



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN.

ENFOQUE HACIA LA PREVENCIÓN DEL SECUESTRO COMO ALTERNATIVA AL
PARADIGMA DE REPRESIÓN ADOPTADO EN MÉXICO DEL AÑO 2011 A 2019.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRA EN POLITICA CRIMINAL

PRESENTA:

LIC. VIANEY VEGA MALDONADO.

TUTOR PRINCIPAL:

MTRA. FABIOLA LÓPEZ SANCHEZ

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN.

SANTA CRUZ ACATLÁN, NAUCALPAN,
EDO. DE MÉXICO JUNIO DE 2022.



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.

Índice

INTRODUCCIÓN	1-3
CAPITULO I. Perspectiva teórica de los factores que emergen en la comisión del delito de secuestro.	
1.1 Factores que inciden en la comisión de secuestro	
1.1.1 Generalidades del secuestro.	4-6
1.1.2 Modalidades del secuestro.	7-8
Secuestro con fines económicos y/o extorsivo.	9-12
1.1.3 Sujetos que intervienen en el secuestro.	
Victimarios	13-14
Victimas	15-19
1.1.4 Factores que favorecen la comisión del secuestro	20
1.1.5 Perspectiva hacia la atención y prevención del Secuestro.	21-24
1.2 Teorías en torno a la prevención del delito de secuestro	
1.2.1 Prevención General Positiva	25-26
1.2.2 Prevención General Negativa	27-28
1.2.3 Prevención Especial Positiva	29
1.2.4 Prevención Especial Negativa	30
1.2.5 Prevención Social de la Violencia	31-36
CAPITULO II. Revisión normativa del delito de secuestro y la política pública adoptada por el Estado mexicano para su combate.	
2.1 Consideraciones.	37-39
2.2. Ordenamientos internacionales emitidos en lo tocante al secuestro.	40
2.2.1 Manual de lucha contra el secuestro publicado por la Organización de las Naciones Unidas.	41-42
2.2.2 Elementos para una Ley Marco contra el Secuestro presentada por el Parlamento Latinoamericano y caribeño.	43-45
2.3 Legislación Nacional que prevé la regulación del delito de secuestro.	
2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	46
2.3.2 Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro.	47-49
2.3.3 Ley General para la prevención social de la violencia y la de la delincuencia.	50
2.3.4 Programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia 2014-2018	51-52
2.3.5 Estrategia Nacional Antisecuestro y Plan Nacional de desarrollo emitidos en el periodo 2011 a 2019.	53-55
2.4 Acciones estatales que inciden en el combate al delito de secuestro.	
2.4.1 Plan estatal de desarrollo de Tabasco 2013-2018	56-57

2.4.2	Plan estatal de desarrollo Querétaro 2016-2021	58
2.4.3	Plan estatal de desarrollo Yucatán 2012-2018	59-61

CAPITULO III. Factores y variables que se presentan en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán y su consecuente relación con el comportamiento del secuestro.

3.1	Justificaciones que convergen en la selección de Estados	62-63
3.2	Aspectos demográficos que permean en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán.	
3.2.1	Población en los tres Estados.	64-72
3.2.2	Grado promedio de escolaridad.	73-74
3.3	Tópicos de gobierno, imperante en los estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán.	
3.3.1	Situación en materia de salud	75-78
3.3.2	Percepción de inseguridad	79-81
3.3.3	Incidencia delictiva	82-85
3.3.4	Cifra negra proyectada hacia el delito de Secuestro.	86-91
3.3.5	Contexto político-social en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán de 2011 a 2019.	92-94
3.3.6	Percepción de la corrupción estatal, confianza en las Instituciones y satisfacción Ciudadana.	95-98

CAPITULO IV. La política criminal adoptada para el combate al secuestro extorsivo en los Estados de Tabasco, Querétaro y Yucatán.

4.1	Consideraciones	99-102
4.2	El enfoque de la prevención del delito.	103-106
4.2.1	Vertientes en que se presenta la Prevención del delito.	107-109
4.3	Factores en la implementación de una política criminal.	110-116
4.4	Ética, moral y derecho como base en la adopción de políticas públicas para combatir el delito de secuestro.	117-122
	Conclusiones Generales.	123-126

Fuentes de referencia.

INTRODUCCIÓN

El Secuestro, es un delito catalogado de alto impacto que evidentemente produce una afectación severa en la sociedad, para cuyo combate el Estado mexicano ha optado por una política criminal represiva basada en una ley general en la que pervive el endurecimiento de las penas, la cual ha obedecido más a la presión social que a la intención real de combatir el delito, y a nivel nacional no ha logrado reducir el ilícito, lo que se pone de manifiesto mediante el análisis referencial que se realizará en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán, en donde la incidencia del ilícito ha tenido niveles totalmente dispares.

Es decir, en el periodo que se examinará correspondiente a los años del 2011 al 2019, en Yucatán el secuestro fue casi nulo, contrario a lo que ocurre en Tabasco en donde se reportó uno de los mayores números de secuestro a nivel nacional es decir alrededor de 80 por año, por otro lado, en Querétaro el aumento se reflejó en 9.8 secuestros en promedio al año en el mismo periodo.

Consecuentemente el problema es la desproporcionalidad en el comportamiento del secuestro; sumado a lo aludido en párrafos que anteceden, a nivel nacional en 20 Estados de la República Mexicana en el periodo mencionado se vio incrementada su comisión y solo disminuyó en 12, circunstancia que permite establecer que hay una disparidad con tendencia al incremento del delito, pese a las políticas criminales adoptadas.

Razón por la cual nos planteamos la hipótesis que parte, de que, si la política criminal adoptada para combatir el secuestro se enfoca en la prevención social de la violencia con apoyo en la ética y moral, incidiendo en la participación Gobierno-sociedad focalizada, se reducirían los índices de criminalidad del aludido delito de manera general.

Para arribar a lo anterior será necesario estudiar el delito de secuestro, y los aspectos sociales que lo detonan, así como la percepción y reacción social ante el mismo y el enfoque de la política criminal que en los Estados de Yucatán, Tabasco y Querétaro ha sido adoptada para su combate, en base a la investigación documental y encuestas oficiales existentes.

Para lograr el objetivo general, el presente trabajo se estructura en cuatro capítulos, dentro de los cuales se abordaran los tópicos referentes al ilícito, de la siguiente manera: por lo que hace al capítulo Primero, su desarrollo será centrado en exponer teóricamente los factores que inciden en la comisión del delito de secuestro y su prevención, enfatizando de manera particular en el secuestro extorsivo previsto por el artículo 9 fracción I inciso a) de la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro.

En el segundo capítulo se analizará la legislación nacional, planes de gobierno y ordenamientos emitidos para atender y regular el tema de secuestro.

Por lo que hace al contenido del capítulo Tercero el enfoque será examinar y detectar las causas y contextos en que se da la comisión del delito de secuestro en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán, en base al análisis y correlación de variables.

Y en lo referente al cuarto capítulo, la intención es evaluar el enfoque que la política criminal ha tenido para combatir el secuestro en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán y analizar la importancia de la ética y moral en la implementación de políticas criminales para reducir su comisión.

Sucintamente la intención del presente trabajo es visualizar la necesidad de implementar un cambio de paradigma en la atención del Secuestro, direccionado hacia la prevención del ilícito, en virtud de que el rumbo hasta ahora planteado ha sido ineficaz.

CAPITULO I.

Perspectiva teórica del secuestro y los factores que emergen en su comisión.

1.1 Factores que inciden en la comisión del secuestro.

1.1.1. Generalidades del secuestro.

Como punto de partida es preciso establecer y delimitar que el objeto de estudio en el presente trabajo lo constituye el delito de Secuestro previsto en la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de Secuestro, en su artículo 9, fracción I inciso a.¹

Cuyo contenido permite deducir que el referido ilícito no se concreta a la sola restricción de la libertad ambulatoria de un individuo, sino exige que ese acto este regido por el impulso de obtener un rescate o cualquier beneficio, cuyo límite no es ni siquiera exclusivo para el perpetrador sino a cualquier persona, incluso para un tercero ajeno, lo que sin duda constituye una amplia gama de exigencias que el tipo penal prevé que pudiera realizar el secuestrador, no constriñéndose únicamente al aspecto económico como elemento subjetivo del injusto, pues permite la diversidad de conductas dimanantes de un propósito para tipificarlo como secuestro, lo cual funda un componente indispensable para su configuración.

En ese tenor y pese a la diversidad de modalidades en que se puede presentar el aludido delito, todas convergen en vislumbrar a la libertad, seguridad e integridad física de una persona, como una mercancía de intercambio, inequitativa pues se presenta la desventaja de que esos bienes jurídicos de la víctima son de mucho mayor valía que la exigencia que pudiera tener el secuestrador.²

1. "Artículo 9. Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán: I. De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de: a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio".

2. Cámara de diputados, "Delito de Secuestro en México" Subdirección de Análisis de Política interior, 2019, p. 12 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-11-19.pdf> 20-02-2020

El Doctor Díaz Aranda, conceptualiza al bien jurídico como elemento justificante para la creación de las leyes, es decir cuando una conducta pone en peligro o lesiona un bien jurídico, el legislador se ve obligado a crear una ley en la que dicha conducta sea descrita como delito, su importancia atiende a que “La protección de bienes fundamentales para la sociedad se considera como uno de los principios fundamentales del derecho penal, en un estado social y de derecho”³. lo que sin duda constituye una obligación del Estado.

Tomando en consideración la idea del Doctor Díaz, en un estado social y de derecho, la sociedad atendiendo a sus necesidades e ideologías determinan cuales son los bienes indispensables para su desarrollo particular y social, a lo que se ciñe el legislador para imponer la sanción a la conducta que los transgrede, es decir esa importancia que la sociedad otorga a sus bienes jurídicos, se protege a través de la ley penal, vale decir que aun y cuando esta protección debería ser en forma proporcional a la jerarquía del bien fundamental afectado, no siempre es así.

Se deja de manifiesto que en el delito de secuestro se reúnen diversos bienes jurídicos que pueden ser lesionados o puestos en peligro como lo son: la libertad, la seguridad, la vida, la integridad física, el patrimonio, la dignidad humana, la libertad de tránsito o de locomoción, y el libre desarrollo de la personalidad⁴.

Catalogado dentro del plan nacional de desarrollo 2019-2024 como uno de los delitos que causan mayor exasperación social, en el cual, se ha centrado la elaboración de estrategias específicas para su combate, entre otras la de garantizar la reparación del daño cometido a las víctimas e incidir en la Prevención social de la Violencia y el Delito, violencia de la que en gran medida derivan ilícitos tan perjudiciales como este, tal como lo prevé claramente el aludido plan.

Contrario a lo que pudiera pensarse, la incidencia de secuestro en comparación con otros delitos es relativamente baja, sin embargo, lo que ha propiciado que el

³ Díaz-Aranda Enrique, *Lecciones de Derecho Penal para el nuevo sistema de justicia en México*, Versión electrónica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, STRAF, 2014, p. 27. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3805/7.pdf> 20-02-2020

⁴ Castillo, Villalobos, Hernán *La Batalla contra el secuestro en México*, México, Flores 2019, p 47

Estado mexicano ponga especial interés en su combate, son los estragos y daño permanente y lesivo que produce, y la especial gravedad que representa, debido a que en su comisión confluyen diferentes circunstancias:

Circunstancias que hacen que el secuestro tenga una especial gravedad.
a. Son eventos criminales en sí mismos atroces (al privar de la libertad) y porque exponen a las víctimas directas a los riesgos de violación, tortura, mutilación y asesinato;
b. Porque la duración promedio de este tipo de evento criminal suele ser muy superior al resto de crímenes;
c. Porque dejan secuelas más graves y prolongadas que el resto de los delitos;
d. Porque tienen efectos económicos catastróficos para las víctimas y muy indeseables para el conjunto de la sociedad (ahuyentan inversiones).

Fuente: PARLATINO ⁵

En base a lo anterior quedan claros los motivos por los cuales el Secuestro ha sido considerado como delito de alto impacto, se resalta la valía y multiplicidad de bienes jurídicos tutelados que afecta, las modalidades en su comisión, la conmoción social que genera y además el sentimiento de inseguridad que estimula en la sociedad ⁶ sumado a su proliferación producida por la mutación generada entre los miembros de la delincuencia organizada, quienes anteriormente se dedicaban al narcotráfico, “huachicol”, etc., debido a múltiples razones incluso a diferencias entre los mismos integrantes han tenido que incursionar en la comisión del secuestro al considerarla una actividad de poco riesgo con apariencia de generar grandes ganancias ⁷.

⁵ Elementos para una ley marco contra el secuestro, aprobadas por el Parlamento latinoamericano y caribeño, https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-contra-secuestro-pma-2-dic-2011.pdf 20-02-2020

⁶ Lineamientos de capacitación FASP y FORTASEG2016, Secretaria de Gobernación, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/FortalecimientodelasUnidades.pdf> p. 2, 20-02-2020

⁷ Jiménez Ornelas Rene A. *et al*, *El secuestro problemas sociales y jurídicos*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2002, 1^a ed., p. 25 https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/el_secuestro_problemas_sociales_y_juridicos_-_rene_jimenez_ornelas__olga_islas_de_gonzal.pdf 20-03-2020

Por ende, resulta comprensible la incesante exigencia social al Estado obligándolo a emitir políticas encausadas a su combate.

1.1.2 Modalidades del secuestro.

El secuestro, no es una conducta reciente y mucho menos estática, pues la dinámica en su comisión se ha visto evolucionada a lo largo del tiempo, lo que deriva en la complejidad para su combate; en ese tenor se aduce a que el delito fue concebido como tal desde hace ya mucho tiempo, tipificado en este país desde el Código Penal de 1871, posteriormente en el de 1929, luego en el Código de 1931, y finalmente la eminente expedición de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde febrero de 2011.⁸

Se han dilucidado dogmáticamente distintas modalidades en que se puede clasificar el delito de secuestro, emitidas por diversos organismos como son la oficina contra la droga y el delito de Naciones Unidas, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad, entre otras ONG`s; modalidades que han sido citadas en el documento elaborado por la comisión especial de la cámara de diputados LXIV Legislatura, de entre las cuales a guisa de resumen de manera enunciativa mas no limitativa se engloban los siguientes tipos de secuestro ⁹:

- Extorsivo;
- Con fines políticos o Ideológicos;
- Entre grupos delictivos o dentro de ellos (narcosecuestro);
- Rapto;
- Con fines de explotación sexual;

⁸ Cámara de diputados, “Delito de Secuestro en México” Subdirección de Análisis de Política interior, 2019, p. 15-20 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-11-19.pdf> 20-02-2020

⁹ *Ibidem* pp. 10-13

- Colectivo (con toma de rehenes);
- De aeronaves;
- En el curso de otras actividades delictivas (como en el robo);
- Simulado o fraudulento (autosecuestro);
- Exprés;
- Virtual, y
- Para venta de la víctima a otro grupo Improvisado.

Sin embargo, a fin de permear por la objetividad en el estudio, es menester abordar la clasificación identificada de manera tazada dentro de la Ley General en la materia, siendo el secuestro extorsivo, secuestro simulado y secuestro exprés.

No obstante, del contenido de la ley resulta una multiplicidad de conductas que entorno a la comisión del delito de secuestro resultan constitutivas del mismo, atendiendo a la calidad y participación que tienen todos y cada uno de los sujetos que intervienen, ya sea como víctimas o como victimarios.

Considerando las modalidades en que se puede presentar el secuestro es consecuente la convergencia de un sujeto o más en su comisión, en donde atendiendo al *modus operandi*¹⁰ del grupo delictivo es que será el reparto de funciones, en palabras de Jiménez Ornelas “El secuestro refleja el carácter de los delincuentes que lo cometen. Pero en cierto grado refleja el carácter entero de la sociedad”.¹¹

¹⁰ “es un comportamiento aprendido desplegado por uno o más delincuentes en un delito o una serie de delitos, y que se cumple con cierto patrón característico, necesario para asegurar el éxito de la acción y la indemnidad de quien lo realiza. El *modus operandi* es reiterativo, pero de ninguna manera estático. Según estimaciones éste puede variar en promedio cada tres meses. Como todo comportamiento aprendido, tiende a perfeccionarse y modificarse según la experiencia del delincuente, su nivel de madurez, el tiempo requerido para la acción, la edad del autor, la reacción de la víctima, la influencia de los medios de comunicación (TV y cine), las condiciones del ambiente, entre otras variables”. Arocha Pérez Carlos Eduardo. <http://diccionariojuridico.mx/definicion/modus-operandi/>

¹¹ Jiménez Ornelas Rene A. et al, *El secuestro problemas sociales y jurídicos*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2002, 1ª ed. P. 18 https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/el_secuestro_problemas_sociales_y_juridicos_-_rene_jimenez_ornelas__olga_islas_de_gonzal.pdf 20-03-2020

Anteriormente los secuestros eran dirigidos hacia un sector de la sociedad privilegiado económicamente, sin embargo, en la actualidad esa “*exclusividad*” por llamarla de alguna manera, se ha decantado hacia sectores de la sociedad más populares, lo que si bien es cierto propicia una menor ganancia económica para los secuestradores, sin duda constituye una mayor vulnerabilidad para el común de la sociedad.

Secuestro con fines económicos y/o Extorsivos

Para efectos del presente trabajo se abordara detalladamente este tipo de secuestro para tal efecto varias son las definiciones que al respecto se realizan para explicar sus características, entre las que se cita la emitida por el Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, Justicia y Legalidad, que subdivide al secuestro extorsivo en: político y económico, considerando que este último se realiza bajo los siguientes supuestos: “*con la finalidad de obtener ganancias económicas mediante la exigencia del pago del rescate por parte de los familiares de la víctima. Supera las 12 horas de retención de la víctima. Suele investigarse exhaustivamente a la víctima para contar con información personal. La supervivencia de la víctima depende de la negociación con sus familiares*”¹².

Vale la pena resaltar que aun y cuando ha sido acogida dicha clasificación dogmática, los elementos tipificados en la ley general comprenden la privación de la libertad, con la finalidad de obtener un rescate para sí o para un tercero, en ese tenor la privación de la libertad se consumara desde el momento mismo en que se limita la libre movilidad de la víctima, en donde medie la intención de obtener un rescate, ejecutándose de esa manera el delito de Secuestro, sin condicionar la duración y mucho menos si se realiza o no el pago.

¹² Cámara de diputados, “Delito de Secuestro en México” Subdirección de Análisis de Política interior, 2019, p. 12 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-11-19.pdf> p. 12 20-03-2020

Bajo esas consideraciones se hace especial pronunciamiento al elemento esencial para la tipificación del delito de secuestro con fines extorsivos, constituyéndolo, el propósito de obtener una ganancia económica por parte de los perpetradores, traducida en la vulnerabilidad del patrimonio de la víctima.

Si bien es cierto atendiendo a la supremacía del bien jurídico a tutelar, indudablemente, es la vida de la víctima lo que se busca en todo momento proteger, cierto es también, que el detrimento económico que pudiera general a la misma o a su familia es de consideración, ante tal circunstancia se llegó a optar como política para su combate, la prohibición del pago de los rescates o aseguramiento de cuentas bancarias de las víctimas o familiares, como en su momento apunto Patricia Bugarin, extitular de la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE):

"Definitivamente creo que es algo que tenemos que analizar, por supuesto, hacer pago en un secuestro es ayudar a que se esté financiando una organización o un grupo delictivo, por supuesto. Sin embargo, no es un tema creo fácil para decirle a una familia que tiene a un miembro secuestrado, privado de la libertad, que está en riesgo o está sufriendo ataques graves a su integridad física, decirle que no debe pagar", apuntó Bugarin. ¹³

Circunstancia que efectivamente como apunta Bugarín conlleva a un debate difícil de resolver pues converge por una parte, la posibilidad de salvaguardar el patrimonio de la víctima contraponiéndose a la obligación del Estado de preservar su vida, y por la otra, la peripecia de generar con ello un beneficio común a la sociedad con la inhibición del delito, siendo evidente que al implementar esa política tendría que sacrificarse la vida de algunas víctimas a cambio de que en grado de probabilidad, a largo plazo se generara un impacto en la comisión del delito de secuestro que incidiera en su disminución.

El *quid* bajo estas circunstancias lo constituye la dirección hacia la cual ha de ceñirse la política y valorar incluso la necesidad de implementar alguna medida

¹³ "Plantean prohibir el pago de rescates y la negociación con plagiarios", por: Abel Barajas, Grupo Reforma, 25 de junio de 2018, Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/secuestro/1545-plantan-prohibir-el-pago-de-rescates-y-la-negociacion-con-plagiarios> 17-03-2020

bajo esta premisa. Ante tal circunstancia al hablar del bien común (en latín: *bonum commune*) definido por Shultze Rainer-Olaf, como:

“al bien (estar) de todos los miembros de una comunidad y también al interés público en contraposición al bien privado e interés particular, también puede definirse como el fin general o como los objetivos y valores en común, para cuya realización las personas se unen en una comunidad”¹⁴

Advirtiéndose que el bien común aun y cuando está en contraposición al bien privado e interés particular cierto es que se constituye con la voluntad de todos, en ese tenor el Estado no puede de manera arbitraria anteponer lo que a su juicio pueda suponer como bien común sin antes tomar en consideración lo que la comunidad está dispuesta a sacrificar, y sobre todo no puede desconocer que “los fines del bien común requieren del consentimiento de los miembros de la sociedad”¹⁵, sin que ello signifique caer en el ilógico de pensar que cada decisión que deba tomar el Estado, tenga que pasar por el tamiz y aprobación de los gobernados, pues esa facultad le es inherente al poder legislativo bajo la obligación que el pueblo le impone al ejercer su soberanía, y las condiciones democráticas de gobierno imperantes en México.

Lo que en particular se discute es el hecho de, cuando la víctima de secuestro estuviera en desacuerdo de sacrificar su vida o la de un familiar, aún bajo el imperativo estatal de evadir el pago económico exigido como rescate, es decir que no fuera su voluntad acatar esa disposición jurídica, podría actuar acogiéndose al estado de necesidad justificante en aras de excluir su responsabilidad en la comisión del delito por realizar el pago, siendo evidente y congruente ante la supremacía de la vida como bien jurídico tutelado.

¹⁴ Shultze, Rainer-Olaf “*Fundamentos, teoría e ideas políticas*”, coord. Flores Álvarez Elvia Lucia, 1ª ed., México, 2014 UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas, p. 157 versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/24.pdf> 20-03-2020

¹⁵ *Ídem* p.159

Aunado a lo anterior, no se soslaya el hecho de que la posibilidad de anteponer la vida de una persona al patrimonio de la misma, estaría generando la transformación de la vida a una relación de mercado, cooperando a la cosificación del hombre “la metáfora de la cosificación explica la pérdida de personalidad, la caída del ser humano por debajo de la humanidad y la animalidad, hasta llegar al estado de objeto.” y si se permitiera una total conquista del mercado quizá ya no tendría sentido llamarnos seres humanos. ¹⁶

Ante tales consideraciones y sin olvidar la relevancia que implica la toma de decisiones políticas de esa índole para el ejercicio y continuidad del poder mismo, se ha abandonado la posibilidad de incluir dicha política como medida para reducir, incluso combatir el delito de secuestro.

Sin dejar de acotar el tema se resalta tal como se desprende del contenido de la legislación, que cada secuestro se desarrolla bajo diferentes circunstancias atendiendo a la participación de sus intervinientes, tanto plagiarios como víctimas, en virtud de lo cual la atención al referido delito requiere un conocimiento en todos sus planos, siendo importante reconocer las tareas que desempeñan todos y cada uno de los intervinientes a lo que arribaremos a continuación y que se considera importante para establecer la mejor estrategia para la liberación de la víctima, detención de los criminales, condena de los mismos y a la postre la disminución de su incidencia.

¹⁶ Broumn, Cesar Javier “*Fundamentos, teoría e ideas políticas*”, coord. Flores Álvarez Elvia Lucia, 1ª ed., México, 2014 UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas, p. 149 versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/24.pdf> 20-03-2020

1.1.3 Sujetos que intervienen en el secuestro.

Victimarios.

El delito de secuestro extorsivo, para su comisión requiere de una logística y coordinación por parte de quienes lo perpetran, que aduce a la participación de más de un sujeto para lograrlo, sin que ello impida que uno solo lo pueda realizar, destacándose de estadísticas que en el 80% de secuestros participan entre dos y cuatro secuestradores; en el 15 % entre cinco o más y aproximadamente en el 5% un solo individuo.¹⁷

Sin ser requisito su edad o condición, sino simplemente saber la tarea encomendada; la constante es la intervención de personas de corta edad, se ha llegado a documentar que niños entre 9 y 17 años se entrenan en el manejo de armas de fuego para constituirse en los brazos ejecutores de grupos delictivos dedicados al secuestro extorsivo; la edad promedio de los victimarios que cometen el delito de secuestro oscila entre los 13 a los 24 años. ¹⁸

La técnica de compartimentación desarrollada por organizaciones delictivas más sofisticadas, impone la división del “trabajo” entre sus miembros, e impide que los mismos se conozcan entre sí, ello obedece a dificultar la labor de investigación y accionar policial en su contra, como se expone en la ley marco contra el secuestro “Por ejemplo, los encargados de recoger el rescate no saben en dónde está la casa de seguridad donde se retiene a la víctima, de modo que su captura no permite una operación inmediata de rescate”.¹⁹

Al respecto, el Doctor René Ornelas compara las actividades de estas organizaciones delictivas con las desarrolladas por una empresa legalmente constituida, clasificando las funciones que desarrolla cada uno de los miembros de una banda común de secuestradores en cinco “puestos” y son:

¹⁷ Castillo, Villalobos, Hernán *La Batalla contra el secuestro en México*, México, Flores 2019, p 66

¹⁸ *Ídem* p 41

¹⁹ Contenido en los elementos para una ley marco contra el secuestro, aprobadas por el Parlamento latinoamericano y caribeño, https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-contra-secuestro-pma-2-dic-2011.pdf 20-02-2020

Designación y funciones de los miembros de las organizaciones delictivas de secuestro.

Puesto	Actividad
1.- INICIADOR	Es la persona que suministra la información de la víctima a la banda.
2.-PLANTERO	Individuo que facilita y financia lo recursos necesarios para llevar a cabo el objetivo.
3.- GRUPO DE APREHENSIÓN O “LEVANTE”	Delincuentes encargados de aprehender a la víctima y trasladarlo al lugar de cautiverio.
4.- GRUPO DE VIGILANCIA	Se encarga de la vigilancia, cuidado y mantenimiento del secuestrado en el lugar del cautiverio.
5.- NEGOCIADOR	Persona o personas encargadas de negociar la liberación de la víctima. También recogen el dinero acordado con la familia del secuestrado.

Fuente. *El secuestro problemas sociales y jurídicos* 20

Anterior tabla que permite formarse una idea de la infraestructura con la que se forman los grupos criminales encargados de cometer secuestros, con lo que se corrobora la idea de considerar importante el conocimiento de la participación de cada sujeto.

²⁰ Jiménez Ornelas Rene A. et al, *El secuestro problemas sociales y jurídicos*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2002, 1ª ed. P. 25 visible en https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/el_secuestro__problemas_sociales_y_juridicos_-_rene_jimenez_ornelas___olga_islas_de_gonzal.pdf 20-03-2020

Victima.

El rol de la víctima ha evolucionado a lo largo de la historia, por hacer una analogía, ha pasado de ser "un actor de reparto a uno de los protagonistas" de la trama procesal²¹, lo que se ha visto reflejado en el cumulo de ordenamientos jurídicos emitidos para garantizarle la protección a sus derechos, disposiciones a las que se ha acogido el derecho penal moderno mexicano, ante tal circunstancia resulta necesario tener claro los alcances que jurídicamente tiene la acepción víctima.

Se asume el concepto de victima adoptado dentro del estudio "Victima en el derecho penal", del acervo de archivos jurídicos UNAM, en el que se cita el emitido por la Organización de las Naciones Unidas, en el VII Congreso (Hilan 1985), plasmado en "la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder" en su artículo 1°.

Se entenderá por víctimas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que prescribe el abuso del poder.²²

Complementando el anterior concepto con la clasificación prevista en la Ley general de víctimas en su artículo 4°, que prevé primeramente como víctimas directas, a quienes han sufrido el daño o puesta en peligro de sus bienes jurídicos derivado de la comisión del delito; como victimas indirectas asumiéndose así a los familiares o personas que tengan relación con la víctima directa; víctimas potenciales, quienes por prestar ayuda a la víctima ven en peligro su integridad física o derechos.²³

²¹ "la víctima en el sistema de justicia penal. Una perspectiva jurídica y criminológica", https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992014000200014#n3, 07-05-2020

²² Champo Sánchez, Nimrod Michael, La Victima en el derecho penal, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3104/13.pdf> p. 239 20-03-2020

²³ Ley General de Victimas publicada en el D.O.F. el 9-01-13 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf, 07-05-2020

Calidades que indiscutiblemente se pueden presentar en el delito de secuestro, y que obligan a que el ejercicio de la acción penal incluya beneficios y protección a más personas implicadas y afectadas por su comisión.

A decir de la psicóloga Diana María Agudelo V. especialista en Psicología clínica en la universidad del Norte Barranquilla Colombia, en el estudio realizado en relación con las implicaciones psicológica y efectos colaterales generados por la experiencia del Secuestro, cuyo desarrollo no presenta un principio y un fin claramente determinado en virtud de que:

“El drama del secuestro no siempre se inicia con la captura, cada vez menos hipotética, aunque no precisamente predecible, sino también con la posibilidad de ser plagiado o de que alguien cercano lo sea...Lo que antes estaba dirigido a personas específicas, por razones puntuales, hoy simplemente puede ser un asunto del azar...Los criterios han cambiado: de los criterios de selección se ha pasado a los de no exclusión. Ante esta realidad, la sensación permanente de miedo, de desasosiego, de impotencia, toma formas como la ansiedad, la depresión y otra serie de alteraciones psicológicas que aumentan la vulnerabilidad de las personas frente a la amenaza potencial del secuestro...

Otro es el caso de quienes en realidad y a título propio reciben la amenaza de ser secuestrados. El calvario comienza con la amenaza, pero no se sabe cuándo ni cómo va a concluir. La sensación de ser perseguido, vigilado constantemente, genera una amenaza a la privacidad a veces insoportable...”²⁴

En ese orden de ideas en ambas hipótesis se irrumpe la tranquilidad de la persona, genera la ansiedad, sea por el suponer o por el esperar el momento de ser secuestrado, la persona ya comienza a experimentar el calvario, afecta su interacción con los demás, vive en un miedo constante como bien lo refiere la psicóloga, y desgraciadamente ese sentir no solo atañe a una persona sino a toda la familia en conjunto, lo que genera drásticos cambios en el estilo de vida de las personas.

Entonces, en ese estadio, Agudelo describe que ocurren varios momentos de la crisis generada cuando ocurre el secuestro, en los cuales es importante contar con el acompañamiento psicológico:

²⁴ Agudelo V., Diana María, “*El horror de lo incierto intervención psicológica con víctimas de secuestro*” Universidad del Norte, Colombia, 2000 p 24, 25, disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21300603> 20-04-2020

- I. Fase inicial: captura y noticia del secuestro
- II. Cautiverio: Periodo de adaptación y negociación
- III. Liberación o desenlace
- IV. Reencuentro familiar
- V. Superación del trauma ²⁵

Etapas en las que se da una alteración y cambios emocionales, mentales y vivenciales de una víctima y sus familiares, en la captura y noticia del secuestro, desde este momento la constante es la pérdida de la tranquilidad, la incertidumbre de la familia al no saber qué ocurre con la víctima, si esta con vida o no; el cautiverio alude a ser un periodo de adaptación y negociación, en este momento el teléfono o medio de comunicación a través del cual los secuestradores entablan contrato con los familiares, se vuelve un elemento ambivalente, por un lado la esperanza de tener noticias de la víctima y por el otro la exposición al terror que ejerce el negociador con su incesante labor de desestabilizar emocionalmente a los familiares como estrategia para presionar la consecución de sus propósitos; finalmente la liberación o desenlace, reencuentro familiar y superación del trauma, en donde desafortunadamente no todo culmina pues comienza el recuento de los daños sufridos y la lucha emocional por superar lo vivido. ²⁶

En este punto Agudelo identifica una tercera etapa, a la cual denomina “el renacer cuando no se ha muerto del todo”, refiriendo que es el retorno de la víctima a su hogar, y lo constituyen dos estadios emocionales en la víctima, que es un trauma original presentado durante el secuestro cuando es arrebatada su libertad y su autonomía, en el contexto de que las amenazas son potencialmente mayores en la imaginación que en la realidad, lo que hace aún más estresante el evento, y el otro es presentado posterior al mismo, es decir el efecto a largo plazo, el “estrés postraumático”, durante este estadio (estrés postraumático), la víctima presenta múltiples síntomas bajo los cuales mantiene constante presencia de los eventos

²⁵ *Ibidem* p. 26

²⁶ *cfr.* Agudelo 2000

vividos, conllevándole incluso al deterioro social, académico, laboral y afectivo.²⁷ Finalmente se presenta una etapa que Agudelo llama de “intento de restitución” constituye la reincorporación de la víctima a su habitualidad, e iniciar con un aprendizaje de que lo vivido no cambiara por sí mismo, sino será a través de como la consciencia de la víctima quiera o pueda procesarlo, “el esfuerzo se centra en reevaluar la interpretación de los hechos, los sentimientos y los pensamientos de tal forma que puedan ser aceptables para el sobreviviente y se logre obtener de nuevo el equilibrio psicológico que le permita reconstruir la historia pasada y comenzar a construir una nueva historia.”²⁸

Tal como el modelo teórico de intervención clínica en victimo-asistencia expone, que *“el hecho victimizante se encuentra fuera del aspecto habitual de la experiencia humana, constituye algo amenazante y representa un estrés negativo extremo, por ejemplo, situaciones violentas. Esta corriente considera que los efectos dependen de cada persona”*²⁹, en su mayoría los delitos de secuestro son cometidos mediando un alto contenido de violencia hacia las víctimas.

La superación de un trauma de secuestro, pudiera parecer que se constriñe en la fortaleza emocional de cada persona, robustecida con terapia de acompañamiento focalizada en cada una de las etapas y la oportuna implicación de las instituciones de procuración de justicia para el despliegue de suficiente personal especializado en todos y cada uno de los secuestros, lo cierto es que aun y cuando converjan todas esas situaciones, el salir adelante de un suceso tan estresante requiere además del transcurso del tiempo.

Citando lo que una sobreviviente de los campos de concentración expreso en una carta enviada a Bettelheim *“...más de una vez me he dado cuenta de que hay problemas que uno no puede resolver, pero con los que hay que aprender a vivir”*.³⁰

²⁷ cfr. Agudelo 2000 p.29

²⁸ *Ibidem* p. 32

²⁹ “Modelo integral de atención a víctimas”, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, México, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83325/MIAV-20150507.pdf> p. 24, 22-04-2020

³⁰ Agudelo V., Diana María *“El horror de lo incierto intervención psicológica con víctimas de secuestro”* Universidad del Norte, Colombia, 2000, p. 34 disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21300603> 22-04-2020.

Y efectivamente es en lo que se ha de centrar toda la ayuda que se le pueda proporcionar a la víctima, de alguna manera reeducar sus pensamientos para permitirse seguir adelante con su vida aprendiendo que nada se puede cambiar solo la manera de cómo se visualizan los efectos de lo ocurrido.

Aunado a todas las etapas emocionales que las víctimas de secuestro se ven obligadas a superar, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas tuvo a bien detectar una serie de necesidades que surgen en virtud de la omisión por parte de las autoridades al no emitir políticas públicas que contribuyan a la pronta recuperación social de la víctima incluso a evitar situar a las personas en este estatus.

Al respecto se alude a una de las necesidades que incide en lo relativo a las víctimas de secuestro y es el “Inadecuado acceso de las víctimas de delito y violaciones a derechos humanos, a las medidas de prevención, atención, asistencia y reparación”³¹ investigación en la que se hace referencia al incremento de las víctimas directas de homicidio, secuestro y extorsión.

En este sentido se resaltan dos temas considerados importantes, siendo lo tocante a la prevención del delito y la reparación del daño a las víctimas de secuestro, el primero de ellos sobre el cual no se ha podido incidir en virtud de que la política de represión adoptada para el combate al secuestro no ha sido suficiente para dicho cometido, y en el segundo tema, el mismo estudio señala que se dan una serie de obstáculos que impiden a la víctima la atención especializada que garantice la reparación integral del daño en la totalidad de aspectos que contempla la ley en su mayoría esos obstáculos obedecen a la carga de trabajo que impera en las procuradurías de justicia de los Estados, sin embargo es de resaltar que la creación de las unidades especializadas en el combate al secuestro, y la especialización del personal que las conforma ha permitido la atención personalizada y profesional del delito y las víctimas del mismo.

³¹ Modelo integral de atención a víctimas
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83325/MIAV-20150507.pdf> p. 14

1.1.4 Factores que favorecen la comisión del secuestro

Múltiples factores dimanaban en la comisión del delito de secuestro, el cual tiende a afianzarse en ciertas áreas geográficas más que en otras, atendiendo a diferentes circunstancias analizadas en la Ley Marco Contra el Secuestro presentado por la Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y Crimen Organizado elaborada por el parlamento latinoamericano y caribeño, (PARLATINO), aprobada en Panamá el 2 de diciembre de 2011.

Entre los factores establecidos en la ley marco convergen, el clima general de violencia e ilegalidad, el alto nivel de impunidad del delito de secuestro, y otros delitos en su mayoría de carácter violento relacionados con el crimen organizado, lo que se relaciona con la “migración” de delincuentes que participan habitualmente en otros giros delictivos hacia el secuestro al percibirlo como criminalmente más “rentable”, es decir la influencia que tiene la percepción popular de que el secuestro es un “negocio” que permite grandes cantidades de dinero y con escaso riesgo, aun y cuando ello pudiese ser contrario a lo que en realidad ocurre.³²

Ley marco que alude que la existencia de territorios sustraídos a la legalidad y/o santuarios de impunidad, generados por la deficiente actuación de los servidores públicos, ya sea por su baja solvencia técnica que incide en la deficiente investigación que genera la incompleta desarticulación de las bandas de secuestradores, dando lugar a que a partir de los remanentes de bandas parcialmente desarticuladas, se constituyan nuevas, o en su defecto por la implicación de malos servidores públicos en las organizaciones de secuestradores.

La falta de una política pública que permita el control de los acusados de secuestro sujetos a procesos penales o ya sentenciados en prisión, pese a que desde la misma puede seguir teniendo injerencia en plagios, y el seguimiento de los exconvictos por secuestro, a decir de la citada ley Marco, son todos ellos factores que impactan

³² *cf.* Elementos para una ley marco contra el secuestro, aprobadas por el Parlamento latinoamericano y caribeño https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-contra-secuestro-pma-2-dic-2011.pdf 5-04-2020

en la comisión del secuestro por lo que se deben atender de manera tajante y en conjunto.³³

1.1.5 Perspectiva hacia la atención y prevención del secuestro.

A la fecha el discurso penal no ha sido suficiente para garantizar las condiciones de seguridad que la misma sociedad reivindica, en lo tocante al delito de secuestro la estrategia de seguridad revela un fracaso contundente y de ninguna manera ha incidido en su reducción.³⁴

Incapacidad que el sistema penal a tenido en general hacia la atención del común de los delitos, y que Baratta atribuye a cuatro aspectos que se considera que incluyen aspectos vigentes, en primer término el control penal únicamente interviene respecto de los efectos, no incide en la etiología de los conflictos sociales, en segundo lugar el sistema penal se direcciona contra las personas no sobre las situaciones y no los considera interdependientes, en tercer lugar, el derecho penal interviene cuando las infracciones ya se han producido y actúa sobre sus consecuencias y no para evitarlas *“En fin, el sistema penal protege, más que a las víctimas potenciales y reales, la validez de las normas”*.³⁵

Lo que ha detonado en una completa desilusión tal como se evidencia en las cifras de incidencia delictiva aportadas por el centro nacional de información del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública, en específico las variables de delito de secuestro presentados por cada 100,000 habitantes, en años subsecuentes a la entrada en vigor de la ley general de secuestro (2011) que prevé

³³ *cf.* Elementos para una ley marco contra el secuestro, aprobadas por el Parlamento latinoamericano y caribeño. 2011

³⁴ Zamora Grant, José, et al. *Reflexión crítica de la reforma constitucional en materia judicial de 2008 a la luz del garantismo penal*, coord. Ortiz Ortiz, Serafin, et al. *Reflexiones y argumentos sobre política criminal*, Ciudad de México, Ed. Tirant lo Blanch, 2019, p.140

³⁵ Baratta Alessandro, *Criminología y sistema penal*, Montevideo, Buenos Aires, B de F, 2004, p 161

penas de prisión de hasta 140 años, es decir en el año 2015, a nivel nacional se registraron 0.87 secuestros por cada 100,000 personas, y en el 2019 el registro fue de 1.05 secuestros³⁶, indiscutiblemente estas cifras hacen suponer la convergencia de determinadas circunstancias que apoyan el incremento del delito de secuestro, y que no han podido ser atacadas, contrario a lo esperado con la aplicación del derecho penal.

La gran arista en la que el control penal se ha centrado ha sido en la pena, que aun y cuando fuera aceptada como prevención de conductas criminales posteriores, lo cierto es que su implementación solo se ha conducido hacia el castigo al delincuente, sin apoyar en la reducción de los niveles de criminalidad bajo la premisa de su prevención. Lo que se evidencia en la visión teórica de Alexandro Baratta, la justicia criminal constituye un tópico que el sistema generado para su funcionamiento no ha alcanzado, al aseverar:

Los resultados que ha llegado a obtener, desde hace ya tiempo, el análisis histórico y social de la justicia criminal, se pueden sintetizar con la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas. Esto significa que la pena, como instrumento principal de este sistema, falla en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad.³⁷

Para lograr entender por qué esta ineficacia ha permeado, es menester mencionar que la finalidad univoca de la política criminal hasta hace algunos años era controlar la criminalidad en el sentido de reducir las infracciones delictivas, respaldada únicamente en la justicia criminal como instrumento del sistema penal, sin embargo, esa acepción se ha ido modificando ante la diversificación de su ámbito de acción, en virtud de que ya incluye en su estudio la atención a los

³⁶ Secretariado Ejecutivo nacional de seguridad pública, Número de delitos por cada 100 mil Habitantes 2015-2020, <https://drive.google.com/file/d/1NMtm0ImIH5mkCXyYITel8OqPGVyVKmPu/view> 15-04-2020

³⁷ Baratta Alessandro, *Criminología y sistema penal*, Montevideo, Buenos Aires, B de F, 2004, p 160

intervinientes, considerando incluso las necesidades de la víctima, así como el entorno social en que se desenvuelve, es decir la política criminal es visualizada ya como un estudio macro sociológico, su objeto ya no es enfocado únicamente al análisis del “castigo” sino también el control de consecuencias del crimen y la prevención de este, lo que se ha estudiado como la nueva prevención. ³⁸

Esta nueva prevención desde su acepción "proactiva" da pauta a la participación de la comunidad y pluralidad de organismos en la estrategia para combatir al crimen, así como a la extensión de las acciones preventivas dirigidas a conductas potenciales³⁹. El sentido de la nueva prevención que se acoge es el direccionado hacia la multidisciplinariedad de la que están conformadas las acciones para anticiparse al criminal y la participación conjunta gobierno-sociedad.

El considerar en el estudio de la criminología también las consecuencias producidas por el crimen, a decir de Baratta, permite recurrir ya no únicamente al enfoque en la finalidad objetiva de la norma, sino también a la finalidad subjetiva es decir a la intención de los actores que la ponen en práctica, y de esta forma poder determinar la dirección de las políticas de la criminalidad y su aplicación.

Que se trate de políticas de prevención de la criminalidad, que se dirijan a aumentar la seguridad de los otros habitantes de la ciudad frente a los potenciales delincuentes, o que se trate, por el contrario, de una política de protección de derechos fundamentales de esos jóvenes, dirigida a cambiar su situación de desventaja social, no depende tanto de la finalidad objetiva o de la función que puedan tener las prácticas sociales cuanto de la intención subjetiva de los actores y también de la intención subjetiva de los legisladores y de los administradores que han creado y preparado dos diversos programas y a su vez, las correspondientes etiquetas institucionales⁴⁰

Ampliándose así la oportunidad de eficacia de la política criminal y su consecuente el sistema penal, fomentando la congruencia con los marcos normativos adoptados

³⁸ *cfr.* Baratta 2004)

³⁹ *Ibidem* Alessandro Baratta *Criminología y sistema penal* p 162

⁴⁰ *Ibidem* pp. 153-154

por el Estado mexicano, incluso abonando por la importante función de la teoría jurídica que no es la de inventar el derecho positivo, sino la de velar por que contenga técnicas de garantía hacia quienes se dirige, en palabras de Ferrajoli:

La función de la teoría- ante todo jurídica, pero también sociológica y politológica- no es inventar el derecho positivo, sino analizarlo, registrando su grado de efectividad y de ineffectividad y hasta de impotencia, señalando sus antinomias y sus lagunas y proyectando técnicas de garantía capaces de superarlas o al menos de reducir las.⁴¹

De tal suerte que la efectividad del derecho penal pueda ser analizada, y que en el confluente las técnicas que garanticen los derechos a quienes se dirige, incluyendo el derecho a la seguridad de que el delito no será cometido, siendo necesario incidir en la prevención del mismo, bajo el estudio de todas las circunstancias que producen su comisión, es decir enfrentar el problema racionalmente mediante el diseño de políticas públicas que intervengan directamente en esas situaciones problemáticas, lo que en palabras del doctor Julio Cesar Kala, representan “la operacionalización de productos de la investigación social”⁴².

Es decir, encontrando, interpretando, midiendo y entendiendo estas circunstancias sociales, económicas, culturales, etc., que producen el delito, los factores de riesgo, es factible arribar a su control o al menos a descubrir cuál de ellas por si sola o en su conjunto generan el problema de la criminalidad, de esa manera tener sustentos para el diseño de políticas públicas de prevención del delito.

A decir del Doctor Kala, el problema se sitúa en la pobreza de la cultura de registro para el diseño de políticas de seguridad pública, concediendo singular importancia por ende a los factores sociales que dimanen de los conflictos, las estadísticas y datos reales que se deben registrar, elementos que deben ser tomados como referente para estar en la posibilidad de implementar solución a los problemas de criminalidad, bajo un estricto análisis de las variables en las estadísticas y estricta reflexión académica.

⁴¹ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Garantías, la ley del más débil*, Colecciones Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 4ª Ed, ed. Trotta, S.A. 2004, p 107

⁴² Kala, Julio Cesar, *Fenomenología de la delincuencia, Ciudades Seguras IV*, 1ª ed., Fondo de cultura económica México 2003 pp. 24-25

Ante lo cual surge el primer embate, pues la “ausencia de denuncias ciudadanas genera lo que se conoce como “cifra negra” u “oculta” de la criminalidad. Este desconocimiento de la criminalidad real dificulta la planeación de las estrategias para combatir la delincuencia.”⁴³, para ejemplificar la trascendencia de lo anterior se enuncian los datos aportados por las estadísticas 2019 del ENVIPE, el secuestro registro una cifra negra del 91.2 % en el año 2018.⁴⁴

1.2 Teorías en torno a la prevención del delito de secuestro.

Como referente teórico de manera introductoria se cita a Alessandro Baratta aludiendo a las distintas vertientes en las que se puede estudiar a la prevención, “prevención general negativa” encaminada a producir intimidación a los potenciales delincuentes, por su parte la “prevención especial positiva” persigue la reinserción social de los actuales infractores, que a decir del mismo ambos resultan paradigmas inalcanzables, sin embargo en una actitud esperanzadora considera posiblemente realizables los frentes tanto de la “prevención especial negativa” que enarbola la neutralización o la intimidación específica del criminal, así como la “prevención general positiva” que corresponde a la afirmación simbólica de la validez de las normas que favorecen el proceso de integración social. ⁴⁵

1.2.1 Prevención General Positiva

Una vez que se han contextualizado las direcciones que sigue la prevención, esto da pauta a realizar el oportuno análisis y relación de cada uno de los frentes antes

⁴³ Ornelas Jiménez, Rene “*La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización*”, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, p. 174, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/479/17.pdf> 20-03-2020

⁴⁴ Estadísticas de INEGI, ENVIPE, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf 22-04-2020

⁴⁵ Baratta Alessandro, *Criminología y sistema penal*, Montevideo, Buenos Aires, B de F, 2004, P 160

citados y su concordancia situacional con el secuestro, se comparte el pensamiento de Baratta en el sentido de visualizar a la prevención general positiva como un instrumento no penal que dota a la política criminal de alternativas en el combate al secuestro, en cuya teoría refiere:

Según esta teoría, la función de la pena no va dirigida ni a los infractores actuales ni a los potenciales, sino sobre todo a los ciudadanos fieles a la ley, a los que se supone, tengan una tendencia "espontánea" a respetarla. La previsión o aplicación de penas no tiene la función de prevenir los delitos (prevención negativa) sino la de reforzar la validez de las normas (prevención positiva): esto significa restablecer la "confianza institucional"... define el fin de la pena como el de "entrenar a los ciudadanos en el ejercicio de la validez de la norma"... ANDENAES, quien hablaba de "educación de los ciudadanos conformes a la ley".⁴⁶

Es decir, para que sea generada la prevención bajo esta premisa, la autoridad debe garantizar el irrestricto respecto y cumplimiento de los derechos fundamentales y valores que la norma protege a la persona, y generar la confianza en el gobernado de que quien la infrinja será conminado a una sanción, pensamiento que parece utópico en la actualidad, ante la opinión de la doctora García García.

La confianza de la población en el derecho y su aplicación solo puede ser lograda cuando a la comisión de un delito siga la exacta aplicación de la pena correspondiente, cuestión que por razones de recursos, corrupción, mantenimiento de la cifra oscura, por desconfianza en las autoridades, etc. está muy lejos de realizarse.⁴⁷

Si bien es cierto esta puede ser una opinión válida, cierto es también que cae en la temporalidad de su emisión pues en el momento en que la voluntad política y ciudadana se centren en cambiar el paradigma, también cambiara el resultado.

⁴⁶ *Ibidem* Baratta *Criminología y sistema penal* pp. 83,84

⁴⁷ García García, Leticia Guadalupe, *Derecho ejecutivo penal*, 1ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 58

1.2.2 Prevención General Negativa

El telos del presente estudio lo hallamos en la teoría de la prevención general negativa, en la que se acoge la esperanza de que la intimidación al potencial infractor pueda retraerlo de cometer el delito, citando a Baratta en la opinión que expone “*la función de prevención general negativa (disuasión de potenciales infractores), sobre la cual todavía en buena parte se basa el consenso de que goza el sistema penal en el ‘sentido común’ puede ser considerada a su vez como una hipótesis empírica no verificada ni verificable*”⁴⁸ es decir es un sinsentido pensar que la imposición de la pena privativa de libertad, en su acepción de producir temor al posible infractor, reduciría la comisión de los delitos.

Sin embargo, las políticas criminales adoptadas hasta hoy han acogido esa la ilusoria justificación de que la intimidación por si sola cumple su cometido de prevenir el delito como lo refiere Palacios Pámanes. Al respecto la intención legislativa al implementar el elevado marco punitivo en la comisión del delito de secuestro atiende a la finalidad de incidir en ese cometido, si bien es cierto el sujeto que comete un delito sabe que efectivamente hay una sanción, incluso de prisión, pocos son los que realmente están conscientes del marco punitivo que corresponde específicamente a ese delito, sirviendo como base para esta aseveración la investigación realizada por Gerardo Palacios Pámanes cuyo desarrollo se cita:

Hipótesis “el incremento de las penas no disminuye los delitos por no influir en el estadio del iter criminis llamado “deliberación”... De esta suerte aparece que la técnica de investigación correcta para comprobar la hipótesis es la entrevista... debe analizarse caso por caso para conocer si el sujeto conocía o no la penalidad al momento de deliberar cometer el delito... Decidimos entrevistar a los condenados que se encuentran compurgando una pena de prisión en el sistema penitenciario de Nuevo León... (Enero 2007)... CONCLUSIÓN: la hipótesis quedo comprobada “el incremento de las penas no disminuye los delitos por no influir en el estadio del iter criminis llamado “deliberación”... si el 83% de los entrevistados, al momento de deliberar cometer la conducta típica, desconocía la penalidad prevista para esa conducta, entonces la elevación de las penas no disuade a quien cavila cometer el delito.”⁴⁹

⁴⁸ *Ibidem* Baratta *Criminología y sistema penal* p. 78.

⁴⁹ Palacios, Pámanes, Gerardo Saúl, *La cárcel desde adentro, entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo*, 1ª ed., México, Porrúa, 2009, pp.137-147.

Es evidente que la intención de la práctica legislativa tendiente a la elevación del “marco penal legal” es emplear una amenaza de castigo, con el propósito de disuadir o desmotivar al sujeto que contempla la idea de cometer una conducta ilícita “se trata de una ruta de pensamiento cuyos orígenes se remontan al año 1801 cuando Anselm V. Feuerbach acuñó el concepto “coacción psicológica”. Y tal coacción psicológica solo puede surtir efectos en la etapa de “deliberación” del *iter criminis*.⁵⁰

Fases y situación del Iter Criminis

FASES DEL ITER CRIMINIS	SITUACIÓN
Ideación	En la mente del sujeto surge la idea criminal.
Deliberación	En la mente del individuo la idea criminal entra en conflicto con los valores morales introyectados.
Determinación	El sujeto toma la decisión de cometer el delito. Triunfa la idea criminal sobre los valores morales introyectados.
Medios preparatorios	El agente se hace de los instrumentos o crea las condiciones necesarias para la comisión del delito, pero se trata de actos que aún no integran todos los elementos del tipo penal.
Medios ejecutivos	El sujeto pasa de la idea al acto, integrando, integrando los elementos del tipo penal
Consumación	Todos los elementos del tipo penal se han integrado produciéndose el resultado: lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido

Fuente: La cárcel desde adentro, entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo⁵¹

⁵⁰ *Ibidem* Palacios, Pámanes pp. 138 139

⁵¹ Palacios, Pámanes, Gerardo Saul, *op. cit.* nota 49

Centrando especial interés en los estadios de la deliberación y la determinación, momento en el cual la decisión del sujeto yace entre lo que considera correcto y lo que no, y converge entonces la dicotomía por un lado, de que tan arraigados tiene el sujeto los valores morales y a decir de los mismos cuales son los valores correctamente admisibles para él, y la segunda estriba en la efectiva información que tenga respecto de la sanción, para que en determinado momento pueda ser visualizada por el mismo como una amenaza e incida en su voluntad de delinquir.

1.2.3 Prevención Especial Positiva

En lo tocante a la prevención especial positiva es ineludible referir la incongruencia que esta doctrina de prevención representa ante el marco punitivo que se contempla para sancionar el secuestro con pena de hasta 140 años de prisión en el caso de que el secuestrador de muerte a su víctima, ante lo cual la posibilidad de que confluya el concepto “readaptar” es impensable tomando en consideración la desproporcionalidad entre la pena de prisión y la esperanza de vida promedio en México, que es de 75.2 años.⁵²

Aunado a ello, se atiende al veredicto que Foucault emite acerca de la prisión al referir:

Admitamos que la ley esté destinada a definir infracciones, que el aparato penal tenga cómo función reducirlas y que la prisión sea el instrumento de esta represión. Entonces hay que levantar un acta de fracaso. O más bien — porque para establecerlo en términos históricos sería preciso poder medir la incidencia de la penalidad de detención sobre el nivel global de la criminalidad— hay que asombrarse de que desde hace 150 años la proclamación del fracaso de la prisión haya ido siempre acompañada de su mantenimiento ⁵³

⁵² Esperanza de vida, INEGI, disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P> 07-05-2020.

⁵³ Foucault, Michel, *Vigilar y Castigar nacimiento de la prisión*, 1ª Ed, Argentina, Garzón del camino Aurelio, Siglo veintiuno editores Argentina S.A., 2003, p. 277

En virtud de lo cual respetando el modelo legislativo que reviste actualmente el delito de secuestro, es impensable la eficacia de una prevención desde esta perspectiva.

1.2.4 Prevención Especial Negativa

A corolario de lo que representa la Prevención especial negativa su finalidad es aniquilar al adversario, determinadamente evitar que de manera temporal o definitiva vuelva a cometer una conducta criminal, citando a Baratta:

Es la (*incapacitation*) del infractor volviéndolo incapaz de cometer ulteriores delitos, sea con la destrucción física o psíquica, con una custodia de máxima seguridad, con intervenciones quirúrgicas o con formas hoy experimentadas de control electrónico en libertad, o produciendo en el autor a través de un tratamiento severo una contra motivación a cometer ulteriores infracciones (intimidación específica)⁵⁴.

En su enfoque al delito de secuestro, la finalidad de la sanción es la aniquilación permanente del secuestrador, salta a la vista que la intención del legislador fue precisamente ese fin de erradicar al enemigo, al apelar por la implementación de tan severa pena, como lo sugiere Castillo Villalobos en su investigación:

Con motivo del aumento de actos delictivos en el país, el 13 de agosto de 2008, la comisión Permanente del Congreso de la Unión recibió la excitativa del expresidente Felipe Calderón, cuyo propósito fue reformar el Código Penal Federal para incrementar las penas en contra de los secuestradores, hasta llegar a la cadena perpetua. Estas propuestas se sumarían a la iniciativa del también expresidente, enviada en marzo 2007, para los artículos 25 y 366 del código Penal Federal, que prevén sanciones a los secuestradores como la prisión vitalicia.⁵⁵

Ante lo anterior mucho se ha referido que las penas de prisión impuestas en materia de secuestro constituyen una cadena perpetua, por lo que es necesario aludir a que dicho termino por una parte ya está en desuso y por la otra resulta inconstitucional

⁵⁴ Baratta Alessandro, op. Cit. Nota 45 pp. 79,80

⁵⁵ Castillo, Villalobos, Hernán *La Batalla contra el secuestro en México*, México, Flores 2019, p 47

y regresivo ya que se contrapone al cimiento axiológico del Estado de Derecho, en virtud de lo cual el término acuñado para referir las sanciones de secuestro ha sido el de prisión vitalicia⁵⁶, constituyendo una laguna jurídica en virtud de que su aplicación no está prohibida en la constitución política de los Estados Unidos mexicanos, pero tampoco está permitida.

1.2.5 Prevención Social de la Violencia

La demanda social para que el gobierno ataque y disminuya la criminalidad, ha generado una presión insostenible por lo que el Estado ha centrado sus políticas de seguridad en el paradigma punitivo, avocando todos sus esfuerzos en la imposición del castigo al infractor, estereotipo que generalmente es impuesto a los jóvenes de estratos populares menos favorecidos económicamente tal como lo sostiene Héctor Castillo Berthier; la justicia penal nace para gobernar la pobreza y toma atribuciones incluso excesivas, yendo más allá del ideal de la ley, cita a Fernando Tenorio: *“El sistema penal administra la violencia legal e ilegal, es la fuerza que sostiene al pacto político real, más allá de las intenciones ideales plasmadas en las leyes”*⁵⁷

No debemos olvidar que la seguridad es un derecho humano llamado de cuarta generación, que no se constriñe a un individuo o a un grupo con determinada condición, pues su finalidad es proporcionar a las personas una vida digna en la que los mismos individuos deban reconocerse sus derechos humanos y el Estado se los garantice, de lo que se dirime que la seguridad no solo implica un valor jurídico, normativo y una manifestación del buen gobierno, sino también un valor

⁵⁶ cfr. Castillo Villalobos *La Batalla contra el secuestro en México*.

⁵⁷ Cabrera Ehectl, *“Prevención social: única salida al problema de la violencia en la Ciudad de México”*, Resonancias Blog del Instituto de Investigaciones sociales de UNAM, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2016, <https://www.iis.unam.mx/blog/prevencion-social-unica-salida-al-problema-de-la-violencia-en-la-ciudad-de-México/> 22-04-2020.

social, toda vez que un individuo al gozar de seguridad indiscutiblemente tiene plena libertad y desarrollo, sin embargo, pese a que los beneficiarios de esta son los integrantes de la sociedad, surge ahí la complejidad en virtud de que la misma diversidad de integrantes es con lo que deben lidiar las instituciones encargadas de su cumplimiento.⁵⁸

De lo que se advierte la necesidad de que la sociedad sea considerada como parte activa en el mejoramiento de las condiciones de seguridad, de esta forma sería incluso corresponsable de las ventajas que ello implique, dándole un rol protagónico lo que facilitaría la generación de una cultura de la prevención.

Las vigentes políticas punitivas han dejado a un lado las políticas sociales, cuyos espacios de oportunidad son bastante amplios, aunado a que es necesario atender las causas más que los castigos, y encontrar el apoyo en la sociedad para su construcción, de esa forma permear en la prevención social de la violencia y del delito, tal como lo afirma Patricia González, y Javier Oliva, *“la prevención se debe generar en la coordinación de la sociedad, con los poderes legislativo y judicial bajo un liderazgo institucional”*⁵⁹ pero no basta con ello, pues la voluntad política es imprescindible para contribuir en su financiamiento, seguimiento y evaluación.

La violencia es un fenómeno sistémico y no solo individual, es multicausal y multidimensional, que depende de las realidades socioculturales, históricas y políticas de cada lugar, no solo es la generada por prácticas lesivas, indignantes y frustrantes como los homicidios, violaciones, o secuestros; pues va más allá, implica la construcción cotidiana de los miedos y la inseguridad en el imaginario de la población, en lo que contribuyen ciertas conductas de riesgo y

⁵⁸ *cfr.* Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), *“Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana”*, Universidad Alberto Hurtado de Chile 2009, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1342/1/images/BGuiaprevencionlocalpoliticadecoheionsocialyseguridadciudadana.pdf> 22-04-2020.

⁵⁹ Cabrera Ehectl, *“Prevención social: única salida al problema de la violencia en la Ciudad de México”*, Resonancias Blog del Instituto de Investigaciones sociales de UNAM, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2016, <https://www.iis.unam.mx/blog/prevencion-social-unica-salida-al-problema-de-la-violencia-en-la-ciudad-de-mexico/> 22-04-2020.

comportamientos incívicos de jóvenes, es bien sabido que la delincuencia organizada (drogas, robo, secuestros) encuentran en los grupos de personas pobres, marginales, desocupados, anómicos, etc., los elementos necesarios para su expansión y éxito.⁶⁰

Las acciones orientadas a la atención de la violencia y el delito, son direccionadas hacia la prevención social de la violencia, cuyos programas en México se implementan a través de las políticas de seguridad ciudadana, que son acciones de gobierno-sociedad, en donde convergen gobierno, sector privado y sociedad civil, es decir se da una coproducción de seguridad con otros actores, cuya finalidad es abordar los temas que permitan reducir los factores de riesgo que favorecen la violencia y la delincuencia, estos riesgos constituyen “las características que aumentan la probabilidad de que una persona se involucre en el crimen y la violencia como víctima y agresor”⁶¹

El tema de la prevención social se refiere a condiciones estructurarles, tales como las económicas, políticas, sociales, culturales, etc. También se refiere a los derechos humanos como ámbito en donde pueden manifestarse factores de riesgo social, encontrando su base en la relación de gobierno-sociedad.⁶²

Entre los factores de riesgo social que pueden favorecer la violencia y la delincuencia se encuentran;

La pobreza, el desempleo, exclusión social, falta de cohesión social, insuficiencia de servicios públicos, deterioro urbano, surgimiento de asentamientos espontáneos, deserción escolar, desconfianza hacia el gobierno, débiles instituciones de justicia, discriminación, normalización de la violencia, entre otros. Así como el ámbito en donde el cumplimiento de tales derechos se construye como la base que promueve el desarrollo social y los factores de protección contra el deterioro social del tejido social, la violencia y la delincuencia.⁶³

⁶⁰ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), “*Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*”, Universidad Alberto Hurtado de Chile 2009, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1342/1/imagenes/BGuiaprevencionlocalpoliticadecohesionsocialyseguridadciudadana.pdf> 22-04-2020.

⁶¹ Secretaría de gobernación, “Hacia un modelo de relación gobierno-sociedad para la prevención social de la violencia y la delincuencia” Programa para la convivencia ciudadana, México, 2015, pp 9 y 13 07-05-2020

⁶² *Ídem* p. 10

⁶³ *Ídem* p. 10

Del anterior cumulo de factores se desprende la inminente necesidad de que el Estado simplemente haga valer los derechos ya conferidos a los ciudadanos, en virtud de que los ordenamientos legales prevén los requerimientos mínimos que deben ser cubiertos a las personas bajo los cuales se les respete su dignidad y se les proporcione una vida de bienestar lo cual indudablemente trae consigo que no tengan necesidad de incurrir en conductas criminales.

Las políticas de prevención social de la violencia ya implementadas permiten determinar cuáles condiciones han sido exitosas, una de ellas es centrarlas en el contexto local, como espacio idóneo para el diseño, implementación y evaluación de políticas de prevención, pues en este escenario local interactuaran de manera natural y cotidiana gobierno y sociedad, éxito que también se atribuye al apoyo de “ los programas dirigidos a jóvenes en situación de riesgo, iniciativas en materia de violencia de género, empoderamiento de comunidades barriales acompañado de renovación de barrios, reinserción de exconvictos, amplia gama de medidas dirigidas a quienes abusan de drogas, cortes de drogas, etc.”⁶⁴

El enfoque local de la prevención social de la violencia, permite focalizar las necesidades de los ciudadanos, y las autoridades en este ámbito aceptan la responsabilidad que han adquirido para asumir el liderazgo, siendo evidente que están más cerca de las necesidades y carencias de sus integrantes, lo que permite focalizar el problema y atacarlo de una manera más personalizada, situación que incluso genera confianza en la ciudadanía, lo que de ninguna manera significa excluir responsabilidades del gobierno nacional.⁶⁵

Otros factores que han resultado exitosos es la coherencia entre política de seguridad y política urbana, así como el monitoreo del proceso basado en

⁶⁴ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), “*Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*”, Universidad Alberto Hurtado de Chile 2009, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1342/1/images/BGuiaprevencionlocalpoliticadecohesionsocialyseseguridadciudadana.pdf> 22-04-2020.

⁶⁵ *cfr.* “*Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*”

información pertinente, real y creíble lo que permea en la transparencia de sus resultados.

La prevención social apunta a las causas de la violencia y criminalidad, facilita la inclusión y cohesión social, la reinserción de los victimarios y la protección de las víctimas, no se limita a reducir los delitos a través de cambios en el entorno urbano, pues se focaliza al potencial o real delincuente o autor de conductas de riesgo, sean individuos o grupos, estudia solidariamente la criminalidad, entre los aspectos que considera son las políticas dirigidas a la inserción juvenil, a estrategias urbanas de inclusión a políticas de cohesión social y a reformas que apunten a erradicar la violencia de género y la violencia contra niños y jóvenes.⁶⁶

Para la implementación de políticas de prevención social y de la violencia, se han de abordar los distintos momentos y circunstancias en que se puede intervenir para tener claridad en los tópicos que habrán de proponerse, en la presente investigación los tipos de prevención social de la violencia que se pueden aplicar son *prevención primaria o universal*, en la que se plantean estrategias de intervención con la población en general para fortalecer los factores de protección, la *prevención secundaria o selectiva* cuya intervención es con el sector de la población que se encuentra en situación de riesgo⁶⁷ y la *prevención terciaria o indicada*, resulta trivial pues la disminución de la reincidencia en el caso del secuestro es incoherente con las sanciones impuestas a quienes lo cometen.

La prevención social es un paradigma que apoya al cumplimiento de uno de los objetivos de la criminología moderna de entre los que destacan: resocializar al delincuente, reparar el daño y prevenir el crimen concediéndole un lugar importante a la sociedad, como coproductora de la seguridad. Lo que sin duda constituye un enfoque más eficaz y satisfactorio acorde a las exigencias de un

⁶⁶ *Ibidem* “Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana” p. 29

⁶⁷ Secretaria de gobernación, “Hacia un modelo de relación gobierno-sociedad para la prevención social de la violencia y la delincuencia” Programa para la convivencia ciudadana, México, 2015, p 11 07-05-2020

Estado "social" y democrático de Derecho, sin olvidar que una eficaz política de prevención no es erradicar el crimen sino controlarlo razonablemente, pues pensar en su completa eliminación constituye un ideal utópico. ⁶⁸

La presente investigación está enfocada en abordar las políticas de prevención social de la violencia y de la delincuencia como uno de los objetivos de la criminología moderna, en su perspectiva de cooperación sociedad-gobierno en la coproducción de la seguridad ciudadana, y estrategias que mediante los planes estatales de desarrollo se han implementado en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán; ello con la finalidad de establecer cuáles son los factores de riesgo y condiciones estructurales que inciden en la comisión del delito de secuestro extorsivo o en su caso su control, y estar en posibilidad de establecer la realidad de su efectividad.

⁶⁸ García-Pablos de Molina, "*la prevención del delito en un estado social y democrático de derecho*" p. 82 http://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/11/3_LA-PREVENCION-DEL-DELITO.pdf 05-05-2020

CAPITULO II.

Revisión normativa del delito de secuestro y la política pública adoptada por el Estado mexicano para su combate.

2.1 Consideraciones

El derecho entendido como un saber, debe establecer dentro de sí mismo sus límites, puntualizar sus alcances, direccionar su rumbo, pero sobre todo tener fijo un objetivo, dentro del cual debe limitar a que individuos incluir y a cuáles no, y definir las conductas sobre las cuales centrarse, para evitar divago en su aplicación, se cita a Raúl Zaffaroni:

Son muchas las opiniones acerca del carácter del derecho. Por lo cual es preferible entenderlo como un saber que -al igual que todos- debe establecer sus límites (definir su *horizonte de proyección*) en forma que le permita distinguir el universo de entes que abarca y, por ende, el de los que quedan excluidos [...] siempre que se busca saber se persigue algún objetivo que, al menos en el caso de las disciplinas jurídicas en general y en el del derecho penal en particular, no puede ser la mera curiosidad. El objetivo o intencionalidad del saber (el *para qué* concreto de cada saber) es lo que le permite acceder al conocimiento de ciertos entes, pero siempre desde la *perspectiva* de esa intencionalidad, es decir, ensayar su *horizonte de comprensión* (o de explicación) de esos entes con ese particular interés.⁶⁹

La normatividad en lo tocante al tratamiento del delito de secuestro ha tenido a bien tomar el rumbo hacia la especialización en la materia, proyectando su ámbito de acción a individuos específicamente determinados que incurren en los supuestos que la misma ley establece, especialización cuya necesidad ha tomado incluso un parámetro globalizador, y que se ve materializado en la creación de la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo artículo 1º establece su objeto y es:

Establecer los tipos penales, sus sanciones, las medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades

⁶⁹ Zaffaroni, Eugenio Raúl, Derecho Penal, parte general, ed. Ediar, Buenos Aires Argentina 2002, 2ª Ed, p 3

Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley. ⁷⁰

Objeto que dista de lo que se interpreta con el contenido de la citada ley, y es el hecho de que las sanciones que prevé, anulan la posibilidad de que los infractores de la ley puedan acceder a la finalidad que el sistema penitenciario persigue tal como lo prevé el artículo 18 de nuestra carta magna, que es lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que este no vuelva a delinquir, pues más bien lo que evidencia es un enfoque de prevención especial negativa, con el que el legislador busca anular de la sociedad al sentenciado.

Resulta paradójico que con la finalidad de adecuar la legislación mexicana a los principios que rigen en materia de derechos humanos, por decreto de fecha 21 de abril de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2005, se suprimió la pena de muerte en el Código punitivo militar y se sustituyó por la pena de prisión de 30 a 60 años, sin embargo, hoy en día ha entrado en un periodo de crisis, en virtud de que se ha caído en el abuso de su aplicación, al imponer penas de prisión tan elevadas e incongruentes que condenan al delincuente prácticamente a morir en el encierro.⁷¹

Cabe aclarar, que con ello no se adopta la postura de total rechazo a la pena de prisión como herramienta en la que se apoya el Estado para garantizar la seguridad ciudadana y hacer imperar el orden, sin embargo, se está en lo cierto de que el abuso en su aplicación merma el respecto a los derechos humanos del ciudadano, lo cual es obligación internacional del Estado Mexicano⁷² aunado a que dicha sanción no contribuye en la reducción de la criminalidad.

⁷⁰ *cfr.* Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro

⁷¹ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000200019

⁷² Obligación que el Estado mexicano a adquirido derivado del movimiento internacional de los derechos humanos el cual se fortaleció con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Redactada como “un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”, en la Declaración, por primera vez en la historia de la humanidad, se establecen claramente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales básicos de los que todos los seres humanos deben gozar. Consecuentemente las normas fundamentales locales se han ceñido a seguir los parámetros de respecto a los derechos humanos plasmados en la misma comprometiéndose a su respeto y protección. La Declaración Universal, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, forman la llamada “Carta Internacional de Derechos Humanos”.

Es por lo anterior, que las decisiones de gobierno deben ceñirse al equilibrio entre luchar contra la delincuencia, proveer de seguridad a los ciudadanos, garantizar la reparación del daño a las víctimas y el respeto a los derechos humanos de las personas, sin menoscabar que a través de la seguridad pública el Estado provee de seguridad en su concepción genérica, la integridad y los derechos de las personas, en palabras de José Antonio González Fernández “las instituciones encargadas de la seguridad pública deben lograr un equilibrio entre la coerción y el respeto de los valores éticos tutelados por el derecho”⁷³

En ese sentido la lógica constitucional de la seguridad se ha direccionado hacia delegar la responsabilidad de la seguridad pública en los tres niveles de gobierno, centrándose en la colaboración interinstitucional y ciudadana como eje toral para su cumplimiento, sin embargo, no ha dejado atrás el uso de la pena de prisión como medio para combatir la criminalidad, pese a que de manera reiterada se ha verificado que la exageración en su aplicación para combatir el crimen no ha funcionado.

Por el contrario, uno de los factores que abona a combatir la criminalidad es la correcta aplicación de las disposiciones legales, “se ha demostrado que cuando se evidencia rapidez y efectividad en el funcionamiento de los aparatos judiciales y policiales hay mayor cohesión social y se fortalece la prevención del delito”⁷⁴

En consecuencia, atender la profesionalización de los servidores públicos encargados de procurar la seguridad, también es uno de los tópicos que deben adoptar las políticas públicas con las que se pretende atacar la delincuencia, y que deben ser impuestas en los diversos planes de desarrollo.

⁷³ consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf> p. 6 el 23-04-2021

⁷⁴ *Racionalización de la pena de prisión*, CNDH México, consultada en https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamento_20160331.pdf el 30-03-2021

2.2. Ordenamientos internacionales emitidos en lo tocante al secuestro.

La interpretación sobre la jerarquía normativa que ocupan los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano fue modificada en la resolución aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintidós de septiembre de dos mil cuatro. Abandonando el paradigma de la supremacía constitucional, acogiendo un nuevo criterio, en el que se considera que la Constitución Federal y leyes de ella emanadas, así como los tratados celebrados con países extranjeros por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión.⁷⁵

Jerarquía constitucional prevista en nuestra carta magna, en cuyo contenido se establece expresamente que la *“Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”* constituyendo a las autoridades la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, de conformidad con la constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.⁷⁶

La globalización y las ideologías que trae consigo, han encaminado las políticas del Estado Mexicano, para seguir el curso que los organismos internacionales han normalizado, *“Los tratados internacionales van marcando la pauta de la vida interna de los Estados y de su proyección al exterior”*.⁷⁷

Aunque más allá de lo anterior la base se sustenta en el orden público internacional cuyo cumplimiento ha sido de buena fe por parte de los sujetos de derecho internacional.

⁷⁵ Tesis: 1a./J. 80/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, p. 264

⁷⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la federación el 5 de federación de 1917, arts. 1º y 133º.

⁷⁷ Trejo, García, Elma del Carmen *“Los tratados internacionales como fuente de derecho nacional”* Servicio de investigación y análisis, Cámara de Diputados, 2006, p.18 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-01-06.pdf>.

2.2.1 Manual de lucha contra el secuestro de Naciones Unidas.

En materia de secuestro, a nivel internacional el Manual de lucha contra el secuestro, fue elaborado por un grupo de especialistas de varios países ocupados de la preparación y la lucha contra el secuestro, creado por iniciativa de la oficina contra la droga y el delito de Naciones Unidas en Nueva York en el año 2006.

Este instrumento tiene como objetivo principal preservar la vida de las personas, constituyendo con su contenido una guía de los conceptos, situaciones, medidas y procedimientos que giran en torno a la comisión del secuestro.

Busca alertar internacionalmente sobre el aumento exponencial del aludido delito, arribar a su comprensión y la necesidad de combatirlo, orientar a los entes normativos para la elaboración de políticas públicas que lo contrarresten; el manual promueve el intercambio de experiencias, recalca que la preparación mediante la prevención, la asignación de recursos, la planificación para casos imprevistos y la capacitación; son elementos todos ellos esenciales en toda actividad para combatir el secuestro, y hace especial reconocimiento de la importancia de la cooperación entre el sector público y el sector privado para neutralizar la comisión del ilícito.⁷⁸

Tópicos que sin duda resaltan que la coordinación, colaboración y apoyo internacional, son fortalezas con las que cuenta un Estado para atender este lacerante delito, y representan elementos que permiten ir un paso delante de los criminales.

⁷⁸ Manual de Lucha contra el secuestro, consultado en https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Publicacoes/Manual_antisequestro_ONU.pdf el 30 de marzo de 2021

Uno de los conceptos que aborda el manual, es la “Preparación” con la cual se debe hacer frente al secuestro de una manera preventiva, y se manifiesta estando alerta a las formas en que se puede presentar *“Para combatir el secuestro se requiere un enfoque estructurado, en forma de una estrategia nacional coherente... La preparación exige esencialmente mecanismos probados de coordinación, recursos suficientes y capacitación integral”*.⁷⁹

En ese sentido vale la pena decir que el Estado mexicano, si ha dispuesto recursos para la atención al delito y la capacitación a los operadores, ya que en los programas con prioridad nacional fijados en el año 2011 y 2015 tuvo a bien considerar la Instrumentación de la Estrategia en el combate al secuestro, y en los criterios de distribución de los fondos y subsidios en seguridad pública y justicia, entre otras variables se realizó en base a la incidencia delictiva y combate de los delitos de alto impacto como lo es el secuestro.⁸⁰

Sin embargo, la estrategia nacional, desde la perspectiva de política criminal, únicamente se ha centrado en el incremento de las penas, dejando a un lado el enfoque estructural en donde deberían apoyarse las medidas de prevención social.

Ahora bien, no se pasa inadvertido que el presente instrumento constituye una guía para entender de manera homologada a nivel internacional el tratamiento del delito de secuestro y los criterios que convergen a su alrededor.

⁷⁹ Manual de lucha contra el secuestro p. 19 consultado en https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Publicacoes/Manual_antisequestro_ONU.pdf el 30-03-2021

⁸⁰ El gasto público frente a los resultados en seguridad pública y justicia, INEGI consultado en http://en.www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825107260.pdf el 31-03-2021.

2.2.2 Elementos para una ley marco contra el secuestro, presentada por el parlamento latinoamericano y caribeño.

Otro instrumento internacional en el que se encuentran plasmados conceptos atinentes al tratamiento del delito de Secuestro es la “Ley Marco contra el Secuestro”, Ley modelo presentada por la Comisión de Seguridad ciudadana, y aprobada por el Parlamento Latinoamericano y caribeño, el 2 de diciembre de 2011 en Panamá⁸¹, a casi un año de que México hubiera aprobado la ley general de Secuestro, publicada en el diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2010, vigente 90 días posteriores.

El parlamento latinoamericano o Parlatino como se le conoce, es un organismo integrado por los parlamentos nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, México aprobó el Tratado de Institucionalización de Parlatino el 25 de noviembre de 1987 y lo ratificó mediante la publicación en el DOF el 04 de diciembre de 1987, fecha a partir de la cual se constituyó como país miembro.⁸²

Dentro de los propósitos que tiene el Parlatino subyacen en materia de seguridad:

“...Velar por el estricto respeto a los derechos humanos, contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y ambiental de los pueblos de América Latina y el Caribe; ... impulsar la armonización legislativa mediante la elaboración de proyectos de leyes modelo”.⁸³

⁸¹ <https://parlatino.org/leyes-modelo-aprobadas-por-el-parlatino/>, consultado el 2-04-2021

⁸² <https://parlatino.org/estados-unidos-mexicanos/> consultado el 2-04-2021

⁸³ <https://parlatino.org/historia-y-objetivos/> consultado el 2-04-2021

Es decir, la competencia del parlamento se encamina a realizar recomendación respecto de proyectos de leyes y el impulso de políticas públicas que orienten a los países miembros para la resolución de problemas que el mismo delimita, esta ley surge ante la creciente proliferación del secuestro en América Latina y las distintas connotaciones que el ilícito comenzó a presentar, las cuales lo hacían más difícil de controlar.

Dentro del contenido de la ley se advierte el reconocimiento de la diferenciación del delito mencionando el plagio “exprés” o “relámpago” y los secuestros de “alto impacto” con rescates de mayor exigencia económica y tiempo de privación de libertad; resaltan las características con las que catalogan al secuestro como un delito de los más atroces (ver supra pág. 6).

Este ordenamiento reconoce tópicos por *demás* explorados y comprobados, como las situaciones que generan el secuestro señalando a la impunidad, la corrupción, la proliferación de *infracciones* menores con evolución hacia delitos más graves (secuestro); al mismo tiempo que reconoce las políticas criminales fallidas dirigidas solo a la elevación de las penas, o a penalizar u obstaculizar el pago de rescates, sumado a la falta de denuncia de las víctimas y testigos, que solo constituyen violaciones a derechos fundamentales de las víctimas y ofendidos y de ninguna manera logran el fin que se busca.

Ciertamente la presente ley reconoce a la protección privada, como una de las medidas que pueden atenuar la incidencia del secuestro, más allá, se muestra de acuerdo con la necesidad urgente de abatir la incidencia e impunidad de los restantes delitos que en gran medida son la antesala por la que pasan los delincuentes que cometen el secuestro. Pero sobre todo esta ley se muestra conforme en que “La mejor medida para prevenir el secuestro es la impunidad cero”⁸⁴

⁸⁴ Ley Marco contra el Secuestro consultada en https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-contra-secuestro-pma-2-dic-2011.pdf consultada el 2-04-2021

En referencia a lo anterior, se sabe que el delito de secuestro que más lacera a la ciudadanía en nuestro país, es cometido de manera local más que internacional, ya que son casos nulos en los que los criminales que realizan este ilícito tienen proyecciones globales, sin embargo la importancia que revisten tanto la presente ley como la analizada en el punto anterior, reflejan en su contenido la intención de lograr una armonización legislativa, sumado al apoyo en el aporte de estrategias centrales para la atención del delito de secuestro que repercutan en la elaboración de políticas criminales de las naciones miembro, finalidades a las que obedece su creación.

2.3. Legislación Nacional que prevé la regulación del delito de secuestro.

A nivel nacional el secuestro reviste una especial importancia, incluso al verse reflejada en la reforma a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, publicada en el DOF el 08 de octubre del año 2013, en lo relativo a:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones”⁸⁵.

Reforma que vino a legitimar la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, ya vigente desde febrero del año 2011.

2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia de secuestro nuestra carta magna, concede atribuciones jurídicas a las autoridades operadoras del sistema de justicia en lo relativo al ilícito en comento, facultando al juez que atiende casos de secuestro, para ordenar de manera oficiosa la prisión preventiva, con lo cual se vulnera incluso el principio de presunción de inocencia prevista por el mismo ordenamiento jurídico en la fracción I del apartado B de su artículo 20 que textualmente señala que toda persona imputada tiene derecho “a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa...”

Si bien es cierto el imputado por algún delito tiene derecho a que se le haga del conocimiento quienes deponen en su contra, la carta magna en su artículo 20 condona a la autoridad de cumplir con ese derecho, al permitir que la víctima de secuestro mantenga en resguardo su identidad y datos personales.

⁸⁵ *cfr.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el tema de extinción de dominio la constitución la considera procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda considerarse y se encuentren relacionados con investigaciones derivadas de secuestro.

En ese tenor, es menester referir la dicotomía imperante entre la protección y respeto de los derechos fundamentales de los imputados y la vulneración de los mismos por parte de la ley suprema, que en apariencia obliga a que les sean respetados, al mismo tiempo que es permisible de su vulneración, es justamente ante la errada concepción del imputado que por un lado lo concibe como sujeto de derechos y por el otro lado como sujeto indeseable dentro de una sociedad quien no es merecedor del respeto a sus derechos de manera general.

2.3.2 Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro.

Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, la ley general surge en un contexto en el que en el País se venían presentando eventos recurrentes de secuestro carentes de solución, en los que habían fungido como victimas personas con cierta influencia y poder económico en el país, lo que desencadeno el hartazgo de la ciudadanía al ver que la impunidad en el castigo a los secuestradores estaba en su máxima expresión.

Para recrear el contexto que dio cabida a la emisión de la ley general en el año dos mil once, se traen a colación los casos de secuestro de mayor repercusión y trascendencia mediática en el país:

Paola Gallo

Paola Gallo Delgado acababa de cumplir 25 años de edad cuando el 16 de julio de 2000 sus secuestradores la sacaron de la casa de seguridad donde la mantenían desde hacía una semana y la arrastraron hacia un campo de futbol cercano, en Tepoztlán, Mor. De rodillas y con los ojos vendados, la ejecutaron con tres tiros de calibre 45 en la nuca. Su padre, el abogado Eduardo Gallo y Tello, acababa de pagar

más de 175 mil pesos por su rescate.⁴² Después de 11 meses de indagatorias y pesquisas, el padre de Paola logró, sin ayuda de la policía, localizar y entregar al homicida de su hija. Sin importar recursos ni tiempo, Eduardo Gallo fue perseverante y cumplió su promesa de capturar al asesino, Francisco Zamora Arellano, quien fue ubicado y capturado en Tultitlán, Estado de México.

Hugo Alberto Wallace

El 11 de julio de 2005 fue secuestrado el empresario Hugo Alberto Wallace Miranda por la organización delictiva conformada por César Freyre Morales, Jacobo Tagle Dobin, Juana Hilda González Lomeli, Alberto y Tony Castillo Cruz y Brenda Quevedo Cruz. Los plagiarios asesinaron el 12 de julio a su víctima, sin embargo entraron en contacto con Isabel Miranda, madre de Hugo, para exigir un rescate. Isabel Miranda inició una pesquisa desde el momento en que se percató de la desaparición de su hijo, la cual derivó en la captura de los plagiarios y que también realizó por su cuenta la señora Miranda de Wallace. El último de los secuestradores en ser detenido fue Jacobo Tagle Dobin, quien luego de cinco años de andar a salto de mata fue aprehendido gracias a la denuncia de su pareja sentimental, que lo reconoció. Cada uno de los secuestradores declaró con lujo de detalles la saña con la que fue ultimado y mutilado Hugo Alberto, y a lo largo de la investigación emprendida por la señora Miranda se logró acreditar el plagio de otras víctimas de esa banda.

Silvia Vargas Escalera

Silvia Vargas Escalera, de 19 años de edad, hija del empresario y ex director de la Comisión Nacional del Deporte, Nelson Vargas, fue secuestrada el 10 de septiembre de 2007 por la banda de Los Rojos; casi un año después, en agosto de 2008, sus padres decidieron hacer público el secuestro; en diciembre de ese año fueron hallados sus restos, en una casa de Tlalpan. El 26 de agosto de 2008 la señora Silvia Escalera, madre de la víctima, inició una campaña con espectaculares y desplegados para comunicarse con los secuestradores, a quienes les suplicó que le hicieran saber el paradero de la joven y les prometió que no habría represalias. “Por piedad, les suplico que me devuelvan a mi hija, lo único que me interesa es recuperarla. Quiero que sepan que el acuerdo sigue en pie, solamente devuélvanme a mi hija y ustedes obtendrán su recompensa”, imploró la madre en una carta pública.

Fernando Martí

El hijo del empresario Alejandro Martí, Fernando, fue secuestrado el 4 de junio de 2008 y las autoridades no han aclarado cuál es la banda que cometió el plagio, si la denominada “La Flor” o la de “Los Petriciolet”. Dos meses después, el 1° de agosto, su cuerpo fue hallado sin vida en la cajuela de un automóvil robado. Los estudios forenses de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal determinaron que el menor había muerto un mes antes. Junto al cuerpo del joven estaba una cartulina que decía: “por no pagar atentamente la familia”, aunque trascendió que ya se había pagado el rescate. También fueron localizados los cuerpos de su chofer y su escolta, quienes murieron estrangulados.⁴⁵ Ese año también se informó que, según Cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cantidad de secuestros denunciados aumentó 35% en 2007, respecto a 2006. Los informes de las procuradurías estatales enviados al sistema señalan que en 2006 se reportaron 325 plagios, mientras que en 2007 llegaron a 438, es decir, hubo un aumento de 113 casos denunciados. Expertos señalaron que la tendencia a la alza en este delito se mantuvo en 2008.

Diego Fernández de Cevallos

El 14 de mayo de 2010 fue secuestrado el ex candidato presidencial del Partido Acción Nacional, Diego Fernández de Cevallos, por un grupo que se hizo llamar “Misteriosos Desaparecidos”. El ex senador y polémico abogado desapareció cuando llegaba a su rancho La Cabaña, localizado en el municipio de Pedro Escobedo, Querétaro. Ante este hecho La Jornada se pronunció de forma muy crítica en uno de sus editoriales, al señalar que el hecho ocurrió en un contexto de profundo deterioro en materia de seguridad pública, en el que convergen las expresiones de violencia de las organizaciones criminales y la incapacidad de las autoridades de distintos niveles para contenerlas. La búsqueda del “Jefe Diego”, como también era conocido, se

extendió de manera oficial por todo el país, incluyendo hospitales, esto como resultado de una reunión sostenida entre el secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, y el gobernador de Querétaro, José Calzada Roviroso, quien anunció la integración de un grupo interinstitucional formado por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia de Querétaro, además de policías estatales y municipales. Tras siete meses de cautiverio apareció con vida Fernández de Cevallos, quien en teatral presentación ante los medios fomentó la duda de si el secuestro fue real o no; a la fecha no se han despejado ciertas inquietudes sobre quién pagó el dinero del rescate, cuánto se pagó, o si además de dinero los secuestradores pactaron su impunidad.⁸⁶

Hechos que permiten evidenciar la crisis de seguridad pública que se vivía en el país y la incapacidad de la autoridad para atender las exigencias de las víctimas que habían sufrido el plagio y asesinato de un familiar, sumado a que en su mayoría los anteriores casos fueron mediatizados sobresaliendo las atrocidades con las que fueron cometidos, lo que sin duda exigía un cambio de paradigma, una solución a la problemática, viéndose obligado el Estado Mexicano a emitir una ley que impusiera castigos ejemplares para quienes incurrieran en la comisión del secuestro.

⁸⁶ El Secuestro en México durante la primera década del siglo XXI, consultado en <http://bd.iib.unam.mx/secuestro/introduccion.pdf> el 5-04-2021

2.3.3 Ley General para la prevención social de la violencia y la de la delincuencia.

Legislación publicada en el Diario oficial de la Federación en fecha veinticuatro de enero del año dos mil doce, cuya creación obedeció a la promoción de la coordinación entre la federación, los estados, el distrito federal y los municipios en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia en el marco del sistema nacional de seguridad pública.⁸⁷

Para mejor entendimiento la propia ley define a la prevención social de la violencia y la delincuencia como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientados a reducir factores de riesgo que favorezcan la violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan, en ese tenor se entiende igualmente que la prevención social de la violencia y la delincuencia, son procesos de transformación y fortalecimiento individual, familiar y comunitario a corto, mediano y largo plazo, bajo la coordinación de los tres órdenes de gobierno, la participación de la sociedad civil organizada, instituciones académicas, iniciativa privada y medios de comunicación.

Esta legislación, así como promueve la coordinación, también la complementariedad entre las políticas públicas, programas y acciones de los distintos rubros como son justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, y resalta la importancia de la continuidad de las políticas públicas.

Resultando importante el contenido de su artículo tercero en virtud de que en él se establecen todos los tópicos viables a tomar en consideración para la elaboración de políticas públicas, programas y acciones.

Para tales efectos se instrumenta la creación de centros estatales de prevención del delito y participación ciudadana en las entidades federativas, en Tabasco la creación del Centro Estatal de prevención social del delito y participación ciudadana

⁸⁷ LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131569/Ley_General_para_la_Prevenici_n_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia.pdf

sumado a los objetivos ya esgrimidos también promueven en la sociedad factores que fomentan una cultura ciudadana de respeto a la legalidad.⁸⁸

2.3.4 Programa nacional para la prevención social de la violencia 2014-2018

Publicado en el diario oficial de la federación el treinta de abril de dos mil catorce, el programa nacional para la prevención social de la violencia tiene por objeto atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia, fortaleciendo el trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y organismos internacionales, puntualizando la importancia que reviste la participación de los municipios; para su análisis y atención parte de un diagnóstico objetivo de la violencia, la delincuencia y la percepción de inseguridad experimentados en el país a lo largo de los últimos años.

En el programa se reconoce que la prevención social requiere acciones de corto, mediano y largo plazo que generen cambios socioculturales que incidan en relaciones libres de violencia y delincuencia, alude a la importancia de la territorialidad o focalización, continuidad de las políticas públicas, proximidad, transparencia y rendición de cuentas e incorpora las perspectivas transversales de equidad de género; derechos humanos y cohesión social. Este programa privilegia la participación ciudadana.

Un tópico importante que aborda este programa es el que refiere a la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado en el que deben participar todos los actores sociales que tengan como encargo su atención. El enfoque preventivo asumido por el presente Programa plantea tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, cinco tipos de prevención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad.⁸⁹

⁸⁸ Periódico Oficial de la Federación, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/360002/Ext._124_Tabasco_.pdf

⁸⁹ Diario Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

En este programa quedo plasmada la obligación del Gobierno Federal, como responsable de guiar la política pública de prevención social de la violencia y la delincuencia en el país, y de manera coordinada con las entidades federativas, municipios y delegaciones articular diferentes programas de prevención social financiados por recursos federales como el otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN)⁹⁰ sin embargo y pese a la atención que en materia de recursos pudiera tener, sostiene de manera reiterativa la relevancia del fortalecimiento como persona, en el ámbito familiar y social, el mismo plan establece:

Finalmente, cabe destacar que hablar de prevención social de la violencia y delincuencia es hablar de procesos de transformación y fortalecimiento individual, familiar y comunitario, que permiten la convivencia pacífica, la vigencia de los derechos humanos, mejorar las condiciones de seguridad y elevar la calidad de vida de las personas. Para ello, es de suma importancia la participación de la sociedad civil organizada, las instituciones académicas, la iniciativa privada, los medios de comunicación y, de manera especial, de la ciudadanía.⁹¹

Del contenido de este documento se extrae la recurrente inmersión del tema de participación ciudadana para combatir la delincuencia, caso concreto mediante la prevención de la violencia y la delincuencia, en donde yace como núcleo la persona, su desenvolvimiento, confianza y certeza que se genera a consecuencia de pertenecer a un núcleo familiar fortalecido y su correcta participación en la vida social de un lugar.

⁹⁰ Diario Oficial de la Federación.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

⁹¹ *Ídem* Diario Oficial de la Federación.

2.3.5 Estrategia Nacional Antisecuestro y Plan Nacional de desarrollo emitidos en el periodo 2011 a 2019.

En el contexto que se venía presentando, en el mandato presidencial de Enrique Peña Nieto, la incidencia del secuestro iba en considerable ascenso, en el año 2013 ello se convirtió ya en un problema de urgente atención, “los secuestros pasaron de mil 407, durante 2012, a mil 695 en 2013”⁹², razón que hizo evidente y urgente la necesidad de implementar una estrategia adversa o complementaria enfocada en la atención del aludido ilícito, es por lo que el 28 de enero del año 2014 es presentada la Estrategia Nacional Antisecuestro, la cual “ desde su implementación en 2014, ha permitido una reducción del 21% en la incidencia del delito, con relación a los años 2011, 2012 y 2013”⁹³.

Dentro de la estrategia nacional antisecuestro el 29 de enero de 2014, en el Diario Oficial de la federación fue publicado el Decreto por el que se crea la coordinación nacional antisecuestro, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el objeto de coordinar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre las dependencias responsables de la seguridad pública del gobierno federal, gobiernos estatales, y del distrito federal⁹⁴.

La Coordinación Nacional Antisecuestro tuvo a bien basarse en diez principales acciones a saber son las siguientes:

- 1.- Inteligencia por encima de la fuerza.
- 2.- Fortalecer Unidades Antisecuestro en los 10 estados con más plagios. Para el cumplimiento de este punto, el gobierno fijó 5 prioridades:
 1. Que la PGR, junto con la Policía Federal y el CISEN evalúen todas las unidades antisecuestro, además de que las capacite y las certifique.

⁹² “Menos homicidios y más secuestros durante 2013: SNSP” consultado en <https://www.animalpolitico.com/2014/01/menos-homicidios-y-mas-secuestros-durante-2013-snsp/#axzz2rj5cOKVs> el 5 de abril de 2021.

⁹³ La Estrategia Nacional Antisecuestro ha permitido generar una tendencia a la baja del delito consultado en <https://www.gob.mx/segob/prensa/la-estrategia-nacional-antisecuestro-ha-permitido-generar-una-tendencia-a-la-baja-del-delito> el 6 de abril de 2021

⁹⁴ Diario oficial de la Federación, consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331083&fecha=29/01/2014 el 5 de abril de 2021

2. Homologar los protocolos de actuación policial, ministerial y pericial de las unidades antisequestro estatales y del DF con las Unidades Antisequestro de la PGR y de la Comisión Nacional de Seguridad.
 3. Adquirir equipo tecnológico y de inteligencia para las Unidades Antisequestro de las entidades.
 4. Que unidades de la Policía Federal y la PGR acompañen operativamente a las unidades locales antisequestro, en tanto éstas se consolidan y “comienza a disminuir sostenidamente la incidencia de secuestros en el país”.
 5. Promover la rendición de cuentas y transparencia de los fondos destinados a las unidades antisequestro.
- 3.- Ajustar el marco jurídico local a la legislación general
 - 4.- Creación de un Sistema Único de Análisis de Información
 - 5.- Campaña en medios de comunicación, con la finalidad de orientar sobre las acciones de prevención y promover la denuncia entre la ciudadanía.
 - 6.- Protocolo de atención ciudadana para el secuestro
 - 7.- Más controles internos.
 - 8.- Modelo de reclusión especial para secuestradores
 - 9.- Programas de atención a víctimas
 - 10.- Evaluación ⁹⁵

En ese tenor la estrategia nacional antisequestro, tomo en consideración aspectos importantes como lo fue la coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno, enfatizo la relevancia de la inteligencia en la investigación más que el empleo de la fuerza para esclarecer hechos criminales, implementando la sistematización de la información para facilitar su análisis, promovió el fortalecimiento de las unidades especializadas en el combate al secuestro a la par que puntualizo la rendición de cuentas en las actividades realizadas por estas, y la implementación de controles internos, cuyas actividades fueron ajustadas en los marcos jurídicos local y general, estrategia que resalto lo necesario que es la atención a víctimas para lo cual se implementaron múltiples medidas a su favor, un tópico importante que también se atendió fue la reclusión especial para secuestradores, pero sobre todo lo medular en esta estrategia fue la creación de la Coordinación nacional antisequestro, como ente regulador encargado de verificar el cumplimiento de lo estipulado en la misma.

⁹⁵ “Lo que debes saber de la nueva estrategia nacional antisequestro” consultado en <https://www.animalpolitico.com/2014/01/lo-que-debes-saber-de-la-nueva-estrategia-nacional-antisequestro/> el 6-04-2021.

En ese tenor, la estrategia adoptada con la creación de las Unidades especializadas en el combate al secuestro, permitió la atención profesionalizada tanto a víctimas de secuestro como al desarrollo jurídico de casos del aludido ilícito, y es que derivado de que este delito encierra complejidades tanto en la investigación, judicialización y tratamiento que los servidores públicos deben tener con las víctimas directas e indirectas cuando inician los procesos, en particular hacia la víctima, implica cuidado y respeto a su intimidad y protección a sus derechos evitando que sea de manera discrecional para evitar que se generen procesos de victimización secundaria.

Lo anterior aunado al contexto jurídico que se desarrolló ante las modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos en junio de 2011 así como la entrada en vigor de la ley general de víctimas en enero de 2013, ante lo cual fue oportuna la creación de un instrumento que regulara las actuaciones de los servidores públicos con la obligación de resguardar los derechos que establecen las leyes nacionales e instrumentos internacionales ratificados por nuestro país así como seguir en la medida de lo posible con las recomendaciones que los organismos internacionales han emitido, es entonces que fue elaborado el Protocolo nacional de actuación de atención a víctimas de secuestro cuyo contenido engloba las prácticas que de manera generalizada se deben realizar es decir enuncia los mínimos de actuaciones a realizar con el objetivo de preservar los derechos de las víctimas relacionadas con el secuestro.⁹⁶

Después de hacer referencia a los contenidos de las leyes que hacen referencia a la atención del delito de secuestro se arriba a la conclusión que existe una interrelación entre ellas y en gran medida se percibe que crean un ambiente de armonización jurídica en la materia, así mismo se resalta que el estado mexicano ha emitido instrumentos jurídicos direccionados a combatir el delito desde la perspectiva de su prevención.

⁹⁶ *cfr.* Protocolo nacional de actuación de atención a víctimas de secuestro

Pasemos al análisis de los ejes en materia de seguridad pública establecidos en cada uno de los planes estatales de desarrollo de los tres Estados elegidos, ejes que indudablemente repercuten en la atención y combate al secuestro, en virtud de que dentro de los temas que abordan es el correspondiente a la seguridad pública, al respecto toda vez que la temporalidad que en el presente estudio se estableció correspondiente al año 2011 a 2019, fueron considerados dentro de dicho periodo los siguientes planes:

Plan estatal de desarrollo Tabasco 2013-2018

Plan estatal de desarrollo Querétaro 2016-2021

Plan estatal de desarrollo Yucatán 2012-2018

Cuyo análisis será considerado para establecer los ejes discrepantes entre cada entidad, a fin de establecer cuáles son los que pudieran incidir en la contención del delito de secuestro.

2.4 Acciones estatales que inciden en el combate al delito de secuestro.

2.4.1 Plan estatal de desarrollo Tabasco 2013-2018

Dentro de la visión que se ve reflejada en el contenido de dicho plan establece alcanzar la condición de un Estado con alto grado de sustentabilidad alimentaria, tecnológica, productiva y ambiental; su misión está enfocada en procurar condiciones que aseguren una vida digna, procurar calidad en los sistemas de educación y salud, igualdad de género, respeto a los derechos humanos, al respeto al trabajo, vivienda, cultura, recreación, política, ambiental con prevención de riesgos.

En materia de seguridad las estrategias y líneas de acción fijadas son el establecimiento de programas de capacitación continua de servidores públicos, cursos de ética pública, responsabilidades administrativas y penales, técnica normativa, de adquisiciones y obra pública. Como estrategia transversal se fija el

alcanzar la seguridad de las personas a través de la educación y la construcción de ciudadanía fundamentada en una relación gobierno-sociedad, que privilegie valores y principios para la formación integral del ser humano.

Dentro de sus líneas trazadas convergen:

- Homologar el marco constitucional local con el federal.
- creación de empleos suficientes, remunerados y permanentes.
- desarrollo social justo que disminuya la desigualdad, pobreza, marginación e insalubridad.
- rescatar el campo.
- mejorar la calidad de educación.
- fomentar la cultura y deporte.
- combate frontal con resultados a la corrupción gubernamental, a la impunidad mediante sistemas de transparencia informativa, control y fiscalización de gasto público y redición de cuentas y sanción en caso de conductas indebidas.
- fortalecer el desarrollo político de tabasco sustentado en el Estado democrático y social de derecho, así como en la ética política y ética de la responsabilidad.⁹⁷

Dentro de este plan fue fijada la creación del plan político por tabasco, en cuyas líneas generales en materia de seguridad y justicia establece la coordinación intergubernamental federación-estado-municipio, así como garantizar institucionalmente la participación ciudadana en la prevención del delito y en la procuración e impartición de justicia, recuperación de espacios públicos, protección de la niñez y la juventud, convivencia familiar armónica, programas sociales de formación de valores entre otras líneas afines.

En ese tenor se considera que los ejes sobre los cuales se rige el plan son acertados en virtud de que atienden circunstancias estructurales como son la educación, salud, respeto a los derechos humanos, etc. sin embargo en materia de seguridad pública se aprecia la falta de una estrategia que atienda todas las circunstancias que convergen en dicha materia, pues la seguridad pública no se constriñe solo a la capacitación de los cuerpos policiacos, tan es así que el propio numeral 2 de la

⁹⁷ PLAN ESTATAL DE DESARROLLO TABASCO 2013-2018 consultado en https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/PLED2013-2018.pdf el 6-04-21.

ley general del sistema de Seguridad pública que a la letra establece:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan 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. ⁹⁸

Contenido que permite evidenciar que la seguridad pública es una materia que se debe atender de manera coordinada en los tres niveles de gobierno, y las acciones destinadas a prevenir, combatir, investigar y sancionar las conductas criminales que afecten las libertades y paz de la ciudadanía, en ese tenor el plan de desarrollo de Tabasco no considera todos esos factores.

2.4.2 Plan estatal de desarrollo Querétaro 2016-2021

Dentro de los ejes que yacen plasmados en el plan se resalta el eje número IV correspondiente a la Seguridad, dentro del cual considera que el componente vital para el desarrollo es la confianza en una convivencia social armónica, este eje busca el pleno respeto al Estado de Derecho, así como garantizar la seguridad y el acceso a la justicia, generando así las condiciones para el desarrollo humano integral de su población.

En este plan el gobierno se plantea como objetivo garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la seguridad y el acceso a la justicia de la población generando así las condiciones para su desarrollo humano integral, para lo cual las estrategias y líneas de acción son el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio pleno de los

⁹⁸ cfr. ley general del sistema de Seguridad pública

derechos humanos de los ciudadanos, la integración sistémica de la seguridad mediante la implantación de la cultura de prevención del delito, diversificar los mecanismos de prevención, establecer un modelo de operación profesional alineado al marco jurídico nacional, impulsar la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, garantizar la atención integral con enfoque restaurativo a las víctimas, implementar un modelo de reinserción social con respeto a los derechos humanos, impulsar la reingeniería tecnológica y administrativa de seguridad y justicia.

Otro de sus ejes lo dirigen a consolidar el sistema de justicia penal, acusatorio y oral con lo que se pretende combatir la impunidad fortaleciendo la cultura de la denuncia⁹⁹. Es decir, el plan de Querétaro toca temas relevantes en materia de seguridad, para lo cual lo importante es la forma en que se han de ver reflejadas las estrategias y líneas de acción a seguir.

2.4.3 Plan estatal de desarrollo Yucatán 2012-2018

El gobierno de Yucatán reconoce que su obligación es brindar certeza a los ciudadanos, que les proporcione tranquilidad para poder concentrar sus esfuerzos en proyectos de éxito, realización personal, prosperidad familiar y de su comunidad: los objetivos que se plantea en su plan son realistas la política social es orientada a la célula familiar en donde el individuo puede encontrar aseguradas sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación, formación de valores y principios.

En materia de seguridad ningún modelo de armonía, ninguna inversión por la convivencia social ofrece rendimientos sino existe seguridad jurídica, patrimonial y paz social.

⁹⁹ PLAN ESTATAL DE DESARROLLO QUERETARO 2016-2021, consultado en https://www.queretaro.gob.mx/BS_ped16-21/ en fecha 6-04-21

El gobierno lejos de criticar reconoce la situación privilegiada por los niveles de seguridad pública que los coloca a la vanguardia del país, tienen la oportunidad casi singular en todo México de concentrarse en las estrategias de prevención y no solo en las de combate frontal al crimen, se delega en las instituciones de seguridad y justicia la obligación de ser los guardianes y promotores de paz y armonía para todos.

La base de este plan son datos reales plasmados en estadísticas, en el año 2010 Yucatán obtuvo el primer lugar nacional en cuanto a ausencia de casos de secuestro, homicidios y robo de vehículo. En cuanto a número de elementos policiales Yucatán ha superado incluso parámetros internacionales pues hasta julio de 2012 contaban con 3.2 policías por cada mil habitantes colocándose por encima de la media recomendada por la ONU que es de 2.8, por lo que sus objetivos los centran en preservar los niveles de seguridad pública en el Estado y seguir manteniendo sus niveles positivos, complementando con el blindaje a la entrada de grupos delictivos provenientes de otras entidades.¹⁰⁰

Es decir lo que llama la atención de este plan, es que reconoce el trabajo realizado por la administración en el gobierno y los resultados positivos obtenidos, lejos de atacar y cambiar estrategia de acción se concreta en continuar con las acciones que han dado resultado, y el punto de inflexión lo visualizan en la seguridad pública y el número de elementos destinados para su desempeño, situación que se advierte diversa del resto de los Estados quienes en ese tópico no hacen referencia alguna.

Al respecto se considera un aspecto positivo para la eficacia de las políticas públicas, su mantenimiento o continuidad cuando los resultados son favorables para resolver la problemática para la cual fueron creados, en ese tenor es dable

¹⁰⁰ PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE YUCATÁN 2012-2018 consultado en https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2012_2018/PED_2012_2018.pdf el 6-04-2021

considerar el estatus constitucional de las políticas públicas cuando su grado de resiliencia es demasiado bajo, es decir la viabilidad de modificar la legislación para arribar a su continuidad. ¹⁰¹

¹⁰¹ Continuidad de políticas públicas Su constitucionalización importa, consultado en <https://www.scielo.br/j/dados/a/6VxSNmWDs3jWMTPHQpKMqCz/abstract/?lang=es#> el 6-04-2021

CAPITULO III.

Factores y variables que se presentan en los estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán, y su consecuente relación con el comportamiento del Secuestro.

3.1 Justificaciones que convergen en la selección de los tres Estados.

Derivado de las cifras aportadas por la asociación ‘Alto al Secuestro’ este delito tuvo un incremento a nivel nacional de 56.41% en la administración del presidente Enrique Peña Nieto; en 20 Estados de la República Mexicana, se presentó un aumento en su incidencia, y una disminución solo en 12 Estados, circunstancia que permite establecer que hay una disparidad con relación al comportamiento y atención de dicho ilícito a nivel nacional. ¹⁰²

Se hace evidente que es altamente probable que el secuestro se comete atendiendo a dinámicas regionales determinadas tanto por el contexto social como por la respuesta que las instituciones tienen ante la criminalidad. Surge por ende la necesidad de comprender y analizar los diferentes tejidos en los que se comete, para estar en posibilidad de identificar los factores que inciden en su comisión cuyo conocimiento permita abonar a la prevención del delito, tema por demás recurrido tanto por asociaciones civiles y autoridades que han tenido la iniciativa en el desarrollo de políticas criminales integrales y focalizadas ¹⁰³ cuya debilidad se centra en que no se atienden las causas sino las consecuencias.

Ante tal panorama se opta por comparar tres entidades, Querétaro, Tabasco y Yucatán, elección que obedece a dos circunstancias, por una parte, la dicotomía

¹⁰² <http://altoalsecuestro.com.mx/wp/wp-content/uploads/2018/11/Comparativo-Gobiernos.pdf> consultado 1-10-20

¹⁰³ <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/04/librolease-siquieregobernarensario-capitulo01.pdf>, p. 31 consultado 1-10-20

presentada entre Querétaro y Tabasco, y por la otra la nula comisión del secuestro en Yucatán, en el entendido de que Querétaro y Tabasco son entidades en donde convergen variables similares en tasa poblacional, economía, justicia y gobierno, pese a ello, en lo tocante al desarrollo del delito de secuestro hay una abismal disparidad, por un lado Tabasco ha tenido una constante en su incidencia en el periodo 2011 al 2019 reportando uno de los mayores números a nivel nacional es decir alrededor de 80 secuestros cometidos por año, por otro lado en el mismo periodo en Querétaro se han presentado en promedio 9.8 secuestros al año. ¹⁰⁴

Tabasco y Querétaro tienen una población que oscila entre los 2,000,000 de habitantes, con 17 y 18 municipios respectivamente. ¹⁰⁵ En lo tocante a su economía; las condiciones laborales son relativamente similares, la población ocupada con ingresos de más de 5 salarios mínimos fluctúa en poco más de 30,000 personas, cerca del 7 por ciento de la población manifiesta satisfacción con la vida, la tasa de desocupación ondula entre los 5 puntos en ambas entidades.

En el caso de las condiciones de seguridad y justicia, en medición de puntos se alude a que la incidencia delictiva en ambas es alrededor de los 4000 puntos, la prevalencia delictiva por cada diez mil unidades económicas es de alrededor de 3000 puntos, la confianza manifiesta hacia las instituciones de seguridad específicamente en la policía oscila entre los 50 puntos, la tasa de incidencia de corrupción en población de 18 años y más, es de alrededor de 20,000 puntos. ¹⁰⁶

El gobierno en ambas entidades del 2011 al 2015 estuvo a cargo del partido revolucionario institucional PRI, ya para el año 2019 el partido reformista y de izquierda MORENA toma el poder en Tabasco y de 2015 a la fecha en Querétaro la gubernatura está representada por el Partido conservador Acción Nacional PAN es decir en ambos Estados se ha presentado la alternancia política.

¹⁰⁴ <http://altoalsecuestro.com.mx/wp/wp-content/uploads/2018/11/Comparativo-Gobiernos.pdf> consultado 1-10-20

¹⁰⁵ <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=27> consultado 1-10-20

¹⁰⁶ <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=27> consultado 1-10-20

Ahora bien, desde una perspectiva referencial es de llamar la atención, la situación que ocurre en Yucatán, en donde en el mismo periodo (2011-2019), se ha mostrado una constante de ausencia de secuestros, circunstancia que obliga a analizar el contexto social, estrategias y política criminal adoptadas en esta entidad, siendo evidente que han resultado efectivas para el control del secuestro.

En ese tenor el estudio será basado en la recopilación de resultados estadísticos oficiales en el periodo referencial del 2011 a 2019, empleando un plan de estudio de variables descriptivas y explicativas asociadas con los aspectos sociales, de gobierno, de seguridad y justicia, que permean en los tres Estados y que convergen en el contexto en que se comete el delito de Secuestro, datos que serán enunciados, cuantificados y graficados.

Consecuentemente se procederá a su análisis comparativo e interrelación, mediante un análisis de coyuntura bajo circunstancias de tiempo y lugar, con miras a obtener datos significativos que establezcan cuál o cuáles variables explicativas de forma negativa, fomentan en mayor o menor medida la comisión del delito de secuestro.

3.2 Aspectos demográficos que permean en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán.

3.2.1 Población de los tres Estados

Las personas que habitan en un territorio pertenecen a un Estado y constituyen su población ¹⁰⁷

Un Estado puede ser entendido y se conoce a través de una serie de deducciones y reflexiones respecto de la convivencia y actividades de su pueblo. La interacción

¹⁰⁷ Jellinek, George, *Teoría general del Estado*, ciudad de México, Fondo de cultura económica, 2017, p. 378

ordenada entre los individuos y la voluntad para aceptar la dominación de una autoridad común obedece a una unidad de asociación organizada bajo el estricto cumplimiento de una constitución, en donde se plasman las condiciones y funciones de los órganos dispuestos a tal efecto, a lo que Jellinek denomina un Estado Moderno cuyas características esenciales son la "...unidad, su organización conforme a la constitución y la autolimitación del Estado frente al individuo..."¹⁰⁸, lo cual abona al éxito de sus fines, en este punto la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro es una de las varias herramienta con las que el Estado ha combatido el delito de Secuestro mediante el control social formal que impone para regir la convivencia entre la población.

Ahora bien, importante resulta que el Estado se imponga ante la población como importante es también que garantice a la misma su seguridad y libertad como su esencia fundamental, con las limitaciones que Locke postula, atinentes a la protección de la vida, la libertad y la propiedad en común. De todo lo referido se hace evidente que la población son, las personas quienes resienten los embates tanto de la eficacia como ineficacia del actuar de las autoridades en materia de seguridad, así como de la violencia generada por si, en virtud de lo cual se vuelve trascendente analizar la composición y funcionamiento de los individuos que en conjunto la integran.

Para lo cual en el caso de México, se han establecido diferentes mecanismos de Censos Nacionales realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios a cuyo cargo se encomienda normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, reglamentados por la Ley del propio Sistema Nacional, con la finalidad de mantener actualizado el conteo de población residente en el país, su estructura y principales características; datos cuyas utilidades son diversas, de entre las que se enuncian, el apoyo en la planeación de políticas públicas, la realización de investigaciones en el ámbito

¹⁰⁸ *Ibidem* p. 313

académico así como brindar a organizaciones y población en general un panorama de la realidad del país¹⁰⁹. Y en los cuales será basada la presente investigación.

Población en Querétaro.

De acuerdo con el censo 2010 en Querétaro, la población se integraba por 1 millón 828 mil habitantes, y según las proyecciones en el lapso de diez años se sumaron 472 mil personas, equivalente a un crecimiento del 25.8% de la población, lo que se traduce en el incremento de 47 mil 200 residentes cada año en la última década es decir 129 personas por cada día, o 5.4 individuos cada hora ¹¹⁰

Ahora bien, de los resultados de la encuesta intercensal 2015 realizado por INEGI, tomada como referente en virtud de ser la más actualizada dentro del periodo a analizar (2011-2019), se alude en forma particular a los resultados arrojados en Querétaro, cuya población se conformaba por 1,044,936 mujeres (51.3%) y 993,436 hombres (48.7%) haciendo un total de 2,038,372 habitantes (100%), de los cuales el 70% habitan en una población urbana, y el 30% en una rural, para determinar el tipo de población se considera el número de personas que en ella habitan, será rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes, y urbana en donde viven más de 2,500 ¹¹¹ total de la población que en su mayoría presenta una situación etaria de entre 20 y 24 años, reduciéndose considerablemente el número de habitantes a partir de la edad de 60 años.

El habitar en una zona urbana o rural, permite a la población percibir su seguridad de una manera distinta, en la rural la cohesión social es más arraigada, pervive la solidaridad y ayuda entre los individuos, en cambio en la urbana la modernidad antepone al individuo, lo que no es del todo malo pues ello ha dado paso al respeto y reconocimiento de los derechos humanos de cada una de las personas, sin embargo el riesgo es que un exacerbado entorno de individualismo pueda hacer

¹⁰⁹ *cfr.* Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

¹¹⁰ <https://www.eluniversalqueretaro.mx/metropoli/preven-23-millones-de-habitantes-en-el-estadopara-2020> (consultado 18-10-2020 20:53 hrs.)

¹¹¹ <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema> (consultado 18-10-20 20:53 hrs.)

que los sujetos se encierren en sí mismos sin visualizar las necesidades y carencias del resto de la sociedad, y con ello se produzca una considerable reducción de la cohesión social ¹¹².

Al respecto la tendencia de la población en Querétaro es la habitabilidad en zonas urbanas, lo cual provoca que a lo largo del tiempo se presenten fluctuaciones o modificaciones en el crecimiento poblacional, lo que se atribuye a múltiples factores, de entre los que convergen la mejora de condiciones en campos de nutrición, ciencia, tecnología, desarrollo social y económico, mejores sistemas de salud, condiciones óptimas de transporte, etc., lo que en general repercute en el incremento de la esperanza de vida, motivando al desarrollo de fenómenos de migración, natalidad y mortalidad.

La población aumenta en países y zonas menos desarrolladas en virtud de que la tasa de natalidad es superior a la de mortalidad. Es entonces que podemos establecer que, en Querétaro, la mayor parte de su población la constituyen jóvenes que habitan en zonas urbanas, quienes para el presente caso instauran un punto importante ya que la población de interés es precisamente de ese rubro etario, en virtud de que dentro del mismo se encuentran los sujetos que cometen el delito de secuestro ¹¹³.

Población en Tabasco.

Contrario al crecimiento que se pronostica en el Estado de Querétaro, en Tabasco la tendencia a la desaceleración de las proyecciones de crecimiento poblacional es a la baja hacia el año 2030, debido a factores de salud, urbanidad, homicidios y economía.

¹¹² Cohesión Social, <https://farodemocratico.juridicas.unam.mx/que-es-la-cohesion-social/> consultado 29-12-20.

¹¹³ Como ya se refirió en capítulos pasados la edad promedio en que los victimarios cometen el delito de secuestro oscila entre los 14 y 24 años de edad, tal como lo cita Castillo, Villalobos, Hernán *La Batalla contra el secuestro en México*, México, Flores 2019, p 66

El censo población INEGI de 2015 en Tabasco, da a conocer que esta entidad está conformada por 1,223,680 mujeres (51.1 %) y 1171592 hombres (48.9%) resultando en un total de 2,395,272 habitantes (100%), de los cuales el 57% radican en una población urbana, y 43% en una rural¹¹⁴, población que en su mayoría fluctúa entre los 0 a los 24 años, posteriormente se presenta una ligera reducción gradual hasta los 54 años.

Cabe destacar, que en el periodo que interesa para la presente investigación en su mayoría la población en Tabasco son jóvenes, grupo etario en el que es necesario poner especial interés en virtud de la participación que tienen dentro del desarrollo delincencial de un lugar, pues se han realizado diversos estudios que señalan que existe un estrecho vínculo entre la maduración psicológica y el abandono o desistimiento de las conductas delictivas. Estos estudios han encontrado que los sistemas cerebrales responsables de la autorregulación no maduran completamente sino hasta alrededor de los 25 años.¹¹⁵

Frente a lo anterior será importante garantizar aún más los derechos de las personas que concurren en este grupo evitando su segregación y etiquetamiento, y dotarles de un ambiente de certeza y seguridad que les apoyen en la toma de decisiones correctas. En ese tenor por cuanto hace al rubro de la seguridad en Villahermosa Tabasco, no se ha visto reflejada en el sentir de la ciudadanía pues consideran la ciudad en la que viven como insegura:

Es decir, la población de Villahermosa, siendo la Ciudad capital del Estado de Tabasco, constituye el termómetro que permite tener un panorama de lo que ocurre, y que en general da cuenta de que más del cincuenta por ciento de los habitantes de Tabasco considera al lugar en el que vive, como un sitio en el que no es seguro vivir.

¹¹⁴<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Tab/Poblacion/default.aspx?tema=ME&e=27> consultado 18-10-2020

¹¹⁵ Informe especial Adolescentes, Vulnerabilidad y violencia, Ciudad de México, p.22 consultado en http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/30101/Informe_adolescentes.pdf consultado 29-12-20.

Población en Yucatán.

Esta entidad federativa ha mostrado un crecimiento de la población, tal como lo corroboran los censos realizados en 2010, así como la Encuesta Intercensal de 2015; circunstancia a la que se suma que la esperanza de vida es mayor que el promedio a nivel nacional. INEGI 2015 arroja que la población en Yucatán se compone por 1,069,627 mujeres (51%) y 1,027,548 hombres (49%) con un total de 2,097,175 personas (100%), de los cuales el 84% habitan en población urbana y el 16% en rural¹¹⁶. La mayoría de los habitantes presentan una situación etaria de entre los 9 y 24 años.

De este modo los datos citados en líneas precedentes, relacionados con las otras dos entidades federativas, permiten visualizar que en Tabasco permea una desaceleración en su crecimiento cuyas causas pueden ser atribuidas a diversos factores que más adelante serán analizados; en promedio la situación etaria en las tres entidades es similar, atento a que la generalidad de habitantes tiene menos de 50 años quienes en su mayoría habitan en áreas urbanas.

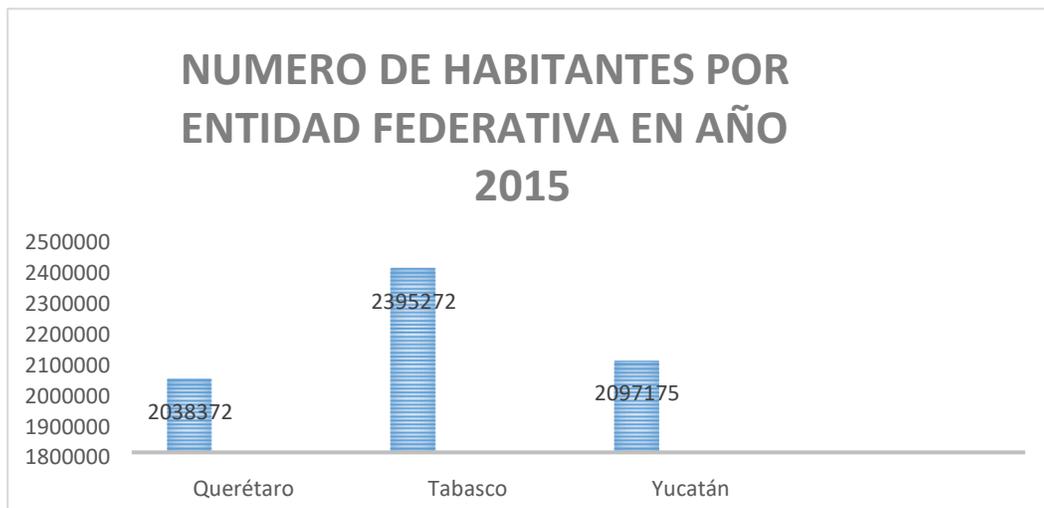
La colectividad que habita en las tres entidades federativas pertenecen al grupo de personas en edad de trabajar, lo que constituye un factor favorable, a decir de lo pronunciado por el fondo de población de las Naciones Unidas (UNFPA) respecto a que cuando existe una población en edad de trabajar, en número mayor al de personas jóvenes y de edad avanzada se dan las condiciones para un *dividendo demográfico*¹¹⁷, y si esos jóvenes son saludables, educados y con trabajo estable, pueden dinamizar el crecimiento económico en una generación, lo que a la postre permearía en definir las condiciones de vida en un lugar.

¹¹⁶ Datos aportados por la encuesta INEGI, consultada en <http://cuentame.org.mx/monografias/informacion/yuc/poblacion/default.aspx?tema=me&e=31> consultado 18-10-20

¹¹⁷ Es importante resaltar que aproximadamente la cuarta parte de la población mundial tiene entre 10 y 24 años de edad, en virtud de lo cual los logros de esos jóvenes serán los que definan el futuro. <https://www.unfpa.org/es/dividendo-demogr%C3%A1fico>, consultado 21-12-20.

De este modo se corrobora y se hace aún más evidente la importancia que implica enfocar la atención en las condiciones de vida de la población, en especial hacia los jóvenes, es decir invertir en ello el mayor esfuerzo, abarcando todos los ámbitos, y proporcionándoles las herramientas necesarias, incluyendo educación de calidad que les permita abrirse camino en el ámbito laboral, en el entendido de que las oportunidades de empleo sean respecto de trabajos remunerados acorde a las necesidades del trabajador, proporcionándoles el acceso a un salario mínimo vital con el que satisfagan sus necesidades.

Cabe destacar que en Tabasco es mayor el número de habitantes con respecto a las otras dos entidades, variable que permitirá abonar al análisis del comportamiento del delito de secuestro en relación con el porcentaje de incidencias de este.



Fuente: Elaboración propia con datos INEGI.¹¹⁸

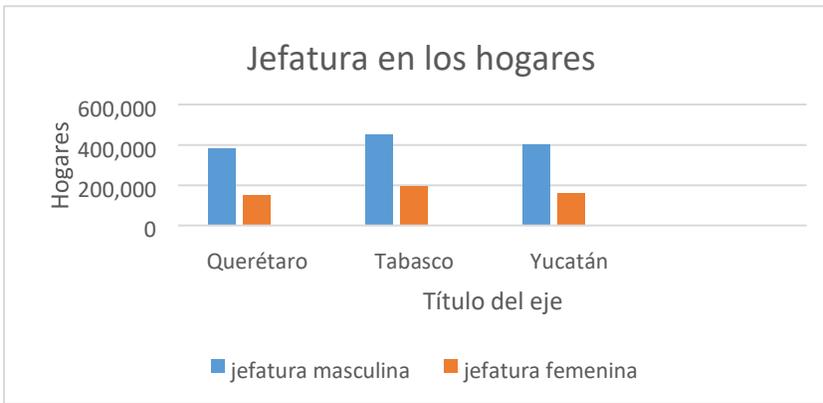
¹¹⁸ *cfr.* contenido <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=mdemo02>

A lo largo de la presente investigación ya se han referido ciertas circunstancias que describen a la población que habita en las tres entidades, tales como número de habitantes, sexo, edad; sin embargo resulta pertinente conocer otros indicadores para efecto de entender sus condiciones de vida, resultando necesario abordar rubros enfocados en la interacción entre sus miembros en sus hogares, de tal manera que se pueda comprender incluso desde una perspectiva de sus ideologías, lo cual continuará aportando conocimientos de las circunstancias que contribuyen a que el delito de Secuestro sea más o menos recurrente atendiendo al lugar.

De manera general se aluden los indicadores relativos a las características de hogares, obtenidos de la encuesta INEGI 2019 en virtud de ser la más reciente, por ende, permitirá concebir una interpretación acorde a las circunstancias actuales a las cuales se debe dar atención mediante políticas públicas focalizadas.

En ese tenor el indicador nos permitirá tener un panorama respecto al tamaño promedio de hogares es decir cuántas personas habitan por hogar, que porcentaje de ellos son conformados por familias y cuantos son unipersonales; cuantos hogares son dirigidos por la figura femenina y cuantos por la masculina.

De la interpretación de las cifras obtenidas se establece que los hogares que integran los tres Estados son habitados en promedio por 3.7 personas, de lo que se advierte que la mayoría de los hogares son reducidos, más del 80% son conformados por una familia y solo alrededor del 10% se componen por una persona; en relación con la dirección de las familias tanto en Yucatán como en Querétaro y Tabasco están a cargo de la figura masculina, en base a la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI ¹¹⁹

Resaltando con ello, que las condiciones en los hogares de los tres Estados son similares en el aspecto tradicional ya que la figura de la familia como núcleo de la sociedad impera en su base, direccionada por la figura masculina, sin que ello se discorra como la única opción para considerar a una familia como bien estructurada, en virtud de que el derecho de igualdad permite aceptar como viable la jefatura femenina en un hogar, pues el punto que se debe resaltar es la importancia de la familia como núcleo social, ante su referencia positiva desde la perspectiva del valor que representa para la formación de sus integrantes: “la familia es el lugar en donde se encuentran diferentes generaciones y donde se ayudan mutuamente a crecer y armonizar los derechos individuales con las demás exigencias de la vida social”¹²⁰.

En ese tenor este tópico no constituye una circunstancia que permita abonar a la discrepancia entre los índices de secuestro que se presentan en las tres entidades y sus diferencias en el comportamiento de este.

¹¹⁹ <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=22>. Consultado 30-10-2020

¹²⁰ La familia como base de la sociedad visto desde el matrimonio y las uniones de hecho en relación con la ley de sociedad de convivencia para el distrito federal, consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4488/15.pdf> Consultado 30-10-2020

3.2.2 Grado promedio de escolaridad.

Este rubro es muy importante, en virtud de que permite obtener datos respecto a la educación de una población en concreto, así como su desempeño social y familiar; tener acceso al conocimiento y aprendizaje incide en muchos aspectos, equilibra las disparidades sociales y culturales, enarbola los valores entre las personas, lo que a la postre genera su integración de una manera más sencilla.

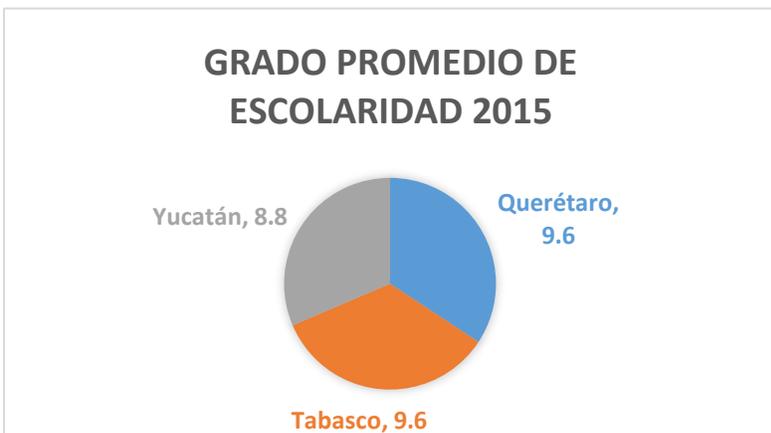
De manera evolutiva, a lo largo del tiempo el analfabetismo se ha reducido, sumado a que en gran medida los avances tecnológicos han logrado que la educación se disperse hacia más personas, tal como lo arroja el sistema de encuestas de población INEGI: “En México, en 45 años, el porcentaje de personas analfabetas de 15 y más años, bajo de 25.8% en 1970 a 5.5% en 2015, lo que equivale a que 4.7 millones de personas no saben leer ni escribir”¹²¹

En ese tenor, la educación debe seguir siendo prioridad para los gobernantes en turno, por una parte, porque pese a que se ha presentado una reducción del analfabetismo, este no se ha erradicado y por la otra porque el promedio nacional de escolaridad es de 9.2 grados resultando inferior al que se presenta en los países industrializados pues en estos el promedio de la población alcanza los 15 grados escolares.¹²²

¹²¹ <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P> consultado 19-10-20.

¹²² La Educación y el Grado de Escolaridad en México <http://www.inep.org/biblioteca/17-mexico-social/8-la-educacion-y-el-grado-de-escolaridad-en-mexico> consultado 19-10-20.

Por lo que hace a los tres Estados analizados en Yucatán el grado promedio de escolaridad es relativamente menor¹²³, en virtud de que oscila en los 8.8 años en promedio de estudio.



Elaboración propia con datos de INEGI ¹²⁴.

De la gráfica que precede, se resalta que estadísticamente la población que integra el Estado de Yucatán, a comparación de las otras entidades analizadas cuenta en promedio con menos años de estudio, correspondiendo a un indicador discordante con el nivel de incidencia del delito de secuestro, en virtud de que en este Estado es en donde menos secuestros se presentan al año.

La interpretación tan socorrida de que la educación influye en la concurrencia de delincuencia, al menos en la comisión del delito de secuestro es discordante en el estado de Yucatán.

¹²³ Cifras obtenidas de encuestas de INEGI en el año 2015, sin embargo, tanto en las actualizadas en 2020 si bien es cierto el grado de escolaridad satisfactoriamente se ha incrementado, en relación a los tres Estados Yucatán sigue siendo el más bajo, con 9.6, comparándose con Querétaro con 10.5 y Tabasco con 9.7, datos consultados en <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P> el 7-08-2021.

¹²⁴ <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P> consultado 19-10-20.

3.3 Tópicos del Gobierno imperante en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán.

3.3.1 Situación en materia de salud.

En el presente apartado se abordará un análisis de las condiciones de los servicios de salud que permean en las entidades federativas mencionadas a lo largo del presente trabajo.

El organismo de las naciones unidas en convergencia con nuestra carta magna ha determinado que la salud constituye un derecho fundamental inherente a toda persona, la cual debe ser garantizada por el gobierno, sin importar su residencia, posición social, situación económica, edad, sexo, religión, etc.¹²⁵ En este sentido resulta inconcebible que alguna persona pueda enfermar o morir solo porque carezca de recursos económicos o porque no pueda acceder a los servicios de salud que requiere, o que incluso para satisfacer tal necesidad tenga que incursionar en actividades ilícitas.

En consecuencia, surge la interrogante, respecto a cuáles son los alcances de la obligación del gobierno en su función de garante de la salud pública, cuyo cumplimiento recae en las instituciones públicas de salud; en virtud de lo cual se mencionan los dos aspectos que abarca, por un lado, el derecho a la salud y por el otro el derecho a su protección. En el presente caso la dirección que se sigue es enfocada hacia la protección social de la salud interpretada como acceso a los servicios de atención a la salud.¹²⁶

El derecho a la protección de la salud es entonces la dimensión específica vinculada al proceso gestado por la estructura normativa, las capacidades de recursos y las acciones realizadas por las instituciones públicas de salud en el ámbito personal y

¹²⁵ *cfr.* contenido <https://www.un.org/es/about-us>

¹²⁶ *cfr.* López, Arellano, Oliva, et al Coord. *Derecho a la salud en México*, México, Casa abierta al tiempo.

poblacional, para hacer efectivo y dar cumplimiento a ese derecho.¹²⁷

De lo que resulta evidente que garantizar el derecho a la salud depende de la convergencia de varios factores, desde el aspecto normativo, así como distintos complementarios que corresponden a la atención de otros derechos humanos fundamentales como: “el acceso al agua potable y saneamiento, a alimentos nutritivos, a una vivienda digna, a la educación y a condiciones de trabajo seguras”.¹²⁸

Pero en particular las acciones que han de realizar las instituciones quienes tienen el contacto directo con la población, será el punto de estudio, centrándose en comparar la calidad y condiciones en que cada entidad federativa proporciona el servicio de salud en las prácticas clínicas, tanto del IMSS, ISSSTE y Servicios de Salud Estatales y Seguro Popular.

Hay que hacer notar que mediante el decreto publicada el 29 de noviembre de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF)¹²⁹ se crea el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) y desaparece la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular; ahora el (Insabi) es el actual instituto encargado de garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos a toda persona sin seguridad. En virtud de su reciente creación y la paulatina adhesión de los Estados, se deduce la carencia de una evaluación en su desempeño, por lo que se toma como referente los resultados de evaluación del denominado Seguro Popular.

Las variables que se señalan son tocantes en gran medida a los indicadores relacionados con la atención hospitalaria, que abarcan tanto las condiciones

¹²⁷ López, Arellano, Oliva, et al Coord. *Derecho a la salud en México*, México, Casa abierta al tiempo, 2015, p. 261, consultado en <https://www.researchgate.net/project/Derecho-a-lasalud-en-Mexico>

¹²⁸ *cfr.* Organización mundial de la Salud <https://apps.who.int/mediacentre/news/statements/fundamental-human-right/es/index.html>

¹²⁹ *cfr.* Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2019

físicas de los inmuebles, trato y atención a los derechohabientes, información oportuna que se les proporciona, y la capacidad de los médicos que atienden.

A causa de lo ya referido se adopta la postura que emite la ONU respecto a la necesidad de una atención personalizada en el tema de salud “ la OMS defiende la idea de la atención centrada en la persona, que es la materialización de los derechos humanos en la práctica clínica”¹³⁰, lo que en gran medida incide en el trato oportuno y digno, que a la postre contribuye al sentir de seguridad en la población, reforzando el vínculo y compromiso que adquiere el individuo con los integrantes de la sociedad a la que pertenece.

A efecto de poder arribar a los resultados deseados se toma en consideración el contenido de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG 2019, de la que se extraen los datos que permiten estructurar una tabla cuya información corresponde al porcentaje de población de 18 años y más, que son usuarios de salud en las tres instituciones aludidas relativas a la atención durante el año 2019, a quienes se les realizan diversos cuestionamientos.

CIUDAD	QUERÉTARO			TABASCO			YUCATÁN		
	IMSS	ISSSTE	SEG.P	IMSS	ISSSTE	SEG.P	IMSS	ISSSTE	SEG.P
INSTALACIONES LIMPIAS Y ORDENADAS	71.3	61.1	79.4	83.3	75.6	75.9	74.6	85.6	75.5
ATENCIÓN SIN REQUERIMIENTO DE MATERIALES ADICIONALES	80.3	63.6		80.4	66.8		73.2	78.8	
TRATO RESPETUOSO	64.4	76.2	77.1	79.9	83.8	74.4	69.9	90.5	83.4
INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE SU ESTADO DE SALUD	64.2	64.5	77.7	75.8	77.9	74.1	71.8	85.5	86.3
MÉDICOS CAPACITADOS			73.6			66.5			77.5

Fuente: Elaboración propia de información extraída de ENCIG 2019 ¹³¹

¹³⁰<https://www.who.int/mediacentre/news/statements/fundamental-human-right/es/> consultado 24-10- 2020.

¹³¹ <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/> consultado 24-10- 2020

Enseguida se hace la comparación de porcentajes, de los cuales se puede advertir que en las tres entidades se presentan circunstancias acertadas en determinados rubros y desafortunadas en otros; en relación con la limpieza y orden en las instalaciones el ISSSTE en Querétaro presenta las peores condiciones, por el contrario, la misma institución en Yucatán logra circunstancias favorables.

Tema importante para los derechohabientes cuando asisten a una institución de salud, es la atención que en ese momento de vulnerabilidad requieren y el trato respetuoso, en ese tenor el ISSSTE en Yucatán arroja el mejor porcentaje, seguido del seguro popular en la misma entidad y en Tabasco.

El hecho de que los médicos estén capacitados para cumplir con las funciones encomendadas permite dignificar la profesión realizada en los servicios de salud y sobre todo enfrentar con conocimiento la problemática, rubro en el que el seguro popular en el Estado de Yucatán tiene ventaja en relación con los otros dos.

Tomando lo más importante se advierte que en Yucatán perviven mejores circunstancias en materia de atención a la salud, y de manera general en los tres Estados permea la problemática constante que incide en la afectación de manera individual en cada uno de los pacientes. ¹³²

¹³² *cfr.* información de ENCIG 2019 <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

3.3.2 Percepción de inseguridad.

El término “percepción” se define como “la sensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos”, o como “conocimiento, idea”¹³³, ante lo cual para efectos del presente apartado, la percepción se entiende como la sensación de saberse inseguro en determinado tiempo y espacio, lo cual obedece a dos dimensiones por una parte la cognitiva, de percibir a través de los sentidos que existe la probabilidad de ser víctima de un delito y por la otra la emocional que corresponde a la preocupación ante ello, en otras palabras, la consideración de pensarse vulnerable a ser víctima depende tanto de una subjetividad basada en la sola emoción, como de la conciencia de saber que permean condiciones estructurales que hacen proclive que ocurra o no un hecho delictivo.

En ambas dimensiones, convergen circunstancias que contribuyen a generar esa sensación, de entre las cuales se destaca la propia imagen del entorno, es decir del espacio físico en donde se vive, transita, trabaja, etc., del cual se tiene conocimiento a través de los sentidos y cuyo dibujo deviene del aspecto físico que imprime en los ojos de quien lo observa, que sin duda se encuentra influenciado por los medios de comunicación, ya que en gran medida son estos quienes determinan que espacios y territorios son catalogados como peligrosos.¹³⁴

De este modo se comienza a tejer una opinión que incide en la percepción que se tiene de ciertos lugares, y de las personas que ahí habitan, y no solo ello, pues es preciso mencionar que esas condiciones repudiables a los sentidos del hombre son también condiciones que crean conductas violentas y antisociales, citando a Pedro Fraile:

Es bien conocida la política de “tolerancia 0” de la que hizo gala el exalcalde de Nueva York Rudolph Giuliani en sus planes para acabar con la delincuencia en la ciudad. Su estrategia se basaba, parcialmente, en lo que se había popularizado como la teoría de

¹³³ Real Academia Española, Percepción, consultado en <https://dle.rae.es/percepci%C3%B3n> el 24-10- 2020.

¹³⁴ *cfr.* Fraile, Pedro, *La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio*

las “ventanas rotas” (broken windows) que, de manera muy sucinta, se podría resumir en los siguientes términos: pequeños desperfectos, faltas o alteraciones del orden, como ventanas o faroles rotos, ruidos incontrolados en la calle etc. crean una cierta sensación de ausencia de control que genera una espiral que tiende hacia el desorden y, posteriormente, hacia el quebrantamiento de la norma ¹³⁵.

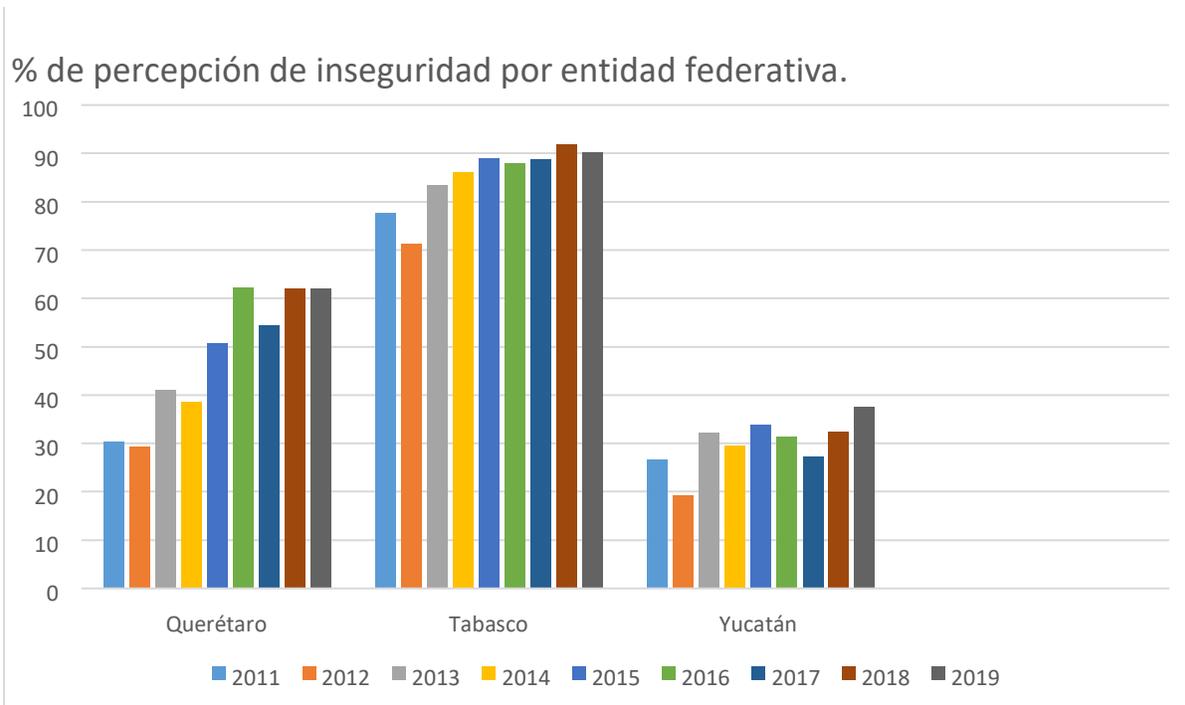
Ante tal panorama, la relación de la percepción con la materialización de la conducta criminal cobra sentido en la medida que ambas tienen su origen en la existencia de infraestructuras anómalas y desfiguradas; a contrario sensu, se atiende a que para lograr un resultado eficaz contra la delincuencia es necesario apelar por el mejoramiento de las condiciones físicas de las calles, los vecindarios, parques públicos etc. para evitar que se fomente la sensación de una supervisión débil, es decir, hay que hacer notar que un entorno ordenado y transparente hace pensar en una vigilancia eficaz obteniendo como resultado la disuasión de la trasgresión.

Ahora bien, la estadística de percepción sobre seguridad pública, nos permitirá obtener un panorama respecto a la distribución de porcentaje de la población de 18 años y más por entidad federativa según percepción de inseguridad en su entidad, con lo cual estaremos en posibilidad de seguir realizando el comparativo respecto de los tres Estados de la República Mexicana; estadística cuyo indicador corresponde al porcentaje de la población que se siente insegura en la localidad o colonia que habita en base a preguntas que al respecto les fueron formuladas conforme a la metodología elaborada y propuesta por la OCDE¹³⁶.

¹³⁵ Fraile, Pedro, *La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio*, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24562.htm>, consultado 10-11-20.

¹³⁶ Consejo de la organización para el desarrollo económico.

https://www.inegi.org.mx/contenidos/transparencia/contenidos/doc/c_autoeval.pdf consultado 10-11-2020.



Fuente: elaboración propia con información de INEGI. 137

Del contenido de la tabla que antecede, se interpreta que en el Estado de Yucatán durante el periodo de 2011 a 2019, han permeado condiciones óptimas para que los ciudadanos que ahí habitan tengan una sensación de mayor seguridad, por el contrario, en el Estado de Tabasco la percepción ciudadana de inseguridad es mayor, sin embargo, no debemos olvidar que la percepción refleja el sentir de las personas, que puede o no ser la realidad en números de criminalidad.

No obstante, lo anterior se analizará no solo la sensación de los ciudadanos que habitan en esas entidades federativas, sino de manera objetiva la tasa de incidencia delictiva en cada una de ellas, a efecto de establecer la relación que se torna entre la percepción y la materialidad real de los delitos.

¹³⁷ Encuestas de INEGI, visible en <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

Vale la pena decir que uno de los mecanismos de gestión policial que el gobierno implementa para incidir en la percepción que la ciudadanía tiene de la inseguridad es la “proximidad”¹³⁸, que constituye un modelo policial adoptada por algunos cuerpos policiales, que pretende propiciar que la seguridad se construya de manera colectiva, teniendo como prioridad a la ciudadanía y la percepción que esta tiene de las instituciones policiales, lo que a la postre puede llegar a generar confianza en la misma, desencadenando por ende que los policías tengan más conocimiento acerca de los conflictos reales que en materia de seguridad aquejan a la ciudadanía, promoviendo la denuncia y mayor participación en la investigación de los delitos, pero sobre todo que la imagen policial sea reconstruida propiciando que reciban un trato más respetoso y digno por parte de la población¹³⁹.

3.3.3 Incidencia delictiva.

La aplicación de la estadística constituye un valioso auxiliar en el análisis del fenómeno delictivo tanto a escala nacional, regional, estatal y/o municipal, lo que ha encaminado a la elaboración de políticas públicas para su atención.

Al respecto, en particular la estadística de incidencia delictiva que se produce con los datos reportados por las Procuradurías de justicia y fiscalías generales de las tres entidades federativas a analizar, referentes a los hechos presuntamente constitutivos del delito de secuestro que dan origen a averiguaciones previas y carpetas de investigación, servirá como base para tener un referente respecto a la

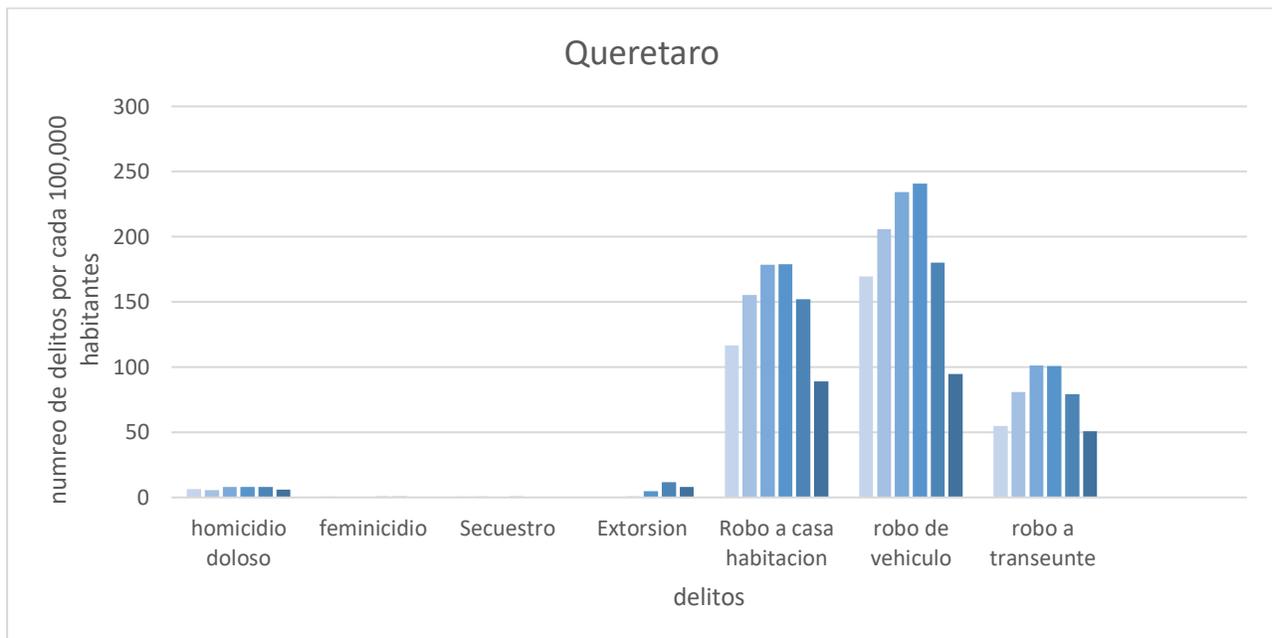
¹³⁸ Es importante considerar que para la implementación de este “modelo policial de proximidad” se requieren varios elementos como: - contar con apoyo político sustentable a una política de Estado no de gobierno en turno, invertir recursos en términos de infraestructura y formación profesional, coordinación estratégica para la cobertura de patrullaje, formación continua de los elementos policiales, registro de funcionarios, generar espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas, contar con una instancia de registro, diseño y evaluación a modo de observatorio, tener una interlocución y dialogo permanente con las organizaciones vigentes. Sin embargo, contar con todos estos elementos tampoco es garantía del éxito en la implementación de un modelo policial de este tipo ya que existen factores del contexto, políticos, demográficos, socioeconómicos, entre muchos otros, que impactan en el desempeño de los cuerpos policiales. Consultado de <http://www.seguridadneza.gob.mx/portal/files/experiencia.pdf> p 97,98. 31-12-20.

¹³⁹ Proximidad, <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/proximidad?state=published>, consultado 10-11- 2020.

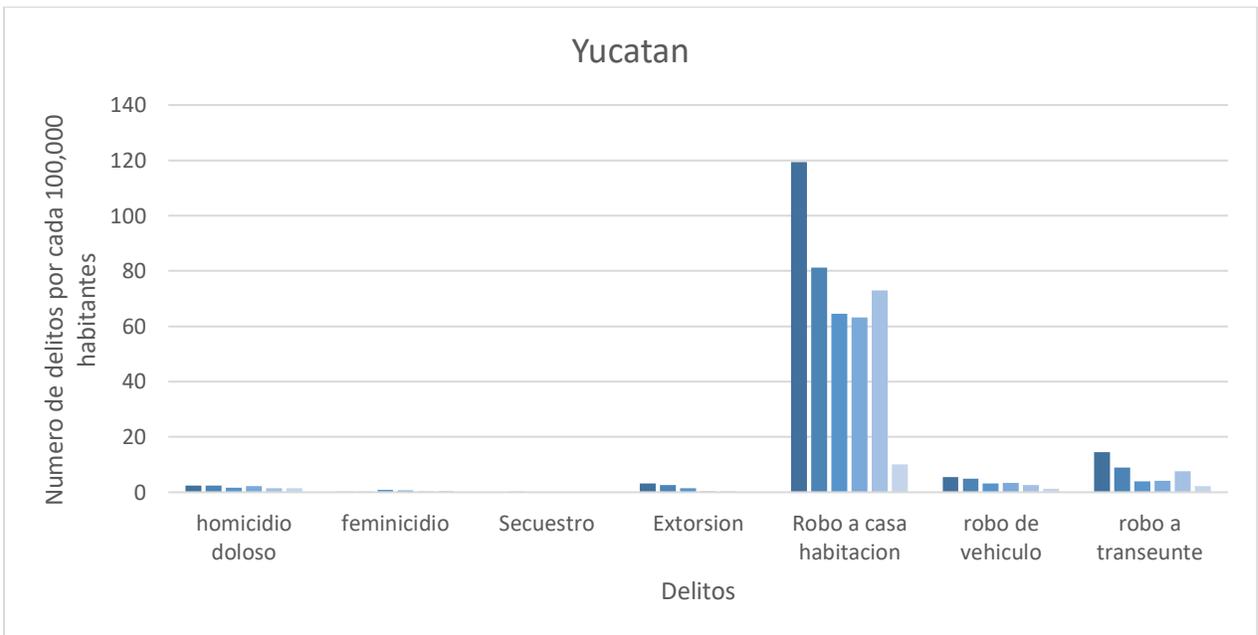
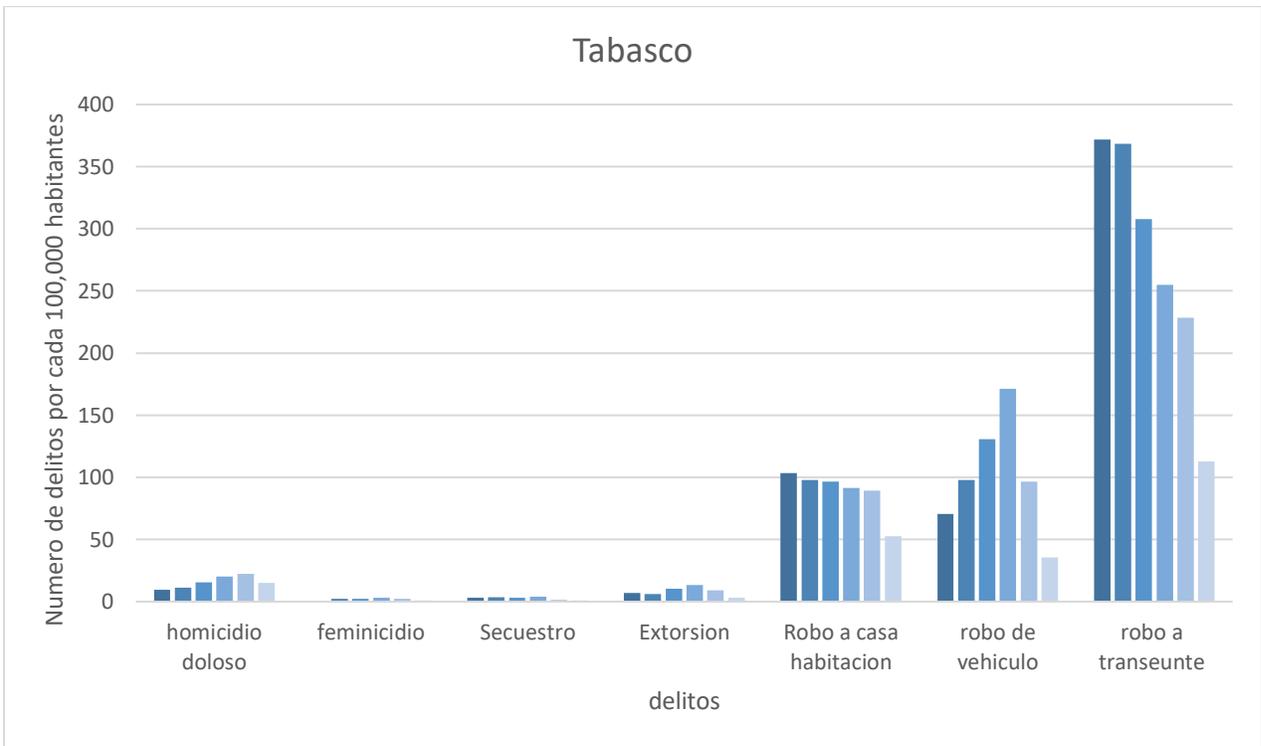
materialidad de delitos que se cometen y su vinculación con la percepción de inseguridad que tiene la ciudadanía.

Antes que nada, se aclara, que la estadística delictiva que se toma como referente es la emitida por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,¹⁴⁰ en virtud de que para su realización subyacen la aplicación de métodos y modelos estadísticos previamente aprobados por la norma técnica del INEGI.

En ese tenor a continuación se grafican tanto las cifras de la incidencia del delito de secuestro, y su comparación con las cifras de delitos concurrentes reportados en cada una de las entidades federativas (Yucatán, Querétaro y Tabasco) por cada 100,000 habitantes en los años 2015 a 2019.



¹⁴⁰ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública Incidencia delictiva, Secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública, <https://drive.google.com/file/d/1sNk6U1ryemOBLrigHOUUvko6DiFLSdPs/view> consultado el 15-11-2020.



Fuente: Elaboración propia con información de estadísticas del secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.¹⁴¹

¹⁴¹ Incidencia delictiva, Secretariado ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública, <https://drive.google.com/file/d/1sNk6U1ryemOBLrighHOUUvko6DiFLSdPs/view> consultado el 15-11-2020.

Una vez que se procedió a graficar las estadísticas, se realiza la vinculación entre la percepción ciudadana de inseguridad, la incidencia delictiva de delitos en general y la incidencia delictiva del delito de secuestro en las tres entidades federativas, previo análisis comparativo entre los tres Estados, se establece que existe una ligera coincidencia entre la incidencia delictiva de delitos diversos y la percepción de inseguridad, es decir la población que habita en Tabasco fundamentalmente percibe su territorio como inseguro en virtud de que efectivamente se cometen mayor número de ilícitos ahí, incluyendo el delito de secuestro.

Por el contrario, en Querétaro pese a que la incidencia delictiva de delitos diversos es similar a la de Tabasco, paradójicamente la población ahí tiene una percepción de inseguridad más reducida, ante lo cual se presume que en Querétaro convergen escenarios que permiten a sus habitantes tener la sensación de mayor bienestar, lo cual incluso resulta discordante con la situación delictiva imperante, pues la cifra de delitos cometidos es elevada.

Baste como muestra, el fenómeno que ocurre en Yucatán, en donde si bien es cierto la incidencia delictiva es ligeramente menor en correlación con las otras dos entidades, cierto es que la percepción de inseguridad si es considerablemente más reducida, lo cual puede obedecer a que al menos lo que respecta a la incidencia del secuestro es casi nulo. Cabe destacar entonces que las personas que ahí habitan se sienten seguras derivado de múltiples factores que impactan en su percepción, sea por idiosincrasia, la cohesión social, el control social formal o informal, las políticas públicas emitidas por el gobierno, etc.

Constituyendo igualmente un punto relevante el análisis del número de secuestros en comparación el resto de delitos concurrentes que se presentan en cada entidad federativa, el cual es totalmente discordante con la incidencia de delitos como los robos cometidos en sus diversas modalidades, sin embargo el tratamiento que se le da al secuestro obedece más a la grave laceración que produce en la vida y salud de los ciudadanos así como la influencia que las víctimas han ejercido, que al número de ilícitos que ocurren.

3.3.4 Cifra negra proyectada hacia el delito de secuestro.

A lo largo del desarrollo del presente capítulo se ha abordado el análisis de las estadísticas de percepción ciudadana de inseguridad e incidencia delictiva, lo cual nos ha permitido tener un panorama de que, el sentir de las personas con respecto a la vulnerabilidad de su seguridad no es objetivamente coincidente con las cifras de delitos que realmente ocurren, en particular el delito de secuestro en las entidades de Querétaro, Tabasco y Yucatán.

Aunado a lo anterior, surge un término que nos recuerda que las cifras de incidencia delictiva no son por sí solas un parámetro tajante para medir la delincuencia que se presenta en un territorio determinado, pues deben ser analizadas desde la óptica confluyente con las cifras de los delitos que se cometen y de los cuales no se inicia investigación ministerial.

De este modo aludir al análisis de la cifra negra¹⁴², sin lugar a duda es un reto complejo, pues si bien es cierto el INEGI arriba a ella mediante la solución de algoritmos basados en la obtención de variables y construcción de indicadores a partir del cuestionario¹⁴³, cierto es también que hay un sinfín de información que se deja de analizar.

Por mencionar ciertos datos que no se toman en consideración, se alude a la información con que cuentan las corporaciones policiales principalmente las municipales, quienes en el mayor número de casos son los primeros en tomar conocimiento de los hechos, esta información se pierde cuando las víctimas no denuncian formalmente, pues las corporaciones policiacas carecen de mecanismos legales que permitan resguardarla para posteriormente sacarle utilidad.

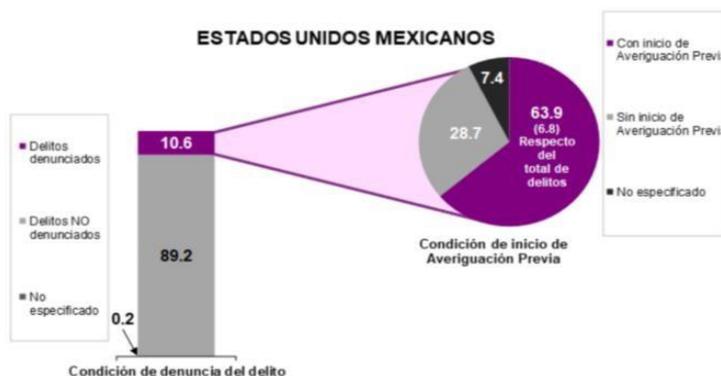
¹⁴² El secretariado Ejecutivo del sistema de seguridad Nacional llama cifra negra a la cantidad de delitos que se cometen y que la autoridad desconoce. <https://www.gob.mx/sspc/prensa/presentan-sspc-sesnsp-sistema-multifuentes-para-la-incidencia-delictiva?idiom=es> consultado 23-11-2020.

¹⁴³ http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/23_analisisinegi.pdf consultada 23-11-2020.

Aunque pudiera parecer un sinsentido el preservar la información que se obtiene tanto de los reportes policiales como las llamadas de emergencia y denuncias recibidas a través del 911, 089 u otros números locales, no lo es, por el contrario, la utilización de todos esos datos fidedignos, pudiera permitir fortalecer y hacer más asible la obtención de resultados que miden la cifra negra¹⁴⁴ en un lugar y momento determinado.

Desafortunadamente el desperdicio de estos datos no solo inciden en la subjetividad de la cifra negra pues también afectan en gran medida a los ciudadanos a quienes se les deja en el limbo su derecho a gozar de seguridad bajo la implementación de políticas concretas con bases sólidas de cifras más apegadas a la realidad, situación que igualmente repercute en el desempeño de las funciones a cargo de las instituciones dedicadas a la preservación del orden y seguridad derivado de la falsa idea que pudieran tener de lo que realmente ocurre.

Ante tal circunstancia y derivado de las cifras obtenidas del ENVIPE 2019, que son las estadísticas más recientes con que oficialmente se cuenta para analizar este fenómeno, en el año 2018 a nivel nacional se estima que se denunciaron 10.6% de los delitos ocurridos, y de ese porcentaje solo en el 63.9% de los casos se dio inicio una averiguación previa o carpeta de investigación.



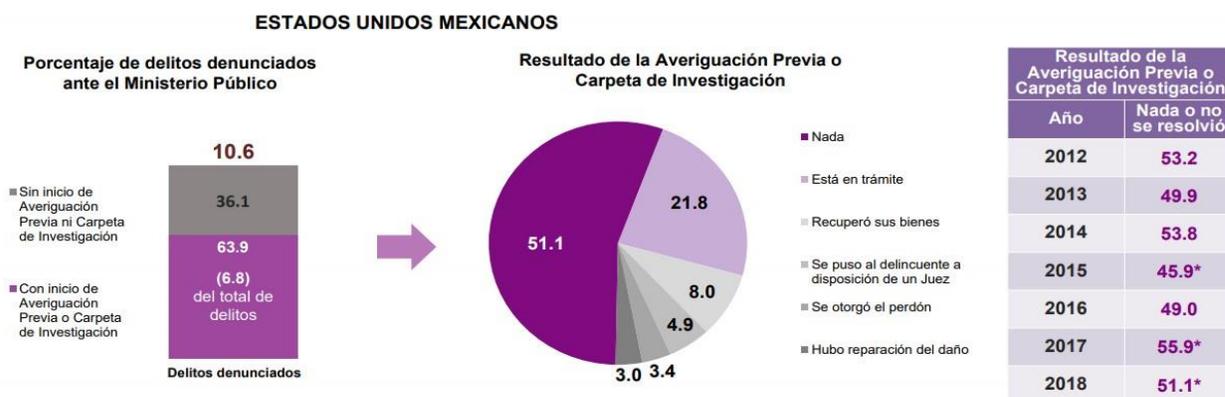
Fuente: Grafica obtenida de ENVIPE¹⁴⁵

¹⁴⁴ <https://www.mexicoevalua.org/si-se-puede-penetrar-en-la-cifra-negra-del-crimen/> consultada 23-11-2020.

¹⁴⁵ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf consultada 23-11-2020.

Esta alarmante problemática nos permite tener evidencia que de los casos que realmente ocurren, solo una minoría son denunciados es decir los que son registrados e investigados, los demás casos no pasan ni siquiera por la primera etapa de acceso a la justicia, trayendo por ende aparejada la restricción del derecho de acceso a la justicia a las víctimas del delito.

Escenario que se agrava aún más, si analizamos que de ese 63.9% de casos en que se inicia investigación ministerial, en el 51.1% no pasó nada o no se continuó con la investigación, es decir en menos de la mitad de los asuntos en que se denuncia se imparte justicia.



Fuente: Grafica obtenida de ENVIPE 146

Situación ante la cual acceder a la justicia se vuelve una utopía que pudiera representar un camino arduo y complejo para cualquier ciudadano, y ello ha sido una constante a lo largo de los años; la apatía de las víctimas por denunciar, obedece a muchos factores, algunos atribuibles a la autoridad en los que convergen: el miedo a ser extorsionados, pérdida de tiempo, tramites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad, actitud hostil de la autoridad, etc. o por causas diversas que pueden ser: miedo al agresor, delito de poca importancia, ausencia de pruebas, etc. A nivel nacional, la pérdida de tiempo constituye la causa por la que no se denuncia en un 31.7% de los asuntos. ¹⁴⁷

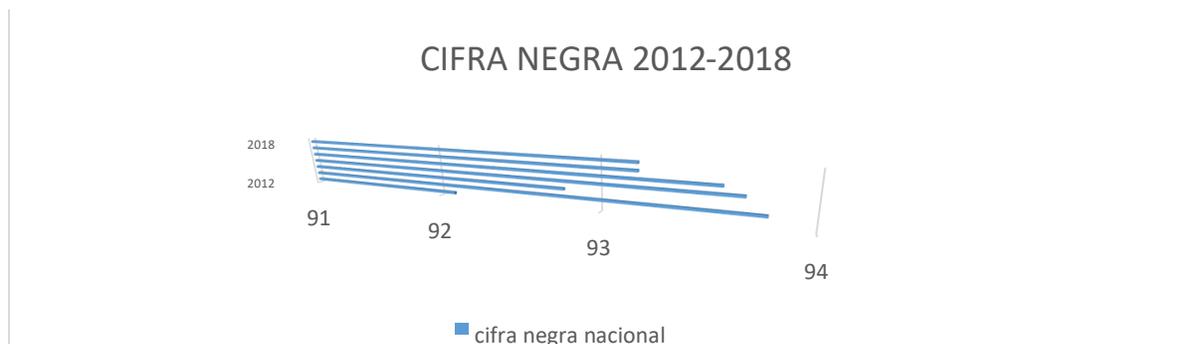
¹⁴⁶https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf consultada 23-11-2020.

¹⁴⁷ *Ídem* Envipe

Aunado a la ausencia de denuncia están las cifras manipuladas a conveniencias políticas, circunstancias que devienen en cifras irreales, lo que genera que las entidades y municipios reciban presupuestos desequilibrados con las necesidades reales, es decir se vuelve un círculo vicioso, dentro del cual la delincuencia aumenta y los medios para combatirla disminuyen.

En el delito de secuestro además de los factores ya citados, ocurren circunstancias anexas que en gran medida orillan a las víctimas a no denunciar, ello obedece al miedo que el agresor impone a la víctima al proferirle amenazas constantes durante el tiempo de cautiverio.

En pocas palabras esta situación que no ha sido contrarrestada mediante la elaboración de políticas públicas o estrategias de gobierno que promuevan la cultura de denuncia entre la sociedad, pues desde años atrás se presentan estas cifras alarmantes, lo que se ilustra en la siguiente gráfica.



Fuente: Grafica obtenida de ENVIPE 148

En ese tenor, si bien como lo demuestran las estadísticas en su mayoría los motivos que originan la falta de denuncia son atribuibles a la autoridad, cierto es también que el promover la cultura de la denuncia ha sido un tema en el que el gobierno ha intentado implementar soluciones.

¹⁴⁸https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf consultada 7-12-2020.

Por mencionar algunas, la denuncia vía telefónica a través de las líneas 088, 089 y el 911, así como páginas electrónicas de las autoridades de justicia para realizar las denuncias en línea, la promoción a través de los medios de comunicación para crear consciencia de denuncia en la sociedad; sin embargo pese a lo anterior la intención gubernamental no surte efectos en virtud de que las víctimas carecen de interés en llevar a cabo el proceso de denuncia, ante lo cual se han de considerar las situaciones a mejorar, como el cambiar la imagen del ministerio público y agilizar y sensibilizar la atención, erradicar la corrupción, entre otras.¹⁴⁹

Al hablar de promover la cultura de la denuncia, de manera general se piensa que es responsabilidad única y exclusiva de la autoridad, sin embargo si entendemos que “Denunciar - en un sentido amplio -, es poner del conocimiento de alguna autoridad estatal los actos o hechos que transgreden el orden normativo que está obligada a velar”¹⁵⁰, subyace la obligación del ciudadano de hacer del conocimiento el hecho del que fue víctima, es decir en la impunidad confluyen la participación de ambas partes.

No por ello se minimiza la gran responsabilidad que tienen las instituciones de procuración de justicia, vale la pena decir, que en los últimos años ha constituido el “talón de Aquiles”¹⁵¹ del sistema de justicia penal, tema por demás comprobado y discutido. Ante lo cual se apela por la necesidad de un cambio de paradigma en la discusión respecto al derecho de acceso a la justicia que tienen los ciudadanos, al que la ONU considera como un principio básico del Estado de derecho¹⁵², en ese tenor se visualiza el enfoque hacia la participación ciudadana, en sus diversas modalidades tanto institucionalizados como no institucionalizados, al respecto;

¹⁴⁹ consultado en <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/por-que-los-mexicanos-no-denunciamos/>

¹⁵⁰ <http://www.gobernantes.com/letras/2011-08-25/letras/16.pdf> (consultado el 7-12-2020)

¹⁵¹ El talón de Aquiles es una expresión que se emplea para referirse a la parte débil o vulnerable de una persona o cosa. https://es.wikipedia.org/wiki/Tal%C3%B3n_de_Aquiles Consultada el 7-12-2020.

¹⁵² <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-lawinstitutions/access-tojustice/#:~:text=El%20acceso%20a%20la%20justicia,de%20la%20adopci%C3%B3n%20de%20d ecisiones.> Consultada el 7-12-2020.

La participación ciudadana es el conjunto de actividades a través de las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos¹⁵³.

Evidentemente, la pieza fundamental es el ciudadano, de tal suerte que su incursión de manera más activa en los temas de seguridad aporta grandes avances, ya sea a través de modelos de comités ciudadanos, asociaciones civiles, etc. en algunos Estados como Morelos el comité de participación ciudadana del sistema anticorrupción fungen como orientadores y brindan apoyo a los denunciantes, herramientas que de manera positiva incentivan la confianza en las instituciones. Vale la pena decir que ello siempre debe ser un trabajo coordinado y en conjunto sociedad y gobierno, es decir el gobierno no debe dejar perder su autoridad y presencia, pues de lo contrario esta ausencia de legalidad y justicia lleva al riesgo del surgimiento de las policías comunitarias y grupos de autodefensa, ante la incesante desesperación ciudadana por enfrentar la inseguridad, lo que inminentemente conllevaría a una ruptura del estado de Derecho.¹⁵⁴

¹⁵³Art. 3 de la ley de participación ciudadana de Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el 12 de agosto de 2019.

¹⁵⁴ consultable en <https://cpcseamorelos.org>

3.3.5 Contexto político-social en los Estados de Querétaro, Tabasco y Yucatán en el periodo de 2011 a 2019.

El propósito que se persigue en el presente apartado es situar en el tiempo y lugar la fuerza política que imperaba en cada uno de los Estados, y si la proyección de sus principios de doctrina tuvo repercusión, en la elaboración de políticas públicas que visualizaran el combate al secuestro como uno de sus objetivos.

Se parte de conceptualizar la idea de “política”; existen muchas definiciones al respecto: “Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”, “arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado”¹⁵⁵ sin embargo son definiciones que no expresan por si mismas lo que la real concepción de la palabra implica y lo que su espíritu conlleva, en razón a lo que algunos de los principales filósofos políticos de todos los tiempos han dicho sobre el buen gobierno y la política.

Es decir, en la actualidad, se han tergiversado los verdaderos ideales de la política, ya sea por errores teóricos, confusiones de ideas, costumbres mal encaminadas, o simplemente porque el paso del tiempo trae aparejadas distorsiones en la memoria, y que esto ha traído consigo que cada sistema de gobierno persiga ideales distintos que concretamente no son el bien común y peor aún no clarifican los proyectos y procesos a seguir para lograrlos.

Visión notable fue la que Platón, Sócrates y Aristóteles tenían de la política, y para quienes esta concebía una clara finalidad ética: “hacer al hombre mejor, más feliz y un ciudadano Pleno. Política y moral formaban juntas “la filosofía de las cosas humanas”, y la relevancia de ello en la idea de un buen gobierno como el encargado de conducir a una comunidad hacia metas deseables de bienestar común¹⁵⁶. Ahora

¹⁵⁵ Real Academia Española, Político, consultado en <https://dle.rae.es/pol%C3%ADtico> consultado 4-01-21.

¹⁵⁶ Suarez Iñiguez, Enrique, “un buen gobierno” consultado en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37487> consultado el 4-01-2021.

bien sentadas las bases de manera muy breve y general respecto de lo que sería deseable para un buen gobierno, el punto que interesa es establecer que fuerzas políticas han gobernado en las tres entidades federativas motivo de análisis del presente capítulo y que a continuación se esboza.

Querétaro.

Querétaro a lo largo de su vida histórica ha pasado por todos los sistemas de gobierno vigentes en México, en la época actual a partir del año 1997 se ha presentado la alternancia democrática, y a partir de 2009 la transición política ha sido bipartidista; de 2009 a 2015 el gobierno del Estado estuvo a cargo del Partido Revolucionario Institucional, año en el cual la alternancia del mismo se dio con el triunfo en las urnas del Partido conservador Acción Nacional¹⁵⁷, sistema cuyo poder impera en el Estado y la proyección de sus principios de doctrina en materia de políticas públicas son encaminadas hacia el humanismo económico:

“las políticas públicas que nacen del humanismo económico para promover el desarrollo integral equilibran la participación de las regiones del país y armonizan responsablemente los objetivos distributivos con las exigencias del crecimiento: reconocen que el desarrollo es promovido por el mayor grado de inversión posible no solo en infraestructura y bienes de capital sino y sobre todo, en las capacidades de las personas, esto es, la inversión en valor humano. Por ello es fundamental la inversión de recursos públicos y privados en la formación y desarrollo integral de las personas y específicamente en los rubros de educación, salud, vivienda, seguridad y calidad de vida.”¹⁵⁸

De lo que se resalta que esta corriente de pensamiento busca incluir a la ciudadanía y a todos quienes en ella actúan en sus diversos puestos y facetas, en la búsqueda del bienestar no tanto individual sino común, de esta manera todos los actores deben responder pública y socialmente de los derechos que son inherentes a terceros, compartiendo la responsabilidad de todo cuanto ocurre en una sociedad.

¹⁵⁷ *cfr.* https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernantes_de_Quer%C3%A9taro

¹⁵⁸ <https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/toqfeHtQI8xfmvAAiJNc5U6xqTHiSO.pdf> consultado 4-01-2021.

Tabasco

Ahora bien, en Tabasco la alternancia política se dio hasta el año 2013 cuando el partido Revolucionario Demócrata obtuvo el voto mayoritario, poniendo fin al dominio del PRI ejercido por 83 años atrás, sin embargo el registro que se tiene respecto del cambio que trajo consigo, fue desfavorable en virtud de que la debacle de la industria petrolera que se dio en ese sexenio (2013-2018) en el Estado, generó aumento del índice delictivo, desempleo, crisis en el sector salud y desequilibrio social. Ya para el 2019 toma protesta como gobernador constitucional de Tabasco el representante del partido Movimiento Regeneración Nacional por sus siglas MORENA¹⁵⁹.

En la declaración de principios, este sistema de gobierno en lo tocante al impulso de políticas públicas plantea que:

“entre otras cosas, garanticen y amplíen libertades ciudadanas, el bienestar social, los derechos humanos y la participación política en igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres y buscar la modificación de las leyes injustas, utilizando para ello, los mecanismos democráticos, de participación política y de lucha social plasmados en nuestra constitución”¹⁶⁰.

Principios que de igual forma buscan arribar a la igualdad y al bienestar común, respeto irrestricto de los derechos basando sus planes de acción en la ley, sin embargo, la importancia y trascendencia se advierte en la forma en cómo se han de lograr estas acciones.

¹⁵⁹ Gobernantes de Tabasco https://es.wikipedia.org/wiki/Gobernantes_de_Tabasco consultado 5-01-2021.

¹⁶⁰ https://prd.org.mx/documentos/DECLARACION_PRINCIPIOS.pdf consultado 5-01-2021.

Yucatán

En esta entidad federativa de igual manera se ha presentado la alternancia política, del año 2007 a 2012 fungió la primera mujer electa como gobernadora, representante del Partido Revolucionario Institucional, cuyo mandato duro solo un quinquenio ante la necesidad de hacer coincidir los periodos electorales estatales con los federales. Posteriormente se da paso al cambio de gobernador de 2013 a 2018, no presentándose la transición política sino hasta ese año 2018 que la alternancia queda a cargo del Partido Acción Nacional a partir de 1 de octubre de 2018¹⁶¹.

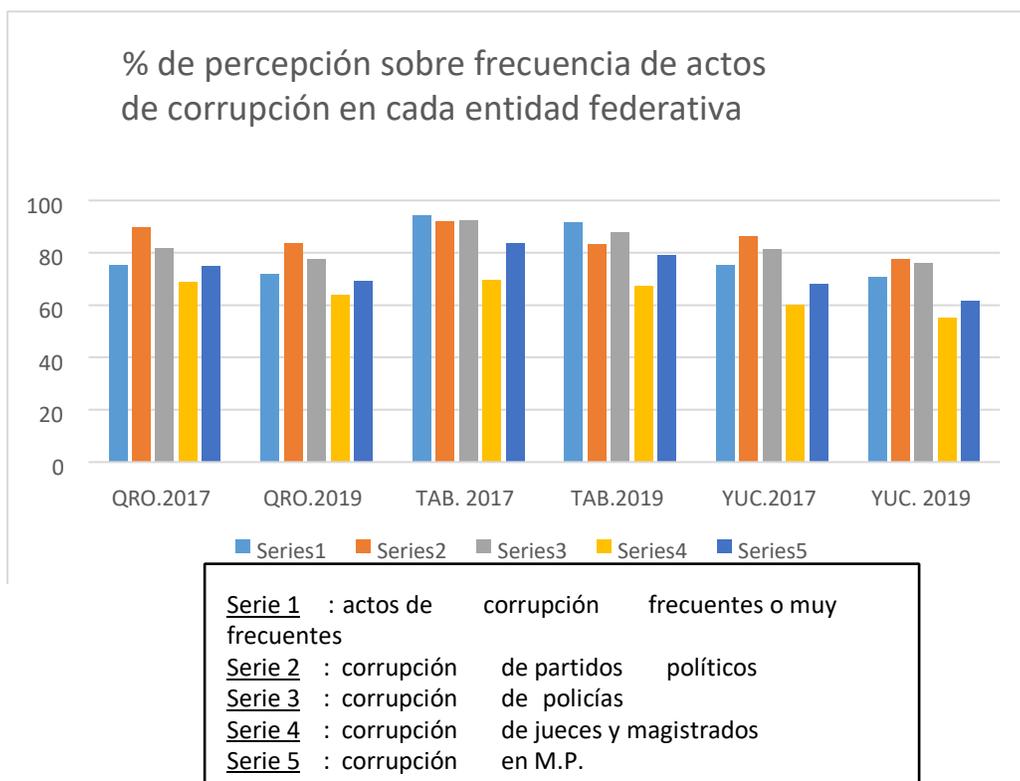
Tomando lo más importante del presente análisis, se advierte que en las tres entidades federativas se ha presentado la oportunidad a las diversas fuerzas políticas y sistemas de gobierno, para encarar la problemática de la atención al delito de Secuestro, sin embargo más allá de las ideologías o doctrinas lo culminante son los procesos y proyectos mediante los cuales se logra materializarlas, lo que hace evidente lo disímil de los datos numéricos que cada entidad federativa presenta respecto a los índices de dicho ilícito.

3.3.6 Percepción de la corrupción estatal, confianza en las instituciones y satisfacción ciudadana.

El título del presente apartado obedece a la interrelación que presentan estos tres factores, pues de la percepción de corrupción que cada ciudadano tenga deviene la confianza o no en sus autoridades e instituciones, circunstancias que en gran medida abonaran en el sentir de satisfacción de la ciudadanía en el lugar en que residen, con lo cual se busca una aproximación a conocer la calidad de su gobierno.

¹⁶¹https://es.wikipedia.org/wiki/Gobernador_de_Yucat%C3%A1n#Gobernadores_de_Yucat%C3%A1n_contempor%C3%A1neos consultado el 5-01-2021.

A saber, “la corrupción se puede entender como el abuso de cualquier posición de poder, público o privado, con el objetivo de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual...() forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía”¹⁶².



Fuente: Elaboración propia con información de ENCIG ¹⁶³

Grafica que permite ilustrar que la percepción de corrupción es más reducida en Yucatán, lográndose apreciar la disminución que en dicha entidad se dio del año

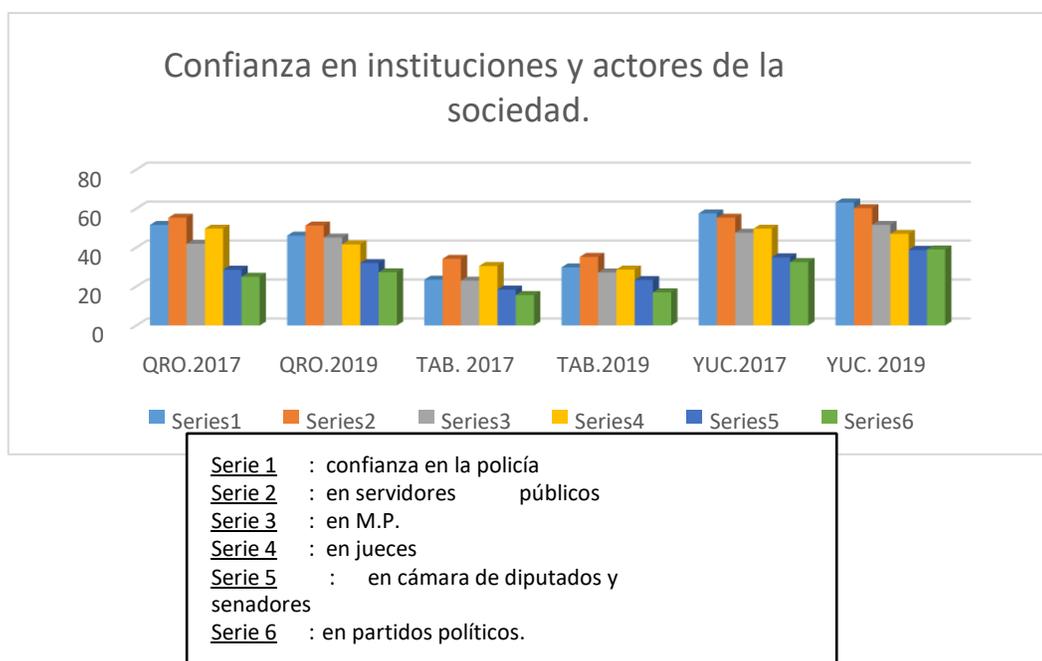
¹⁶²Definiciones del Programa nacional de combate a la corrupción y a la impunidad y de mejora de la Gestión pública 2019-2014 consultado en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019 el 6-01-2020

¹⁶³ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/31_yucatan.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_yuc.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/22_queretaro.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_qro.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_tab.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/27_tabasco.pdf consultadas 6-01-2021.

2017 al 2019, lo que sin duda puede correlacionarse con el hecho de que es la entidad en donde menor índice de secuestros se presenta, constituyendo este solo uno de los factores que de manera indiciaria puede estar relacionado con ello.

La encuesta Nacional de calidad e impacto gubernamental, por sus siglas ENCIG, considera el rubro de incidencia de corrupción en donde se obtiene la tasa del número de habitantes que al realizar un trámite tuvo contacto con algún servidor público y experimento al menos un acto de corrupción, cuya correlación de cifras se traduce en que, el menor número de personas víctimas de corrupción se presentó en el año 2019 en el Estado de Querétaro y por el contrario el mayor número se presentó en el año 2017 en Tabasco.

De lo anterior, se puede dilucidar el impacto que representa para la población el haber presenciado actos de corrupción por parte de actores públicos, y lo que este impacto repercute en la confianza que la población tendrá en estas instituciones, al respecto se exponen datos numéricos de las cifras relativas a la confianza que siente la ciudadanía en sus instituciones.



Fuente: Elaboración propia con información de ENCIG ¹⁶⁴

¹⁶⁴ *Ibidem* INEGI.

Es notorio que con el contenido de los anteriores gráficos se hace evidente que la percepción que tiene la población de que las instituciones públicas cometen actos de corrupción de manera directa si incide en la confianza que las mismas les inspiran, y sobra decir, ello da cuenta clara, de que el desempeño gubernamental no está cumpliendo con el cometido del fin de la política que es basar sus actos en la ética, y mucho menos logra que la población se sienta satisfecha con el mismo.

Lo que ocurre en el Estado de Tabasco, en donde la percepción de corrupción fue mayor al resto de entidades y la confianza en las instituciones menor; situación que de alguna manera puede estar repercutiendo en los elevados índices de criminalidad en el delito de Secuestro, sin embargo, no se hace alguna aseveración tajante en virtud de que esta variable debe ser analizada en complemento con las restantes, para hablar de un resultado objetivo.

CAPITULO IV.

La política criminal adoptada para el combate al secuestro extorsivo en los Estados de Tabasco, Querétaro y Yucatán.

4.1. Consideraciones.

La política criminal se ubica como parte de la política pública de un Estado, basada en las leyes que fundamentan su naturaleza y con las cuales se apoyara para resolver problemas públicos y sociales, en el caso de Secuestro la política criminal se ha reflejado en la Legislación penal, considerada como su expresión palpable, a decir de Virgilio Tanús Namnum:

“... En este sentido, se desprende que la política criminal sea la que dota al Derecho penal de las bases necesarias para que éste pueda conocer y analizar adecuadamente la realidad del entorno social, y actuar en consecuencia,⁷³ por lo que es a través de la política criminal, que el Estado dirige su sistema penal en conjunto, entendiendo a las legislaciones penales tan sólo como expresiones en consecuencia de dicha política criminal.”¹⁶⁵

En particular en materia de secuestro la adoptada ha sido una política positivizada incluso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, direccionada al incremento de las punibilidades, como estrategia nacional evidentemente incide en las tres entidades federativas analizadas.

En repetidas ocasiones se ha considerado como una política fallida e ineficaz, acepción que para el presente trabajo se refiere a la falta de eficacia, es decir la capacidad de lograr el efecto y objetivo que se desea o se espera¹⁶⁶. en materia de Secuestro se advierte que el Estado mexicano, no ha logrado disminuir el delito y mucho menos que deje de ser un delito de los que más flagela a la sociedad.

Para comprender lo anterior es necesario establecer un orden en el análisis de los conceptos, primeramente, se establece, que la política son las estrategias dirigidas para atender un fin determinado por parte de las autoridades o grupo que ostenta

¹⁶⁵ Tanús, Virgilio Namnum, *Tendencia actual de la Política Criminal*, Ciudad de México, Ed. Tirant lo Blanch, 2018, p.77

¹⁶⁶ Real academia española, Eficacia, consultado en <https://dle.rae.es/eficacia> consultada 2-03-2021.

el poder en un tiempo determinado que puede o no ampliar su permanencia de manera parcial o total al siguiente periodo, bajo la postura de Franco Corzo estos son de tres tipos:

- | | |
|--------------------------|---|
| 1.- Política de Estado | Acciones de gobierno para alcanzar objetivos de interés nacional que trascienden periodos de gestión de gobierno. Son acciones plasmadas en la constitución...Son implementadas únicamente por el Ejecutivo Federal y son de alcance general. |
| 2.- Política de Gobierno | Acciones de gobierno planteadas en la estrategia de un gobernante en turno. |
| 3.- Políticas publicas | Acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. ¹⁶⁷ |

Bajo estos parámetros, es una política de Estado la que se ha seguido en materia de Secuestro, y que obedece a la lógica de una política criminal, que Von Liszt, ha definido como una ciencia totalizadora del Derecho penal, en gran medida dirigido hacia delegar a la ley la solución a la problemática criminal¹⁶⁸, lo cual de manera parcial es dable pues se considera que la atención a dicha problemática debe ser una estrategia multidisciplinaria, atendiendo la problemática también con estrategias adversas a la coercitividad que exige la ley, citando a José Zamora y Erika Salinas

“Lazarges refiere lo que debe entenderse como política criminal: Una reflexión epistemológica acerca del fenómeno criminal, una descodificación del fenómeno criminal y de los medios empleados para luchar contra los comportamientos desviados o delictivos; la política criminal es igualmente una estrategia jurídica y social basada en las elecciones ideológicas,

¹⁶⁷ Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas*, México, Grupo Editorial y de investigación Polaris, 2ª ed., octubre 2013. P.90

¹⁶⁸ Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*, Oxford, México, 2016, p. 103

para responder con pragmatismo a los problemas planteados por la prevención y la represión del fenómeno criminal, entendido en toda su extensión.¹⁶⁹

De este modo, la tendencia de la política adoptada se orienta a ceder a la ley la responsabilidad de resolver la criminalidad en específico mediante el endurecimiento de las penas aplicando leyes más represivas, lo cual ha sido parte de una política de Estado a la que se deben ceñir las entidades federativas, política que se considera un retroceso, que por desgracia no obedece al análisis de conocimientos científicos criminológicos, incluso, lejos de encontrar solución a ello, en los últimos años ha sido cada vez mayor su aplicación; circunstancia que en gran medida va dirigida más a calmar el natural sentir de venganza de las víctimas y la frustración de la sociedad ante la impunidad, que a combatir de raíz el problema.¹⁷⁰

Se aduce que la anterior estrategia ha sido influenciada por el poder y manipulación que los medios de comunicación ejercen en la sociedad, sumado a los intereses de algunos grupos de presión, dando paso a lo que algunos autores denominan “política criminal electoralista” formulada con el único fin de satisfacer las demandas del electorado¹⁷¹ que prometen resultados para el control del crimen, y en muchas de las veces no son factibles, por el contrario, llegan a ser incluso contraproducentes.

Vale la pena decir, teniendo un pensamiento optimista de lo anterior, dentro de lo improcedente o contraproducente que ha resultado esa política adoptada, se pudiera advertir un motivo que puede considerarse como justificación para ver en el endurecimiento penal, solo uno de los beneficios que incide en la percepción de las víctimas, y es el hecho de acallar su sentimiento de venganza, que a la postre constituye un factor que repercute en la tranquilidad de que el culpable ha

¹⁶⁹ Zamora Grant, José, et al. *Reflexión crítica de la reforma constitucional en materia judicial de 2008 a la luz del garantismo penal*, coord. Ortiz Ortiz, Serafín, et al. *Reflexiones y argumentos sobre política criminal*, Ciudad de México, Ed. Tirant lo Blanch, 2019, p.45

¹⁷⁰ *cfr.* Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*

¹⁷¹ Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*, Oxford, México, 2016, p. 261

recibido un castigo ejemplar, y que al menos por un largo periodo de tiempo estará desactivado de la sociedad.

Hecho que se considera válido, sin embargo, es focalizado solamente a las víctimas una vez que ya han resentido el daño, y no debemos olvidar que lo que el Estado debe garantizar a través de las políticas emitidas, es la seguridad y tranquilidad a toda la sociedad sin que sea requisito tener la calidad de víctima.

Situación adversa la que ocurre en algunos países europeos en donde “la tendencia es contraria a lo que aquí se propugna. Se cierran cárceles y se promueven otro tipo de medidas alternativas a las de privación de libertad, sin que ello haya supuesto una elevación del índice de criminalidad, sino lo contrario”¹⁷²

Ante ello, para comenzar un cambio de paradigma en la atención del delito de secuestro, se debe entender que la política criminal es parte de la política criminológica, a decir de Chincoya Teutli quien da dos connotaciones a la política criminológica:

“debemos entender por *política criminológica* un conjunto de conocimientos articulados con base en teorías, leyes, axiomas, principios y reglas, que conforma el *corpus* de una ciencia cuyo objeto de estudio no solamente son las decisiones que se toman desde el Estado para la prevención de la delincuencia, sino también el análisis de las estrategias que se generan a iniciativa de la sociedad civil... una segunda connotación... nos lleva a pensarla como aquel conjunto de políticas sociales y políticas penales que son formuladas por el Estado, tendientes a prevenir las causas, individuales y sociales de la delincuencia y de la violencia...”¹⁷³

La idea central del presente trabajo es visualizar como alternativa al combate del secuestro, el atender las causas sociales y personales que orillan al sujeto a cometer el delito, con la finalidad de que las políticas públicas emitidas por las entidades federativas las atiendan de manera focalizada previo análisis de todos los factores que atañen en la realización de este.

¹⁷² “la tendencia política al endurecimiento de las penas”, consultado en <https://vientosur.info/la-tendencia-politica-al-endurecimiento-de-las-penas/> consultada 2-03-2021.

¹⁷³ Chincoya Teutli, Héctor, “ ¿Política criminal, política criminológica o políticas públicas en seguridad?. Reflexiones en la coyuntura de la redacción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *alegatos*, México, núm. 83, enero-abril de 2013, p. 105

4.2 El enfoque de la prevención del delito.

El propósito del presente apartado es la visualización del parámetro de la prevención del delito desde la óptica de la policría criminal en torno a la atención del delito de secuestro, que ha imperado en México a lo largo de los tres últimos sexenios, y como este tema ha tomado diferentes rumbos hacia los que las políticas se han dirigido.

Las políticas criminales enfocadas a la atención de la problemática delincuencia, inicialmente eran tendientes a la sola represión del delito, posteriormente con la llegada del positivismo se introdujo la función de prevenir la delincuencia y más adelante se sumó a sus fines ya no el de eliminar el delito sino de controlarlo, acepciones que de alguna forma han sido atendidas en las políticas implementadas por el Estado mexicano a través de las estrategias y planes nacionales de desarrollo que cada gobierno ha emitido.¹⁷⁴

En primer término, se hace referencia al plan nacional de desarrollo 2007-2012, emitido en el gobierno de Felipe Calderón, cuyo enfoque hacia la prevención se basaba en:

“La política preventiva es parte sustancial del combate contra el crimen. Por esto es necesario dar impulso a programas y acciones integrales a nivel nacional, regional, estatal, municipal y delegacional, a fin de evitar que haya más mexicanos que se conviertan en delincuentes ... La función de la prevención social consiste en eliminar los problemas que puedan llevar a un joven a delinquir...”.¹⁷⁵

Lo que se concatenaba con los objetivos en el planteados, mismos que preveían fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejorar las condiciones de vida para prevenir las conductas delictivas, considerando que el riesgo de integrarse a una pandilla era propiciado por un entorno de violencia, desintegración familiar, criminalidad y falta de oportunidades de desarrollo, abordando igualmente la

¹⁷⁴consultado <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/394/646>

¹⁷⁵ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007 el 07-03 2021.

vinculación entre política social y estrategias en materia de seguridad como herramientas para fortalecer la prevención del delito.

En el referido plan, se buscó reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, haciendo participes a los padres de familia, maestros y comunidad en general, enfatizando en la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito. ¹⁷⁶

Contenido que hace de manifiesto que el plan nacional de desarrollo evidentemente estaba enfocado en aspectos teóricos que impactaron a una política criminal de prevención del delito con miras sociales y participación de la ciudadanía, busco fortalecer los espacios y situaciones que hacían proclive la aparición del delito, sin embargo, en la *praxis*, en la realidad mexicana de esos tiempos, imperó la represión del delito disfrazado de prevención general por lo menos en papel. ¹⁷⁷

En ese sexenio, la prevención del delito, se materializo de manera absoluta a través de la policía, cuyas funciones fueron enaltecidas al ser considerada la Institución que de manera inmediata y certera atendió el fenómeno delincuencia, lo que se vio reflejado en la reforma constitucional del año 2008 en materia de seguridad pública, aunado al surgimiento de la Policía Federal en el año 2009.¹⁷⁸

Ya para el siguiente periodo gubernamental, presidido por Enrique Peña Nieto, se advierte un redireccionamiento en el tema de prevención del delito, tal como yace plasmado en el Plan nacional de desarrollo 2013-2018, si bien es cierto prevé dentro de las metas nacionales como:

“prioridad en términos de seguridad pública la de 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

¹⁷⁶ *cfr.* PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

¹⁷⁷ Xóchitl Guadalupe Rangel Romero, *Política criminal en materia de prevención del delito de Vicente Fox a Felipe Calderón: retos y perspectivas*. Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, p. 292, consultado en: <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/394/646> el 7-03-21.

¹⁷⁸ *cfr.* PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

Implementando para ello la aplicación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, sin embargo, no se dio un seguimiento contundente a tales disposiciones, tan es así que para el año 2018 no fue destinado presupuesto¹⁸⁰ que permitiera dar cabal cumplimiento a los objetivos del plan nacional, direccionado a fortalecer el tema de prevención del delito.

Por lo que hace al secuestro, el enfoque planteado en las estrategias de gobierno fue hacia la protección de los derechos de las víctimas y el fortalecimiento de investigación y sanción a funcionarios públicos involucrados en comisión del delito.

Circunstancias que hacen evidente la problemática que en materia de prevención del delito se presenta, y es la falta de consolidación de una política criminal viable y contundente basada en conocimientos teóricos encaminados a atender la problemática, que pueda tener continuidad en los gobiernos. Lo que denotan las políticas criminales adoptadas, es la falta de una definición, es decir si se apuesta por la represión o la prevención del delito, lo que hace evidente la dicotomía que prevalece y que no permite la concreción de una solución.

Se comparte la idea de la necesidad de creación de un organismo institucional autónomo capacitado para la formulación, manejo y evaluación de políticas públicas, por lo que toca al aspecto de la prevención, en su vertiente pre y post delito¹⁸¹ que a la postre sea el responsable de evaluar la efectividad de las políticas implementadas para tal efecto y de ir modificando sus contenidos atendiendo a la temporalidad y circunstancias de la problemática.

¹⁷⁹ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018, consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 el 8-03-2021.

¹⁸⁰ Badillo, Diego, Estrategia de Seguridad de Peña Nieto elimino la SSP y acciones de prevención, El economista, 28 de julio de 2018, consultado en <https://www.economista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Pena-Nieto-elimino-la-SSP-y-acciones-de-prevencion-20180728-0013.html> el 8-03-2021.

¹⁸¹ Xochitl Guadalupe Rangel Romero, *Política criminal en materia de prevención del delito de Vicente Fox a Felipe Calderón: retos y perspectivas*. Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, p. 298, consultado en: <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/394/646> el 7-03-21.

A lo anterior se suma lo referido por Vidaurri “con acierto se ha dicho: algo mejor que la política criminal es una excelente política social (educativa, social, laboral, economía, sanitaria, etc.)”¹⁸² situaciones que sin duda inciden totalmente en la prevención del delito.

¹⁸² Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*, Oxford, México, 2016, p. 260

4.2.1 Vertientes en que se presenta la Prevención del delito.

Todo el saber criminológico sobre la prevención del delito converge y toma importancia para determinar la estrategia que se encuentre más apegada a lograr el objetivo que se persigue, en el caso que nos atañe es la reducción del delito de secuestro.

A lo largo del presente trabajo de investigación, se ha abordado el papel de las políticas sociales encausadas hacia la prevención, es decir la importancia de la intervención del Estado en adoptar estrategias generales capaces de atender las causas sociales que disponen a los individuos a delinquir, por citar algunas; el mejoramiento de los ingresos económicos, favorables condiciones de vivienda, acceso a la educación, acceso a empleos de calidad protegidos por la seguridad social, espacios públicos cuidados, entre otros (prevención primaria)¹⁸³, lo que sin duda son medidas que previenen delitos, tal y como lo reconoce Ayo, Emilio Jorge muchos delitos patrimoniales y en los que se ve inmerso el dinero como objeto del delito, se pueden prevenir con medidas laborales tendientes al ahorro:

“Las sociedades cooperativas y de socorros mutuos, las cajas de previsión y para la vejez, las cajas para los inválidos del trabajo, la responsabilidad civil de los contratistas y patronos, mejor y más prontamente aplicada en los accidentes de trabajo, los bancos populares y de ahorro, los comités de trabajo que dan subvenciones bajo forma del mismo, impedirían también, bastante mejor que el Código Penal, un enjambre de delitos ocasionales contra la propiedad y las personas (Ferri, 1907, p. 314)”¹⁸⁴

Así también las herramientas en las cuales se apoyan las políticas sociales, como son los talleres informativos o de discusión, asesorías, pláticas, proyectos recreativos, etc.

¹⁸³ *cfr.* Vidaurri Aréchiga, Manuel, Bases generales de criminología y política criminal p.25

¹⁸⁴ Ayo, Emilio Jorge, *Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente*, Revista Estudios Socio-Jurídicos, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre, 2014, p.281, consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/733/73331372010.pdf> el 15-03-2021.

Del mismo modo se ha citado la relevancia de realizar una intervención focalizada, definiendo los sujetos que la requieren en torno a sus características, destacando su cercanía y vínculo con actividades delictivas (prevención secundaria)¹⁸⁵.

En ese tenor incluso se han enunciado las medidas reactivas de seguridad, como la posibilidad de prohibir legalmente a las víctimas que realicen el pago del rescate exigido por el secuestrador o en su caso la liberación de la víctima mediante operativos y empleo de la fuerza, así como la elevación de las penas de prisión (modelo punitivo)¹⁸⁶ estas últimas medidas, se implementan una vez que el delito ya ha sido cometido.

Es decir, las estrategias de política criminal que tratan de resolver el problema generado por la comisión del secuestro toman dos sentidos, por un lado, son estrategias de seguridad reactivas, quedando de manifiesto que estas no han alcanzado los objetivos propuestos, y por el otro lado son estrategias preventivas, al respecto:

“la prevención, en suma, es un imperativo y una práctica capital de la modernidad, allí donde los saberes científicos, sociales y no sociales, resultan producidos y utilizados para conocer el presente en función de un control del futuro”¹⁸⁷

En pocas palabras, la prevención del delito tiende a perseguir el control y reducción de la comisión del delito, considerando por demás importante y necesario conocer la realidad en si misma del delito, comprender los contextos en los que se presenta, los motivos que hacen proclive a que se realice, analizar el fenómeno del crimen, y la metamorfosis social, ello mediante los conocimientos que la ciencia brinda,

¹⁸⁵ *cfr.* Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal* p.25

¹⁸⁶ *cfr.* Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*, Oxford, México, 2016, p. 26

¹⁸⁷ Ayos, Emilio Jorge *Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente* Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre, 2014, pp. 265-312 Universidad del Rosario Bogotá, Colombia p.270 consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/733/73331372010.pdf> el 15-03-2021.

la racionalidad de las estrategias y las experiencias que a través de la aplicación de políticas criminales se han adquirido, idea “progresista” acuñada en épocas recientes en oposición al argumento de “mano dura” o “cero tolerancia” que por años ha resultado un sinsentido para prevenir el crimen. ¹⁸⁸

Cabe destacar que la ‘experiencia’, es un conocimiento adquirido con la aplicación de políticas criminales respecto de acontecimientos empíricos y que debe ser tomada en consideración como eje toral en el mantenimiento, desarrollo y evolución de dichas políticas de prevención del delito, tomando en consideración la opinión ciudadana, participación e historias de vida en cada localidad, de lo que sin duda ha carecido nuestro país en virtud de que las transiciones gubernamentales han optado por implementar tácticas nuevas en cada gobierno para atender la problemática de seguridad.

Desde luego un factor radical es el reforzamiento de la estructura familiar como núcleo en el que se inculcan valores y se eleva el nivel ético de las personas.

Por supuesto se sabe, hay formas agudas de crimen y patologías en individuos que cometen el delito de secuestro, para quienes la única opción es la acción reactiva mediante la aplicación del derecho penal, pero debe considerarse que la prisión representa el último recurso de defensa social.

En síntesis, la prevención que se plantea es la social, sin duda constituye un pilar para evitar que los sujetos sean proclives a cometer el delito, siendo necesario que las políticas criminales y políticas públicas tengan sustento en las experiencias adquiridas con las que han antecedido, cuya elaboración debe ceñirse a cabalidad en el conocimiento de las causas del delito, opinión de los ciudadanos y análisis teórico de investigadores del tema, considerando que en cada lugar son diferentes circunstancias y a las cuales de manera particular deben atender.

¹⁸⁸ *Ibidem* Ayos, Emilio Jorge Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente Revista Estudios Socio-Jurídicos.

4.3 Factores en la implementación de una política criminal.

El binomio político criminal, constituye un tema de estudio que ha dado cabida a un sinfín de conceptos y opiniones, de entre las cuales se advierte la esbozada por Borja Jiménez, quien de manera interesante hace una división entre política criminal (con minúsculas) y política criminal (con mayúsculas) como el las denomina¹⁸⁹.

Es decir, visualiza a la política criminal (con minúsculas) como la forma de gobierno del Estado relacionada con la gestión de los asuntos públicos, definiéndola como:

“Aquel conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidos por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad.”¹⁹⁰

Esto significa que, la política criminal se exterioriza en políticas sanitarias, laborales, económicas, educativas, criminales, enfocadas en combatir el problema de la criminalidad.

Ahora bien, cuando Borja alude a la política criminal (con mayúscula) se refiere a la disciplina, a la rama del saber o sector del conocimiento, cuando estudia los fines y valores que persigue, en el caso especial aborda la importancia de la legislación penal y refiere:

“La Política criminal constituye un conjunto de conocimientos, de argumentos y de experiencias que se relacionan con el Derecho penal desde una doble vertiente. Por un lado, estudia las orientaciones políticas, sociológicas, éticas o de cualquier índole que se encuentran en cada institución del vigente Derecho penal. Y, por otro lado, aporta criterios teóricos, de justicia, de eficacia o de utilidad que van dirigidos al legislador para que lleve a cabo las correspondientes reformas de las leyes penales en forma racional, satisfaciendo los objetivos de hacer frente al fenómeno criminal salvaguardando al máximo las libertades y garantías de los ciudadanos”¹⁹¹

¹⁸⁹ Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*, Oxford, México, 2016, p. 257 consultado en <https://www.multijuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/BASES-GENERALES-DE-CRIMINOLOGIA-Y-POLITICA-CRIMINAL.pdf> el 31-03-2021

¹⁹⁰ *Ídem* Vidaurri Aréchiga, Manuel p. 258

¹⁹¹ *Ídem* Vidaurri. p 258

Por lo anterior, se concibe que la política criminal constituye la relación de la política social y la política jurídico-criminal, que implementa el poder público por una parte para conceder bienestar a la población y por la otra para garantizar seguridad y control del crimen, sin que ello implique sacrificar derechos y libertades de los ciudadanos.

Es dable considerar también, que la política criminal es una vertiente de la política general, lo que sin duda conlleva a tener presente que cada Estado, cada gobierno, incluso la ideología de cada gobernante, atienden de una manera distinta el tema de la criminalidad, dependiendo del ámbito espacial, temporal y personal en que sea necesario aplicar el tratamiento.¹⁹²

En consecuencia, sirve establecer que hay maneras distintas de tratar el fenómeno criminal, atendiendo al tipo de Estado que se busca sostener, por un lado, en los Estados totalitarios y por el otro en los Democráticos.

En primer término, en los totalitarios, citando a Jiménez Borja:

“ el delito es concebido como un acto subversivo, con expresión de desobediencia a las directrices incontestables del poder. El crimen representa una célula enferma que pone en peligro a todo el cuerpo social por su facilidad de contagio, por su facilidad de transmisión de la infección, y con ello de la enfermedad” ¹⁹³

Por ende, la conducta criminal en este tipo de Estados es catalogada como algo inconcebible, que de manera tajante debe ser erradicada sin consideración alguna, lo que incide en que el sujeto que lo cometió adolezca de toda deferencia y respeto a sus derechos y libertades.

En este sistema, la prevención del delito es enfocada en la prevención general que pretende intimidar a los insubordinados, y en la prevención especial basada en el escarmiento, vale la pena decir que estos elementos en gran medida han incidido en la estrategia seguida para combatir el delito de Secuestro.

¹⁹² Borja Jiménez, Emiliano, *Curso de política Criminal 2ª e*, Valencia, Tirant to Blanch, 2011 p. 22

¹⁹³ *Ídem*, *Curso de política criminal*

Lo anterior se asevera atento a que la reforma constitucional en materia de Secuestro que sustenta la entrada en vigor de la Ley General de secuestro se da en un escenario en donde el gobierno imperante incluso carente de legitimidad, “gobierno operador” como lo denomina el Doctor Álvarez León, configura como características que:

“centra su política criminal y el cumplimiento de su agenda penal, bajo la retórica discursiva -guerra al crimen organizado-... y las reformas impulsadas a nivel constitucional han instaurado un régimen de excepción penal... gobierno operador, ha sido sistemático en el desarrollo de políticas reactivas que han lesionado el tejido social, los derechos fundamentales y las garantías individuales de los gobernados”¹⁹⁴

Con lo que podemos apreciar elementos incluso de un gobierno totalitario que reprime los derechos de sus gobernados con la finalidad de lograr un control del crimen mediante el control social formal.

Por otro lado, y en segundo término, totalmente contraria es la perspectiva en un Estado Democrático que: “Es aquel en el que prima el principio de soberanía popular, en el que rige efectivamente el pluralismo político, en el que existen opciones reales de alternancia en el poder y en el que se encuentran formal y materialmente vigentes los derechos fundamentales y las libertades públicas”¹⁹⁵

Es decir, para considerar a un Estado como Democrático, no basta con que se presente en él una democracia representativa o alternancia política, sino que también exista un Estado Constitucional en el que materialmente se configure un Estado de Derecho.

En ese tenor no se pasa inadvertido que, en el Estado Mexicano, no podemos aseverar que pervive un Estado totalitario o democrático, más bien su sistema va enfocado u orientado a ser un Estado Democrático autoritario en donde se presenta una alternancia de elementos y características de uno y otro sistema político, al respecto es necesario entender a un Estado autoritario:

¹⁹⁴ Política criminal y temática penal del gobierno operador 2006-2009; un breve recuento. consultado en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/17238/15447> pp. 19, 20 consultado el 31-03- 2021.

¹⁹⁵ *Ibidem* Borja Jiménez, Emiliano, *Curso de política Criminal* p. 23

“los sistemas autoritarios son regímenes políticos con un pluralismo limitado, no responsables y sin una ideología elaborada y directora. Carecen también de una movilización extensa e intensa y presentan un líder o un grupo reducido que ejerce el poder dentro de unos límites un tanto difusos... los gobernantes se sirven de la apatía para consolidar su poder y la despolitización para reducir las tensiones en la sociedad con el fin de conseguir una integración en el régimen” ¹⁹⁶

Ahora bien, en el Estado mexicano, si bien es cierto, se ha presentado la democracia representativa con la alternancia política, sin embargo y pese a ello no se puede hablar de que haya una opinión generalizada respecto a si se ha podido eliminar el autoritarismo mexicano, Rocha Quintero plantea seis características por las que afirma que prevalece el autoritarismo mexicano:

- persistencia y el agravamiento del problema de personas desaparecidas en el país.
- La violencia social, traducida en un sinnúmero de asesinatos y delitos cometidos sin investigar.
- México está considerado como uno de los territorios más peligrosos para ejercer el periodismo en el continente americano
- Acoso y persecución de líderes sociales, defensores de derechos humanos, activistas, etc. que aun la alternancia en el poder estos actos siguen generando una crítica de las autoridades.
- Corrupción e impunidad. ¹⁹⁷

Sin embargo, no se pasa inadvertido que la tendencia en México actualmente ha sido al menos en el discurso político imperante, la búsqueda y respeto a un Estado Democrático; orientación política hacia donde debe ir encaminada la política criminal fijada como estrategia, es decir que cumpla los objetivos fijados frente al fenómeno criminal salvaguardando al máximo las libertades y garantías de los ciudadanos.

Dicho de otra manera, concatenando el respeto a un Estado democrático y el concepto de política criminal, se ha identificado que los elementos que deben ser considerados son: “La referencia al Estado, al Derecho penal, al delito y la pena, a

¹⁹⁶ visible en <https://politicaymedios.net/totalitarismo-vs-autoritarismo-linz/> consultado el 31-03-2021.

¹⁹⁷ Rocha Quintero Jorge, *Autoritarismo y democracia en México*, consultado en https://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/5632000/P1.Autoritarismo_y_democracia_en_M%C3%A9xico.pdf/fcaffd96-3933-4f39-815b-43b6204d39f9, el 23-03-2021.

la lucha y prevención del delito... y también se habla de la remodelación del Derecho penal y de estrategias y tácticas sociales dirigidas a conseguir un óptimo control del delito”¹⁹⁸

Sirve de apoyo a lo anterior, la conclusión esbozada por González Placencia y Morales Sánchez, al manifestar que:

“el combate de las causas estructurales de la criminalidad, la reconstrucción del tejido social y el fortalecimiento de un sistema de justicia penal centrado en la prevención y que no visualice a la prisión como la panacea contra la delincuencia, es decir, una deconstrucción y reconstrucción del derecho penal en México a la luz de un paradigma garantista y respetuoso de los derechos humanos, es el mecanismo más viable y legítimo para proteger a las personas y a la sociedad frente a la comisión de los delitos”¹⁹⁹

En consecuencia, las políticas criminales que han de adoptarse serán direccionadas hacia la prevención del delito atacando las circunstancias de descontento que a la sociedad le producen afectación, la promoción del respeto entre los connacionales, la protección de los derechos de cada individuo, crear un ambiente de cooperación y apoyo mutuo entre los integrantes de una sociedad.

En pocas palabras la tendencia del diseño de la política criminal en un estado Democrático, de manera enfática no se limita a la utilización del derecho penal, más bien se direcciona hacia la prevención del delito, mediante la atención de las circunstancias que inducen a los individuos a delinquir.

Hay que tener en cuenta que, hasta este punto, ya se tienen considerados los factores que convergen en la implementación de la política criminal, y que de manera sucinta responden a finalidades de índole jurídico-penales, mediante la aplicación del derecho penal con la esperanza que cada vez sea menor; finalidades diversas a las jurídico-penales, enfocadas a mejorar aspectos y condiciones sociales, económicas, laborales, etc.; reforzar la prevención de las conductas

¹⁹⁸ Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*, Oxford, México, 2016, p. 255 consultado en <https://www.multijuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/BASES-GENERALES-DE-CRIMINOLOGIA-Y-POLITICA-CRIMINAL.pdf> el 31-03-2021.

¹⁹⁹ González Placencia Luis y Morales Sánchez Julieta *Los derechos humanos y el combate a los delitos en México: Breve referencia al caso de secuestro*, p.393. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/29.pdf> el 31-03-2021.

criminales aplicando programas de intervención temprana, robustecer la relación vecinal, vínculos entre policía y ciudadano, etc.; circunstancias que tienen como base el respecto a los derechos humanos.

Es puntual resaltar que se requiere de una estrategia a seguir, Binder señala lo que es una estrategia:

“una estrategia es el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y, a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar. Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización con el fin de lograr una situación viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de los oponentes inteligentes”²⁰⁰

Lo que significa la necesidad de establecer un orden, una planeación, conocimientos, objetivos claros y coherentes, conciencia en la aplicación de los recursos y previsión de imprevistos.

En primer término, entonces quienes han de realizar el plan serán personas con conocimientos teóricos y capacidad para decidir que estrategia es prudente seguir. Comentario que se trae a colación en virtud de que en el tema de secuestro en gran medida las estrategias seguidas obedecieron como ya se ha dicho, más a la presión de ciertos grupos sociales y a la ejercida por los medios de comunicación, cuya característica es su contribución en la amplificación artificial del fenómeno delictivo, no se menosprecia el hecho de que sus peticiones fueran escuchadas para establecer la problemática, sin embargo, la elaboración ordenada de acciones debe corresponder a personas con conocimiento, incluso criminológico quienes de manera objetiva han de basarse en cifras oficiales y datos empíricos ²⁰¹.

²⁰⁰ Vidaurri Aréchiga, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*, Oxford, México, 2016, p. 266 consultado en <https://www.multijuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/BASES-GENERALES-DE-CRIMINOLOGIA-Y-POLITICA-CRIMINAL.pdf> consultado el 5-04-2021.

²⁰¹ *cfr.* Vidaurri Aréchiga, Manuel 2016

Al respecto, el problema entonces se presenta cuando la percepción de la recurrencia del delito y su falta de control por parte de las autoridades se advierte de manera negativa por la ciudadanía, en ese tenor el Doctor José Antonio Álvarez León considera tres tipos de percepciones que componen tres escenarios a saber:

“Primer escenario, cuando ocurre una equivocada equiparación progresiva del control con proyecciones autoritarias y represivas, la imagen muestra una autoridad arbitraria o incapaz... Segundo escenario... el ciudadano advierte un aumento significativo de delitos y el aumento de nuevas conductas desviadas...; Cuando los procesos anómicos se introducen en las estructuras hechas para su contención y/o se generaliza el hecho de que los mismos gobernados participan con mayor incidencia en las conductas negativas, la población se siente amenazada... surge vía percepción, la “imagen de la inseguridad” esta imagen es lo que conforma... el tercer escenario”²⁰²

De este modo, la suma de estos escenarios construye la imagen negativa de la seguridad, creando descredito de la autoridad, la ley y las instituciones, lo que de alguna manera imposibilita una visión objetiva de la realidad en materia de criminalidad, y lo que en cierta forma crea un desbalance entre la problemática y las soluciones generando a la postre la incesante idea de recurrir a la tipificación y castigo de las conductas consideradas anómicas, negativas e inaceptables.

No obstante, lo anterior, lo deseable es que la elaboración de estrategias en materia de política criminal sea basada no en la percepción sino en cifras oficiales que permitan fijarse objetivos acordes con la realidad y en concordancia con los valores propios del Estado democrático, estableciendo claramente si el objetivo es controlar el crimen, reducirlo, transformarlo o extinguirlo.²⁰³

La idea central es arribar a la lógica de que, tanto la política criminal como las políticas sociales, criminales, etc. plasmadas en los planes de desarrollo, ya sea en los estatales incluso en el nacional, dentro de los cuales se fijan los objetivos, prioridades, estrategias, programas, políticas a seguir por el gobierno imperante, se fundamenten en datos reales, con finalidades claras cuyo cumplimiento sea

²⁰² Álvarez León, José Antonio, *Construcción de la imagen de la seguridad o control social multidimensional*, consultado en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/17156> pp. 85-87 el 7-04-21

²⁰³ cfr. Vidaurri p.266

encomendado a personas capacitadas para los diferentes cometidos, con la consigna irrestricta del cumplimiento y respeto de los derechos humanos de las personas, incidiendo en un cambio de paradigma hasta hoy olvidado y es la estrategia encaminada a reafirmar valores, ética y moral en la educación en la ciudadanía desde temprana edad, reducir al máximo la discriminación en todas sus formas, conjuntamente a la atención de factores sociales que tienden a desencadenar el crimen.

4.4. Ética, Moral y Derecho como base en la adopción de políticas públicas para combatir el delito de Secuestro.

Ha quedado de manifiesto que la estrategia para combatir el secuestro adoptada por el Estado Mexicano a lo largo de estos años ha sido direccionada hacia el utilitarismo del derecho penal, en su caso hacia la implementación de medidas reactivas o incluso y en menor medida proactivas que buscan incidir en la prevención de ilícito, sin embargo, no han sido suficientes, como se ha analizado a lo largo del presente, el secuestro es un delito multifactorial en el que se presentan distintas formas de comisión, tipos de participación así como *modus operandi*.

No obstante lo anterior, más allá de la vana estrategia implementada, sobresale la impunidad que se presenta en el sistema de justicia que atiende la comisión del ilícito, sumado a la corrupción de las fuerzas de seguridad, tal como resaltan los resultados traídos a colación en el trabajo “El Secuestro en México durante la primera década del siglo XXI”, obtenidos en el estudio “Perfiles criminales”, realizado por el CIDE, en el que se entrevistó a 232 sentenciados por secuestro entre 2003 y 2009, revelándose las siguientes cifras:

“de los 232 plagiarios entrevistados, 22% es expolicía o ex militar, 7% aseguró que algún agente participó en el secuestro, 56% admitió que los ministerios públicos y jueces les exigieron dinero y 59% dijo que de haber pagado un soborno no estaría en prisión.”²⁰⁴

²⁰⁴ Alcántara, Edwin, ed al. coord. Camarillo, Maria Teresa, ed al. El secuestro en México durante la primera década del siglo XXI, consultado en <http://bd.iib.unam.mx/secuestro/introduccion.pdf> el 11-04-2021.

Situación que permite reflexionar respecto a la crisis moral y ética que se presenta en las instituciones de seguridad, y que invita a la reflexión respecto a cuales son los ideales y principios que se inculcan en estas, porque en la práctica realizan actividades contrarias para las cuales fueron creadas, vale la pena aclarar, que en esa afirmación no se incluye a la generalidad de integrantes, sin embargo gracias a ese porcentaje por mínimo o sustancioso que pueda ser se hace necesario entrar al punto de análisis.

Ante tal panorama emergen dos temas que abordar, moral y ética, concepciones que atañen a la conducta del individuo, sea como influencia o referencia que la modula o como acción que la lleva a la práctica.

En primer término, la palabra *moral* proviene del latín *morālis*, que a su vez se deriva de la voz latina *mos, moris*, que significa ‘costumbre’, anteriormente se aplicaba a las normas concretas que regían las acciones y conductas de las personas²⁰⁵ actualmente la Real academia española emite diversas definiciones de la moral de entre las que destacan:

“1. adj. Pertenciente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva.

2. adj. Conforme con las normas que una persona tiene del bien y el mal. *No me parece moral.*”²⁰⁶

Es decir, la moral constituye la reglamentación de la conducta del ser humano en base al desarrollo de su vida, se alude a sus costumbres adoptadas, el lugar en que se desenvuelve y demás circunstancias que giran en torno a las personas con quienes convive, en ese tenor el ser humano va adquiriendo y aceptando cuales costumbres cataloga como buenas o cuales desecha por incorrectas, volviendo

²⁰⁵ Etimología de moral, consulado en <https://www.diccionariodedudas.com/etimologia-de-moral/> el 12-04-2021.

²⁰⁶ Real academia Española, Moral, consultado en <https://dle.rae.es/moral> el 12-04-2021.

mecanizado su actuar bajo esa decisión tomada a lo largo de su vida, con lo que se evita la conciencia plena, la reflexión, el análisis en su aplicación al caso para el que fueron implementadas y adquiridas por el,²⁰⁷ pues son costumbres que dan solución de manera práctica a cada situación, sin embargo el problema estriba en que no siempre las costumbres que se adquieren producen beneficios para la sociedad.

En segundo término, nada divergente a lo anterior es lo correspondiente a la acepción Ética, a saber:

“emparentada con la voz griega *éthos* que significa costumbre, pues la ética es una rama de la filosofía que surge a partir de la reflexión de las costumbres, de aquello que es considerado normal, y por lo tanto bueno. En este sentido, la ética se enfoca en las acciones y las conductas de los individuos, y estudia los fundamentos de nuestros comportamientos habituales para distinguir lo bueno de lo malo, lo que está bien y de lo que está mal.”²⁰⁸

En este tenor la ética se entiende como la materialización de la moral, que ha de pasar por el tamiz de la reflexión y consciencia del individuo quien en base a ello determinará su proceder. Mariana Lojo considera que la ética es más “especulativa, pero también más comprometida con la libertad y con todo el ser del hombre, pues vuelve nuestra atención hacia nuestros deseos, a nuestras limitaciones y a la posibilidad de darle forma propia a nuestras vidas”²⁰⁹

Es decir, la ética implica que con plena consciencia definimos nuestro actuar en la vida habitual, definimos el rumbo que queremos darle, lo que constituye un acto relativo e incide en que pueda ser discordante en la opinión de uno y de otro atendiendo a la interpretación que cada uno da a las normas morales y a los valores que cada individuo tenga como aceptables.

²⁰⁷ consultado en http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art18/mar_art18.pdf p.3xx el 13-04-2021.

²⁰⁸ Etimología de ética, consultado en <https://www.diccionariodedudas.com/etimologia-de-etica/> el 17-04-2021.

²⁰⁹ Consultado en http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art18/mar_art18.pdf p.3xx en fecha 22-04-2021.

Incluso la consciencia basada en valores y normas morales que se tiene al cumplir y aceptar una norma en el amplio sentido de la palabra detona y determina el actuar de cada individuo influenciado igualmente por el derecho impuesto por el Estado, quien pretende orientar la conducta de sus gobernados mediante la implementación de normas que considera dirigen a la persona hacia el bien, hacia lo correcto; discutible es, si eso es realmente lo justo o no para todos.

En consecuencia a lo anterior, emerge el tema de la influencia del derecho, los valores y la trascendencia de estos últimos, en relación a la ética de cada persona, Adela Cortina, simpatiza con la idea de que las personas nacen con un temperamento y que después a través de actos repetitivos generan su carácter, y que cuanto se foja un buen carácter a ello se le considera ética; lo que contribuye a que las personas estén altos de moral como ella lo afirma es que los individuos interaccionen entre sí en base a dos valores esenciales que son la justicia y la felicidad²¹⁰, pero sin pretender una justicia utópica y una felicidad vista como bienestar en todos los sentidos.

Hablemos de justicia; el jurista Ulpiano, quien decía que “la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su propio derecho”, ²¹¹ sin embargo esa consideración refleja cierta ambigüedad de determinar cuál es el propio derecho para cada individuo, y orilla a la reflexión de que lo mejor para uno no siempre garantiza ser lo mejor para el otro, en consecuencia lo que persigue la justicia es garantizar el bien para el individuo y lo necesariamente importante es que el individuo admita de manera voluntaria que ese bien no siempre sea el propio sino aceptar el bien para el otro, es decir que la justicia este ligada a la prudencia y a la cordura. Justamente ese es el telos de la justicia, buscar el bien ajeno y lograrlo con la plena convicción de que es lo correcto.

En la comisión del delito de secuestro y de cualquier otro, se habla de que el actuar del delincuente es injusto en virtud de que es contrario a la ley, sin embargo, el problema surge cuando los propios delincuentes consideran como justo su actuar

²¹⁰ Consultado en <https://www.uv.es/~fores/contrastes/quince/cortina.html> el 22-04-2021.

²¹¹ Consultado en <https://confilegal.com/20180812-ulpiano-dar-uno-lo-le-corresponde/> en fecha 22-04-2021.

anteponiendo sus intereses y sus necesidades a las de los demás.

Es bien sabido que en la generalidad de secuestros la violencia física o psicológica es factor que resalta, lo que sin duda habla de una total injusticia hacia quienes son víctimas del mismo, lo que deja ver que los delincuentes si bien es cierto tienen conocimiento de que su actuar es incorrecto incluso inmoral, pero de manera voluntaria toman la decisión de cometer la conducta criminal es decir ese análisis de conciencia que implica la actuación ética lo emiten sin bases, evidenciando que sus conocimientos o costumbres morales no están firmes como lo refiere Adela Cortina no están altos de moral. ²¹²

Lo mismo pasa con las instituciones, que para lograr un correcto desempeño deben estar altas de moral, para que puedan ser legítimas sus bases deben cimentarse en correctos valores y principios éticos, visualizar a las personas como un fin no como un medio, por lo que surge la pregunta, ¿las instituciones de seguridad deben tener bien cimentados los valores, de justicia, confianza, transparencia, honestidad, profesionalización, etc. para que las acciones de quienes las integran sean éticamente correctos?.

Para comenzar a contestar la interrogante, se da por cierto que si tanto las instituciones de seguridad como la ciudadanía en general, tienen una educación y carácter instituidos en valores, reconociéndolos como conductas que constituyen un bien haciendo plena conciencia que su aplicación los aleja del mal, haciendo de ese doble acto un ejercicio ético que dirige su actuar dentro de una sociedad, es entonces que los valores se vuelven efectivos y la ética se vuelve un hábito, en palabras de Mariana Lojo:

“Cuando la ética (la vida buena o el buen vivir¹⁴) se vuelve hábito, nos hemos liberado de la suposición moral, así la pauta se convierte en práctica efectiva: en virtud. Esto gracias a la doble toma de conciencia. Proceso cuyo dinamismo radica en que ética y vida no constituyen más que una misma y única realidad: la humana. En la que la moral aparece como el momento intermedio gracias al cual se vuelve asequible a nuestra conciencia, nuestro ser vital como posibilidad ética. Conscientes o no de ello, vivir es un hábito que se constituye de costumbres. Finalmente, si lo que aquí queremos preguntar es si la moral es el objeto de la ética, tendríamos que concluir que no, la moral es su mediación, su objeto: la vida.”²¹³

²¹² *cfr.* Adela CORTINA ORTS, ¿Para qué sirve realmente la ética?, <https://www.revistadefilosofia.org/66-26.pdf>

²¹³ consultado en http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art21/mar_art21.pdf el 24-04-2021.

En ese entendido, la respuesta es afirmativa, siempre y cuando esos valores sean llevados por las instituciones y las personas, a sus prácticas habituales mediante la conciencia de lo que es moralmente aceptable.

Ahora bien, ya se arribó al conocimiento de que la solución a los problemas de criminalidad sería que todas las personas normaran sus actos en la ética mediando el filtro de la moral, encaminada al buen vivir; pero por otro lado es ahí en donde esta solución se vuelve utópica, y surge la necesidad de realizar un pensamiento profundo, en relación a quien determina que es el buen vivir para cada individuo y de qué manera se puede incidir en la conciencia de cada persona para lograr que al actuar sea lo más benéfico posible para el común de la sociedad.

Para ello la respuesta se considera muy práctica y es el simple y llano respeto a los derechos humanos de cada individuo los cuales engloban las circunstancias que propician bienestar para la sociedad en su conjunto, bajo esa perspectiva desde hace ya muchos años se cuenta con la estructura de los derechos que cada Estado debe respetar en toda su extensión a sus ciudadanos y yacen plasmados en los treinta artículos contenidos en La declaración de los derechos humanos de 1948²¹⁴ derechos, que han sido adoptados por el Estado Mexicano allanados en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, una correcta interrelación entre moral, ética y derecho contribuirá a combatir el secuestro desde la perspectiva individual que motiva al secuestrador a delinquir.

²¹⁴ Es un documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales, fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La declaración establece, por primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero y ha sido traducida a más de 500 idiomas. Consultado en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> el 9 de mayo de 2021.

Conclusiones

Una vez que se ha dado cabal cumplimiento a la investigación propuesta, y después de analizar el cumulo de información obtenida, se hace la afirmación de que la hipótesis planteada si se cumplió, en virtud de que se considera viable para combatir el secuestro, la adopción de una política criminal enfocada en la prevención social de la violencia, incidiendo en los factores de riesgo y la participación Gobierno-Sociedad focalizada, y que permee en la perspectiva individual del ciudadano orientándolo a que su conducta no contribuya a la proliferación del ilícito.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, pudimos observar que en general los esfuerzos para combatir el delito de secuestro se han centrado en la estrategia emprendida con la ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro y la armonización jurídica que de ella ha derivado a nivel nacional, sumado a ello esta lo propuesto en los planes estatales de desarrollo de las tres entidades federativas analizadas y a las políticas criminales que cada una ha emitido.

De los planes de desarrollo de los tres Estados analizados, destaca que de manera recurrente proyectan la importancia de implementar en materia de seguridad, políticas públicas enfocadas en la prevención del delito; en generar las condiciones para el desarrollo social y humano que reduzcan las desigualdades, la pobreza y la marginación; promueven el fortalecimiento de la participación gobierno-sociedad y la coordinación interinstitucional; garantizan el ejercicio pleno de los derechos humanos, el acceso a la justicia; el mejoramiento de la calidad de educación; el fortalecimiento de las finanzas, el empleo, la cultura, el deporte; rescate de los lugares públicos, programas sociales de formación de valores, realización personal, convivencia familiar, armónica; garantizar la protección a la salud, etc. Circunstancias todas que sin lugar a duda inciden en la prevención el delito, y la reducción de los factores y riesgos que generan la violencia.

Sin embargo aun y cuando las aspiraciones en los tres Estados son coincidentes, es de llamar la atención que tanto Querétaro como Tabasco parten de cero, sin tomar en cuenta los esfuerzos que la administración que precede realizó, en cambio, en específico Yucatán en su plan estatal más allá de criticar, reconoce la situación privilegiada que permea en el Estado por los niveles de seguridad pública, que incluso los coloca a la vanguardia del país, lo que les permite la oportunidad casi singular en todo México de concentrarse más en las estrategias de prevención, no solo en las de combate frontal al crimen; ello permite visualizar la continuidad de objetivos de gobierno, pues uno de ellos es preservar los niveles de seguridad pública que permea pese al cambio de administración.

Esos altos niveles de seguridad pública obedecen a las estrategias y acciones implementadas, dentro de las cuales destaca que Yucatán ha superado incluso los parámetros internacionales en cuanto a elementos policiacos, pues hasta julio de 2012 se disponía en la entidad de 3.2 policías por cada mil habitantes, cuando la recomendación de la ONU son al menos 2.8 elementos.

En ese tenor es dable referir que Yucatán es el Estado que más bajo nivel de secuestros presenta en toda la república mexicana, cuyas acciones son encaminadas también a brindar certeza a los ciudadanos para que gocen de tranquilidad de desarrollar sus proyectos con éxito, realización personal, prosperidad familiar y social.

Circunstancias citadas que nos ayudan a robustecer la afirmación de que la hipótesis planteada fue cumplida y que se concatena en primer término con los datos numéricos en relación con la discrepancia en la incidencia del secuestro en las tres entidades federativas pese a que a nivel nacional se apostó por la estrategia de elevar el marco punitivo, lo que deja de manifiesto que el combate frontal a la delincuencia no reduce su comisión. En segundo lugar, con la información relativa a que, en Yucatán, al ser el Estado con menor incidencia del ilícito, es el que presenta una seguridad pública más consolidada lo que permite que las acciones se concentren en mayor medida en la prevención del delito.

- Propuestas

A partir de las conclusiones a las que se pudo arribar y la imperiosa necesidad de fomentar un cambio de paradigma en la atención del delito de Secuestro, se establece que el camino a seguir es una política criminal sólida que centre su problemática en la prevención del aludido delito, tomando como referente la atención de los siguientes tópicos:

1.- Que la medición del fenómeno delictivo de secuestro sea en base a los reportes policiales y reportes ciudadanos a los números de emergencia, en virtud de ser herramientas que más se acercan a la realidad y reducen la distancia entre los eventos de secuestro denunciados y la cifra negra.

2.- Desde la óptica de la Ética social enfocar y orientar la ideología familiar para que no vean en el secuestro un modo de vivir u obtener dinero, ello mediante pláticas en escuelas y en espacios laborales, reforzando la conciencia del daño que produce a toda la sociedad la comisión del secuestro, siendo factible que esas campañas de pláticas sean permanentes.

3.- Incremento de la plantilla policial para lo cual será necesario destinar recursos económicos suficientes en materia de seguridad pública en cada entidad federativa, hecho lo anterior se resalta la importancia de la profesionalización de los elementos policiacos, dentro de cuyo plan de estudios se contemple la asignatura de ética policial y responsabilidades.

4.- La rapidez y efectividad en el funcionamiento de los aparatos policiales y judiciales, que será fomentada mediante la implementación de incentivos a los servidores públicos en base a su eficiencia y eficacia. Con lo anterior se logrará una mayor cohesión social y se fortalecerá la prevención del delito.

5.- Una vez que sean formuladas las políticas públicas de prevención que atiendan las causas que propician el secuestro, lo recomendable será dar continuidad a las estrategias que en la práctica hayan resultado exitosas, ello sin que las transiciones gubernamentales sean impedimento para la aludida continuidad, de tal forma que la experiencia adquirida incida en el beneficio colectivo.

6.- Para dar cumplimiento a lo anterior será necesaria la creación de un organismo institucional autónomo capacitado para la formulación, manejo y evaluación de políticas públicas relativas al aspecto de la prevención del secuestro en su vertiente pre y post delito que sea responsable de evaluar la efectividad de las políticas implementadas y de ir modificando sus contenidos atendiendo a la temporalidad y circunstancias del problema de manera particular en cada entidad federativa, para lo cual cada Estado destinara recursos económico suficientes.

FUENTES DE REFERENCIA.

Bibliografía.

- AGUDELIO V. Diana María, “*El horror de lo incierto intervención psicológica con víctimas de secuestro*” Universidad del Norte, Colombia, 2000 p 25, disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21300603> 20-04-2020
- ALCÁNTARA, Edwin et al, *El Secuestro en México durante la primera década del siglo XXI*, consultado en <http://bd.iib.unam.mx/secuestro/introduccion.pdf> p. 18 el 12 de abril de 2021
- AYOS, Emilio Jorge, *Prevención del delito y teorías criminológicas: tres problematizaciones sobre el presente*, Revista Estudios Socio-Jurídicos, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre, 2014, p.281, consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/733/73331372010.pdf> el 15 de marzo de 2021.
- BADILLO, Diego, Estrategia de Seguridad de Peña Nieto elimino la SSP y acciones de prevención, El economista, 28 de julio de 2018, consultado en <https://www.economista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Pena-Nieto-elimino-la-SSP-y-acciones-de-prevencion-20180728-0013.html> el 8 de marzo de 2021.
- BARATTA Alessandro, *Criminología y sistema penal*, Montevideo, Buenos Aires, B de F, 2004, p 161
- BORJA JIMENEZ, Emiliano, *Curso de política Criminal* 2ª e, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011 p. 22
- BROUMN, Cesar Javier “*Fundamentos, teoría e ideas políticas*”, coord. Flores Álvarez Elvia Lucia, 1ª Ed, México, 2014 UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas, p. 149 versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/24.pdf> 20-03-2020
- CABRERA, Ehect1, “*Prevención social: única salida al problema de la violencia en la Ciudad de México*”, Resonancias Blog del Instituto de Investigaciones sociales de UNAM, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2016, <https://www.iis.unam.mx/blog/prevencion-social-unica-salida-al-problema-de-la-violencia-en-la-ciudad-de-mexico/> 22-04-2020.
- CASTILLO, Villalobos, Hernán *La Batalla contra el secuestro en México*, México, Flores 2019, p 47
- CHAMPO SANCHEZ, Nimrod Michael, *La Víctima en el derecho penal*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3104/13.pdf> p. 239 20-03-2020
- CHINCOYA TAUTLI, Héctor, “ ¿Política criminal, política criminológica o políticas públicas en seguridad? Reflexiones en la coyuntura de la redacción del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *alegatos*, México, núm. 83, enero-abril de 2013, p. 105
- DIAZ-ARANDA, Enrique, *Lecciones de Derecho Penal para el nuevo sistema de justicia en México*, Versión electrónica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, STRAF, 2014, p. 27. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3805/7.pdf> 20-02-2020
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Garantías, la ley del más débil*, Colecciones Estructuras y Procesos, Serie Derecho, 4ª Ed, Trotta, S.A. 2004, p 107

- FOUCAULT, Michel, *Vigilar y Castigar nacimiento de la prisión*, 1ª Ed, Argentina, Garzón del camino Aurelio, Siglo veintiuno editores Argentina S.A., 2003, p. 277
- FRAILE, Pedro, *La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio*, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24562.htm>, (consultado 10 -11-20)
- FRANCO CORZO , Julio, *Diseño de políticas públicas*, México, Grupo Editorial y de investigación Polaris, 2ª ed., octubre 2013. P.90
- GARCIA GARCIA, Leticia Guadalupe, *Derecho ejecutivo penal*, 1ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 58
- GARCIA-PABLOS DE MOLINA, “*la prevención del delito en un estado social y democrático de derecho*” p. 82 http://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/11/3_LA-PREVENCION-DEL-DELITO.pdf 05-05-2020.
- JELLINEK, George, *Teoría general del Estado*, ciudad de México, Fondo de cultura económica, 2017, p. 378
- JIMENEZ ORNELAS, Rene A. et al, *El secuestro problemas sociales y jurídicos*, UNAM, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2002, 1ª ed., p. 25 https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/el_secuestro_problemas_sociales_y_juridicos_-_rene_jimenez_ornelas__olga_islas_de_gonzal.pdf 20-03-202
- KALA, Julio Cesar, *Fenomenología de la delincuencia, Ciudades Seguras IV*, 1ª ed., Fondo de cultura económica México 2003 p 24-25
- LOPEZ ARELLANO, Oliva, et al Coord. *Derecho a la salud en México*, México, Casa abierta al tiempo, 2015, p. 261, consultado en <https://www.researchgate.net/project/Derecho-a-lasalud-en-Mexico>
- ORNELAS JIMENEZ, Rene “*La cifra negra de la delincuencia en México: sistema de encuestas sobre victimización*”, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, p. 174, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/479/17.pdf> 20-03-2020
- PALACIOS PAMANES, Gerardo Saul, *La cárcel desde adentro, entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo*, 1ª ed., México, Porrúa, 2009, pp.137-147.
- RANGEL ROMERO, Xóchitl Guadalupe, *Política criminal en materia de prevención del delito de Vicente Fox a Felipe Calderón: retos y perspectivas*. Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, p. 292, consultado en: <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/394/646> el 7-03-21.
- SHULTZE, Rainer-Olaf “*Fundamentos, teoría e ideas políticas*”, coord. Flores Álvarez Elvia Lucia, 1ª ed, México, 2014 UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas, p. 157 versión electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/24.pdf> 20-03-2020
- TANÚS, Virgilio Namnum, *Tendencia actual de la Política Criminal*, Ciudad de México, Ed. Tirant lo Blanch, 2018, p.77

TREJO GARCIA, Elma del Carmen “*Los tratados internacionales como fuente de derecho nacional*” Servicio de investigación y análisis, Cámara de Diputados, 2006, p.18 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-01-06.pdf>.

VIDAURRI ARCHIEGA, Manuel, *Bases generales de criminología y política criminal*, Oxford, México, 2016, p. 258 consultado en <https://www.multijuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/BASES-GENERALES-DE-CRIMINOLOGIA-Y-POLITICA-CRIMINAL.pdf> el 31-03-2021

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Derecho Penal, parte general*, ed. Ediar, Buenos Aires Argentina 2002, 2ª Ed, p 3

ZAMORA Grant, José, et al. *Reflexión crítica de la reforma constitucional en materia judicial de 2008 a la luz del garantismo penal*, coord. Ortiz Ortiz, Serafin, et al. *Reflexiones y argumentos sobre política criminal*, Ciudad de México, Ed. Tirant lo Blanch, 2019, p.45

Legislación.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY GENERAL DE VICTIMAS
- LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA
- LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO.
- LEY MARCO CONTRA EL SECUESTRO, probadas por el Parlamento latinoamericano y caribeño
- LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA DE CIUDAD DE MEXICO
- LINEAMIENTOS DE CAPACITACION FASP y FORTASEG2016, secretaria de Gobernación
- MANUAL DE LUCHA CONTRA EL SECUESTRO
- ESTRATEGIA NACIONAL ANTISECUESTRO
- PLAN ESTATAL DE DESARROLLO TABASCO
- PLAN ESTATAL DE DESARROLLO DE YUCATÁN
- PLAN ESTATAL DE DESARROLLO QUERETARO
- Tesis: 1a./J. 80/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 264

Hemerografía.

ÁLVAREZ LEON, José Antonio, *Construcción de la imagen de la seguridad o control social multidimensional*, consultado en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-posgrado-derecho/article/view/17156> pp. 85-87.

CABRERA, Ehect1, “*Prevención social: única salida al problema de la violencia en la Ciudad de México*”, Resonancias Blog del Instituto de Investigaciones sociales de UNAM, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2016, <https://www.iis.unam.mx/blog/prevencion-social-unica-salida-al-problema-de-la-violencia-en-la-ciudad-de-mexico/>

GONZALEZ PLACENCIA Luis y Morales Sánchez Julieta *Los derechos humanos y el combate a los delitos en México: Breve referencia al caso de secuestro*, p.393. Consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/29.pdf>

ROCHA QUINTERO, Jorge, *Autoritarismo y democracia en México*, consultado en https://formacionhumana.iteso.mx/documents/11309/5632000/P1.Autoritarismo_y_democracia_en_M%C3%A9xico.pdf/fcaffd96-3933-4f39-815b-43b6204d39f9

Cámara de diputados, “Delito de Secuestro en México” Subdirección de Análisis de Política interior, 2019.

Plantean prohibir el pago de rescates y la negociación con plagiarios, por: Abel Barajas, Grupo Reforma, 25 de junio de 2018.

“Modelo integral de atención a víctimas”, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, México.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), *“Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana”*, Universidad Alberto Hurtado de Chile 2009.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), *“Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana”*, Universidad Alberto Hurtado de Chile 2009.

Secretaría de gobernación, “Hacia un modelo de relación gobierno-sociedad para la prevención social de la violencia y la delincuencia” Programa para la convivencia ciudadana, México, 2015, pp 9 y 13

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), *“Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana”*, Universidad Alberto Hurtado de Chile 2009.

“Menos homicidios y más secuestros durante 2013: SNSP”.

Informe especial Adolescentes, Vulnerabilidad y violencia, Ciudad de México.

Suarez Iñiguez, Enrique, “un buen gobierno”.

Política criminal y temática penal del gobierno operador 2006-2009; Revistas UNAM.

CIBERGRAFIA

- <https://drive.google.com/file/d/1NMtm0lmlH5mkCXyYITel8OqPGVvVKmPu/view>
- <https://parlatino.org/leyes-modelo-aprobadas-por-el-parlatino/>
- <https://parlatino.org/estados-unidos-mexicanos/>
- <https://parlatino.org/historia-y-objetivos/>
- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/360002/Ext._124_Tabasco_.pdf
- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014
- http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5331083&fecha=29/01/2014
- <http://altoalsecuestro.com.mx/wp/wp-content/uploads/2018/11/Comparativo-Gobiernos.pdf>
- <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2018/04/librolease-siquiereregobnarenserio-capitulo01.pdf>
- <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=27>
- <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=27>
- <https://www.eluniversalqueretaro.mx/metropoli/preven-23-millones-de-habitantes-en-el-estadopara-2020>
- <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/queret/poblacion/default.aspx?tema>

- <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Tab/Poblacion/default.aspx?tema=ME &e=27>
- <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=22>.
- <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P>
- <https://www.who.int/mediacentre/news/statements/fundamental-human-right/es/>
- <https://www.who.int/mediacentre/news/statements/fundamental-human-right/es/>
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/transparencia/contenidos/doc/c_autoeval.pdf
- <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/proximidad?state=published>
- http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/23_analisisinegi.pdf
- <https://www.mexicoevalua.org/si-se-puede-penetrar-en-la-cifra-negra-del-crimen/>
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf
- <http://www.gobernantes.com/letras/2011-08-25/letras/16.pdf>
- <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-lawinstitutions/access-tojustice/#:~:text=EI%20acceso%20a%20la%20justicia,de%20la%20adopci%C3%B3n%20de%20decisiones.> <https://dle.rae.es/pol%C3%ADtico>
- <https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/toqfeHtQI8xfmvAAiJNc5U6xqTHiSO.pdf>
- https://prd.org.mx/documentos/DECLARACION_PRINCIPIOS.pdf
- https://es.wikipedia.org/wiki/Gobernador_de_Yucat%C3%A1n#Gobernadores_de_Yucat%C3%A1n_contempor%C3%A1neos
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/31_yucatan.pdf
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_yuc.pdf
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/22_queretaro.pdf
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_qro.pdf
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2017/doc/encig2017_tab.pdf
- https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/27_tabasco.pdf
- [https://dle.rae.es/eficacia el 2 de marzo de 2021](https://dle.rae.es/eficacia%20el%202%20de%20marzo%20de%202021)
- <https://politicaymedios.net/totalitarismo-vs-autoritarismo-linz/>
- http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art18/mar_art18.pdf p.3xx
- <https://www.diccionariodedudas.com/etimologia-de-etica/>
- http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art18/mar_art18.pdf p.3xx
- <https://www.uv.es/~fores/contrastes/quince/cortina.html>
- <https://www.revistadefilosofia.org/66-26.pdf>
- <https://confilegal.com/20180812-ulpiano-dar-uno-lo-le-corresponde/>
- http://www.revista.unam.mx/vol.6/num3/art21/mar_art21.pdf
- <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/por-que-los-mexicanos-no-denunciamos/>

Encuestas.

- Cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de seguridad publica
- Cifras de la organización social civil “alto al Secuestro”
- Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre la seguridad pública (ENVIPE)
- Encuesta Nacional de Seguridad Publica Urbana (ENSU)
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)