



EGAP[®]

Gobierno y Política Pública

TECNOLÓGICO DE MONTERREY

Pronunciamiento y Propuestas del Tecnológico de Monterrey para mejorar la Seguridad Pública en México: informe de avances y retrocesos

Bernardo González-Aréchiga Ramírez-Wiella

Deisy Hernández Moreno

Jesús David Pérez Esparza

Eugenio Weigend Vargas

Con información hasta el 31 de octubre de 2011.

Tabla de contenido

I.	Introducción	5
II.	Problemas críticos de la seguridad pública.....	10
III.	Situación actual.....	11
IV.	Seguimiento a las propuestas.....	14
1.	Fortalecimiento de los Sistemas de Seguridad Pública en los estados	14
1.1	Objetivo general.....	14
1.2	Objetivos específicos de la propuesta.....	14
1.3	Estrategias para implementar la propuesta.....	14
1.5	¿Por qué nos enfocamos en los estados?	27
1.6	¿Por qué proponemos un “semáforo”?	27
1.7	¿Por qué proponemos un “semáforo integral” para los estados?.....	27
1.8	¿Qué resultados se espera del semáforo?	28
	Anexos propuesta 1.....	29
2.	Integración de mandos y reforma policial.....	41
2.1	Objetivo general.....	41
2.2	Objetivos específicos de la propuesta.....	41
2.3	Estrategias para implementar la propuesta.....	41
2.4	Situación actual/Avances más significativos.....	42
2.5	¿Por qué impulsar esta propuesta?	61
	Anexos propuesta 2.....	63
3.	Reforma penal para una mejor procuración e impartición de justicia	73
3.1	Objetivo general.....	73
3.2	Objetivos específicos de la propuesta	73
3.3	Estrategias para implementar la propuesta.....	73
3.4	Situación actual/Avances más significativos.....	73
3.5	¿Por qué impulsar esta propuesta?	87
	Anexos propuesta 3.....	90
4.	Nuevo marco jurídico para regular la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública	96
4.1	Objetivo general	96
4.2	Objetivos específicos de la propuesta	96

4.3	Estrategias para implementar la propuesta	96
4.4	Situación actual/Avances más significativos.....	96
4.5	¿Por qué impulsar esta propuesta?	114
	Anexos propuesta 4.....	116
5.	Mejoramiento del sistema penitenciario y de reinserción social.....	127
5.1	Objetivo general.....	127
5.2	Objetivos específicos de la propuesta.....	127
5.3	Estrategias para implementar la propuesta.....	127
5.4	Situación actual/Avances más significativos.....	127
5.5	¿Por qué impulsar esta propuesta?	140
	Anexos propuesta 5.....	141
6.	Prevención de lavado de dinero y operación de los mercados negros	152
6.1	Objetivo general.....	152
6.2	Objetivos específicos	152
6.3	Estrategias para implementar la propuesta.....	152
6.4	Situación actual/Avances más significativos	153
6.5	¿Por qué impulsar esta propuesta?	165
	Anexos propuesta 6.....	167
7.	Marco integral para mejorar la seguridad y el desarrollo social y humano	170
7.1	Objetivo general.....	170
7.2	Objetivos específicos	170
7.3	Estrategias para implementar la propuesta.....	170
7.4	Situación actual/Avances más significativos	170
7.5	¿Por qué impulsar esta propuesta?	198
	Anexos propuesta 7.....	200
V.	Numeralia.....	203
VI.	Conclusiones	210
1.	Avances respecto a nuestras propuestas	210
1.	Retrocesos.....	213
2.	Riesgos.....	214
3.	Recomendaciones relacionadas con los avances de las propuestas:.....	214

X. Bibliografía 217

I. Introducción

A raíz de los lamentables acontecimientos del 19 de marzo de 2010 en los que perdieron la vida nuestros estudiantes de posgrado, Jorge Antonio Mercado Alonso y Javier Arredondo Verdugo, así como de otros casos en que la población civil ha muerto o ha sufrido daños graves por acciones de autoridades públicas, el Tecnológico de Monterrey asumió el firme compromiso de colaborar en el mejoramiento de la seguridad en México.

En cumplimiento de este compromiso el 11 de abril de 2010, el Tecnológico de Monterrey, a través de la EGAP Gobierno y Política Pública, presentó el documento *“Pronunciamiento y Propuestas del Tecnológico de Monterrey para Mejorar la Seguridad en México”*.¹

Estas propuestas que se presentaron buscan reforzar los derechos humanos, el Estado de Derecho, la calidad institucional, la confianza y la participación ciudadana. Asimismo, procuran fomentar un espíritu de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, y promover el desarrollo de nuevas competencias públicas y privadas para la seguridad democrática y la paz duradera.

Este documento incorpora resultados de estudios previos realizados por académicos e investigadores de la EGAP, y en algunos casos, en coautoría con investigadores de otras instituciones. Además, se incorporaron algunas recomendaciones que miembros de nuestra comunidad (alumnos, profesores, colaboradores, ex-alumnos y padres de familia) manifestaron a través de 2,759 aportaciones al sitio electrónico EXPRESATEC.²

En el Pronunciamiento, el Tecnológico de Monterrey tiene como objetivo colaborar con el mejoramiento de la seguridad en México, participando de manera proactiva y decidida con las instituciones públicas y con la comunidad en general.

En cumplimiento con este objetivo, esta publicación contiene el reporte de los avances de las propuestas que el Instituto hizo con el propósito de fortalecer las instituciones federales, estatales y municipales en el país.

Las propuestas se presentaron estructuradas en los siguientes siete retos:

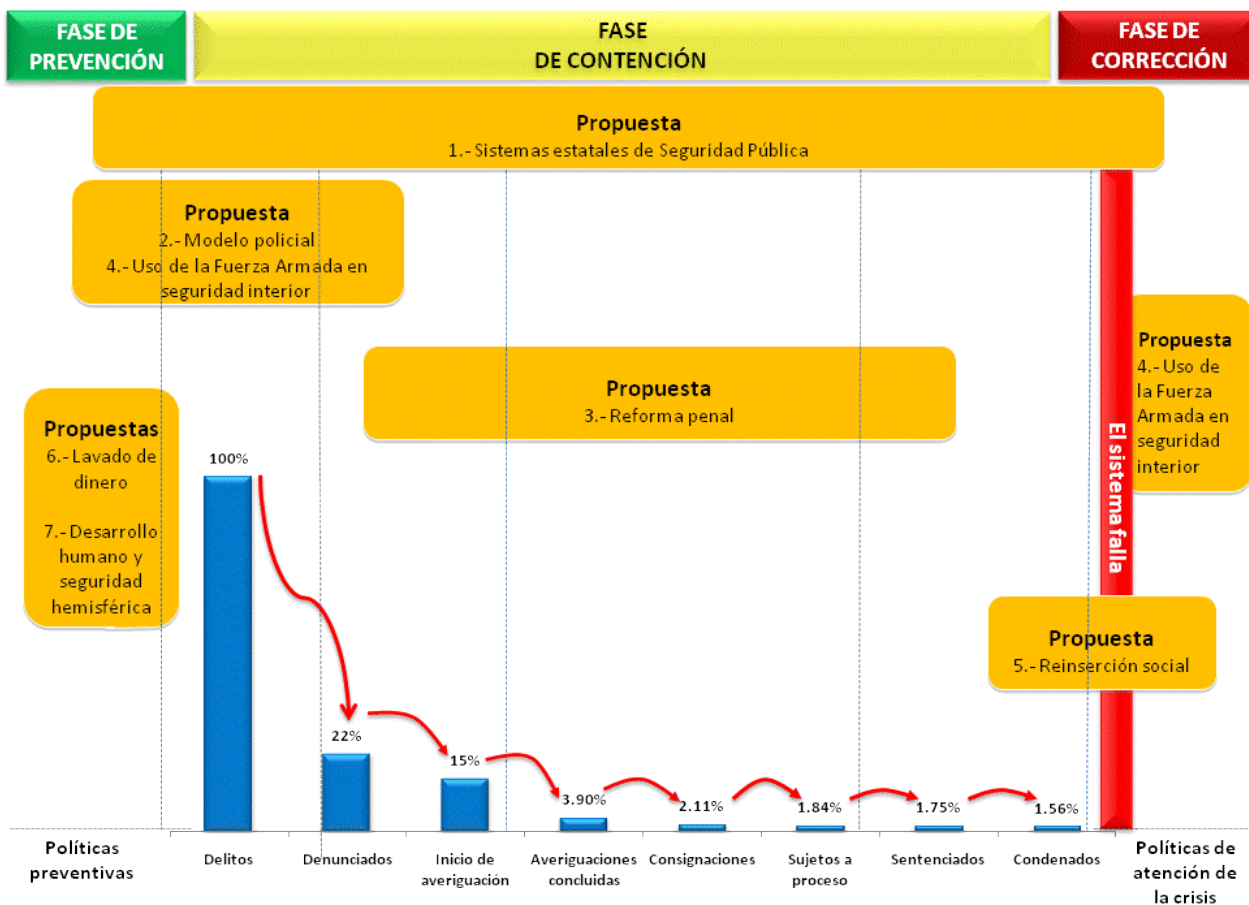
1. Fortalecimiento de los sistemas de seguridad pública en los estados.
2. Integración de mandos y reforma policial.
3. Reforma penal para una mejor procuración e impartición de justicia.

¹ El texto completo de este documento puede consultarse en: <http://viewer.zmags.com/publication/4ceb08e6>

² Disponible en: <http://sitios.ruv.itesm.mx/portales/expresaTEC/>

4. Nuevo marco jurídico para la participación del Ejército en tareas de seguridad pública.
5. Mejoramiento del sistema penitenciario y de reinserción social.
6. Prevención de lavado de dinero y operación de los mercados negros.
7. Marco integral para mejorar la seguridad pública desde el desarrollo social y hemisférico.

Figura 1. Enfoque sistémico de seguridad pública



Fuente: Elaboración propia con información de Guillermo Zepeda Lecuona (2009) y EGAP (2010).

Estas propuestas se orientan a reforzar integralmente el ciclo completo de la seguridad pública (Figura 1), el cual involucra la prevención de los delitos, la procuración de justicia, la administración de justicia, ejecución de sanciones y la reinserción de los delincuentes y los ofensores. En concreto, se busca aprovechar todas las capacidades del Estado Mexicano para generar mejores condiciones de seguridad y para fortalecer todas las instituciones que forman parte del Sistema Nacional y de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública.

Para cada una de las propuestas se trazaron objetivos generales y específicos. También se formularon diversas estrategias para su cumplimiento con la finalidad de medir y evaluar los avances.

El eje central de las propuestas es facilitar la aplicación de la justicia y reducir la impunidad por medio del fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y la reconstrucción del tejido social. Ningún país que se considere democrático y moderno puede permitir niveles de injusticia tan altos como los que se registran en México, ya que más del 98% de los delitos que se cometen quedan impunes. El sistema en su conjunto está fallando y la debilidad institucional se hace cada vez más patente.

En ese sentido, para reducir la criminalidad, violencia, impunidad y corrupción, se requiere de la sólida instrumentación de la política pública por parte de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno. Enfrentamos un enorme reto de ejecución de la política pública, la asignación de recursos y la gestión democrática de los procesos. La ineficacia y la falta de coordinación han permitido que los problemas de seguridad sigan creciendo y agravándose.

Bajo esta lógica, las propuestas que se han realizado buscan abordar el problema de inseguridad, impunidad y violencia de forma integral, atendiéndolo desde una perspectiva multifactorial y con estricto apego a los derechos humanos.

La primera propuesta se enfoca en el fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública, así como su vinculación con el Sistema Nacional. Muchas sinergias se desaprovechan, generan elusión de responsabilidades y refuerzan el círculo vicioso de impunidad y criminalidad. Para revertir esta tendencia, se requiere que los procesos se midan, se mejoren y se evalúen, con el fin de transferir las mejores prácticas entre los estados así como reforzar la transparencia y la rendición de cuentas. Para llevar a cabo esta propuesta, es imperante adoptar de forma inmediata, “tableros de control” para monitorear y mejorar los Sistema Estatales de Seguridad Pública.

La segunda propuesta se aboca a las instituciones policiales, su fortalecimiento y profesionalización. La ciudadanía requiere y exige una policía eficaz y honesta, que goce del reconocimiento, confianza y respeto de la sociedad, puesto que la policía es uno de los actores críticos del proceso. Con la unificación de mandos policiales, se espera mayor capacidad de respuesta y facilidad de control de la corrupción. Esto mediante una formación profesional, mejor equipo y mejores compensaciones para ellos y sus familias, retribuyéndoles su contribución en esta función central para la sociedad. Además, el fortalecimiento de las policías permitirá que las Fuerzas Armadas puedan concentrarse en el desempeño de sus funciones ordinarias.

Sabemos que sin justicia no hay seguridad. En ese sentido, la tercer propuesta busca que la impartición de justicia sea expedita, equitativa, transparente y confiable, que esté realmente al alcance de todos, y que sea capaz de tutelar los derechos tanto de las víctimas u ofendidos, como de los inculpados y los delincuentes sentenciados.

Por lo que corresponde a la propuesta cuatro, ésta se fundamenta en la necesidad de un marco legal que permita a las Fuerzas Armadas ser eficaces en su tarea de coadyuvar con las instituciones de seguridad pública, respetando los derechos humanos y los tratados internacionales en la materia. Se debe otorgar certeza jurídica y condiciones que garanticen la eficacia de las intervenciones de las Fuerzas Armadas en el desempeño de sus labores.

La quinta propuesta está enfocada a mejorar y fortalecer el sistema penitenciario y la función de reinserción social de los delincuentes, de manera que el círculo vicioso delincuencia-impunidad-reincidencia se logre eliminar (Figura 2). La doble función del sistema penitenciario es garantizar la protección de la sociedad y promover la reinserción social del sentenciado con base en trabajo, educación, salud y deporte.

Figura 2. Círculo vicioso de la delincuencia-impunidad-reincidencia



Fuente: Elaboración propia (2011).

En cuanto a la propuesta seis, ésta busca atacar la vinculación sistémica entre el lavado de dinero, mercados negros y las transacciones irregulares, las cuales tienen un efecto negativo muy profundo en la operación de la economía. El lavado de dinero contribuye a la vinculación operativa ente la delincuencia común y la delincuencia organizada, reforzando sus redes de control. Por ello es importante asignar una alta prioridad a la coordinación de acciones de autoridades y actores del sistema financiero y de seguridad pública, mediante una respuesta más integrada para la prevención, detección y sanción de estas actividades ilícitas.

Con la propuesta siete, se pretende fortalecer de manera integral, una política de desarrollo humano que brinde educación, salud y oportunidades a la población, con políticas preventivas cercanas a los ciudadanos, en aras de construir comunidades más cercanas y seguras.

Se debe asegurar también el intercambio de información, el combate al tráfico de armas y de otras actividades de la delincuencia organizada transnacional, así como la adopción de principios con eficacia operativa de corresponsabilidad entre países para la seguridad de todos. Es indispensable adoptar una perspectiva hemisférica también en materia de desarrollo humano.

Es necesario contar con una sociedad informada, unida, solidaria y participativa, que exija transparencia y rendición de cuentas, que contribuya con propuestas y apoyo a las acciones públicas y que aporte el pleno cumplimiento de sus obligaciones.

En los últimos años, la organización de la sociedad civil se ha fortalecido, lo cual representa un gran logro para avanzar en la construcción de una sociedad más democrática. Instituciones académicas como la Universidad Nacional de México (UNAM), han aportado lo propio en cuanto a la generación de políticas públicas encaminadas a generar un cambio benéfico para nuestro país. En su obra titulada “Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia”³ la UNAM junto con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional proponen nueve acciones para generar un cambio en materia de seguridad y justicia en nuestro país.

Además organizaciones y asociaciones ciudadanas como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad,⁴ México Unido Contra la Delincuencia,⁵ México S.O.S,⁶ Asociación Alto al Secuestro,⁷ el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (INSYDE),⁸ dirigido por México Evalúa,⁹ dirigida por Causa en Común,¹⁰ el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI),¹¹ por mencionar sólo algunas de las organizaciones que trabajan arduamente en la construcción de un México más seguro y justo.

Dentro de sus principales acciones son fomentar la denuncia, la cultura de la legalidad, vigilar y evaluar la actuación de las instituciones de seguridad pública y justicia, así como del personal que las integra, proponer iniciativas y reformas de ley, proponer y celebrar convenios y/o acuerdos con todos los actores del gobiernos en sus tres órdenes y los tres poderes, como el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad de agosto de 2008; además de incidir de manera proactiva en la generación y ejecución de políticas públicas en conjunto los gobiernos estatales, municipales y el federal.

³ Publicada en agosto de 2011.

⁴ <http://movimientoporlapaz.mx/>

⁵ <http://mucd.org.mx/>

⁶ <http://mexicosos.org/>

⁷ <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>

⁸ <http://www.insyde.org.mx/>

⁹ <http://www.mexicoevalua.org/>

¹⁰ <http://www.causaencomun.org.mx/>

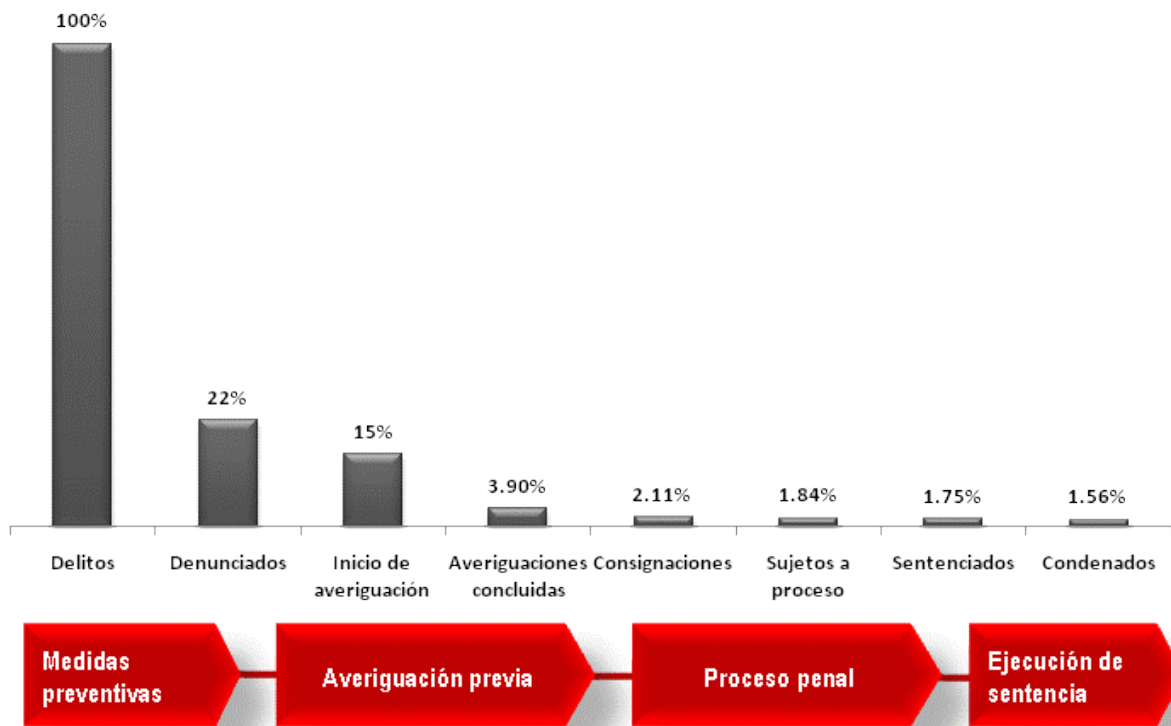
¹¹ <http://www.icesi.org.mx/>

En síntesis, estas propuestas requieren tanto de la implementación eficaz por parte de las autoridades y de la coordinación internacional de acciones críticas, como del compromiso y apoyo efectivo de la sociedad.

II. Problemas críticos de la seguridad pública

1. Debilidad institucional en policía y procuración de justicia.
2. Reforma de justicia penal en transición lenta.
3. Limitaciones del modelo actual de 3 policías.
4. Sistema de coordinación entre policías inoperante.
5. Forma más compleja de operar de la delincuencia.
6. Alto nivel de impunidad: más del 98% de los delitos no recibe condena alguna.
7. Se estima que en 2009 el costo total por la inseguridad fue más de 1 billón de pesos, alrededor de 8% del PIB.

Figura 3. Cadena de impunidad



Fuente: Elaboración propia con información de Guillermo Zepeda Lecuona. (2009).

III. Situación actual

Delitos:

1. Aumenta la incidencia delictiva en algunos estados. La tasa de homicidios en 2010 alcanza 31.2 por cada 100 mil habitantes, una de las más altas del mundo. La incidencia delictiva de homicidios intencionales fue de 17.8 por cada 100 mil habitantes durante el 2010, 57% del total de los homicidios registrados en ese año.
2. Emergen nuevas formas de violencia (coches bomba, granadas, asesinato de funcionarios públicos, masacres, actos de terrorismo).
3. La operación delictiva se vuelve más compleja.
4. Alto nivel de impunidad, más del 98% de los delitos no reciben condena.

Instituciones de Seguridad Pública:

5. La reacción de las autoridades frente a la creciente ola de delincuencia ha sido insuficiente.
6. Falta de infraestructura, competencias, compromiso y coordinación entre autoridades.
7. Las instituciones de seguridad pública del país son débiles y el sistema de coordinación es inoperante.
8. Limitaciones críticas del modelo actual de 3 policías; aumenta la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sin contar con un marco legal adecuado.
9. Vínculo entre delincuencia organizada y grupos de poder político y económico.

Procesos:

10. Hay lentitud en la mayoría de los procesos de cambio y fortalecimiento institucional; se incumplen las leyes, no se da seguimiento a los acuerdos ni se evalúa la calidad de las reformas.
11. Reformas de justicia penal en transición lenta y desigual.
12. La mayor parte de los avances que se han efectuado son sólo el principio de procesos largos.
13. Con frecuencia los avances no son definitivos y existe el riesgo de retroceso ante nuevos riesgos a confrontar.
14. Es necesario un proceso sistemático de seguimiento de las estrategias que se implementen.

La ciudadanía:

15. Crece la percepción de inseguridad en la población.
16. Aumenta la desconfianza en las instituciones de seguridad pública y con respecto a los beneficios de la Reforma al Sistema de Justicia Penal.
17. En algunos estados se reduce la denuncia de delitos.

18. Algunos efectos de la inseguridad son los cambios de hábitos, la gente deja de realizar actividades cotidianas de tipo laboral, social y recreativo por temor a sufrir algún daño.
19. Un número significativo de especialistas en economía del sector privado concuerdan en que la inseguridad es el principal factor que afecta el crecimiento de la economía mexicana.
20. La sociedad civil se organiza para demandar a las autoridades una respuesta efectiva ante la ola de inseguridad y violencia que se vive actualmente. Un claro ejemplo es el movimiento ciudadano “No más sangre”, que en abril de este año logró convocar marchas pacíficas por la paz en ciudades de los 32 estados de la República y en más de 16 ciudades del extranjero de manera simultánea.

IV. Seguimiento a las propuestas

1. Fortalecimiento de los Sistemas de Seguridad Pública en los estados

1.1 Objetivo general

Implementar mejoras estratégicas en cada una de las etapas críticas del proceso de prevención-investigación-persecución-sanción del delito-reinserción social en los Sistemas Estatales de Seguridad Pública.

1.2 Objetivos específicos de la propuesta

- i. Medir, mejorar y evaluar los procesos de seguridad pública en los estados.
- ii. Reforzar la transparencia y la rendición de cuentas en los estados.
- iii. Transferir las mejores prácticas entre estados.

1.3 Estrategias para implementar la propuesta

- i. Adoptar de manera inmediata un Sistema de Monitoreo de Gestión y Desempeño sustentado en “Tableros de Control” para mejorar los Sistemas Estatales de Seguridad Pública, que permita:
 - a. Medir resultados: índices delictivos, percepción de seguridad y confianza institucional.
 - b. Medir procesos: prevención, procuración y administración de justicia, impartición de sanciones y reinserción social.
 - c. Evaluar programas de mejora: acciones e impacto en calidad institucional, transparencia y resultados.
- ii. Promover la identificación de mejores prácticas y su transferencia entre los estados.

1.4 Situación actual/Avances más significativos

Ante el crecimiento de los índices delictivos y el aumento de la violencia en el país, se hace imperante la necesidad de reforzar acciones para combatir la delincuencia – organizada y común-, no solamente con operativos policiacos y de las Fuerzas Armadas, sino también mediante instrumentos que permitan el mejoramiento de la calidad institucional, generen inteligencia e información precisa sobre estadística delictiva.

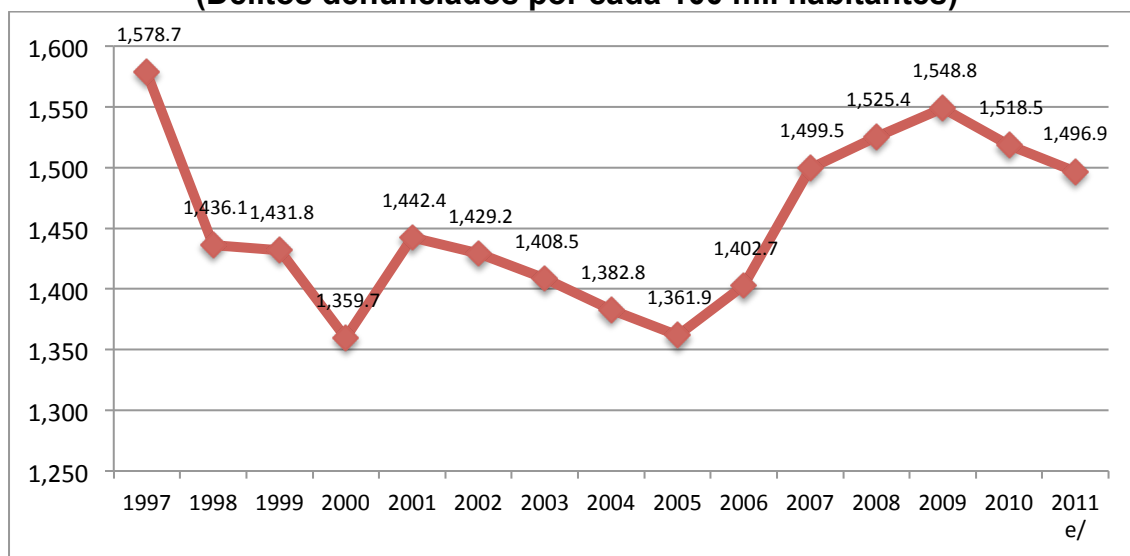
En ese sentido, se ha planteado que se requiere homologar los procesos de recolección, captura y procesamiento tanto de los datos delictivos y criminológicos, como de la operación de las instituciones de seguridad pública en todas las entidades federativas.

El propósito es establecer un mecanismo que permita contar con bases de datos completas y unificadas sobre información delictiva, y que además pueda compartirse para generar inteligencia que coadyuve a combatir de manera eficaz a la delincuencia.

Como se observa en la siguiente gráfica, de 2006 a 2009 la incidencia de los delitos del fuero común (competencia de las entidades federativas) creció significativamente. Aunque a partir de 2010 se observa que la incidencia delictiva está a la baja. Sin embargo, las cifras reportadas aún están muy distantes de alcanzar los niveles que se venían registrando en los primeros cinco años de esa década.

Por esta razón es necesario implementar de manera urgente un sistema que permita generar información para combatir los delitos del fuero común en las entidades federativas.

**Gráfica 1.1. Incidencia delictiva fuero común
(Delitos denunciados por cada 100 mil habitantes)**



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno, 2011, para los años 1997 al 2010 y SESNSP para el año 2011.

e/ Cifras estimadas. Cálculos propios al cierre de 2011 suponiendo que las cifras reportadas se mantengan con la misma tendencia. Con información hasta el 30 de agosto de 2011.

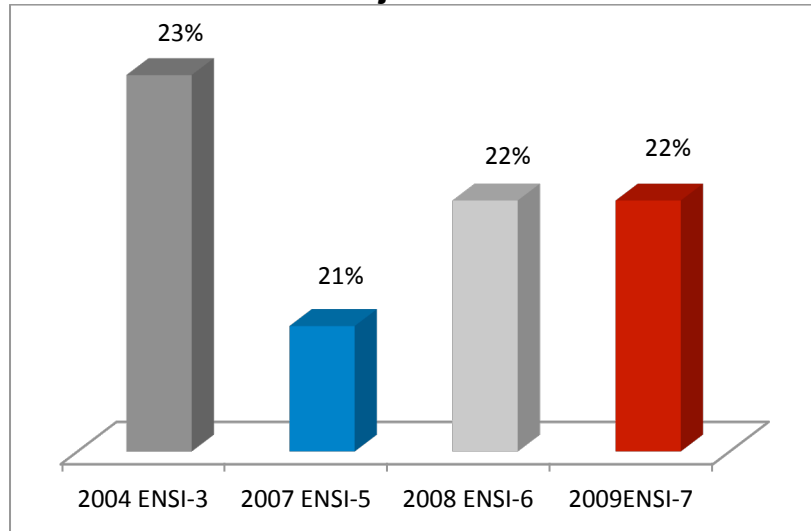
En 2006 se denunciaron ante el Ministerio Público 1,402.7 delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes. Para 2008, esta cifra aumentó a 1,525.4 (8.7%), y en 2009 se incrementó a 1,548.8 delitos por cada 100 mil habitantes (10.4%).

En 2009 se registró el pico más alto en los últimos diez años con una incidencia de 1,548.8 delitos denunciados por cada 100 mil habitantes. Para 2010 la incidencia delictiva bajo un poco, registrándose 1,518.5 delitos del fuero común denunciados por cada 100 mil habitantes.

Utilizando los datos disponibles hasta julio de 2011 se calcula la incidencia delictiva al cierre del año –suponiendo que la información reportada se mantenga con la misma tendencia– la incidencia sería de 1,496.9 delitos denunciados por cada 100 mil habitantes.

Según la Encuesta Nacional sobre Inseguridad,¹² ENSI 2010, en el 2009 el 78% de las víctimas del delito no presentó denuncia alguna, es decir, solamente se denunciaron 22 de cada 100 delitos que se cometieron, por lo que la cifra de delitos no denunciados en México es sumamente alta. Si estimamos la cifra de delitos cometidos en 2009, tenemos 7,040 delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 1.2. Porcentaje de delitos denunciados

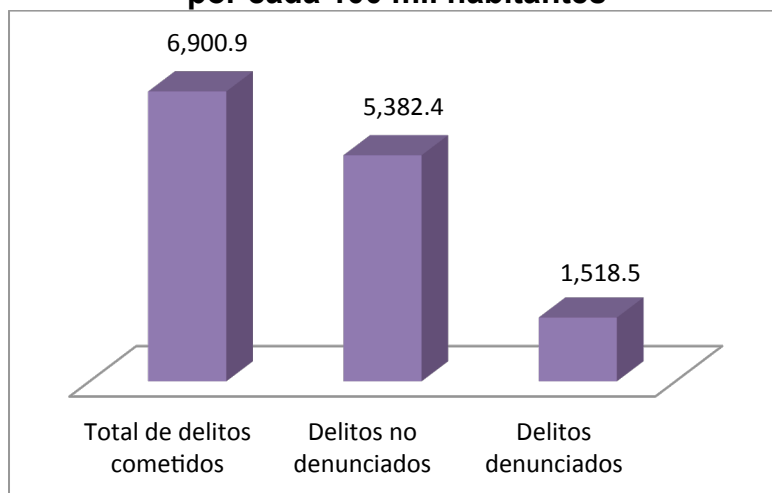


Fuente: INEGI (2010); ICESI (2009).

Siguiendo la misma línea, se ha calculado que de mantenerse la tendencia reportada para 2010, al cierre de ese año se tendrá un aproximado de 6,900.9 delitos del fuero común por cada 100 mil habitantes. En ese sentido, si se multiplica esta cifra por la población total estimada por el INEGI en el Censo de Población y Vivienda 2010, para este año la cifra de criminalidad (delitos cometidos) estimada es de 7,752 millones de delitos del fuero común.

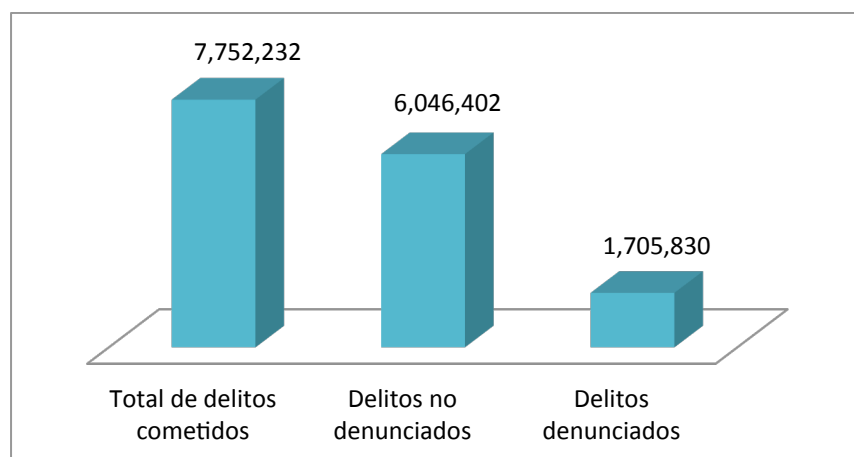
¹² La Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) se venía realizando en México desde el 2002, misma que hasta el 2009 había sido responsabilidad del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A.C., (ICESI). A partir del 2010, el Consejo Nacional de Seguridad Pública toma la decisión de que esta encuesta sea realizada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, (INEGI). En 2011, el INEGI diseña una nueva encuesta bajo una nueva metodología, la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción, (ENVIPE) cuyos resultados no son comparables con los resultados anteriores de la ENSI debido al cambio metodológico de diseño y levantamiento de la encuesta. Ver detalles más adelante.

Gráfica 1.3. Delitos del fuero común cometidos en 2010 por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto Informe de Gobierno; INEGI (2010); e ICESI (2009).

Gráfica 1.4. Delitos del fuero común cometidos en 2010



Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto Informe de Gobierno; INEGI (2010); e ICESI (2009).

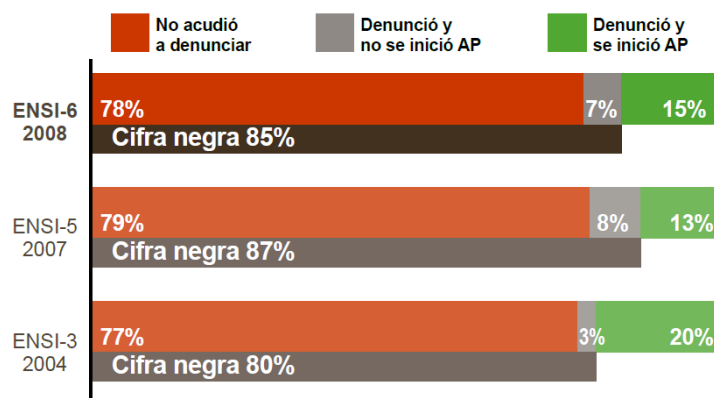
De acuerdo con un reporte del ICESI, en 2009 la cifra negra¹³ en el país es del 85%, ya que del 22% de los delitos que se denuncian, solamente en el 15% de los casos que conoce el Ministerio Público, se inicia una averiguación previa, y en el 7% restante esto no ocurre.

México presenta los más altos niveles de cifra negra en el mundo, lo que habla de la impunidad que impera en el país. A este problema de baja denuncia, se agrega que solamente se completa la investigación del 3.9% de los delitos cometidos y que sólo el

¹³ La cifra negra está compuesta por los delitos que no fueron denunciados, más los delitos que fueron denunciados ante el Ministerio Público pero que no se inició una averiguación previa. Es decir, son todos aquellos delitos en los que no se ocurrió nada, por no ser denunciados o por no ser investigados.

1.84% se turna al sistema judicial. Como resultado, solamente el 1.56% recibe sentencia condenatoria, lo que refleja aún más la debilidad del sistema de procuración, impartición de justicia y reinserción social.¹⁴ (Ver relación con lo expuesto en las propuestas 2, 3 y 5).

Figura 1.1. Porcentaje de delitos sin averiguación previa a nivel nacional



Fuente: Tomado del ICESI-8. "Victimización, Incidencia y Cifra Negra en México", Análisis de la ENSI-6/2009

De los delitos que se cometen destacan los llamados de alto impacto, que por su naturaleza son los que más daño causan a la sociedad como lo son: homicidio intencional, secuestro, extorsión, violación, delitos contra la salud, tráfico de armas o de personas, lavado de dinero, robo de vehículo, robo con violencia, piratería y contrabando a gran escala.¹⁵

Según informa Guillermo Zepeda Lecuona, en 2007 se registraron en México aproximadamente 370 mil delitos de este tipo, causando en sus víctimas y en la sociedad, efectos abrumadores de temor y aumento en la desconfianza de las autoridades. Criminólogos señalan que aproximadamente 5% de los delincuentes de una sociedad cometen entre el 55% y 60% de los delitos graves.¹⁶

Homologar información sobre incidencia delictiva

La información estadística en materia de seguridad pública, y en particular sobre datos de victimización (delitos sufridos por las personas) no son uniformes ni a nivel estatal ni nacional. Esto se debe principalmente a la discrepancia que se presenta entre los datos que reportan tanto el INEGI como el SESNSP,¹⁷ y el ICESI; este último hasta 2009 había venido levantando la Encuesta Nacional sobre Inseguridad y reportando la información estadística sobre victimización y percepción de la inseguridad.

¹⁴ Zepeda Lecuona, Guillermo. (2008). CIDAC.

¹⁵ Íbidem.

¹⁶ Íbidem.

¹⁷ Son las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías, las que reportan al SESNSP la información sobre averiguaciones previas de las que tienen conocimiento las respectivas entidades federativas.

Asimismo, la metodología utilizada para recopilar y procesar la información estadística varía dependiendo de la institución que la recopila, procesa y reporta, por lo que los datos estadísticos sobre incidencia delictiva no son comparables unos con otros.

A partir de 2010, el CNSP asigna esta tarea al INEGI, quien ahora tiene la responsabilidad de levantar, procesar y reportar la información relativa a victimización y percepción de la inseguridad (ENSI-7). Para 2011, el INEGI diseñó y realizó el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción, ENVIPE, una nueva encuesta bajo una nueva metodología, y atendiendo a las recomendaciones de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), cuyos resultados no son comparables con los resultados anteriores de la ENSI debido al cambio metodológico de diseño y levantamiento de la encuesta.

Los resultados de ambas encuestas arrojan datos muy variados, sobre todo en cuanto a victimización se refiere, ya que dentro de la nueva metodología que emplea el INEGI para el levantamiento de la ENVIPE se utilizó una tarjeta que se entrega a los encuestados en la que se describen acciones o situaciones que pueden constituir un delito.¹⁸

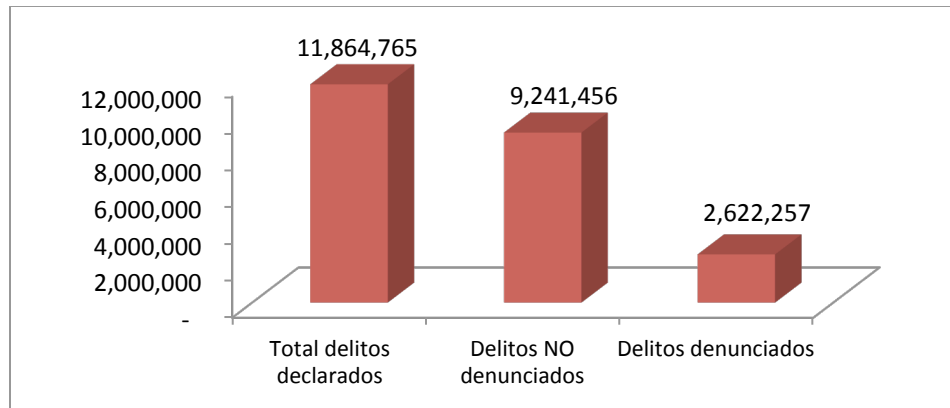
Al ser leída esta tarjeta por las personas encuestadas, éstas se pueden identificar con diversas las situaciones por las que han pasado en su vida cotidiana y que anteriormente ni siquiera sabían que determinada acción o situación podría ser constitutiva de un delito. Esta es una de las principales razones por las cuales la cifra de delitos declarados aumentó en 91% de un año a otro (de 2009 a 2010).

En las siguientes gráficas se puede apreciar con mayor detalle el incremento en los delitos declarados por las personas encuestadas de 2010 (ENVIPE) con respecto al 2009 (ENSI-7). Como ya se mencionó anteriormente, debido al cambio metodológico ambas los resultados de ambas encuestas no son comparables en cuanto a información de victimización se refiere.

Sin embargo, se presentan las gráficas para ilustrar la discrepancia que hay en la información sobre incidencia delictiva, y sobre todo para remarcar la necesidad de homologar esta información para contar con cifras que puedan ser susceptibles de análisis y sobre todo de para poder hacer series de tiempo para observar el comportamiento de la incidencia delictiva a lo largo de los años.

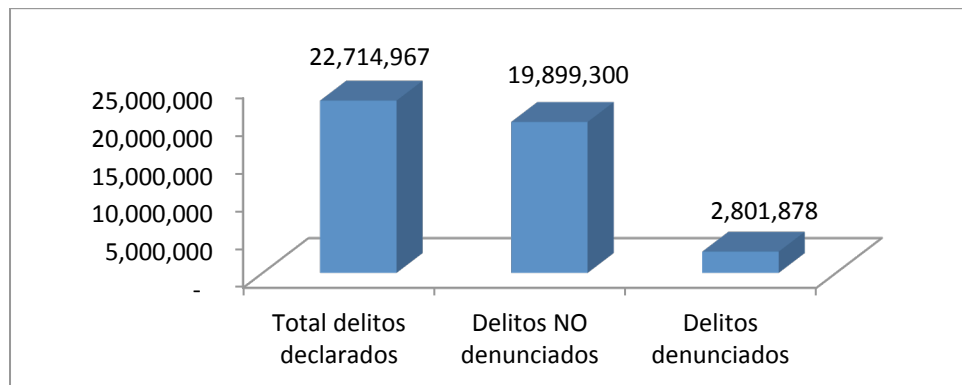
¹⁸ Para más detalles sobre la ENVIPE 2011 consultar: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>

Gráfica 1.5. ENSI-7: Total de delitos en 2009



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2010). Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2010.

Gráfica 1.6. ENVIPE: Total de delitos en 2010



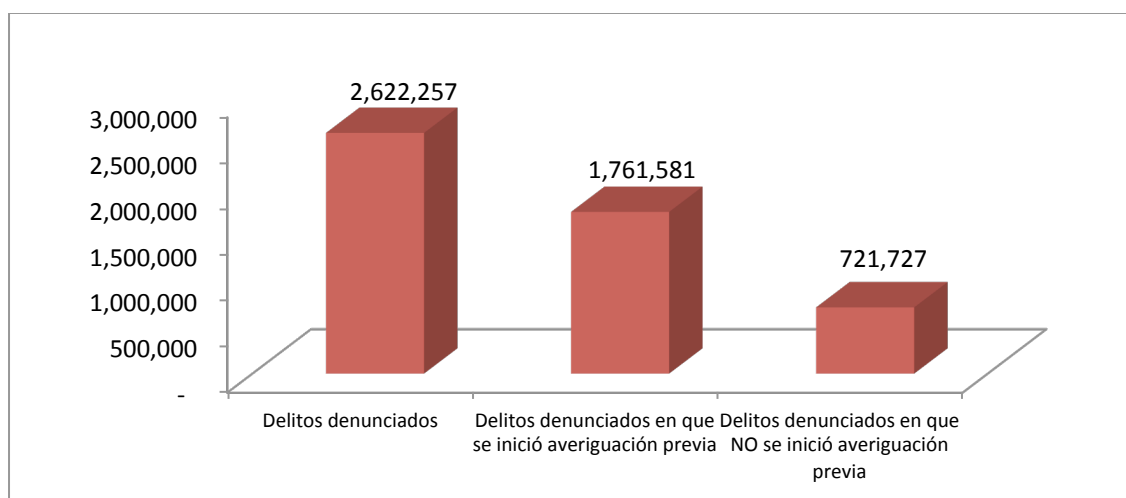
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

Como se observó en las dos gráficas anteriores, con el cambio metodológico los delitos declarados casi se duplicaron de un año a otro. En el caso de los delitos denunciados, es decir, aquellos casos en que las personas acudieron ante el Ministerio Público a levantar su denuncia, estos no se incrementaron de manera significativa, ya que de 2009 a 2010, los delitos denunciados únicamente se incrementaron en un 6.8%. Y en el caso de los delitos denunciados en los que se inició averiguación previa estos aumentaron en un 3.2% de 2009 a 2010.

Esto nos puede indicar que las personas aún se resisten a denunciar los delitos, por considerar que es una pérdida de tiempo, por desconfianza en la autoridad, por considerar que es un delito de menor cuantía, entre otras razones.¹⁹

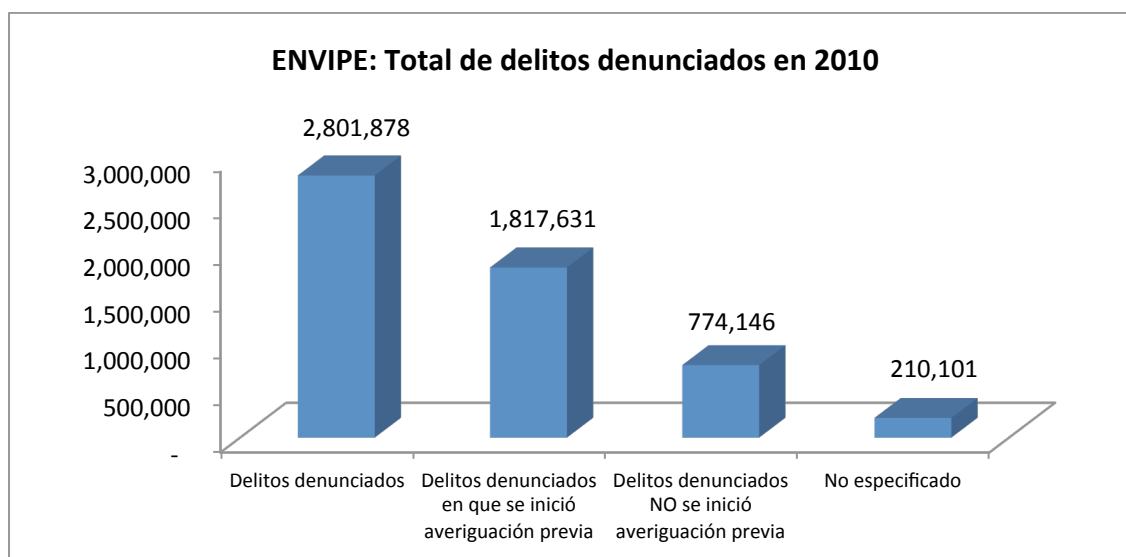
¹⁹ Ver en los anexos a la propuesta 1 la gráfica "ENVIPE: Motivos por los cuales no se denunció un delito ante el Ministerio Público, nivel nacional 2010".

Gráfica 1.7. ENSI: Total de delitos denunciados en 2009



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2010). Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2010.

Gráfica 1.8. ENVIPE: Total de delitos denunciados en 2010



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

Bajo esa óptica y con el objetivo de contar con una herramienta tecnológica unificada que permita recolectar, procesar y analizar información de carácter delictivo, el Tecnológico de Monterrey presentó una propuesta de modelo de tablero de control, el cual se habría de implementar en todas las entidades federativas.

Con la generación de información y estadística delictiva homologada en las entidades, se pretende mejorar la comunicación entre éstas, diseñar y desarrollar acciones y estrategias que permitan combatir la delincuencia. A su vez, generar políticas públicas integrales, evaluar procesos y programas, así como intercambiar mejores prácticas.

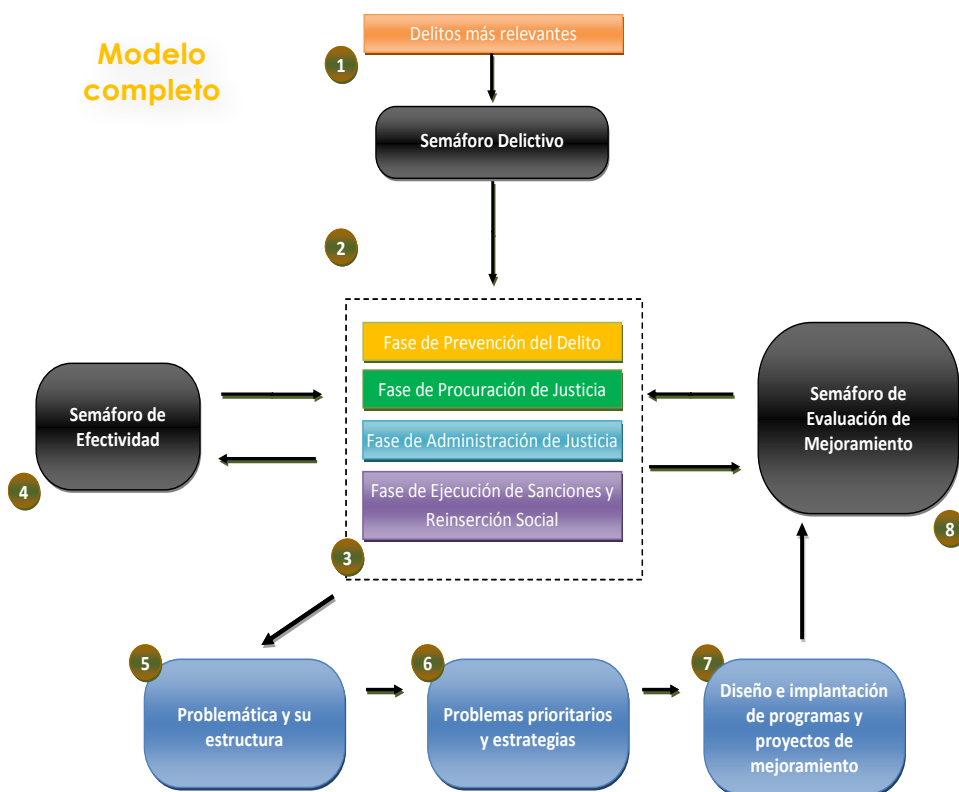
Tableros de control

En la XXXVIII Reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) celebrada en Morelia (22 y 23 de marzo de 2010), se aprobó que el grupo de trabajo para el Diseño de Índices Delictivos y Victimización para la evaluación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) realice las siguientes acciones:

- Realizar una Encuesta Nacional
- Adoptar un Tablero de Control de Procesos
- Integrar una Base de Datos Homologados
- Generar y reportar Índices Delictivos del fuero común
- Respaldo al Grupo Técnico

El Grupo de Trabajo de la CONAGO encargado del diseño e implementación del tablero de control en cada una de las entidades federativas, ha adoptado el modelo propuesto por el Tecnológico de Monterrey.

Figura 1.2. Modelo Completo de propuesta de Tablero de Control.



Fuente: Mejoramiento de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública. Tecnológico de Monterrey.

Así pues, en teoría los tableros de control contarán con las tres vertientes propuestas en el Pronunciamiento Tec. Sin embargo, su instrumentación aún está pendiente de realizarse por parte de las entidades federativas.

Operación del sistema de los tableros de control

En cuanto al intercambio de la información, las entidades asumieron el compromiso de implementar los mecanismos, sistemas y programas informáticos que permitan el manejo de las herramientas para la automatización del proceso de intercambio de la información y de su aprovechamiento a través de la plataforma de información (tablero de control).

Asimismo, se establece que todas las entidades federativas podrán tener acceso a la información que se genere en esta base de datos (información, datos, estadísticas, índices, encuestas de percepción y victimización, catálogo de delitos de alto impacto y cualquier otra que integre la plataforma).

El procedimiento mediante el cual se tendrá acceso a la plataforma es a través de una solicitud a la Comisión de Seguridad Pública de la CONAGO, en la cual se habrá de justificar la necesidad de la información requerida. Ésta será de carácter confidencial, y el manejo de la misma es responsabilidad de la entidad solicitante.

Sistema de Evaluación de Políticas y Acciones de Seguridad Pública

En el Acuerdo 03/XXVIII/10 del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) de fecha 3 de junio de 2010, se aprobó el “Sistema de Evaluación de Políticas y Acciones de Seguridad Pública en los ámbitos Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal”. En él, se instruye al Secretario Ejecutivo para que coordine los trabajos para su implementación.

A este acuerdo se adjunta como Anexo II, el desarrollo del “Sistema de Evaluación de Políticas y Acciones de Seguridad Pública en los ámbitos Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal” que incluye los indicadores, índices delictivos y de victimización, y percepción ciudadana, así como los logros alcanzados. Aprobado por el CNSP, este sistema permitirá a las autoridades tomar decisiones, diseñar y evaluar políticas públicas.

Tabla 1.1. “Sistema de Evaluación de Políticas y Acciones de Seguridad Pública en los ámbitos Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal”

OBJETIVO. Que las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenten con una herramienta que les permita: (1) evaluar políticas integrales, sistemáticas y continuas; así como diseñar programas, estrategias y acciones para cumplir con los fines de la seguridad pública y (2) tomar decisiones en el ámbito de su competencia.

Sistema de Evaluación se integra por tres variables:

- 1. Indicadores de operación:** Que se refieren al suministro, actualización y sistematización de la información de las Bases de Datos Criminalísticas y de Personal de Seguridad Pública. Se establece un índice global que refleja la medida en que la información proporcionada satisface los criterios de carga, calidad y oportunidad.
- 2. Índices delictivos:** Los que están relacionados tanto con el registro de delitos

como con los logros alcanzados en este ámbito, para tal efecto, se consideran los delitos del fuero común y del fuero federal.

- 3. Victimización:** Indicador que puntualizará los datos que se obtengan de la Encuesta sobre Inseguridad que se realice en las 32 entidades federativas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la que se integrará con los módulos de: Victimización, Percepción y de Desempeño Institucional.

Fuente: Tomado del Secretariado Ejecutivo del SNSP. Acuerdos de la XXVIII Sesión del CNSP.

Información delictiva

El Sistema Nacional de Seguridad Pública recopila información relativa a la incidencia delictiva que le reportan las entidades federativas para 7 delitos del fuero común²⁰, de manera mensual y desagregada.

La información es pública y se puede consultar en el sitio oficial del SESNSP para los años 1997 a 2010, esta información ya está completa. Además se reporta la información del 2011 según las entregas de avances mensuales con la información que proporcionan las procuradurías estatales.

En el reporte correspondiente al mes de marzo²¹ de 2011 estos son los resultados:

- Algunos estados no entregan la información a tiempo. Esto retrasa la integración de datos a nivel nacional.
- Los estados que entregaron a tiempo la información del mes de marzo de 2011 son:
 - Campeche, Coahuila, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Tabasco.
- Los estados que cuentan con retraso en la entrega de esta información estadística correspondiente al mes de marzo 2011 son:
 - Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Edo. México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- Los estados que continúan presentando rezago en la entrega de información estadística correspondiente al mes de febrero de 2011 son:
 - Baja California Sur, San Luis Potosí y Tlaxcala.

²⁰ Los delitos reportados son: robo (con violencia y sin violencia) en distintas modalidades: robo común, robo de ganado, robo en instituciones bancarias, robo en carreteras; lesiones (dolosas y culposas), homicidios (dolosos y culposos); delitos patrimoniales (abuso de confianza, daño en propiedad ajena, extorsión, fraude y despojo); privación de la libertad (secuestro); delitos sexuales (violación); y otros delitos (amenazas, estupro, otros delitos sexuales, resto de otros delitos). Las cifras reportadas por el SNSP corresponden a la información remitida por los agentes del Ministerio Público de las Procuradurías Generales de Justicia de los estados. El SNSP solicita a las entidades federativas ratificar sus datos y operaciones.

²¹ Con información hasta el 18 de abril de 2011.

En cuanto al reporte del mes de abril²² las 32 entidades federativas entregaron su información correspondiente a este mes. Además todas las entidades se encuentran al corriente con la información de enero-abril 2011.

El reporte correspondiente al mes de julio²³ indica que las 32 entidades federativas se encuentran al corriente para los meses enero-julio de 2011, por lo que los datos de incidencia delictiva de los primeros siete meses del año ya se encuentran completos y disponibles para su consulta y análisis de forma integral.²⁴

Sistemas de información pública en materia de seguridad pública y procuración de justicia de los estados

En cuanto al compromiso de los gobiernos de los estados por establecer un sistema de información pública en materia de seguridad pública y procuración de justicia:²⁵

- 21 entidades cuentan con instancia concentradora de información con participación ciudadana (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Edo. México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas).
- 5 con instancia concentradora pero sin participación ciudadana (Campeche, Colima, Hidalgo, Morelos y Nayarit)
- 5 sin sistema de información (Baja California Sur, Coahuila, Durango, Oaxaca y San Luis Potosí).
- 1 entidad sin información (Distrito Federal).

²² Con información hasta el 30 de mayo de 2011.

²³ Con información hasta el 30 de agosto de 2011.

²⁴ El SESNSP reporta regularmente los datos mensuales al final del mes inmediato posterior al último mes que se reporta, es decir, por ejemplo los datos correspondiente a abril de 2011 se reportan a finales de mayo del mismo año; los datos mensuales correspondientes a julio de 2011, se reportan a finales de agosto de 2011, por lo que la información está en constante actualización, en embargo, es necesario que todas las Procuradurías estatales reporten a tiempo su información delictiva, así como ratificar la información proporcionada al SESNSP para contar con información confiable, completa y actualizada.

²⁵ SESNSP, 2011.

Faltan criterios estadísticos comunes que garanticen tanto la confiabilidad, como la comparabilidad de la información. A su vez, debe tomarse en consideración que algunos de los aspectos críticos no son públicos.

El sistema deberá integrarse a partir de: fuentes secundarias (INEGI, SNSP, ICESI), registros administrativos estandarizados (Poderes Judiciales, Procuradurías y Secretarías de Seguridad Pública Federales y Estatales, SNSP y Plataforma México), así como de encuestas complementarias realizadas a la población y a las entidades públicas.

Las entidades federativas han participado en la construcción de una base de datos homologada, que es la base para la construcción del Tablero de Control. Se ha acordado integrar información de la Plataforma México e información estadística integrada por INEGI.

Hay avances, pero no se ha concluido la implementación de este Tablero de Control. Se debe asegurar el despliegue del modelo completo y la total transparencia.

1.5 ¿Por qué nos enfocamos en los estados?

- i. Porque los estados son responsables de la persecución, investigación y sanción del 92% de los delitos.
- ii. Estos delitos marcan el inicio de la carrera delictiva típica, lo que implica que la gravedad de los delitos crezca al no detenerse al delincuente común en sus primeras fases (base de la pirámide delictiva).
- iii. Los Sistemas Estatales no están lo suficientemente integrados para atender a los ciudadanos que son víctimas de la delincuencia común con calidad y eficiencia. Se pierden sinergias.
- iv. Es necesario fortalecer la capacidad de coordinación entre el Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Seguridad Pública.
- v. La mayor eficiencia de los Sistemas Estatales no sólo facilita sino también exige la profesionalización del Sistema Nacional, reforzando la calidad institucional de manera integral.

1.6 ¿Por qué proponemos un “semáforo”?

- i. Porque permite medir, mejorar y evaluar procesos.
- ii. Facilita la transferencia de mejores prácticas.
- iii. Refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en los estados.

1.7 ¿Por qué proponemos un “semáforo integral” para los estados?

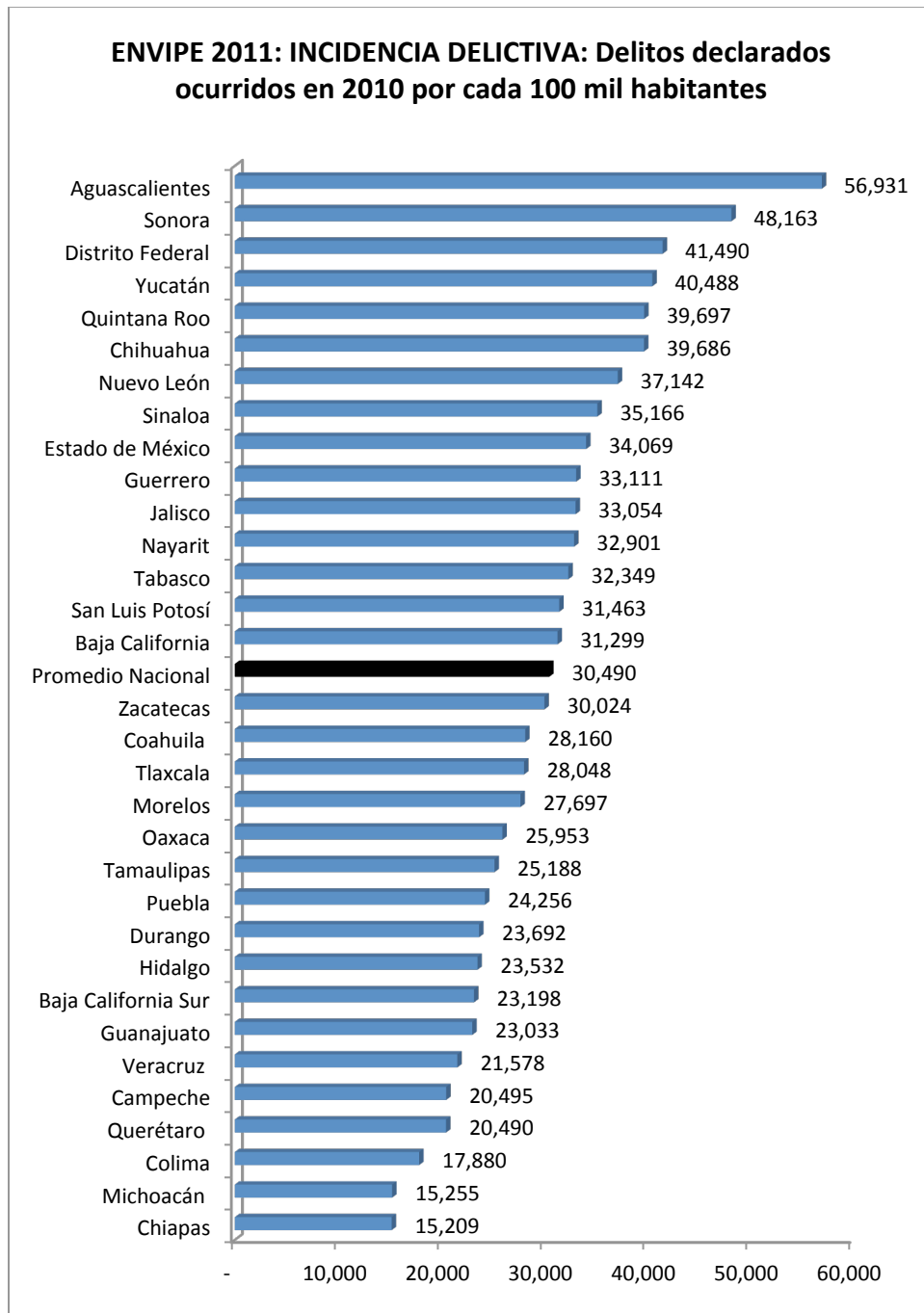
- i. Es necesario asegurar la calidad institucional de cada una de las partes integrantes del sistema.

- ii. También es necesario que todas las partes se vinculen entre sí con criterios homologados comparables a nivel nacional.
- iii. La falla en los dos puntos anteriores permite la impunidad y el que continúe la escalada de delincuencia y aumente el nivel de violencia y la falta de confianza en las instituciones del Estado.

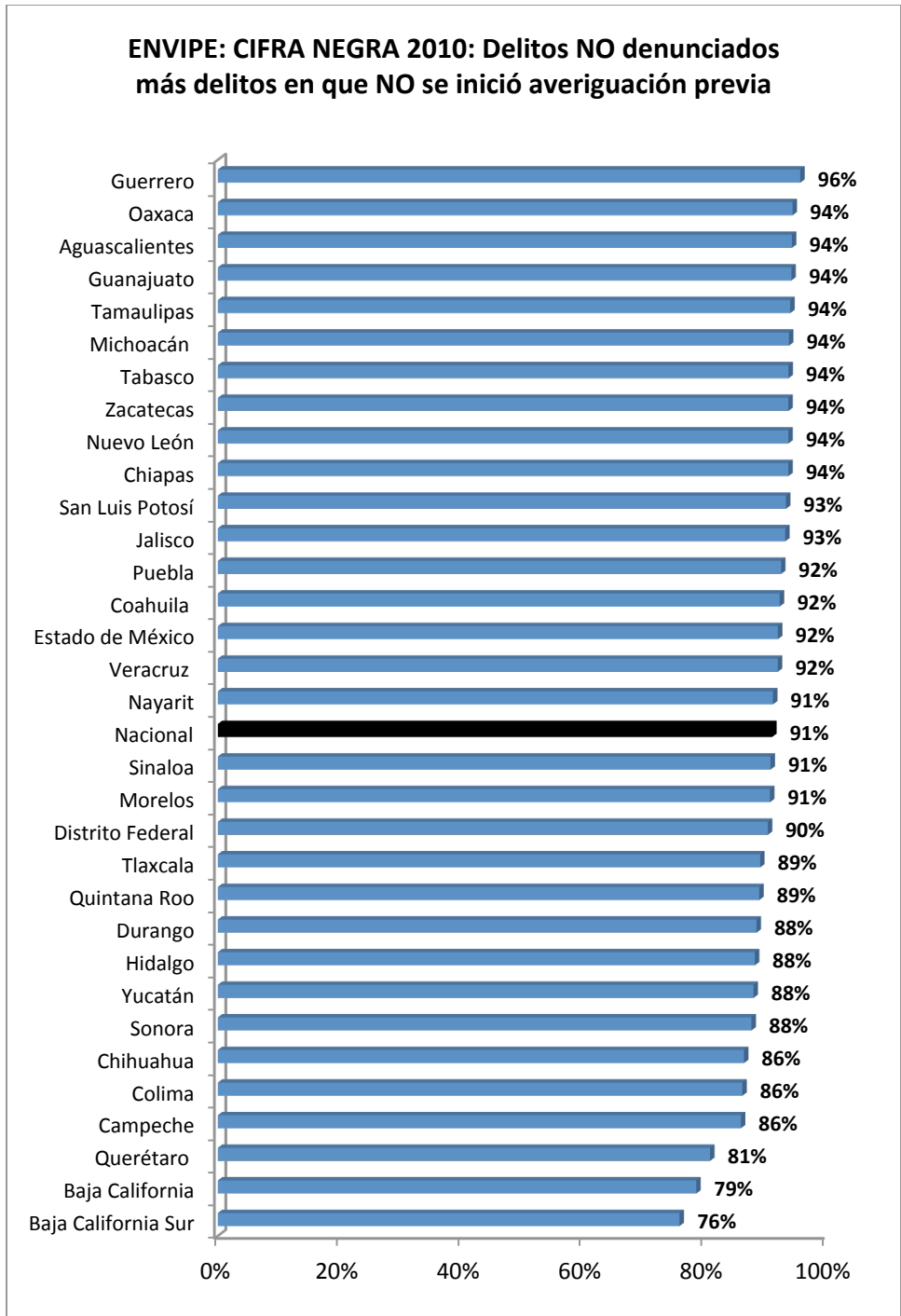
1.8 ¿Qué resultados se espera del semáforo?

- i. Identificación de las brechas y necesidades de recursos de cada estado.
- ii. Orientación a cada uno de los estados en términos de cuáles son las reformas a leyes y procesos de implementación de políticas públicas, que resultan más críticos.
- iii. Facilita la certificación del cumplimiento de estándares que colaboren no sólo a la operación del Sistema Estatal, sino también a la interacción con el Sistema Nacional y con las autoridades federales que enfrentan delitos del fuero federal.

Anexos propuesta 1

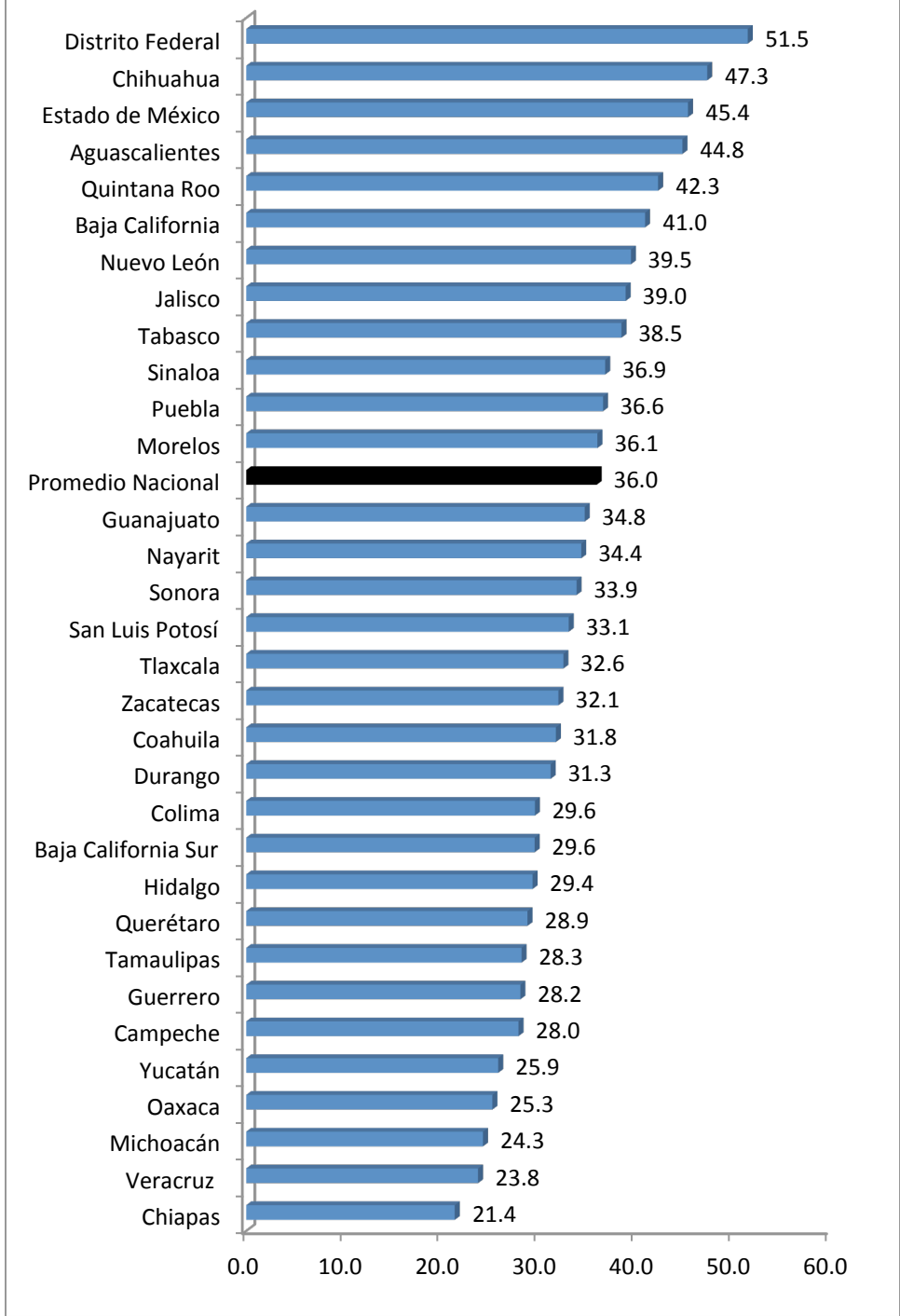


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

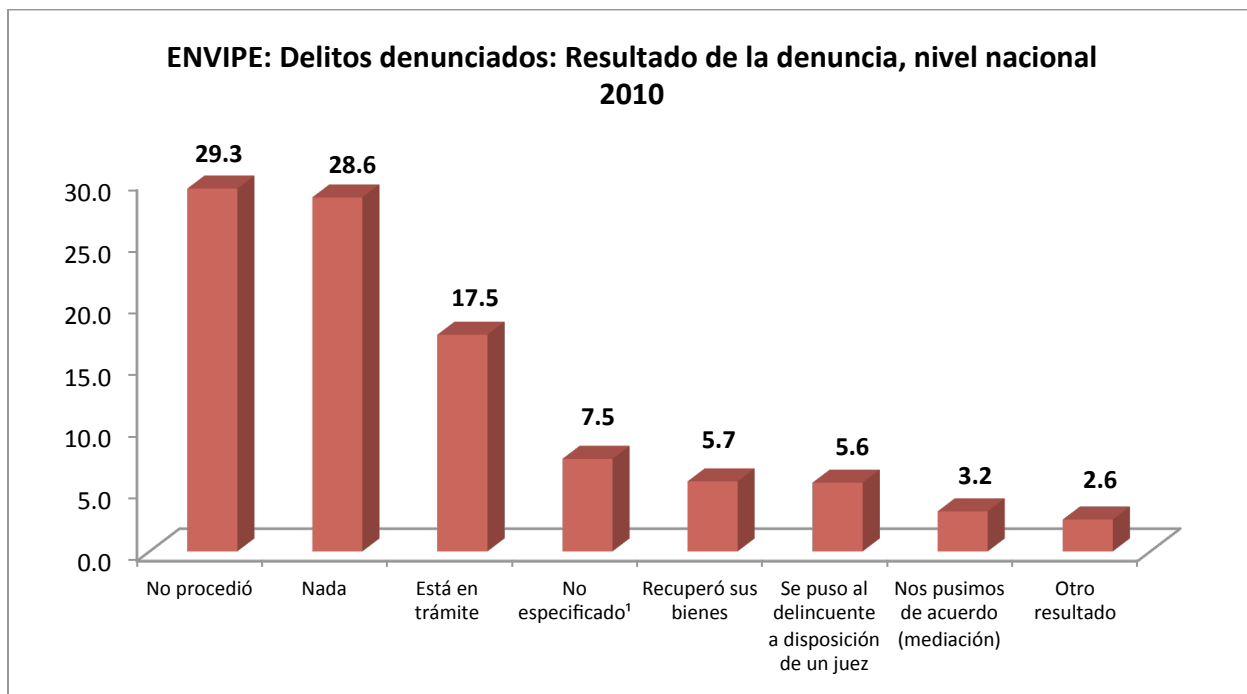


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

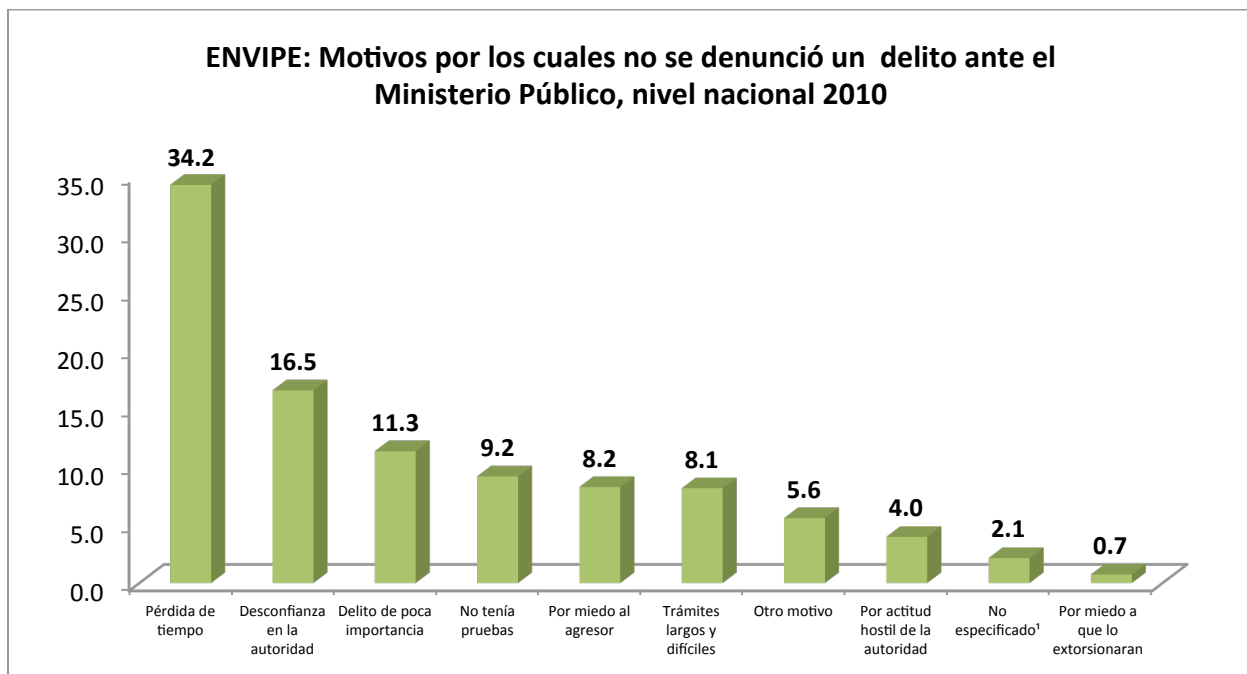
ENVIPE 2011: Porcentaje de hogares víctimas de algún delito durante el 2010



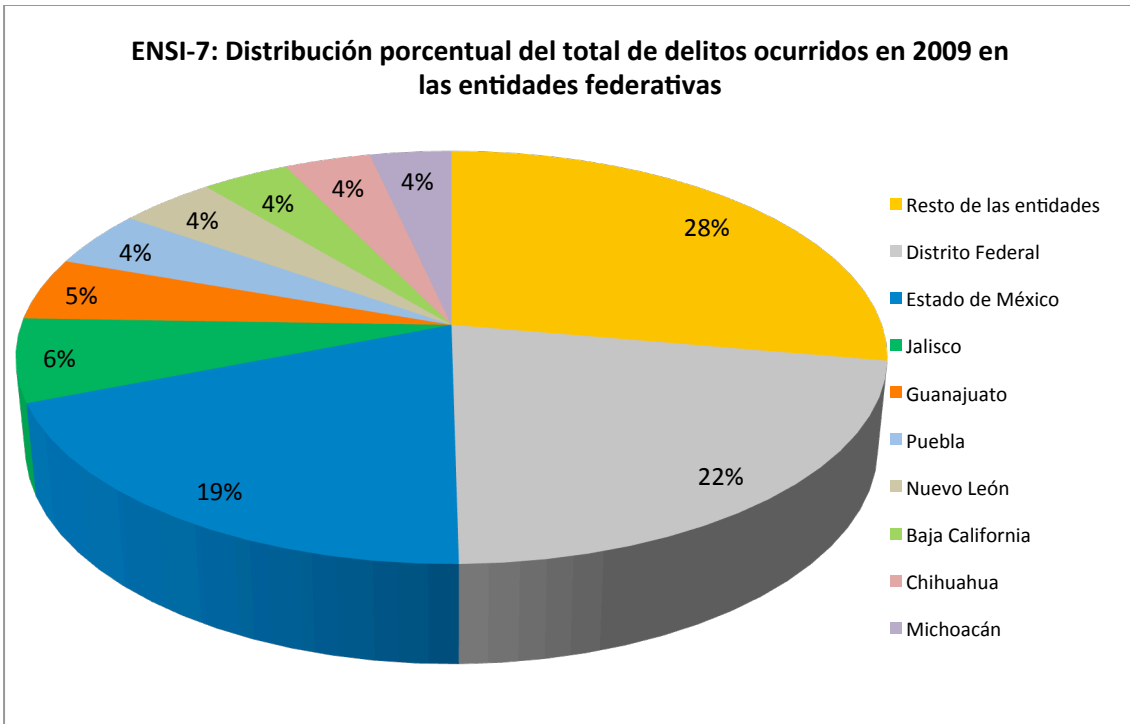
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.



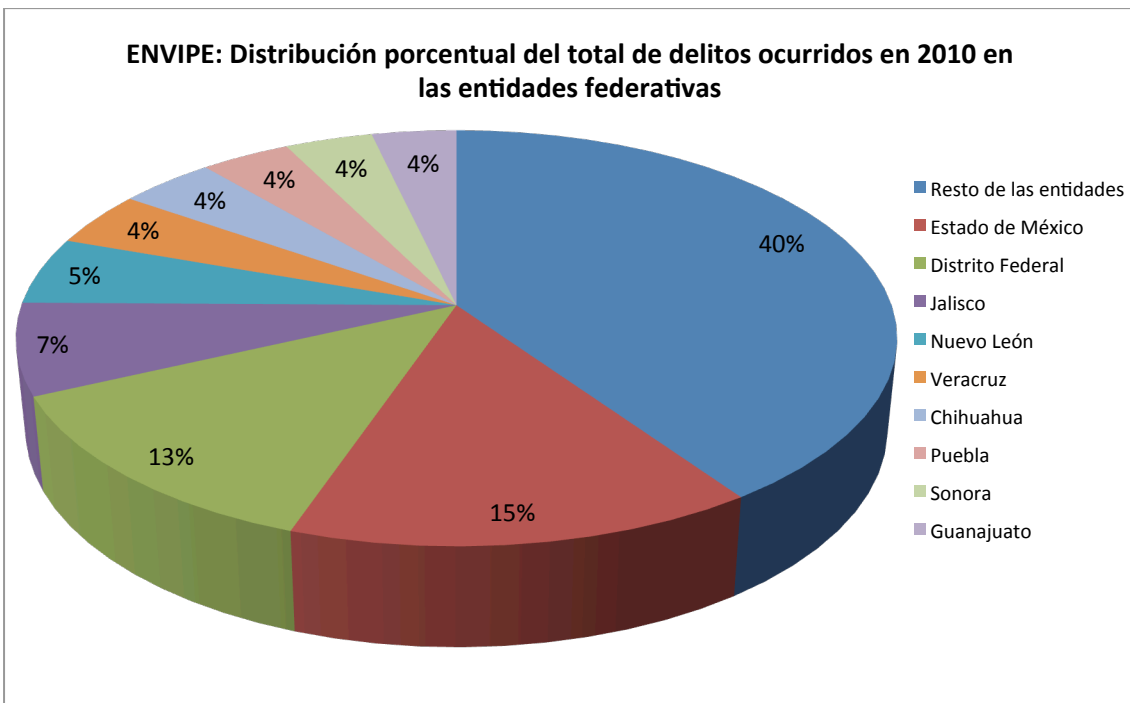
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

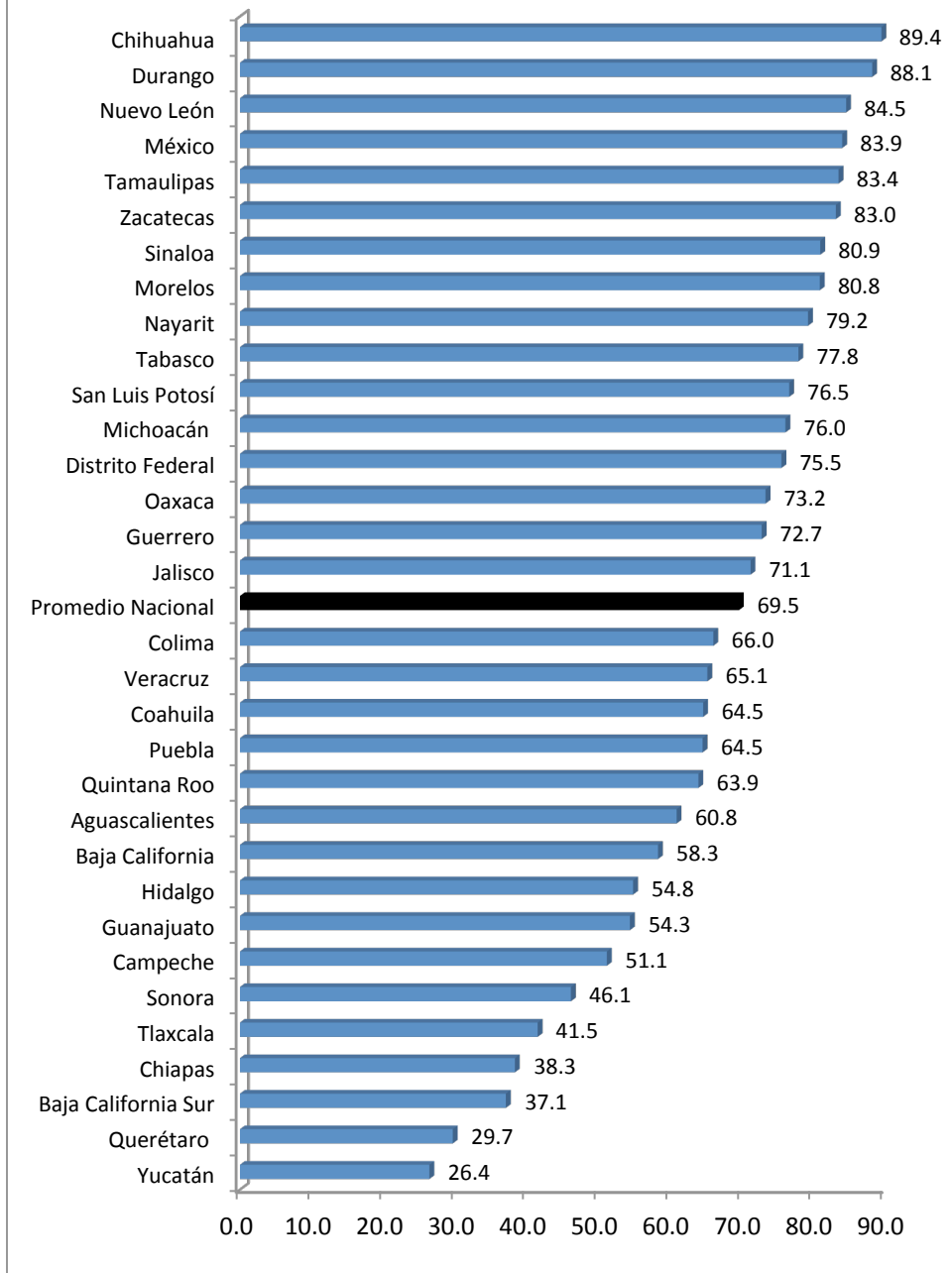


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2010). Encuesta Nacional sobre Inseguridad, 2010.



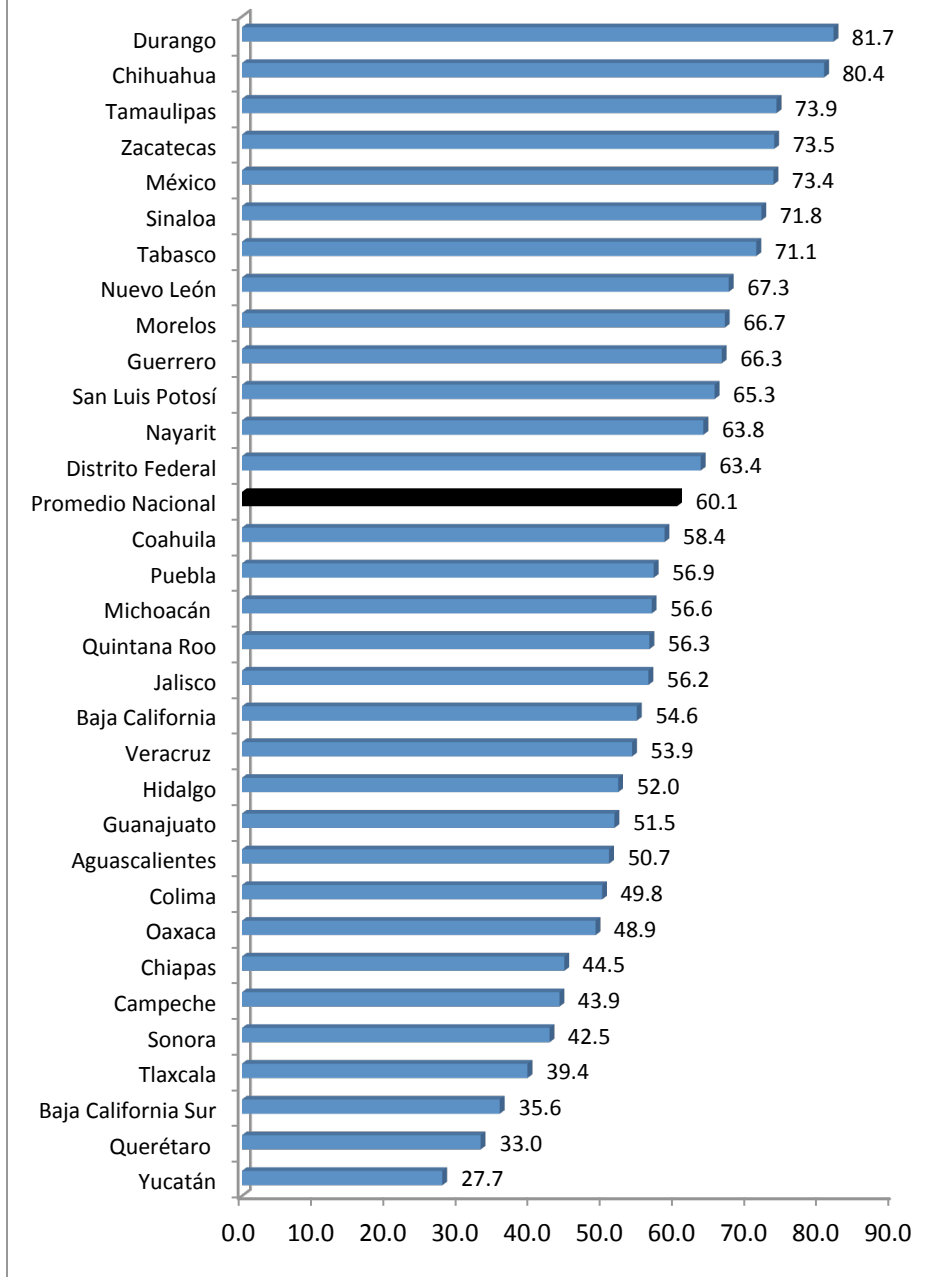
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

ENVIPE: Porcentaje de la población de 15 años y más que se siente inseguro en su Entidad Federativa, 2011



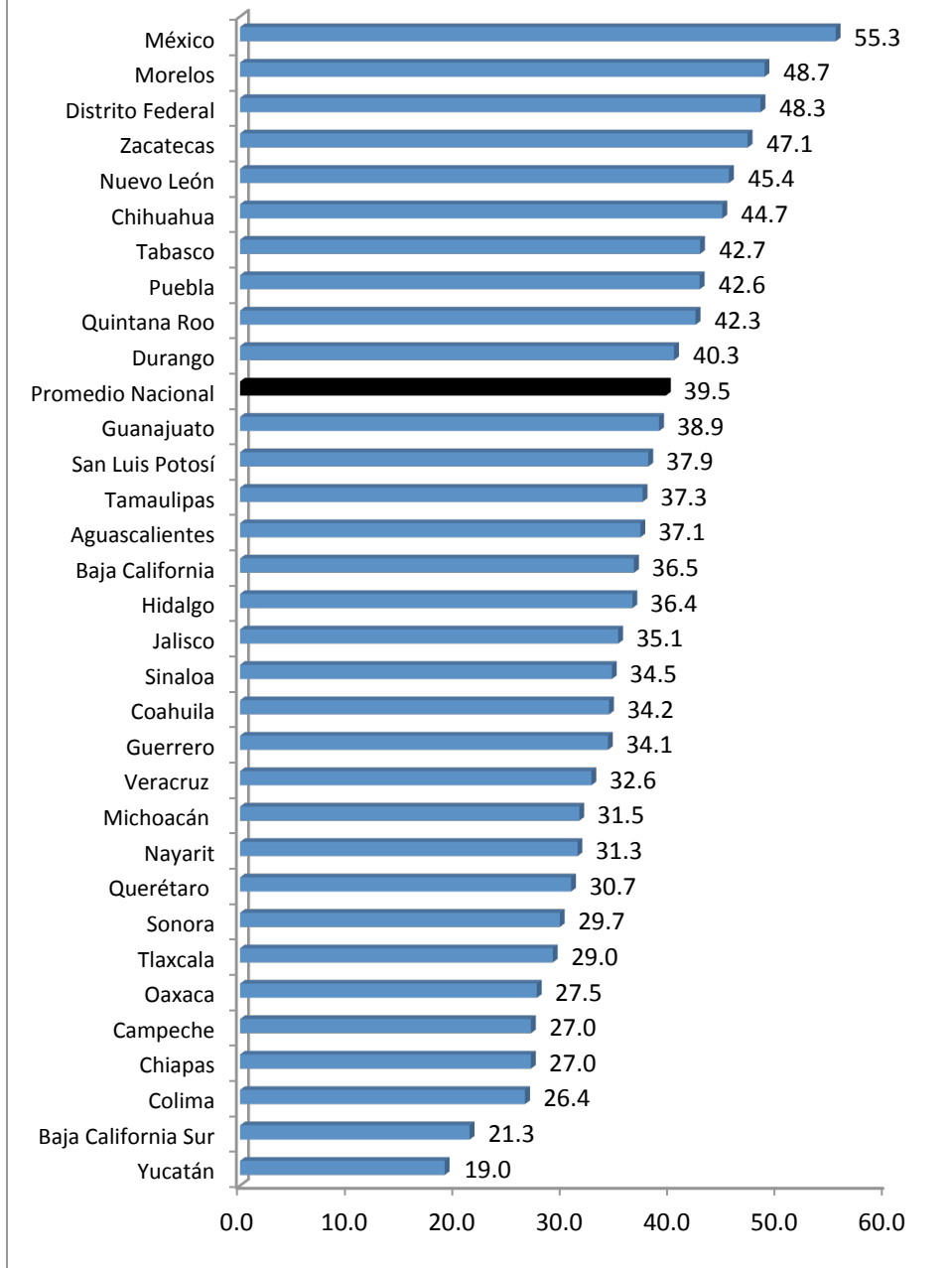
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

ENVIPE: Porcentaje de la población de 15 años y más que se siente inseguro en su Municipio, 2011

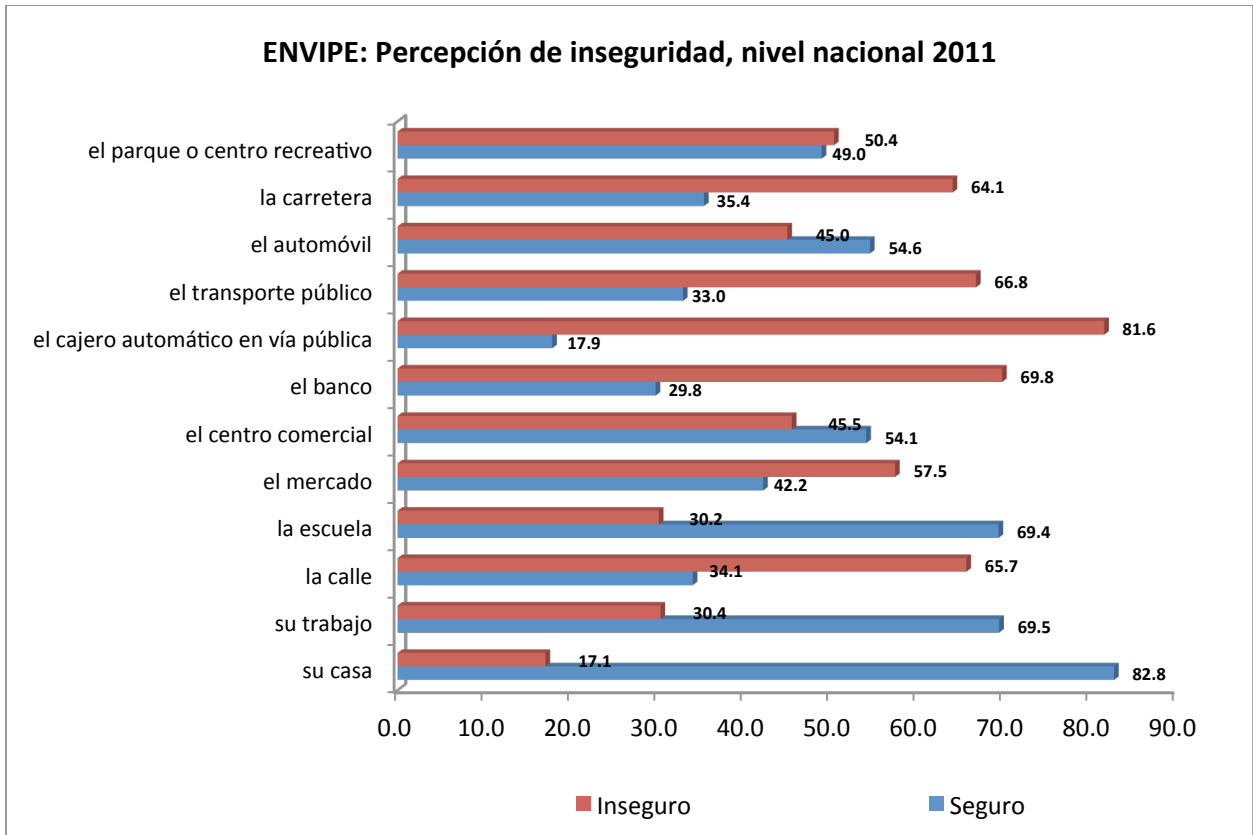


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

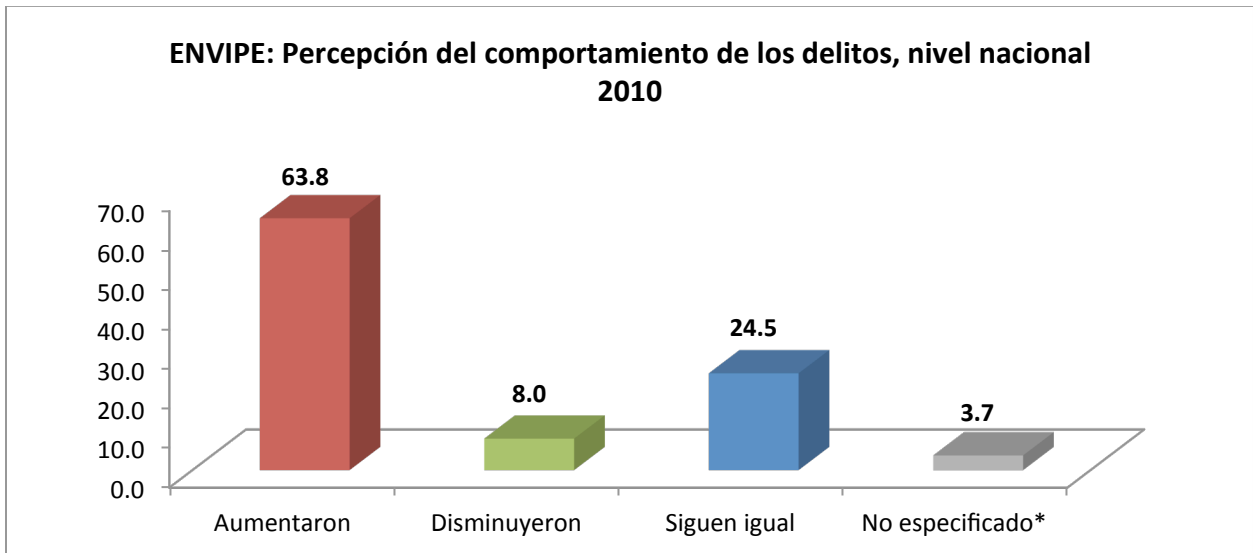
ENVIPE: Porcentaje de la población de 15 años y más que se siente inseguro en su Colonia o Localidad, 2011



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

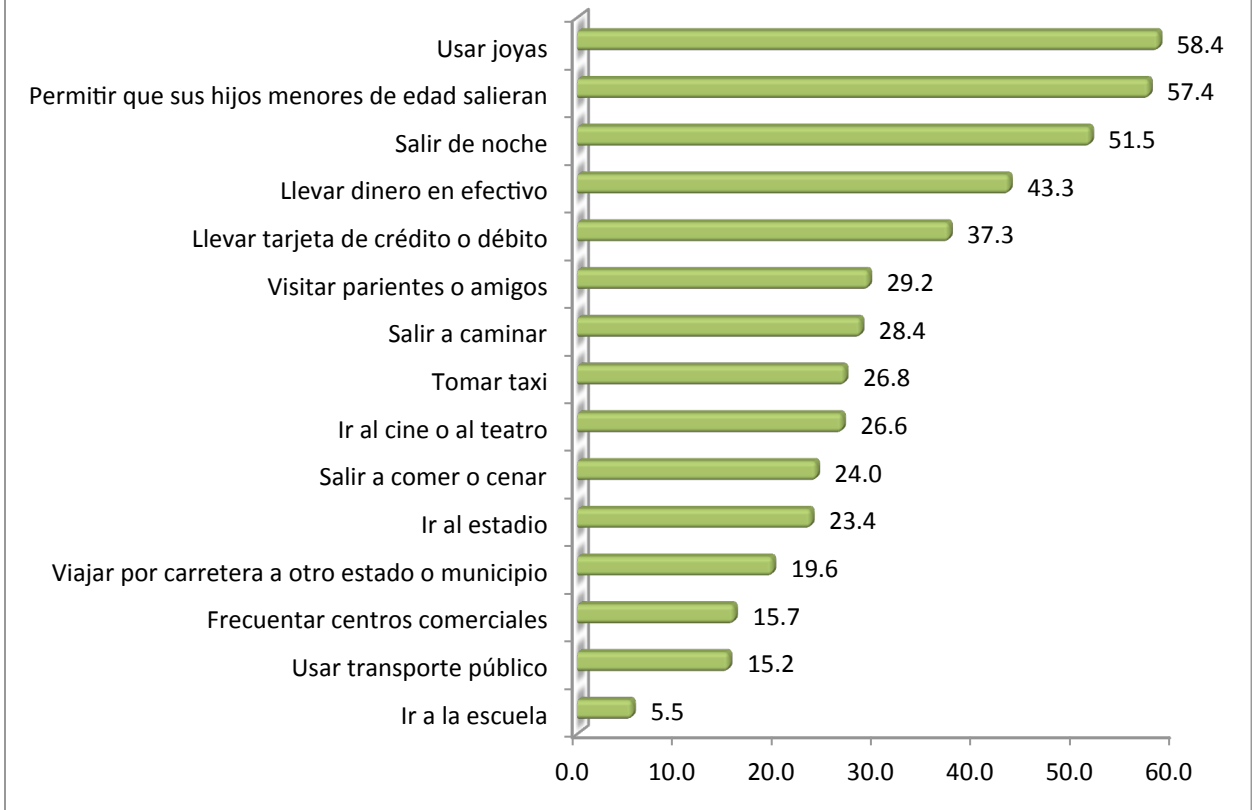


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.



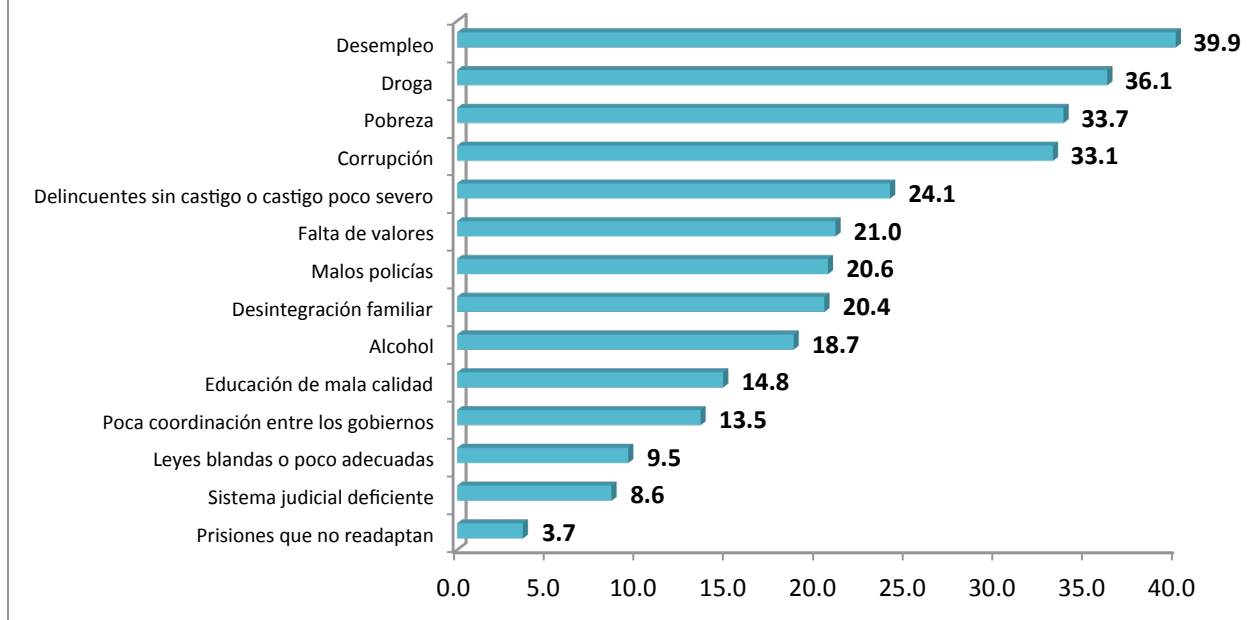
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

ENVIPE: Porcentaje de la población de 18 años y más que manifestó haber dejado de realizar una actividad por temor a ser víctima de la delincuencia, nivel nacional 2010



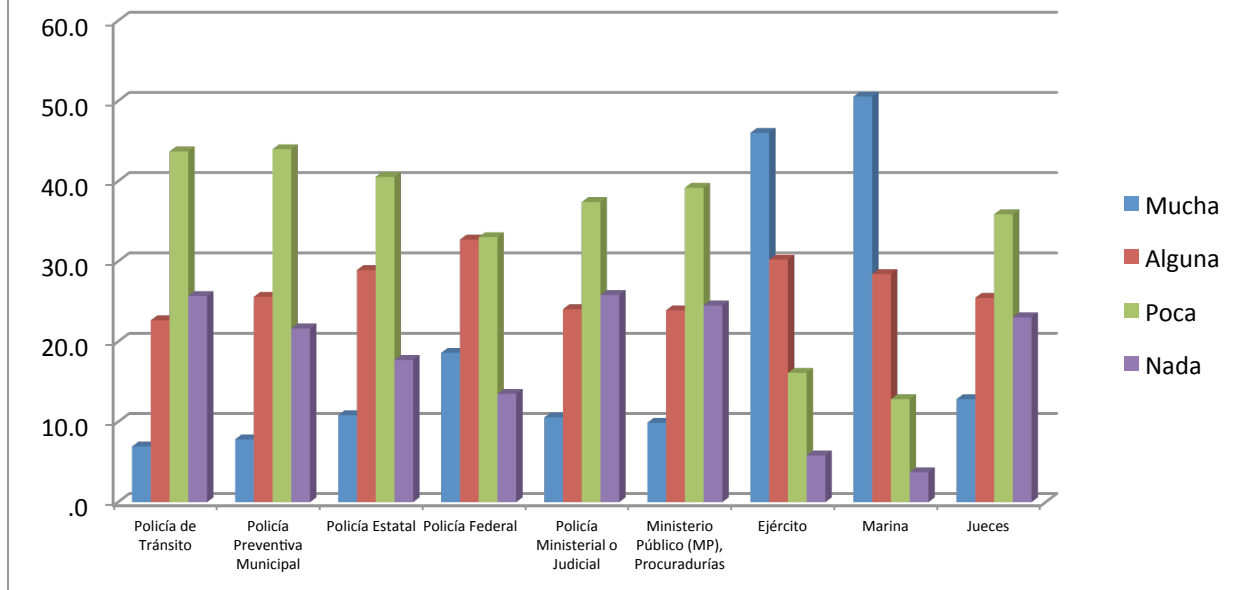
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

ENVIPE: Percepción sobre las principales causas de la inseguridad, nivel nacional 2011

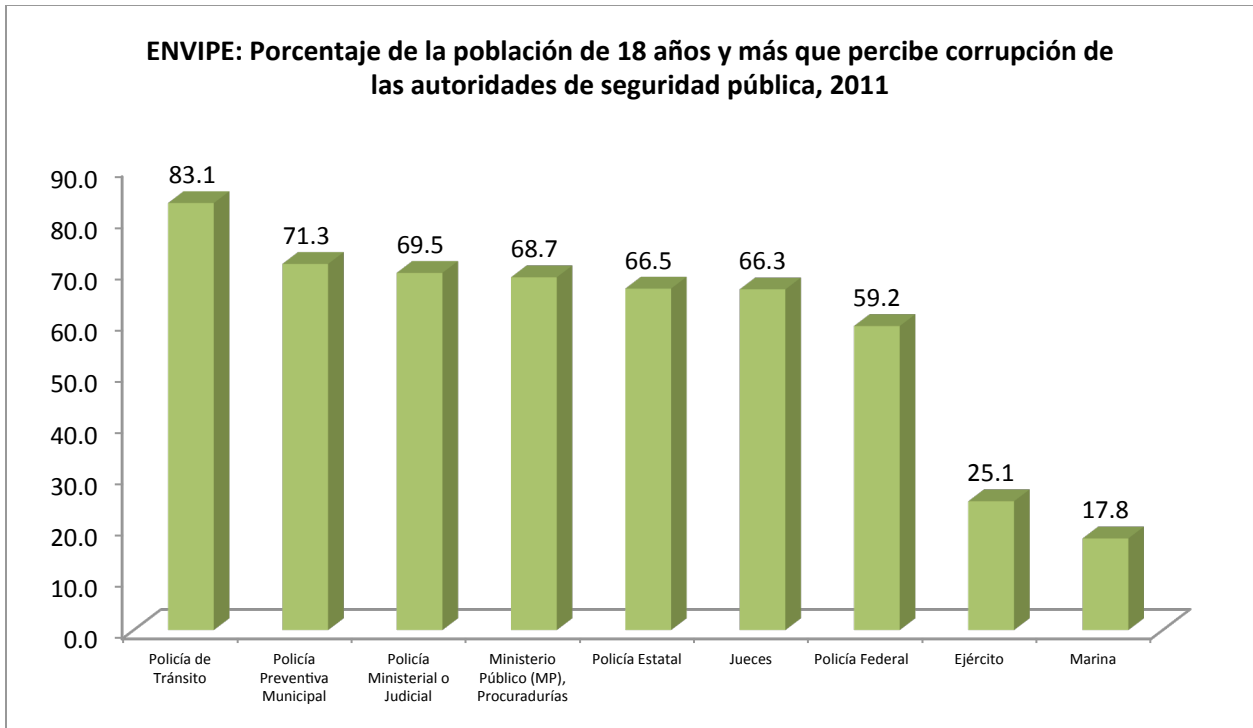


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

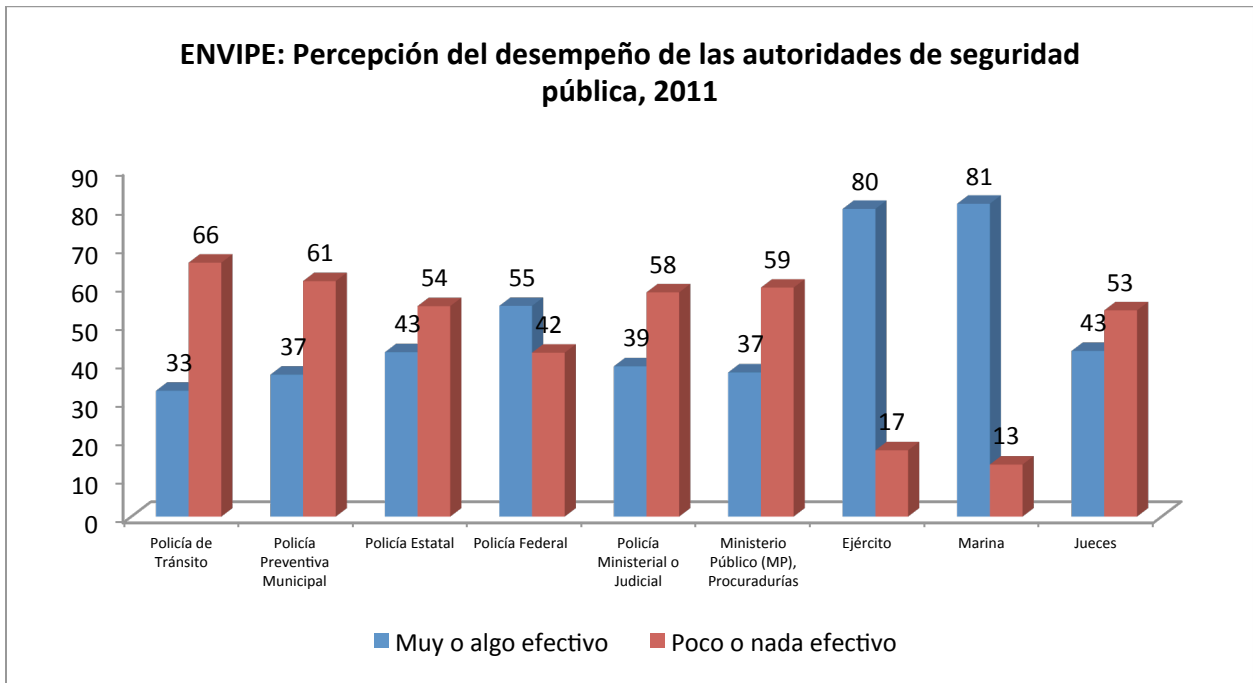
ENVIPE: Confianza en las autoridades de Seguridad Pública, nivel nacional 2011



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2011). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2011.

2. Integración de mandos y reforma policial

2.1 Objetivo general

Desatar un cambio simultáneo en dos dimensiones: modificar la arquitectura de las policías y a su vez, mejorar su calidad institucional y capacidad de vinculación con el proceso ministerial y penal.

2.2 Objetivos específicos de la propuesta

- i. **Acción inmediata:** Reforzar las capacidades y la calidad institucional de los cuerpos policiales en el país. En particular, llevar a la práctica todos los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- ii. **Primera etapa:** Implementar Policía Estatal Única en las entidades federativas.
- iii. **Segunda etapa:** Dependiendo de los resultados de la primera etapa, evaluar la conveniencia de una Policía Nacional.

2.3 Estrategias para implementar la propuesta

- i. Reforzar la capacidad de despliegue y reacción.
- ii. Certificar competencias, formación y capacitación.
- iii. Ejecutar una reforma administrativa y fortalecer las instituciones de seguridad pública.
- iv. Mejorar los instrumentos de coordinación institucional.
- v. Realizar controles de confianza y combatir la corrupción.
- vi. Desarrollar la función de policía de investigación e inteligencia.
- vii. Reforzar el sistema de bienestar para efectivos y sus familias.
- viii. Integrar sistemas de bases de datos y facilitar su uso entre los actores.
- ix. Homologar protocolos a nivel nacional.
- x. Fomentar la participación ciudadana.
- xi. Realizar la reforma de la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos y la reforma en los estados para la integración de mandos.
- xii. Evaluar a largo plazo, la conveniencia de una Policía Nacional.

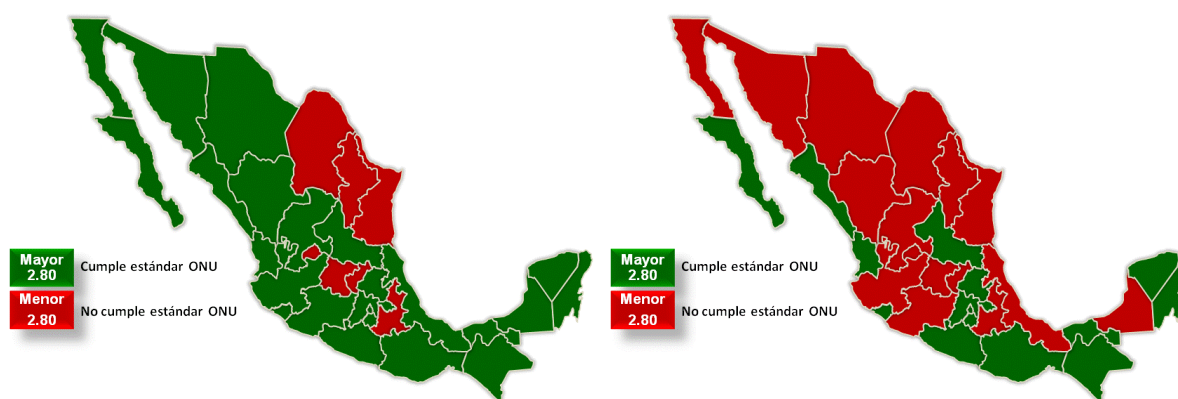
2.4 Situación actual/Avances más significativos

Reestructuración de las policías y mando único policial

Sabemos que la policía en México es el eslabón más débil de la cadena de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública, y que en su mayoría no cuentan con el personal calificado para prevenir e investigar los delitos. Además, algunos de sus elementos son corruptos y/o están infiltrados con los delincuentes, no se coordinan con otras corporaciones policiales ni con las procuradurías para realizar sus funciones y coadyuvar con las mismas, cometen actividades ilícitas y vulneran los derechos fundamentales de las personas dentro y fuera del ejercicio de sus funciones. El fortalecimiento de las policías permitirá que las Fuerzas Armadas puedan concentrarse en el desempeño de sus funciones ordinarias.

Como se observa en los siguientes mapas actualmente no todas las entidades federativas cuentan con el número suficiente de elementos policiales para cubrir el estándar de la ONU de 2.80 policías por cada mil habitantes (en tiempo de paz), es decir, no cuentan con el número suficiente de elementos policiales para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Estados como Nuevo León, Coahuila y Querétaro están lejos de alcanzar el estándar de la ONU. En contraste, entidades como el Distrito Federal, triplican el número de policías requeridos.²⁷

Mapa 2.1. Estado de fuerza de la policía estatal por cada mil habitantes



Mapa lado izquierdo

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, *Estado de Fuerza por Entidad Federativa*. Con información agosto de 2011.

Nota: Mapa lado izquierdo, el estado de fuerza (operativos) está conformado por Policía Estatal (Preventivos, Tránsito, Bancaria Comercial Auxiliar), Policía Municipal (Preventivos y Tránsito), Procuraduría General de Justicia del Estado (Ministerios Públicos, Peritos, Policía Ministerial o Judicial) y Prevención y Readaptación Social (Custodios).

Mapa lado derecho.

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, *Estadística del Estado de Fuerza para establecer el porcentaje de Policías Municipales*. Con información hasta septiembre de 2011.

Nota: Mapa lado derecho estado de fuerza sin custodios.

²⁷ Se puede observar en el mapa de la derecha que al excluir a los custodios del estado de fuerza de las entidades federativas la mitad (16 de 32) de éstas no cumplen con el estándar de la ONU de 2.80 policías por cada mil habitantes.

Por su parte, las funciones que realiza el personal del Ministerio Público (fiscales, peritos y policía ministerial) son insuficientes y en algunos casos ineficientes para cumplir con su tarea de investigar y perseguir la comisión de delitos, aunado a que la impartición de justicia es lenta, poco equilibrada y poco transparente, lo que genera en su conjunto que más del 98% de los delitos que se cometen queden impunes.²⁸

El debate público en torno a la reforma del modelo policial se ha centrado en la integración de mandos. Sin embargo, para llegar a esta integración es indispensable el fortalecimiento institucional de las corporaciones policiales. La integración de mandos es un elemento necesario que desemboque en una mejora policial, pero no es una solución suficiente. Requiere de una reforma en la arquitectura de las policías.

Se pretende que el fortalecimiento institucional -y en su caso la integración de mandos- facilite la contribución de las policías al Sistema de Seguridad Pública para que los delitos no queden impunes. Aproximadamente, sólo 22% de los delitos se denuncian. La ausencia de credibilidad en las instituciones policiales,²⁹ impacta directamente en el creciente número de casos que componen la cifra negra.

Los cuerpos policiales enfrentan problemas muy serios entre los que se encuentran: la corrupción; la participación de funcionarios en actividades del crimen organizado (por acción u omisión); la carencia de recursos presupuestales, humanos, técnicos y materiales necesarios para hacer frente a la delincuencia organizada y común. Además, la mayor parte de las prácticas policiales y ministeriales son de carácter inercial y no son planificadas. A la par se encuentran atomizadas debido a la falta de protocolos de operación y coordinación.

Mientras se pretende generar soluciones y establecer posturas, el escenario delictivo se agudiza y la incidencia delictiva y la violencia continúan al alza. Al principio de la administración no se tenía un registro de carácter público con el número de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada. Un primer reporte lo emitió la Secretaría de Gobernación (SEGOB) cuando dio a conocer un registro de 28,353 homicidios presuntamente vinculados con el crimen organizado –entre el 1° de diciembre del 2006 y el 31 de julio del 2010. De este total, 22,701 homicidios (80%), han ocurrido en sólo 162 municipios, de los 2,449 del país (INEGI, 2010).

A raíz de la falta de precisión en los datos la ciudadanía exigió que se diera a conocer la información sobre incidencia delictiva, principalmente sobre los homicidios que se registraban a lo largo y ancho del país.

A principios del presente año la Presidencia de la República y el Gobierno Federal en cumplimiento a su compromiso adquirido en los Diálogos por la Seguridad dieron a conocer información relevante sobre los homicidios relacionados con la delincuencia

²⁸ Zepeda Lecuona, Guillermo. *Crimen sin castigo*. 2004.

²⁹ Las policías actualmente son una de las instituciones con menor nivel de confianza social, esto se debe revertir. Según información del Iberobarómetro 2010 realizado por CIMA, en México el 74% de la población encuestada confía en las Fuerzas Armadas, mientras que tan sólo el 16% confía en la policía.

organizada en lo que va de la actual administración. Esta información estadística se conjunta en la Base de Datos de Homicidios Presuntamente Relacionados con la Delincuencia Organizada, la cual está desagregada por mes y lugar en que se reportaron las defunciones.³⁰

Según la Base de Datos de diciembre de 2006 a diciembre de 2010 se ha registrado un total de 34,612 homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada, del total de estos homicidios el 38% (13,147) se presentaron en tan sólo 7 municipios del país.³¹ En 2010 los estados de Chihuahua, Sinaloa y Tamaulipas concentraron el 48.6% (7,433) de los homicidios que se reportaron en todo el país durante este período (15,273).

Además, durante el 2010 se registraron 15 asesinatos de presidentes municipales (tres de ellos electos) y en lo que va del 2011 han muerto otros 5 presidentes municipales.³² A partir de estos hechos, se ha desatado una discusión sobre la necesidad de brindar mayores garantías para estos funcionarios en el ejercicio de sus labores.³³

Integración de mandos

En la búsqueda de medidas para enfrentar esta problemática de delincuencia organizada y de la delincuencia común, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), en su sesión XXVIII (3 de junio de 2010), acordó la implementación de un nuevo modelo policial, con énfasis en la integración de las policías municipales a las estatales. De esta forma se tendrían 32 policías estatales, cada una con un mando único y confiable, con el respaldo de la Policía Federal. Los estados se comprometieron al saneamiento de sus policías mediante controles de confianza -buscando contar con mandos y elementos más leales y confiables-, y a la gestión de medidas que permitan la operación homogénea de las corporaciones en cada entidad.

³⁰ Se reportan homicidios totales, y además se clasifican en homicidios por agresiones, homicidios por enfrentamiento y homicidios por ejecuciones. Por agresiones y enfrentamientos se deberá entender a los *“fallecimientos producto de ataques por parte de grupos de la delincuencia organizada en contra de autoridades de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, con o sin respuesta armada. También incluye los enfrentamientos entre grupos armados que no forman parte de autoridad alguna.”* Por su parte, se entiende por ejecuciones los *“fallecimientos con extrema violencia, que por sus características se presume que víctima, victimario o ambos pertenecen a alguna organización criminal.”* Presidencia de la República, 2011.

³¹ Para obtener esta cifra se tomaron en cuenta únicamente los municipios que registraron 500 o más homicidios durante el periodo de diciembre de 2006 a diciembre de 2010.

³² Con información hasta el 31 de agosto de 2011.

³³ Alcaldes como el de García, Nuevo León, han sufrido varios ataques por parte de grupos armados, atentados que han logrado salir con vida. También los escoltas personales de los funcionarios públicos han sufrido ataques por parte del crimen organizado. Incluso, un ejemplo de la falta de coordinación y confianza entre las policías de los distintos órdenes de gobierno se pone de manifiesto con el caso de la muerte de un escolta personal del actual presidente municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua, quien murió a manos de elementos de la Policía Federal a unos cuantos metros de donde se encontraba cenando el mencionado edil. La investigación de los hechos ocurridos está a cargo de la Fiscalía de Chihuahua y de la PGR.

También se acordó en el Consejo Nacional que el Presidente Felipe Calderón estaría enviando una iniciativa de reforma a la Constitución tan pronto como la comisión evaluadora integrada por gobernadores, un representante de los municipios y funcionarios federales decidan sobre la estructura.

El compromiso del Presidente en cuanto a la iniciativa para modificar la actual estructura policial fue cumplido el día 6 de octubre de 2010, al presentar ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa de reforma propone un nuevo modelo policial con mando único policial estatal subsidiario, el cual tiene las siguientes premisas:

- a) *Se crean o fortalecen policías estatales capaces, profesionales que logren la confianza y el apoyo social.*
- b) *Concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el Gobernador de cada entidad.*
- c) *Adopta el “principio de subsidiariedad”, el cual se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer.*
- d) *Adiciona el “principio de corresponsabilidad”, el cual consiste por una parte, en la obligación compartida que tienen las instituciones de seguridad pública de cumplir con los fines de la misma, y por otra, con el apoyo que deben brindarse las instituciones policiales entre sí, para la (sic) debido ejercicio y cumplimiento de sus atribuciones.*
- e) *Defiende la necesidad de conservar y desarrollar la policía municipal, en la medida en que cumpla con las condiciones objetivas de desarrollo institucional.*
- f) *Reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial, por encima del componente tecnológico.*
- g) *Apuesta por la carrera policial para aquellos hombres y mujeres que buscan como proyecto personal de vida, la profesión policial.*

A nivel nacional existe una comisión compuesta por: Nuevo León, Jalisco, y otros estados, que tiene como propósito definir una alternativa para la implementación de la propuesta en cuestión. Se sabe que hasta el momento hay tres modelos alternativos para la integración de mando único, cada uno con sus respectivas propuestas de reformas constitucionales.

Los Alcaldes y las Asociaciones Municipales se han manifestado mayoritariamente en contra de la integración de mandos -pidiendo también que todas las posturas sean consideradas en el debate y se comprometieron a realizar una propuesta de reforma.

La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal apoya un modelo que permita que los municipios que tengan policías certificadas puedan mantener la operación y mando de sus corporaciones. Aquellos municipios que no cumplan con las condiciones

de certificación, estarían entregando sus corporaciones a los gobiernos de los estados para que operen bajo una estructura de mando único.

También se ha discutido la posibilidad de que los municipios operen unidades denominadas Guardias Municipales, como policía de proximidad, que no tendrían acceso a armas letales.

Finalmente, existe un debate acerca de la necesidad de que las propias corporaciones estatales sean certificadas antes que puedan operar un mando único. Cuando éstas no cumplan, el mando podría recaer sobre el Gobierno Federal. Una vez cumplidas las condiciones mínimas, el mando sería regresado a los gobiernos estatales.

Algunos estados han impulsado de forma individual la implementación de un modelo policial único. Al respecto existen matices desde los que han implementado el modelo de fiscalía como los casos de los estados de Coahuila y Chihuahua³⁴.

Recientemente, los gobernadores de Veracruz, Sinaloa, Sonora y Oaxaca anunciaron que trabajarán por contar con una policía con mando único en sus entidades. Por otra parte, Hidalgo se unió al mando único cuando los municipios de Pachuca, Tulancingo y Mineral de la Reforma entregaron las funciones operativas de sus policías, a la Secretaría de Seguridad de esa entidad.³⁵

En octubre del 2010, los 11 municipios de Aguascalientes firmaron un convenio de coordinación por tres meses, en el cual las policías municipales se unen un mismo mando policial, a cargo de la SSP estatal.³⁶

En Durango, tres municipios entregaron sus policías a la SSP estatal, además el Congreso del estado aprobó reformas legales para la unificación de policías y la creación de una Fiscalía General.³⁷ Mientras que en Tamaulipas se tiene un esquema intermunicipal (Tampico, Altamira y Madero). Asimismo, el Congreso del estado aprobó reformas para la creación de una policía estatal con mando único policial.³⁸

En Nuevo León, como parte de la Alianza por la Seguridad, se está trabajando en la unificación de mandos policiales, inclusive cuenta con una Comisión para la Implementación del Mando Único.³⁹ En Baja California también se ha implementado este modelo de Mando Único policial en algunos municipios.⁴⁰

Un caso particular sobre la coordinación policial, se ha generado en la región de la Laguna (integrada por municipios de Torreón, Coahuila y Gómez Palacio y Lerdo,

³⁴ El modelo de fiscalía general integra la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del estado bajo un mismo mando.

³⁵ El Universal, 6 y 7 de octubre de 2010.

³⁶ Gobierno del Estado de Aguascalientes, 17 de marzo de 2011.

³⁷ El economista, 14 de septiembre de 2011.

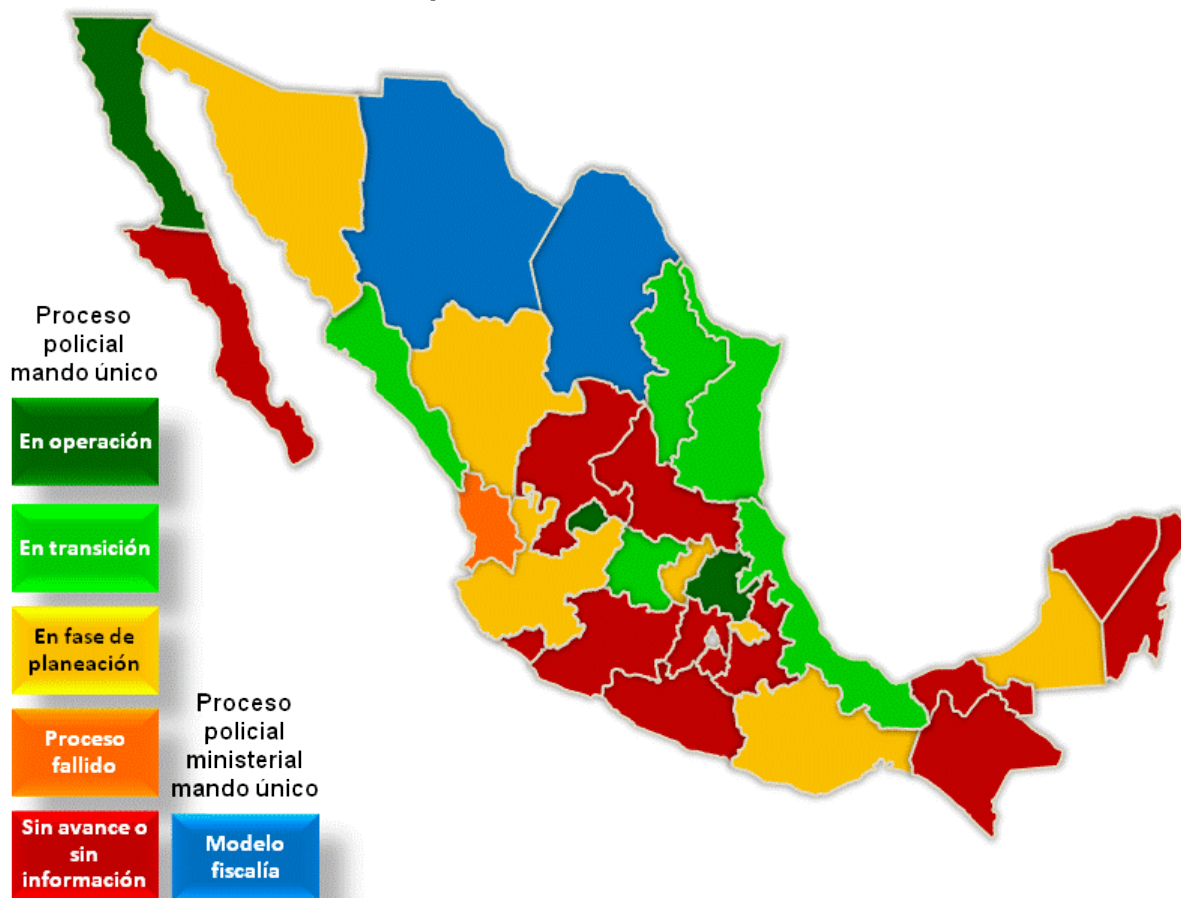
³⁸ El Universal, 27 de diciembre de 2010.

³⁹ Gobierno del Estado de Nuevo León, 4 de noviembre de 2010.

⁴⁰ El Universal, 13 de enero de 2011.

Durango), donde las corporaciones policiales estarán operando bajo un mando único a cargo de un funcionario militar con experiencia en inteligencia. Este cargo estará enfocado a la organización de una estrategia para definir acciones contra la delincuencia organizada para los tres órdenes de gobierno en los dos estados.⁴¹ En Nayarit, el mando policial único se implementó en la ciudad de Tepic, y se disolvió a los 53 días por falta de eficiencia.⁴²

Mapa 2.2. Entidades federativas en proceso de consolidación y/o coordinación de mandos policiales-ministeriales únicos



Fuente: Elaboración propia con información de sitios oficiales de internet de los Gobiernos de los estados y diversas notas periodísticas.

Nota: En el caso del DF por disposición constitucional (art. 122) le corresponde al Jefe de Gobierno del DF ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

⁴¹ Gobierno Municipal de Torreón, 3 de mayo de 2011.

⁴² Milenio, 11 de agosto de 2010.

Policía Estatal Acreditable

Como resultado de los acuerdos derivados de la sesión XIX del CNSP donde se acordó por parte de los gobernadores de los estados impulsar la unificación de mandos, la Cámara de Diputados aprobó una partida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 (PEF) por la cantidad de 2,400 millones de pesos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, así como para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando único policial. Este subsidio se podrá otorgar a aquellas entidades que cumplan los lineamientos que emita el Ejecutivo Federal por conducto de la SEGOB (artículo 11 del PEF 2011).

El subsidio para la creación de la Policía Estatal Acreditable ya se ha comenzado a repartir entre las entidades que cumplieron con los requisitos que al efecto emitió el Secretariado Ejecutivo del SNSP. La Policía Estatal Acreditable estará conformada por nuevos elementos que serán reclutados y seleccionados de acuerdo a los lineamientos establecidos, además serán capacitados bajo un nuevo esquema. Se integraran módulos de 421 elementos (mandos, operativos y analistas).

Los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Veracruz, fueron los primeros que recibieron 30 millones de pesos cada uno (330 millones de pesos en su conjunto) de los 2,400 millones de pesos aprobados para este subsidio en el PEF 2011.

De acuerdo con los lineamientos, las entidades podrán acceder al monto del subsidio restante en otras dos ministraciones, las cuales serán concursables. Las ministraciones les serán entregadas siempre y cuando cumplan con los requisitos y las entregas de avances acordados en los convenios correspondientes y además hayan devengado los recursos ya suministrados. Cada entidad puede acceder a un monto total de hasta 100 millones de pesos durante el 2011.

Según el reporte⁴³ del SESNSP sobre de la Policía Estatal Acreditable (PEA) los avances que se registran son:

- 5 entidades han cumplido con los requisitos para acceder a la segunda ministración de recursos para su PEA, las cuales ya han sido entregadas:
 - Baja California, Campeche, Colima, Nuevo León y Sonora
- 8 entidades son candidatas a solicitar la segunda ministración de recursos:
 - Chiapas, Coahuila, Durango, Michoacán, Nayarit, Puebla, Tlaxcala y Veracruz.
- 8 entidades se encuentran en proceso de cumplir con los requisitos para poder acceder a esta segunda ministración de recursos.

⁴³ Policía Estatal Acreditable, Avances, 10 de octubre de 2011. Última fecha de actualización: 7 de octubre de 2011.

- Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, San Luis Potosí Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas.
- 1 entidad ya ha enviado su solicitud para acceder a la tercera ministración de recursos:
 - Sonora.
- 1 entidad es candidata a recibir la tercera ministración de recursos para su primer módulo de PEA.
 - Nuevo León.

Es importante que los estados apresuren el paso para cumplir con los requisitos para poder acceder a estas ministraciones que aún se encuentran disponibles para el año fiscal 2011 y aprovechar el recurso de hasta 100 millones de pesos por estado para la profesionalización y equipamiento de su primer módulo de PEA. Ya que de no ser así, habrá que esperar que la Cámara de Diputados nuevamente apruebe una partida presupuestaria para este rubro.

Evaluación y control de confianza

El fortalecimiento institucional contempla una serie de acciones críticas como las que se señalan al inicio de esta sección del documento. Una de las acciones más importantes es la aplicación de controles de confianza,⁴⁴ así se aseguraría que las policías sean competentes y aptas para el correcto desempeño de sus funciones.

En la sesión XXV del CNSP (28 de octubre de 2008), los gobiernos de los estados del país se comprometieron a evaluar a sus policías, peritos y agentes del Ministerio Público, a través de los Centros de Evaluación y Control de Confianza (CDEyCC).

Al 18 de agosto del 2011, el Centro Nacional de Certificación y Acreditación ha evaluado los procesos de 38 CDEyCC estatales y de los 2 Centros Federales de Evaluación y Control de Instituciones de Seguridad Pública.

De estos Centros de Evaluación, 10 Centros están acreditados por el Centro Nacional, 8 de entidades federativas y 2 de instituciones federales. 15 Centros cuentan con procesos certificados, 3 Centros se encuentran en procesos de certificación, 11 Centros están en proceso de alineación al modelo nacional, y un Centro se encuentra en etapa inicial.⁴⁵

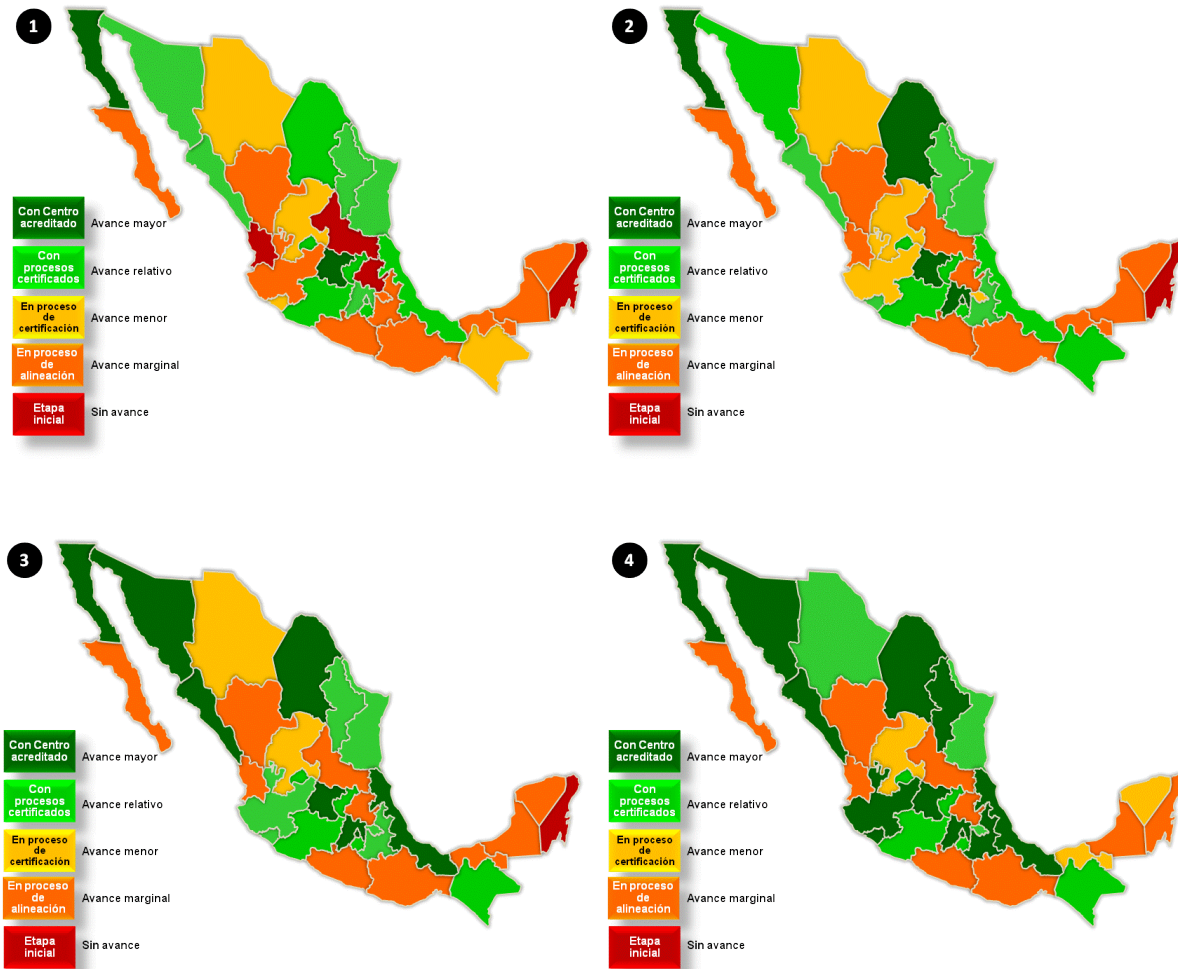
Al 19 de octubre de 2011, había avances significativos en los Centros de Evaluación y Control de confianza. En total se reportan 39 centros de evaluación 37 de las entidades

⁴⁴ Entre las pruebas de control de confianza se encuentran la psicológica, psicométrica, toxicológica, médica, poligráfica y entorno socioeconómico, y los resultados de estas evaluaciones califican al personal como apto o no apto para el desempeño de la función policial.

⁴⁵ Algunas entidades federativas como el Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Puebla y Veracruz cuentan con más de un Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza. En los mapas de avances se reporta el de mayor avance.

federativas y 2 federales.⁴⁶ De estos centros 17 están acreditados (15 de las entidades y 2 federales), 8 cuentan con procesos certificados, 4 están en proceso de certificación y 10 en proceso de alineación al modelo nacional.

Mapa 2.3. Creación y/o fortalecimiento de un Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza (CDEyCC) en las entidades.



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, Informe de Avances. Centros de Evaluación y Control de Confianza, Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones Vinculadas con la Seguridad e Impartición de Justicia, Entidades Federativas.

1/ Marzo 2011. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 11 de febrero de 2011.

2/ Mayo 2011. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 26 de mayo de 2011.

3/ Agosto 2011. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 18 de agosto de 2011.

4/ Octubre 2011. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 19 de octubre de 2011.

Con motivo de los compromisos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL), de los gobernadores de los estados de evaluar la totalidad del personal de las instituciones de seguridad pública se tienen los siguientes resultados en las evaluaciones de control de confianza de agosto 2008 al 19 de octubre de 2011:

⁴⁶ Se reporta un centro menos para las entidades federativas, ya que en informes anteriores se reportaban 38 y 2 federales con un total de 40 centros de evaluación a nivel nacional.

- 376 Altos mandos:
 - 177 aprobados (47%)
 - 79 pendientes de resultado
 - 77 no aprobados
 - 333 evaluaciones realizadas
 - 197 evaluaciones por realizar (43 pendientes de evaluar o en proceso, y 154 vinculados con los no aprobados)
- 18,490 mandos medios y superiores
 - 3,714 aprobados (20%)
 - 1,721 pendientes de resultado
 - 1,875 no aprobados
 - 7,310 evaluaciones realizadas
 - 14,930 evaluaciones por realizar (11,180 pendientes de evaluar y 3,750 vinculados con los no aprobados)
- 439,950 Personal operativo estatal y municipal (universo operativo):
 - 31,960 aprobados (7.26%)
 - 11,427 pendientes de resultado
 - 20,049 no aprobados
 - 71,079 evaluaciones realizadas
 - 416,612 evaluaciones por realizar (376,514 pendientes de evaluar y 40,098 vinculados con los no aprobados).

Figura 2.1. Avances en las evaluaciones de control de confianza del universo total de mandos y fuerza operativa a evaluar (estatal y municipal)



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, Compromiso Evaluaciones de Control de Confianza "Totalidad de Mandos y de fuerza operativa". Con información hasta el 19 de octubre de 2011.

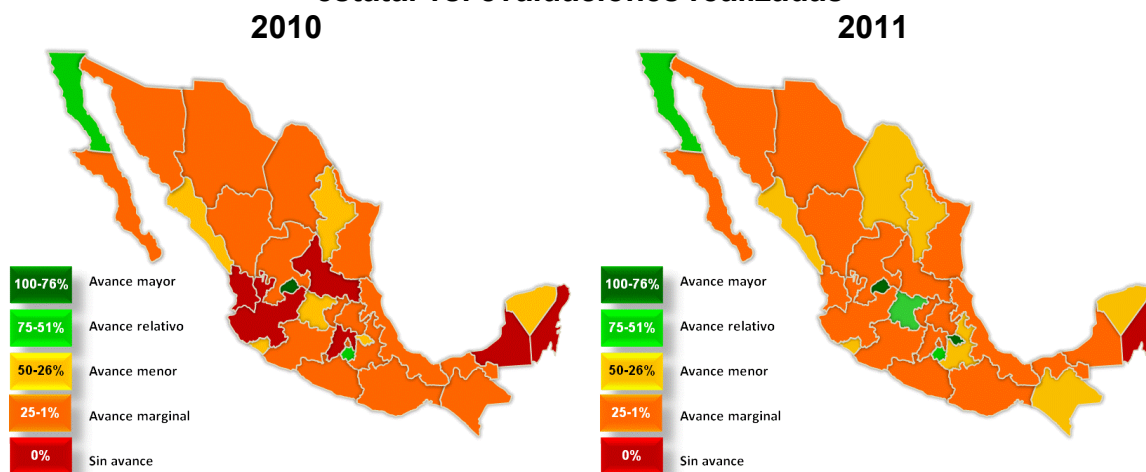
* Incluye evaluaciones pendientes de programar, en proceso y proyección de evaluaciones de no aprobados con un índice de rechazo del 50%, el número de evaluaciones puede aumentar en función del número de No aprobados producto de las evaluaciones de programación, en proceso y resultados de nuevos ingresos como parte del programa de fortalecimiento.

Hay avances en aplicación de evaluaciones de control de confianza en algunas entidades del país, sin embargo aún falta el compromiso para cumplir con las metas acordadas.

En 2010, a nivel estatal únicamente 3 estados han aplicado evaluaciones de control de confianza a más del 50% del universo a evaluar. En contraste, 6 estados reportan 0% de avance en las evaluaciones de control de confianza de los elementos de sus policías estatales. A julio de 2011, los avances no son muy significativos, pues tan sólo 5 entidades (Aguascalientes, Tlaxcala, Morelos, Guanajuato y Baja California) registran un avance mayor al 50% de evaluaciones de control de confianza respecto al universo estatal a evaluar. Es preocupante el caso de Quintana Roo, que no cuenta con un Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza, y que hasta julio de 2011 no se reporta avance alguno en la evaluación de sus elementos de la policía estatal.

En cuestiones tan relevantes como son las evaluaciones de confianza se refleja el compromiso e interés de cada gobierno estatal por contar con elementos de seguridad confiables y aptos para el desarrollo de sus funciones.

Mapa 2.4. Avances Centros de Evaluación y Control de Confianza: universo estatal vs. evaluaciones realizadas



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación, Informe de Avances, Centros de Evaluación y Control de Confianza. *Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones vinculadas con la seguridad e impartición de justicia ámbito federal, entidades federativas y municipales*. Diciembre 2010 y agosto 2011.

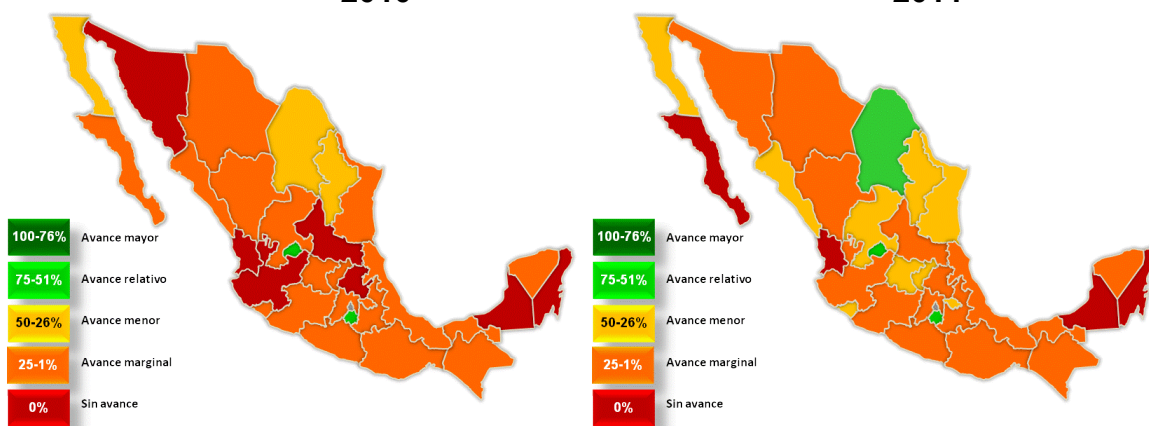
Nota. Mapa del lado izquierdo corresponde a las evaluaciones hasta realizadas hasta el mes de noviembre de 2010, y el mapa del lado derecho corresponde a las evaluaciones realizadas hasta julio de 2011.

El panorama a nivel municipal no es muy diferente, en 2010 únicamente en 2 entidades federativas se ha evaluado a más del 50% de la fuerza municipal a evaluar. Además, la gran mayoría de las corporaciones municipales reporta menos del 25% de avance en la aplicación de evaluaciones de control de confianza, e inclusive 7 entidades no reportan avance alguno.

A julio de 2011, los avances son menores. Solamente 3 entidades (Aguascalientes, Coahuila y Morelos) han evaluado a más del 50% de universo municipal a evaluar. Entidades como Baja California Sur, Campeche, Nayarit y Quintana Roo reportan 0% de avances en la evaluación de control de confianza de la fuerza municipal, a pesar de que hace más de 3 años los presidentes municipales se comprometieron a realizar estas evaluaciones en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Nuevamente, el interés y compromiso de las autoridades municipales se ve reflejado en los avances que reportan o no en este rubro fundamental para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública (SESNSP, agosto 2011).⁴⁷

Mapa 2.5. Avances Centros de Evaluación y Control de Confianza: universo municipal vs. evaluaciones realizadas
2010 2011



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación, Informe de Avances, Centros de Evaluación y Control de Confianza. *Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones vinculadas con la seguridad e impartición de justicia ámbito federal, entidades federativas y municipales*. Diciembre 2010 y agosto 2011.

Nota. Mapa del lado izquierdo corresponde a las evaluaciones hasta realizadas hasta el mes de noviembre de 2010, y el mapa del lado derecho corresponde a las evaluaciones realizadas hasta julio de 2011.

No aplica para el Distrito Federal.

En cuanto a los avances en las evaluaciones de control de confianza de los altos mandos de las instituciones de seguridad pública estatales, el primer informe al respecto se presentó el 13 de mayo de 2011 por parte del Centro Nacional de Acreditación y Certificación del SNSP. En este primer reporte de avances de las evaluaciones de control de confianza a los altos mandos de las instituciones de seguridad pública estatales es de destacar que únicamente Nuevo León cumplía con el 100% de estas evaluaciones. En contraste, entidades como Chihuahua, Nayarit, Quintana Roo, Estado de México, Michoacán y Guerrero no reportaban avance alguno.

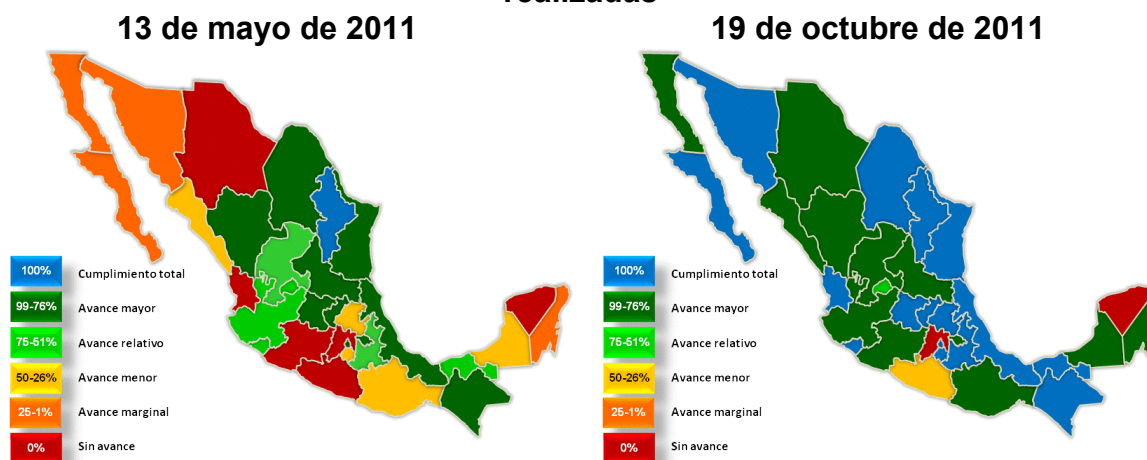
En el reporte correspondiente al 19 de octubre de 2011, se observan avances muy significativos ya que de las 32 entidades federativas, la mitad (16) ya han cumplido al

⁴⁷ Véase en los Anexos el porcentaje de avance en las evaluaciones y control de confianza de las instituciones estatales y municipales respecto al universo a evaluar.

100% la evaluación de sus altos mandos, 14 están en proceso de concluir sus evaluaciones, y únicamente 2 entidades no registran avances en este rubro (Estado de México y Yucatán).⁴⁸

Es imprescindible concluir las evaluaciones de control de confianza no solamente de los altos mandos, sino también de todo el personal operativo. El trabajo e interés de cada gobierno estatal y sus respectivos gabinetes de seguridad pública es fundamental para cumplir con este compromiso.

Mapa 2.6. Avances en las Evaluaciones de Control de Confianza de los Altos Mandos en las Entidades Federativas: universo estatal vs. evaluaciones realizadas



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación. *Estatus Evaluaciones de Control de Confianza Altos Mandos de las Entidades Federativa.*

Sistema de Desarrollo Policial

Parte fundamental del fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública del país es el desarrollo e implementación de un sistema de desarrollo profesional y de bienestar para los elementos de las corporaciones policiales, de procuración de justicia, de seguridad y custodia.

El cambio en el paradigma de la concepción de la función policial, ministerial y de custodia hacia el exterior y el interior es básico. Tanto los elementos de las instituciones de seguridad pública (en particular los policías) como la sociedad deben reconocer el valor que tiene su profesión. En ese sentido, es una obligación del estado proporcionarle a los elementos de las corporaciones un plan de servicio profesional de carrera mediante el cual se puedan desarrollar, profesionalizar, y crecer en lo individual y hacia el interior de la institución.

Precisamente el sistema de desarrollo policial abarca desde el proceso de reclutamiento, selección e ingreso a la corporación, pasando por la certificación,

⁴⁸ Para mayor detalle véase Anexo.

profesionalización y especialización, hasta el retiro y las medidas disciplinarias que comprenden al servicio profesional de carrera.

El objetivo es contar con instituciones profesionales y elementos que tengan una verdadera vocación por su profesión, que cuenten con una preparación buena y de calidad, además de la seguridad en la estabilidad en su cargo, así como salarios, prestaciones y estímulos que los incentiven a permanecer y desarrollarse en la institución.

Figura 2.2. Sistema de Desarrollo Policial



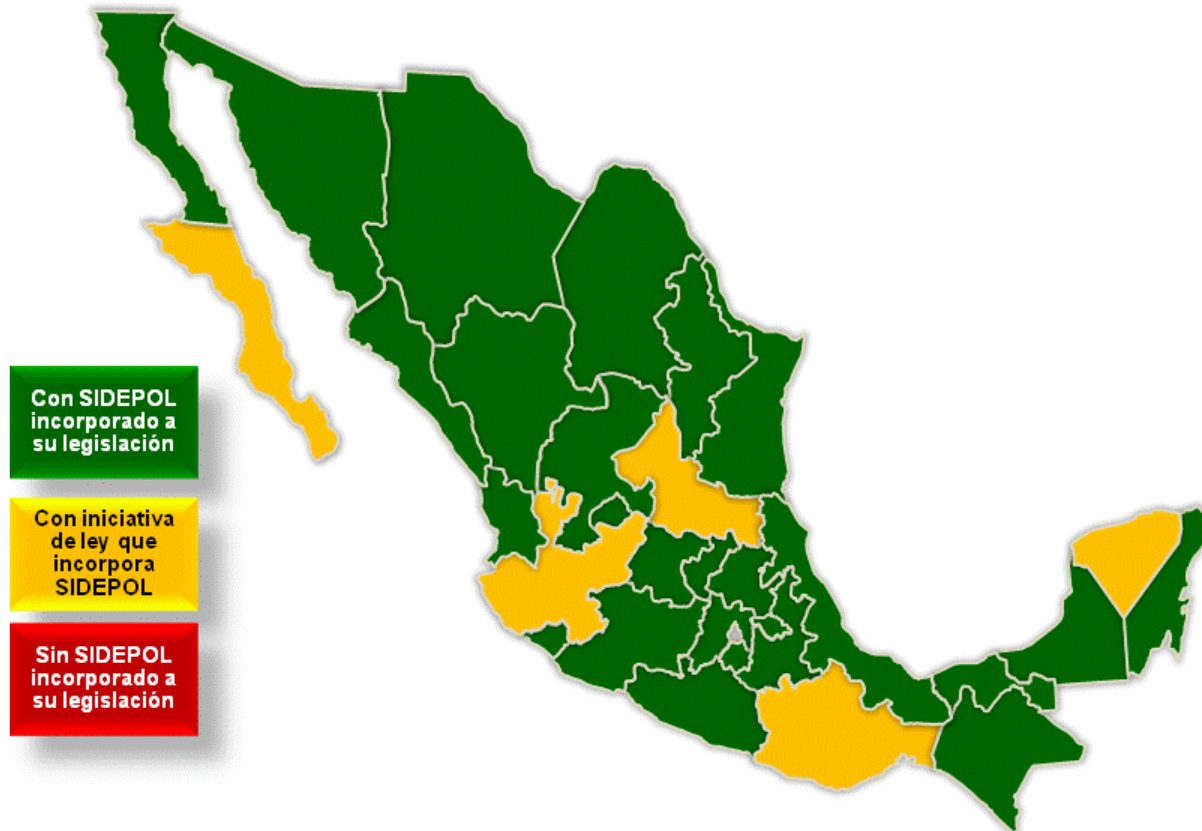
Fuente: SESNSP.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece los lineamientos que deben desarrollar las entidades federativas en sus propias legislaciones para incorporar el servicio profesional de carrera tanto para las corporaciones policiales como las de procuración de justicia (ministerial y pericial). La normatividad local debe regular los mecanismos previstos para el ingreso, la capacitación y profesionalización, los estímulos e incentivos, los ascensos, el régimen disciplinario y retiro.

En cuanto a los avances en replicar a nivel estatal el modelo SIDEPOL, 26 de las 32 entidades federativas ya cuentan con una legislación que incorpora al Sistema Estatal de Desarrollo Policial. El resto de las entidades ya cuentan con una iniciativa de ley que incorpora el SIDEPOL. El reto que se presenta ahora es implementarlo con eficacia y suficiencia.

Asimismo, para el resto de las entidades que aún no han incorporado el modelo SIDEPOL a su legislación es necesario comenzar lo antes posible, pues la situación actual de la seguridad pública en el país hace imperante que todas y cada una de las corporaciones policiales de las entidades federativas cuenten con instituciones sólidas, profesionales y honestas, capaces de hacer frente a la inseguridad y violencia que sufren sus ciudadanos.

Mapa 2.7. Entidades que han incorporado a nivel estatal el Sistema Nacional de Desarrollo Policial



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, Informe sobre el Acuerdo Nacional por la Seguridad la Justicia y la Legalidad. Fecha de corte: 27 de octubre de 2011.

Nota: No se contempla el Distrito Federal, toda vez que es facultad del Congreso de la Unión la aprobación de su Ley (art. 112 constitucional).

Para evaluar la implementación del sistema de desarrollo policial se aplicaron cuestionarios de diagnóstico en las entidades federativas.⁴⁹ En cuanto a las Procuradurías Generales de Justicia y/o Fiscalías de los estados, 31 entidades proporcionaron su información.⁵⁰ En cuanto a las Secretarías de Seguridad Pública se recibieron 30 cuestionarios de diagnóstico.⁵¹ Además también se aplicaron los cuestionarios de diagnóstico en los municipios que reciben el SUBSEMUN, de estos se recibieron 146 cuestionarios.⁵²

⁴⁹ SESNSP. Servicio Profesional de Carrera de Instituciones de Seguridad Pública Estatales y Municipales. 1° de agosto de 2011. Nota, la información proporcionada por las entidades federativas y los municipios en los cuestionarios se encuentra en proceso de verificación por parte del SESNSP.

⁵⁰ La Procuraduría del estado de Nayarit no envió su cuestionario de diagnóstico.

⁵¹ Las Secretarías de Seguridad Pública de los estados de Guerrero y Nayarit no enviaron su cuestionario.

⁵² Las Secretarías de Seguridad Pública de 31 municipios con SUBSEMUN no entregaron su cuestionario. Además no se contempla a las 16 delegaciones del Distrito Federal, ya que se informan en el apartado de las Secretarías de Seguridad Pública estatales. Tampoco se contempla Sahuayo, Michoacán ya que declinó.

Algunos resultados de los cuestionarios de diagnóstico son:

- ¿La institución tiene implementado y operando el Servicio profesional de Carrera Ministerial y Pericial?
 - 7 entidades respondieron que si (Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí y Veracruz).
 - 24 entidades no lo han implementado.
 - 1 entidad no envió información.
- ¿La institución de Procuración de Justicia cuenta con los Manuales de Procedimientos y Organización del Servicio Profesional de Carrera?
 - 5 entidades si cuentan con estos manuales (Baja California, Coahuila, Guanajuato, Guerrero y Quintana Roo.)
 - 26 entidades no cuentan con manuales de procedimientos y organización del servicio profesional de carrera ministerial y pericial.
 - 1 entidad no envió información.
- ¿La institución de Procuración de Justicia cuenta con el Catálogo de puesto, de los perfiles que están sujetos al Servicio Profesional de Carrera Ministerial y Pericial?
 - 12 entidades si cuentan con el catálogo de puesto (Baja California, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz).
 - 19 entidades no cuentan con el catálogo de puesto.
 - 1 entidad no envió información.
- ¿La institución tiene implementado y operando el servicio profesional de Carrera Policial?
 - 10 entidades ya han implementado y está operando la carrera policial (Baja California, Campeche, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz).
 - 20 entidades aún no implementan y operan la carrera policial.
 - 2 entidades no entregaron información.
- ¿La institución policial cuenta con los Manuales de Procedimientos y Organización del Servicio Profesional de Carrera?
 - 5 entidades si cuentan con estos manuales (Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco y Yucatán).
 - 25 entidades no cuentan con manuales de procedimientos y organización del servicio profesional de carrera policial.
 - 2 entidades no enviaron información.
- ¿La institución policial estatal cuenta con el catálogo de puesto, de los perfiles que están sujetos al servicio profesional de carrera policial?
 - 13 entidades si cuentan con este catálogo (Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas).
 - 17 entidades no cuentan con este catálogo.
 - 2 entidades no entregaron información.
- ¿La institución de policía municipal tiene implementado y operando el servicio profesional de carrera policial?

- 31 municipios si tienen implementado y operando el servicio profesional de carrera policial.
- 115 municipios no cuenta con servicio profesional de carrera policial.
- 57 municipios no entregaron información.

Sinergia entre procuradurías y corporaciones policíacas

La actuación de la Procuraduría General de la República (PGR), de las procuradurías estatales, así como de los agentes del Ministerio Público es clave en la cadena de seguridad pública. A pesar de ello, se evidencia una desvinculación entre actores, tanto a nivel horizontal, como vertical.

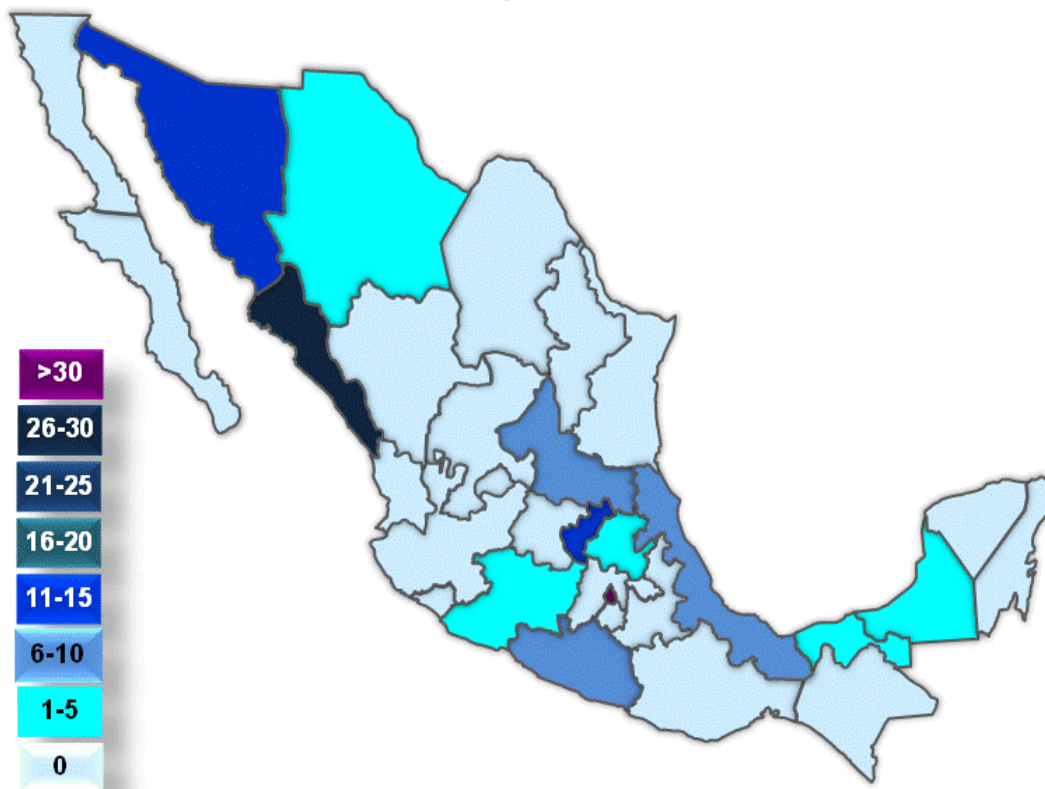
Ejemplo de ello, el proceso de transformación de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en la Policía Federal Ministerial (PFM) en el 2009. La PFM tiene un rezago de 10 años en la ejecución de mandatos judiciales; existen diligencias no atendidas desde el 2000, y al 10 de agosto del 2010, el número de pendientes era de aproximadamente 35,000.

La desvinculación entre la prevención, reacción e investigación es evidente, propiciando que se consoliden las ventanas de oportunidad de los delincuentes y la proliferación de sus organizaciones. Uno de los esfuerzos para combatir esta descoordinación es el Sistema Nacional de Desarrollo Policial (SIDEPOL), el cual establece cambios organizacionales y estructurales en las funciones, responsabilidades y procedimientos.

La existencia de protocolos ministeriales de actuación es a su vez un indicador del desempeño de las autoridades encargadas de la procuración de justicia. Si bien algunos son de naturaleza confidencial, existen otros que son públicos y detallan los procedimientos y lineamientos a seguir, buscando promover la eficiencia y eficacia de las autoridades.

Sin embargo, se constata a través de diversas búsquedas, que la mayoría de las entidades no publican (por omisión o inexistencia) la información en sus portales oficiales.

Mapa 2.8. Número de documentos protocolarios encontrados en cada Procuraduría General de Justicia, por entidad federativa*



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en los portales de la PGJ de cada estado, disponibles en el apartado de Normatividad (segundo mapa).

*El total de documentos que se contabilizan por cada entidad federativa sólo incluye aquéllos relacionados con un protocolo de actuación, lineamientos, instrucciones o manuales de procedimientos ministeriales. No se incluyen los acuerdos, circulares en los cuales se creen unidades, oficinas, ministerios públicos, u otras agencias. A su vez, no se incluyen aquellos documentos que dicten lineamientos y acciones relacionadas con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la comisión de delitos electorales o ambientales.

Uso de nuevas tecnologías

Por otra parte, los esfuerzos realizados con respecto a Plataforma México⁵³ presentan claroscuros. Si bien es cierto que se ha progresado en la interconexión de los tres niveles de gobierno y en la cobertura (80.1% de la población total al mes de junio del

⁵³ Es un concepto tecnológico avanzado de telecomunicaciones y sistemas de información, que integra todas las bases de datos relativas a la seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información, para que las instituciones de seguridad pública (policías, procuradurías de justicia, penitenciarias) de todo el país lleven a cabo actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados. Plataforma México se integra por sistemas y bases de datos sobre personas, delitos, armamento, vehículos, territorio, etc. Algunos de los sistemas y bases de datos más importantes son el Sistema Único de Información Policial (SUIC), el Registro Nacional de Vehículos (REPUVE), el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPS), el Informe Policial Homologado (IPH), Sistema de Registro de Detenidos (SIREN), Registro de Armamento, entre otros.

2010), el camino por recorrer es aún largo. A partir del 28 de mayo del 2010, los secretarios estatales de seguridad pública tienen acceso a mapas, registros y tableros, disponibles en Plataforma México pero no existe evidencia sobre el nivel de utilización de esta información.

A junio del 2010, las 32 entidades federativas ya estaban conectadas al sistema (incluyendo las 32 PGJE y las SSPE). A nivel municipal se presentan los retos más grandes; la mayoría de los municipios del país no están conectados, ni registran reportes de las cédulas policiales únicas, integrantes o armas disponibles en la Plataforma México.

Solamente 245 ayuntamientos están interconectados a la Plataforma México con motivo de su compromiso con el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). De estos, en 243 se verificó la utilización del Informe Policial Homologado (IPH). Además tienen disponible el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) para las corporaciones municipales.

A tres años de haberse firmado el ANS JL, las entidades federativas, en coordinación con la SSPF y la PGR, no han logrado homologar y actualizar los sistemas y procedimientos de la plataforma, especialmente la carga y análisis de datos del SUIC.

A junio de 2011, las 32 entidades federativas ya suministran información al SUIC. Se monitorea el nivel de carga, calidad y oportunidad de la información enviada a las bases de datos nacionales. Sin embargo, a pesar de que las 32 entidades federativas suministran información al SUIC en algunos casos la información se entrega de manera parcial (en cuanto a vehículos, falta cargar la información de vehículos recuperados, y en armamento, a la fecha únicamente se cuenta con la información de armas aseguradas de acuerdo a los informes policiales suministrados) o fuera de los plazos previstos (como es el caso de información relativa a licencias de conducir, registro nacional de personal de seguridad pública, vehículos robados, mandamientos judiciales).⁵⁴

La SSPF ha integrado al SUIC los siguientes sistemas:

- Sistema de Fichas de Investigación (concluido en diciembre de 2010).
- Sistema Informático de Búsqueda y Correlación (puesto en operación en abril de 2011).
- Sistema de Recepción, Cruce y Alertamiento a Nivel Nacional (sistema concluido en enero de 2011).
- Sistema Informático Monografías (concluido en abril de 2011).

En la evaluación y seguimiento al ANS JL a dos años de su celebración, México Unido Contra la Delincuencia A.C. mantiene su calificación reprobatoria de 2/10, a las autoridades competentes en cuanto al cumplimiento del compromiso de Consolidar el

⁵⁴SESNP. Informe sobre el ANS JL a tres años de su publicación, agosto 2008- agosto 2011. Con información hasta el 15 de junio de 2011.

SUIC a fin de garantizar la interconexión e intercambio de información entre instancias y órdenes de gobierno para combatir el delito.

En cuanto a los reportes policiales homologados se en 2010 se alcanzó la meta planteada de 240,000 informes policiales subidos a la Plataforma México, registrándose un total de 251,125 reportes homologados. A junio de 2011 se reporta un avance del 92.8% de la meta establecida.⁵⁵ Asimismo, a partir del segundo semestre de 2011 se está evaluando el nivel de suministro en relación a la población, incidencia delictiva y estado de fuerza, así como la conectividad de los sistemas de Plataforma México.

En lo que se refiere al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, al 30 de julio de 2011 se cuenta con un acumulado de 1.3 millones de registros individuales con información sobre el personal que actualmente se desempeña o alguna vez se desempeño en instituciones de seguridad pública municipal, estatal, federal o de empresas de seguridad privada.⁵⁶

2.5 ¿Por qué impulsar esta propuesta?

- i. Existen severas limitaciones para la operación actual de las policías: pulverización de los cuerpos policiales y falta de capacitación. Así mismo, la persistencia de problemas de evasión de responsabilidades, corrupción y cooptación.
- ii. En muchas regiones, las policías han sido rebasadas y ha sido necesaria la presencia de las Fuerzas Armadas.
- iii. Las policías actualmente son una de las instituciones con menor nivel de confianza social. Esto se debe revertir.
- iv. Adoptar plenamente el modelo policial definido en la ley y en los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública contribuiría a mejorar la coordinación.
- v. Es urgente subsanar las deficiencias de las policías estatales y municipales (capacitación, equipamiento, control de confianza, remuneraciones, sistemas de información):
 - a. Hay grandes deficiencias institucionales y vulnerabilidad ante la cooptación en muchas de las corporaciones municipales.
 - b. Más de 400 municipios no cuentan con policía propia (SSP federal).
 - c. El 88.5% de las corporaciones policiales de los municipios tienen menos de 100 elementos.
- vi. Reducir el número de cuerpos policiales podría facilitar su coordinación institucional.

⁵⁵ Quinto Informe de Gobierno (2011). Principales indicadores de la planeación nacional del desarrollo. Indicadores del Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012.

⁵⁶ Ídem. Estado de Derecho y Seguridad. Información e Inteligencia. La totalidad de los registros del personal o estado de fuerza nacional están incorporados al Registro.

- vii. Desaparecer las policías municipales facilita, en la mayoría de los casos, atender las debilidades anteriores.
- viii. La unificación de mandos podría ayudar a la implementación de las mejoras estructurales y operación de las policías en los aspectos críticos que se proponen.
- ix. Mayor eficiencia de las policías contribuiría a mejorar la seguridad y permitiría que las Fuerzas Armadas pudieran regresar a sus funciones tradicionales.

Anexos propuesta 2

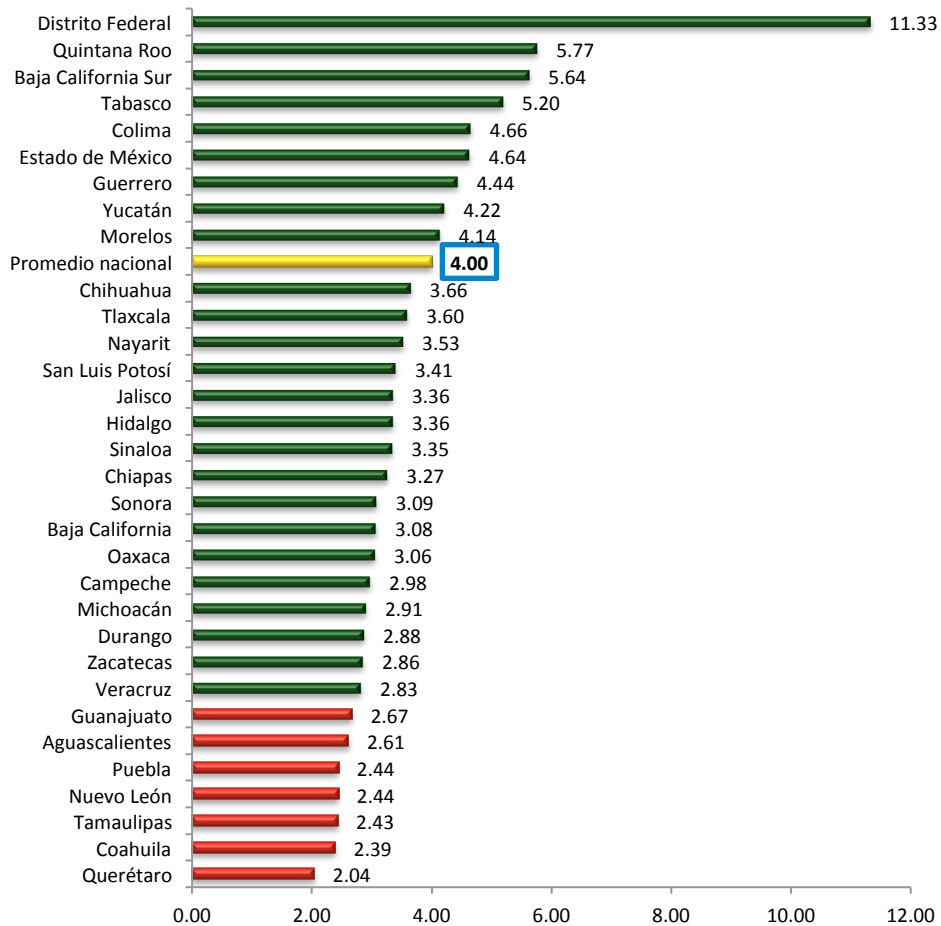
Entidad Federativa	Estado de fuerza por cada 1,000 habitantes (marzo 2011)	Estado de fuerza por cada 1,000 habitantes (julio 2011)	Estado de fuerza por cada 1,000 habitantes (agosto 2011)	Estado de fuerza por cada 1,000 habitantes (septiembre 2011)*
Aguascalientes	2.90	2.61	2.61	2.13
Baja California	3.15	3.38	3.08	2.48
Baja California Sur	5.56	4.74	5.64	4.44
Campeche	3.04	3.43	2.98	2.48
Chiapas	2.97	1.94	3.27	2.80
Chihuahua	3.01	3.14	3.66	2.63
Coahuila	2.05	2.22	2.39	1.65
Colima	4.27	4.58	4.66	3.58
Distrito Federal	10.25	10.83	11.33	10.61
Durango	3.03	3.17	2.88	2.39
Guanajuato	2.56	2.67	2.67	2.09
Guerrero	4.27	4.44	4.44	4.06
Hidalgo	3.01	3.36	3.36	3.13
Jalisco	3.34	2.65	3.36	2.65
Estado de México	4.48	4.71	4.64	4.28
Michoacán	2.72	2.82	2.91	2.53
Morelos	3.60	3.85	4.14	3.57
Nayarit	3.36	3.06	3.53	3.03
Nuevo León	2.40	2.41	2.44	2.25
Oaxaca	3.24	3.65	3.06	2.77
Puebla	2.83	2.89	2.44	2.18
Querétaro	2.13	2.25	2.04	1.92
Quintana Roo	4.23	4.67	5.77	5.21
San Luis Potosí	3.41	3.54	3.41	3.05
Sinaloa	3.05	3.06	3.35	2.98
Sonora	3.16	3.28	3.09	2.60
Tabasco	4.64	4.83	5.20	4.81
Tamaulipas	2.92	2.94	2.43	1.84
Tlaxcala	3.53	3.62	3.60	3.38
Veracruz	2.59	2.86	2.83	2.56
Yucatán	3.71	3.18	4.22	3.35
Zacatecas	2.53	3.02	2.86	1.94
Promedio nacional	3.82	3.89	4.00	3.54

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, *Estado de Fuerza por Entidad Federativa*.

Nota: El estado de fuerza (operativos) está conformado por Policía Estatal (Preventivos, Tránsito, Bancaria Comercial Auxiliar), Policía Municipal (Preventivos y Tránsito), Procuraduría General de Justicia del Estado (Ministerios Públicos, Peritos, Policía Ministerial o Judicial) y Prevención y Readaptación Social (Custodios).

*No incluye a los custodios.

Estado de fuerza por Entidad Federativa por cada 1,000 habitantes



Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, *Estado de Fuerza por Entidad Federativa*.

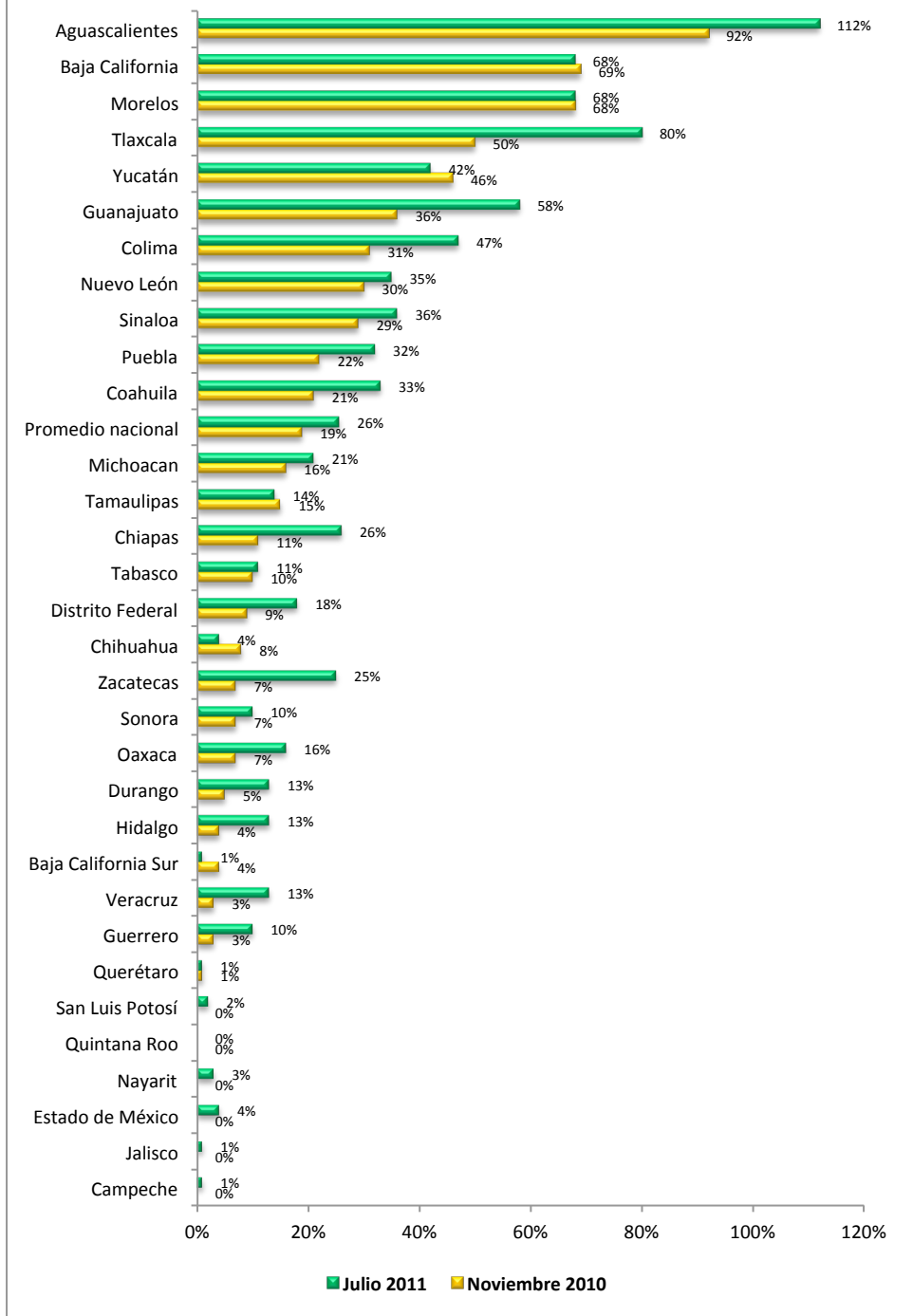
Nota: El estado de fuerza (operativos) está conformado por Policía Estatal (Preventivos, Tránsito, Bancaria Comercial Auxiliar), Policía Municipal (Preventivos y Tránsito), Procuraduría General de Justicia del Estado (Ministerios Públicos, Peritos, Policía Ministerial o Judicial) y Prevención y Readaptación Social (Custodios).

Porcentaje de evaluaciones realizadas nivel estatal sobre el total del universo a evaluar

Entidad Federativa	Julio 2010	Noviembre 2010	Julio 2011	Julio 2010 vs. Noviembre 2010	Noviembre 2010 vs. Julio 2011
Aguascalientes	85%	92%	112%	↗	↗
Baja California	62%	69%	68%	↗	↘
Baja California Sur	2%	4%	1%	↗	↘
Campeche	6%	0%	1%	↘	↗
Chiapas	7%	11%	26%	↗	↗
Chihuahua	11%	8%	4%	↘	↘
Coahuila	19%	21%	33%	↗	↗
Colima	13%	31%	47%	↗	↗
Distrito Federal	11%	9%	18%	↘	↗
Durango	2%	5%	13%	↗	↗
Guanajuato	6%	36%	58%	↗	↗
Guerrero	2%	3%	10%	↗	↗
Hidalgo	1%	4%	13%	↗	↗
Jalisco	2%	0%	1%	↘	↗
Estado de México	1%	0%	4%	↘	↗
Michoacan	5%	16%	21%	↗	↗
Morelos	24%	68%	68%	↗	≡
Nayarit	1%	0%	3%	↘	↗
Nuevo León	4%	30%	35%	↗	↗
Oaxaca	4%	7%	16%	↗	↗
Puebla	5%	22%	32%	↗	↗
Querétaro	6%	1%	1%	↘	≡
Quintana Roo	2%	0%	0%	↘	≡
San Luis Potosí	1%	0%	2%	↘	↗
Sinaloa	57%	29%	36%	↘	↗
Sonora	2%	7%	10%	↗	↗
Tabasco	16%	10%	11%	↘	↗
Tamaulipas	10%	15%	14%	↗	↘
Tlaxcala	1%	50%	80%	↗	↗
Veracruz	3%	3%	13%	≡	↗
Yucatán	1%	46%	42%	↗	↘
Zacatecas	6%	7%	25%	↗	↗
Promedio nacional	12%	19%	26%	↗	↗

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación, Informe de Avances, Centros de Evaluación y Control de Confianza. *Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones vinculadas con la seguridad e impartición de justicia ámbito federal, entidades federativas y municipales.* Septiembre 2010, Diciembre de 2010 y Agosto 2011.

Porcentaje de evaluaciones realizadas nivel estatal



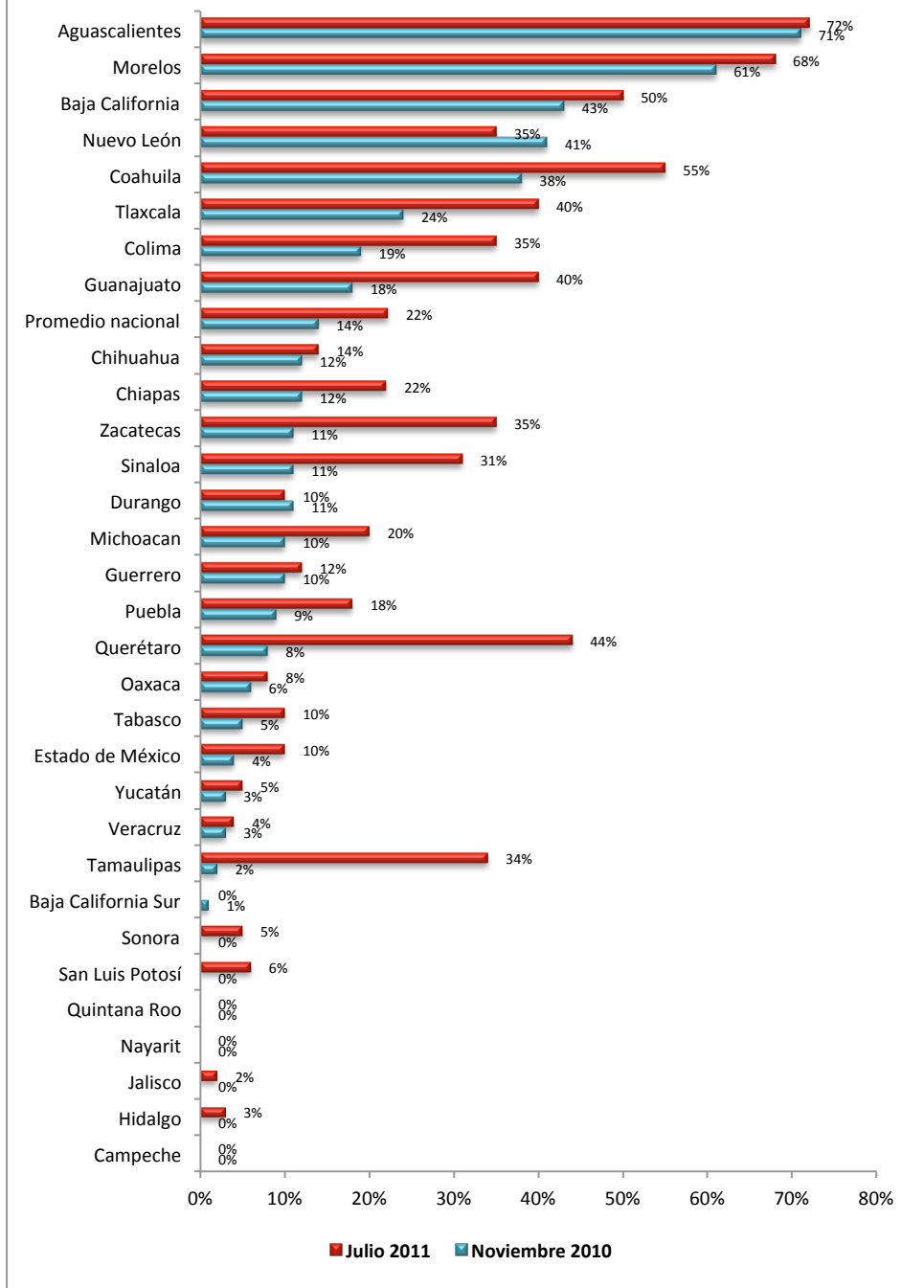
Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación, Informe de Avances, Centros de Evaluación y Control de Confianza. *Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones vinculadas con la seguridad e impartición de justicia ámbito federal, entidades federativas y municipales*. Septiembre 2010, Diciembre de 2010 y Agosto 2011.

Porcentaje de evaluaciones realizadas nivel municipal sobre el total del universo a evaluar

Entidad Federativa	Julio 2010	Noviembre 2010	Julio 2011	Julio 2010 vs. Noviembre 2010	Noviembre 2010 vs. Julio 2011
Aguascalientes	77%	71%	72%	↘	↗
Baja California	50%	43%	50%	↘	↗
Baja California Sur	42%	1%	0%	↘	↘
Campeche	25%	0%	0%	↘	▬
Chiapas	14%	12%	22%	↘	↗
Chihuahua	61%	12%	14%	↘	↗
Coahuila	53%	38%	55%	↘	↗
Colima	43%	19%	35%	↘	↗
Distrito Federal	NA	NA	NA	NA	NA
Durango	26%	11%	10%	↘	↘
Guanajuato	15%	18%	40%	↘	↗
Guerrero	11%	10%	12%	↘	↗
Hidalgo	14%	0%	3%	↘	↗
Jalisco	21%	0%	2%	↘	↗
Estado de México	26%	4%	10%	↘	↗
Michoacan	40%	10%	20%	↘	↗
Morelos	34%	61%	68%	↘	↗
Nayarit	26%	0%	0%	↘	▬
Nuevo León	40%	41%	35%	↗	↘
Oaxaca	9%	6%	8%	↘	↗
Puebla	26%	9%	18%	↘	↗
Querétaro	61%	8%	44%	↘	↗
Quintana Roo	12%	0%	0%	↘	▬
San Luis Potosí	72%	0%	6%	↘	↗
Sinaloa	46%	11%	31%	↘	↗
Sonora	28%	0%	5%	↘	↗
Tabasco	21%	5%	10%	↘	↗
Tamaulipas	130%	2%	34%	↘	↗
Tlaxcala	27%	24%	40%	↘	↗
Veracruz	36%	3%	4%	↘	↗
Yucatán	36%	3%	5%	↘	↗
Zacatecas	17%	11%	35%	↘	↗
Promedio nacional	37%	14%	22%	↘	↗

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación, Informe de Avances, Centros de Evaluación y Control de Confianza. *Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones vinculadas con la seguridad e impartición de justicia ámbito federal, entidades federativas y municipales.* Septiembre 2010, Diciembre de 2010 y Agosto 2011.

Porcentaje de evaluaciones realizadas a nivel municipal



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación, Informe de Avances, Centros de Evaluación y Control de Confianza. *Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones vinculadas con la seguridad e impartición de justicia ámbito federal, entidades federativas y municipales.* Septiembre 2010, Diciembre de 2010 y Agosto 2011.

Porcentaje de evaluaciones realizadas a altos mandos a nivel estatal sobre el total de universo a evaluar

Entidad Federativa	13 de mayo 2011	24 de mayo 2011	19 de agosto 2011	2 de septiembre 2011	19 de octubre 2011
Aguascalientes	62.50%	62.50%	75.00%	75.00%	75.00%
Baja California	16.67%	83.30%	83.30%	83.30%	83.30%
Baja California Sur	16.67%	16.67%	90.00%	90.00%	90.00%
Campeche	50.00%	63.64%	90.91%	90.91%	90.91%
Chiapas	83.33%	83.33%	100.00%	100.00%	100.00%
Chihuahua	0.00%	0.00%	69.23%	76.92%	76.92%
Coahuila	93.75%	93.75%	100.00%	100.00%	100.00%
Colima	71.43%	57.14%	100.00%	87.51%	75.00%
Distrito Federal	84.62%	85.71%	85.71%	100.00%	100.00%
Durango	84.62%	84.62%	92.31%	92.31%	92.31%
Guanajuato	85.71%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Guerrero	0.00%	0.00%	50.00%	50.00%	50.00%
Hidalgo	50.00%	50.00%	50.00%	70.00%	100.00%
Jalisco	63.64%	63.64%	63.64%	90.91%	90.91%
Estado de México	0.00%	0.00%	16.67%	33.33%	0.00%
Michoacan	0.00%	0.00%	87.50%	87.50%	87.50%
Morelos	30.77%	92.31%	100.00%	100.00%	100.00%
Nayarit	0.00%	0.00%	85.71%	85.71%	100.00%
Nuevo León	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Oaxaca	42.11%	68.42%	94.44%	94.44%	94.44%
Puebla	75.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Querétaro	85.71%	85.71%	100.00%	100.00%	100.00%
Quintana Roo	7.69%	46.71%	92.31%	92.31%	92.31%
San Luis Potosí	81.25%	62.50%	81.25%	81.25%	81.25%
Sinaloa	50.00%	75.00%	91.67%	91.67%	91.67%
Sonora	16.67%	80.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tabasco	63.64%	63.64%	100.00%	100.00%	100.00%
Tamaulipas	87.50%	70.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Tlaxcala	83.33%	85.71%	100.00%	85.71%	85.71%
Veracruz	94.44%	94.44%	100.00%	100.00%	100.00%
Yucatán	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Zacatecas	70.00%	90.00%	90.00%	90.00%	90.00%

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Certificación y Acreditación. *Estatus Evaluaciones de Control de Confianza Altos Mandos de las Entidades Federativa.*

Entidad Federativa	Avances en el proceso de consolidación y/o coordinación de mandos policiales-ministeriales únicos
Aguascalientes	MUP-En transición
Baja California	MUP-En operación
Baja California Sur	MUP-Sin avance o sin información
Campeche	MUP-En fase planeación
Chiapas	MUP-En transición
Chihuahua	MUPM-Modelo Fiscalía
Coahuila	MUPM-Modelo Fiscalía
Colima	MUP-Sin avance o sin información
Distrito Federal	NA
Durango	MUP-En fase planeación
Guanajuato	MUP- En transición
Guerrero	MUP-Sin avance o sin información
Hidalgo	MUP- En operación
Jalisco	MUP-En fase planeación
Estado de México	MUP-Sin avance o sin información
Michoacán	MUP-Sin avance o sin información
Morelos	MUP-Sin avance o sin información
Nayarit	MUP-Fallido
Nuevo León	MUP-En transición
Oaxaca	MUP-En fase planeación
Puebla	MUP-Sin avance o sin información
Querétaro	MUP-En fase planeación
Quintana Roo	MUP-Sin avance o sin información
San Luis Potosí	MUP-Sin avance o sin información
Sinaloa	MUP-En transición
Sonora	MUP-En fase planeación
Tabasco	MUP-Sin avance o sin información
Tamaulipas	MUP-En transición
Tlaxcala	MUP-En fase planeación
Veracruz	MUP-En transición
Yucatán	MUP-En fase planeación
Zacatecas	MUP-Sin avance o sin información

Fuente: Elaboración propia con información de sitios oficiales de internet de los Gobiernos de los estados y diversas notas periodísticas.

Nota: En el caso del DF por disposición constitucional (art. 122) le corresponde al Jefe de Gobierno del DF ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

Entidad Federativa	Avances en la creación y/o fortalecimiento de un Centro Estatal de Evaluación y Control de Confianza
Aguascalientes	Procesos certificados
Baja California	Centro acreditado
Baja California Sur	En proceso de alineación
Campeche	En proceso de alineación
Chiapas	Procesos certificados
Chihuahua	En proceso de certificación
Coahuila	Centro acreditado
Colima	Procesos certificados
Distrito Federal	Centro acreditado
Durango	En proceso de alineación
Guanajuato	Centro acreditado
Guerrero	En proceso de alineación
Hidalgo	En proceso de alineación
Jalisco	Procesos certificados
Estado de México	Centro acreditado
Michoacán	Procesos certificados
Morelos	Procesos certificados
Nayarit	En proceso de alineación
Nuevo León	Procesos certificados
Oaxaca	En proceso de alineación
Puebla	Procesos certificados
Querétaro	Procesos certificados
Quintana Roo	Etapa inicial/Sin Centro
San Luis Potosí	En proceso de alineación
Sinaloa	Centro acreditado
Sonora	Centro acreditado
Tabasco	En proceso de alineación
Tamaulipas	Procesos certificados
Tlaxcala	Procesos certificados
Veracruz	Centro acreditado
Yucatán	En proceso de alineación
Zacatecas	En proceso de certificación

Fuente: Elaboración propia con información del SESNSP, Informe de Avances. Centros de Evaluación y Control de Confianza, Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones Vinculadas con la Seguridad e Impartición de Justicia, Entidades Federativas.

1/ Marzo 2011. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 11 de febrero de 2011.

2/ Mayo 2011. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 26 de mayo de 2011.

3/ Agosto 2011. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 18 de agosto de 2011.

4/ Octubre 2011. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 19 de octubre de 2011.

Incidentes de presidentes municipales asesinados en México, 2010- octubre 2011	
Fecha	Municipio
2 de noviembre	La Piedad, Michoacán
20 agosto	Zacualpan, Estado de México
13 enero	Santiago Amoltepec, Oaxaca
11 de enero	Temoac, Morelos
7 de enero, 2011	Zaragoza, Coahuila
8 de noviembre (*)	Juan Rodríguez Clara, Veracruz
16 de octubre	Praxedis G. Guerrero, Chihuahua
8 de octubre (*)	Mártires de Tacubaya, Oaxaca
27 de septiembre	Tancitaro, Michoacán
24 de septiembre (*)	Gran Morelos, Chihuahua
23 de septiembre	Doctor González, Nuevo León
8 de septiembre	El Naranjo, San Luis Potosí
29 de agosto	Hidalgo, Tamaulipas
16 de agosto	Santiago, Nuevo León
30 de junio	Santo Domingo, Oaxaca
20 de junio	San José del Progreso, Oaxaca
19 de junio	Guadalupe, Chihuahua
28 de abril	Zapotitlán Tablas, Guerrero
22 de febrero	El Mezquital, Durango
17 de febrero, 2010	Guadalupe y Calvo, Chihuahua

Fuente: Elaboración propia con información de El Financiero (edición del 28 de septiembre de 2010) y diversas fuentes informativas (2011).

(*) Se trata del asesinato del alcalde electo de dicho municipio.

3. Reforma penal para una mejor procuración e impartición de justicia

3.1 Objetivo general

Contar con un sistema de impartición y procuración de justicia de calidad capaz de aprovechar las fortalezas de la nueva arquitectura policial con el fin de reducir la impunidad con eficiencia, rapidez y equidad.

3.2 Objetivos específicos de la propuesta

- i. Sustituir el sistema actual por un nuevo sistema de justicia oral, tal como lo estipula la ley.
- ii. Asegurar que este nuevo sistema permita:
 - a. Garantizar la certidumbre, transparencia y rapidez de la justicia.
 - b. Fortalecer los derechos y la equidad procesal entre las partes.
 - c. Garantizar las sinergias en todo el proceso.

3.3 Estrategias para implementar la propuesta

- i. Completar la reforma legal, administrativa y operativa para que los juicios orales se implementen en todos los delitos y que abarque a todos los estados.
- ii. Reforzar la investigación ministerial y la fiscalía.
- iii. Facilitar la vinculación de la policía de investigación con el Ministerio Público.
- iv. Asegurar la protección a jueces y fiscales.
- v. Homologar Códigos Penales y Códigos de Procedimientos Penales entre los estados, así como entre estados y la federación.

3.4 Situación actual/Avances más significativos

El 18 de junio de 2008, se aprobó la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sienta las bases para la reforma procesal penal y define un periodo transitorio de 8 años para su implementación a nivel federal y en cada una de las entidades federativas.

El 13 de octubre de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto por el que se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, como órgano encargado de dirigir y coordinar a nivel nacional los esfuerzos de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes.

El Consejo de Coordinación cuenta con la Secretaría Técnica (SETEC), que es un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB y está encargado de ejecutar los acuerdos del Consejo de Coordinación, y apoyar a las instancias federales y locales que así se lo soliciten en la implementación de la reforma al sistema de justicia penal.

La SETEC brinda apoyo en cinco ejes: normatividad, asistencia técnica, capacitación, difusión y coordinación institucional.

La SETEC cuenta con un primer proyecto de Ley de Ejecución de Sanciones para las entidades federativas. También aprobó el proyecto de Código Modelo Procesal Penal desarrollado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATrib) como referente y guía para homologar normas y prácticas entre los estados (Sesión Ordinaria del 18 de marzo de 2010).

El Consejo ha emitido lineamientos para la implementación gradual de la reforma por medio de un documento titulado “Estrategia de Implementación de la Reforma Constitucional en las Entidades Federativas”. Este documento ha sido adoptado en 27 de las 32 entidades federativas del país (Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Sonora y Veracruz, no participan).

La Estrategia de Implementación es una guía práctica pero también busca conjuntar las mejores prácticas a nivel nacional e internacional así como facilitar su intercambio entre Estados. Adopta tres ejes temáticos de: planeación; normatividad; capacitación; difusión; infraestructura; tecnología; gestión y reorganización institucional; así como, seguimiento y evaluación; organizando estos ejes en un esquema que permita la implementación gradual del sistema en las entidades federativas.

En México hay otras agencias que apoyan la implementación de la reforma penal como el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), RENACE, A.B.P. (en Nuevo León), PRODERECHO, *United States Agency for International Development* (USAID, por sus siglas en inglés).

Las adecuaciones normativas para implementar la reforma constitucional del nuevo sistema de justicia penal en las entidades federativas abarcan cuando menos:

- a. Constitución Estatal.
- b. Código de Procedimientos Penales.
- c. Código Penal.
- d. Ley Orgánica del Poder Judicial.
- e. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia.
- f. Ley de Defensoría.
- g. Ley de Policía o Seguridad Pública.

Los estados Chihuahua, Baja California, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas ya han reformado de manera integral sus respectivas legislaciones para adecuarlas al nuevo proceso penal (Informe de Avances 2009-2010 de SETEC).

Por otro lado, los estados de Guanajuato, Puebla, Tlaxcala y Yucatán ya han realizado las adecuaciones a su Constitución, sin embargo, aún no aprueban las reformas legales necesarias para la implementación del nuevo sistema.

Nivel estatal

Destaca que a nivel estatal la implementación de la reforma al sistema de justicia penal acusatorio ha sido gradual y de avances diferenciados en las entidades federativas. Mientras algunas de ellas comenzaron a implementar los juicios orales en materia penal, incluso antes de la publicación de la reforma constitucional, otras entidades se encuentran apenas en proceso de modificación de su legislación, y en el caso extremo, otras llevan poco o nulo avance a pesar de los dos años que han transcurrido desde la publicación de la reforma constitucional en el DOF.

Mapa 3.1. Diagnóstico de la implementación de la reforma penal en las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con información de la SETEC, Avances en la implementación de la reforma de justicia penal, enero 2011; sitios de internet oficiales de los Gobiernos de los estados, Congresos Locales y Poder Judicial de los estados.

El balance general es negativo dado que:

- Solamente 8 estados han implementado el nuevo sistema procesal penal. De éstos, 2 iniciaron la reforma e implementación antes de la reforma constitucional de 2008.⁵⁷
 - Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas.
- 2 estados se preparan para iniciar con la implementación del nuevo sistema durante este 2011.
 - Guanajuato y Puebla.
- 8 entidades se encuentran en proceso de reformas y llevan algunos avances en planeación e implementación.
 - Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Tlaxcala y Yucatán.
- 14 estados muestran poco avance o no han iniciado las reformas o creación de un órgano implementador del nuevo sistema de justicia penal, a pesar de que se plantea que en junio de 2016, el proceso debe quedar concluido con éxito.
 - Aguascalientes, Baja California Sur, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Quintana Roo.

Para que la reforma a nivel nacional tenga éxito, es necesario dar seguimiento y monitorear que todos los estados estén trabajando con la guía de procesos de implementación de la reforma que garanticen el cumplimiento de parámetros que establece la Constitución.

Nivel federal

En cuanto a las instituciones que participan en la implementación del nuevo sistema de justicia penal, se encuentran el Poder Judicial Federal a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, la PGR, la SSP, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, la Cámara de Diputados y el INEGI.

Destaca la participación de la PGR a través del INACIPE, en la promoción del nuevo sistema de justicia penal mediante la capacitación y difusión que proporciona. Asimismo, la PGR ha participado activamente en los trabajos de formulación de un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales.

La SETEC ha realizado un análisis comparativo de las diferentes iniciativas y propuestas para la elaboración de un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que ya cuenta con un modelo que será puesto a disposición del

⁵⁷ Nuevo León y Chihuahua son los pioneros en de los juicios orales en México.

Consejo de Coordinación para que realice los comentarios u observaciones que considere pertinentes, así como de otros especialistas y organizaciones que estén vinculadas con la materia.

En cuanto a la adecuación de la legislación, aún no se han realizado todas las modificaciones legislativas necesarias para implementar el nuevo sistema procesal penal.

Los trabajos del Gobierno Federal se han centrado en las entidades federativas, proporcionando capacitación y recursos para la implementación.

Según información de la Presidencia de la República, la PGR lleva un avance de 65% en la normatividad, 70% en planeación, 40% en capacitación y 60% en infraestructura y tecnología.⁵⁸

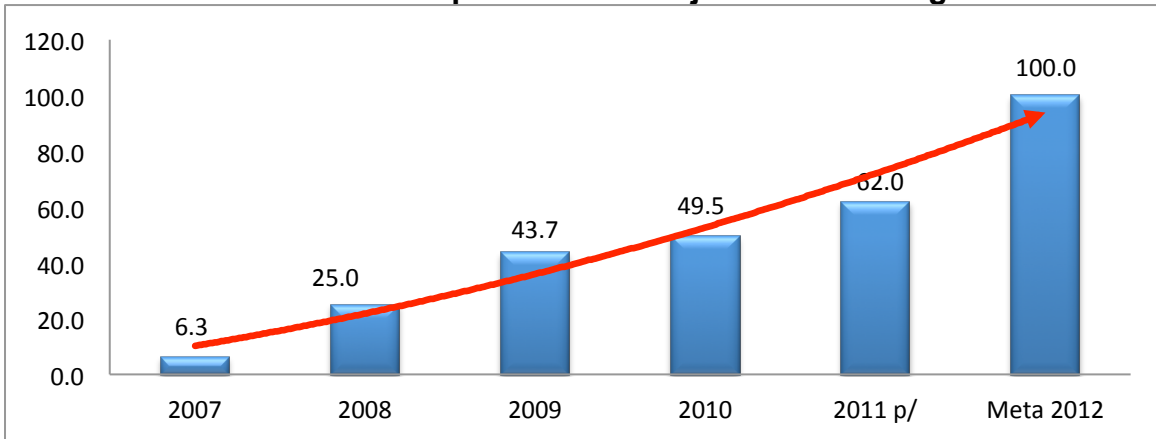
En cuanto al indicador “porcentaje de avances en el desarrollo de reingeniería para la modernización del sistema de procuración de justicia”, se desarrolló el proyecto “Justicia Efectiva para Todos”, en el cual se establece una nueva cultura laboral y nuevas políticas institucionales; así como también procedimientos operativos completos, se crean nuevas plataformas tecnológicas que permitan nuevas formas de hacer las cosas, innovación del marco jurídico para darle validez al uso de nuevas tecnologías, administración de la información requerida para la operación de los procedimientos que realiza la PGR y vinculación con otras dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.

Los resultados de la implementación de JET se monitorean a través del indicador antes señalado. Al mes de julio de 2011 se tiene un avance del 62% de las actividades del proyecto. Hasta la fecha ya han quedado concluidas las etapas de implementación de conceptualización y diseño, construcción, pruebas y ajustes. El restante 38% corresponde a la implementación del nuevo modelo de operación en la PGR.

Para el segundo semestre de 2011 se inicia la inducción al personal de la PGR para el uso del sistema, a través de un grupo de adopción encargado de planear, organizar y supervisar la organización logística del despliegue y sensibilizar al personal operativo sobre el cambio en la operación del nuevo sistema.

⁵⁸ Blog de la Presidencia de la República. Democracia y Sistema de Justicia Penal. Alejandro Poiré Romero, 19 de abril de 2011.

Gráfica 3.1. Porcentaje de avance en el desarrollo de reingeniería para la modernización del sistema de procuración de justicia en las agencias del MPF*



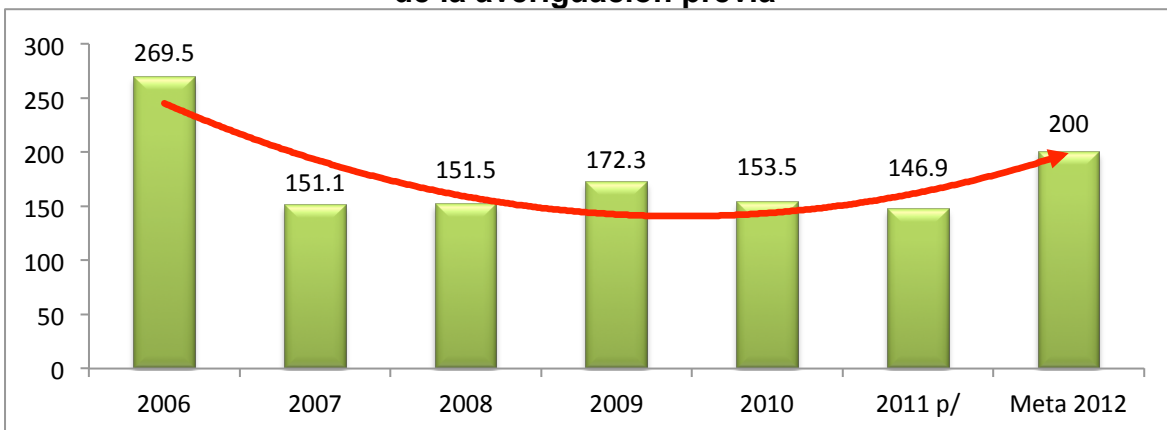
Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012.*

*/ Se refiere a la reingeniería de procesos y de tecnología que permitirá transformar el sistema de procuración de justicia para mejorar la atención a la ciudadanía. Para este indicador la variación porcentual se calcula como la diferencia del porcentaje de un año con respecto a otro año, debido a que la meta establecida para el año 2012 es concluir el proyecto en su totalidad (100%).

p/ Cifras preliminares enero-junio.

Hay avances en cuanto al tiempo que tarda la PGR en la integración de una averiguación previa. Al inicio de la presente administración el promedio de días que transcurrían entre el inicio de una averiguación y su despacho eran de 269.5. Al respecto se planteó la meta de disminuir este lapso de tiempo a 200 días, meta que hasta ahora está siendo superada al reducir el tiempo de espera a 146.9 días en 2011. Se esperaría que con la implementación de JET se hagan aún más eficientes los procesos de integración de la averiguación previa y se reduzcan aún más los días que transcurren entre el inicio de una averiguación y su despacho.

Gráfica 3.2. Días promedio requeridos para la integración de la averiguación previa*

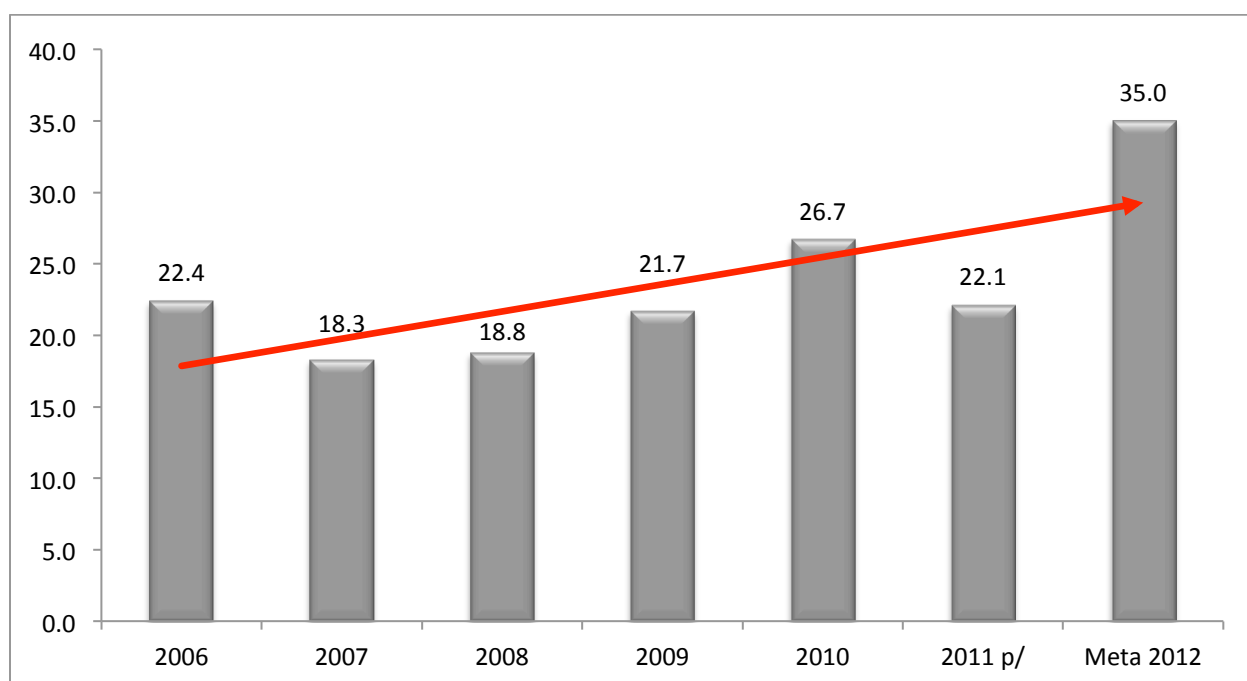


Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012.*

*/ Este indicador es un promedio de los días transcurridos entre el inicio de la averiguación previa y su despacho.
p/ Cifras preliminares enero-junio.

Otro avance significativo en la procuración de justicia es el incremento en el número de averiguaciones previas consignadas ante la autoridad judicial en relación a las averiguaciones concluidas por otro motivo diverso a la consignación. Del trabajo que realicen los agentes del Ministerio Público, la policía ministerial y los peritos depende la calidad de la integración de las averiguaciones previas. Éstas deben reunir todos los elementos necesarios para consignar al juez a los probables responsables de la comisión de delitos, ya que la autoridad judicial no podrá juzgar y en su caso condenar a los imputados si el Ministerio Público no realiza bien su trabajo en la integración de la averiguación previa. Por lo tanto es crucial la tarea que desempeña la PGR en el mejoramiento de la procuración de justicia.

Gráfica 3.3. Porcentaje de consignaciones con relación a las averiguaciones previas concluidas por: acumulación, reserva, incompetencia, no ejercicio de la acción penal y consignación, con relación a las averiguaciones previas en trámite, en materia de delitos contra



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2011.*

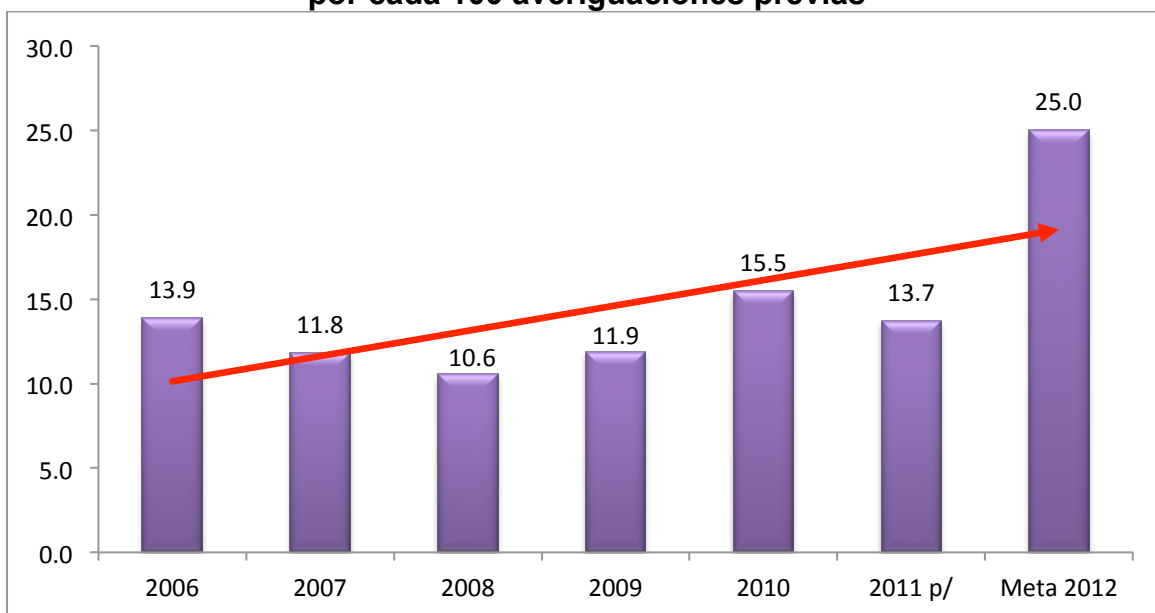
*/ Este indicador mide la eficacia en la integración de la averiguación previa de los delitos contra la salud por los Agentes del Ministerio Público de la Federación Investigadores.

p/ Cifras preliminares enero-junio.

Como se mencionó en líneas anteriores, del trabajo que realice el Ministerio Público en la integración de las averiguaciones previa depende la resolución de la autoridad judicial, en ese sentido, un buen indicador del desempeño eficaz y eficiente de la PGR es el número de sentencias condenatorias por delitos del fuero federal.

Si el Ministerio Público cuenta con mayores herramientas tanto tecnológicas como de profesionalización de su personal, podrán realizar mejor su tarea de integrar las averiguaciones previas correspondientes a los delitos federales, lo que deriva en sentencias condenatorias para los responsables de la comisión de delitos.

Gráfica 3.4 Número de sentencias condenatorias por cada 100 averiguaciones previas



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2011.*

*/ Este indicador registra el número de sentencias condenatorias por cada 100 averiguaciones previas, permite medir el abatimiento de la impunidad y la calidad en la integración de los expedientes consignados.

p/ Cifras preliminares enero-junio.

En cuanto a las adecuaciones del marco normativo para implementar a nivel federal la reforma al sistema de justicia penal hasta el momento han atendido más la reforma policial:

- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 2 de enero de 2009).
- Ley de Policía Federal (DOF 1° de junio de 2009).
- Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la CPEUM (DOF 29 de mayo de 2009).
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (DOF 29 de mayo de 2009).
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (reformada DOF 23 de enero de 2009).
- Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (reformada DOF 23 de enero de 2009).
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (DOF 30 de noviembre de 2010, entró en vigor a partir del 28 de febrero de 2011).

Siguen pendientes las acciones legislativas para implementar la reforma del sistema de justicia penal:

- Código Federal de Procedimientos Penales
 - El vocero de seguridad, Alejandro Poiré anunció en su blog (19 de abril de 2011) que ya se cuenta con un Proyecto de Código y en breve se estará presentando ante el Congreso de la Unión para un análisis, discusión y aprobación; señala además que este nuevo Proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales será innovador, vanguardista y preciso en términos jurídicos. Asimismo, se indica que en este Proyecto han participado tanto personas de organizaciones civiles como de los tres Poderes.
 - El 21 de septiembre de 2011 el Ejecutivo Federal dio cumplimiento a su compromiso de presentar ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Código Federal de Procedimientos Penales, el cual tiene como objetivo establecer las normas que rigen la investigación, imputación, acusación, juzgamiento e imposición de sanción por delitos federales competencia del Poder Judicial de la Federación.⁵⁹
 - Esta iniciativa de contempla los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación, igualdad, imparcialidad, presunción de inocencia, por mencionar algunos, que rigen al nuevo sistema de justicia penal.
 - También se contempla la figura del juez de control, juez de oralidad, y juez de ejecución de sanciones penales.
 - Se incluye dentro de los derechos procesales el derecho fundamental e irrenunciable a una defensa adecuada y profesional, e impone al estado la obligación de garantizar que este derecho se cumpla.
 - Prevé la equidad procesal entre las partes.
 - El uso de nuevas tecnologías de la información.
 - La protección de las víctimas u ofendidos, y la reparación del daño.
 - Prevé salidas alternativas para la resolución de conflictos.
 - Se regula la actuación de la policía de investigación, la cual estará bajo el mando del Ministerio Público.
 - Permite a los particulares ejercer la acción penal en los casos previstos por el propio Código, por lo que se deja del lado el monopolio del Ministerio Público a ejercer la acción penal.
 - Se regulan las medidas cautelares, y la prisión preventiva como último recurso de aplicación de medidas cautelares.
- Código Penal Federal.
- Ley Federal de Defensoría Pública.
- Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales.

⁵⁹ Ahora toca el turno al Poder Legislativo de analizar, discutir y aprobar este Código Federal de Procedimientos Penales, el cual es la base para la implementación del nuevo sistema de justicia penal a nivel federal. Esperemos que los legisladores y legisladoras le den la importancia que el tema merece y puedan trabajar en aprobar de manera eficiente y rápida esta iniciativa de Código para que puedan implementarse los juicios orales a nivel federal.

- Ley Federal de Derechos de las Víctimas del Delito (el 22 de abril de 2010 se presentó la Iniciativa con proyecto de Decreto ante la Cámara de Senadores).

Atención a víctimas u ofendidos del delito

El 6 de septiembre de 2011 el Presidente de la República expidió el decreto por el que se crea Procuraduría Social de atención a las Víctimas de Delitos, PROVÍCTIMA, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

PROVICTIMA tiene como objeto brindar atención oportuna e integral a las víctimas u ofendidos de delitos, por sí misma o en coordinación con instituciones especializadas, coadyuvar al eficaz desempeño de las autoridades con competencia en esta materia, y diseñar y ejecutar políticas, programas y esquemas de colaboración y coordinación interinstitucional de atención a víctimas u ofendidos de delitos.

Los fines de PROVICTIMA son:

“I. Asegurar el acceso a los servicios multidisciplinarios y especializados que el Estado proporcionará a las víctimas u ofendidos de delitos, para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y su reincorporación a la vida cotidiana, por cualquier medio que garantice el contacto entre el organismo y la víctima u ofendido de delitos, incluyendo medios digitales y electrónicos;

II. Diseñar, instrumentar y, en su caso, fortalecer los mecanismos de apoyo a las víctimas u ofendidos de delitos, con el propósito de que su atención sea oportuna, adecuada e integral, y

III. Asesorar a la víctima u ofendido de delitos y proteger y defender sus derechos.”

De igual modo, sus principales funciones son:

I. Atender a las víctimas u ofendidos de delitos a efecto de orientarlos y prestarles, por sí o en coordinación con las instituciones especializadas, los servicios multidisciplinarios y especializados que requieran para su atención oportuna, adecuada e integral;

II. Proporcionar, por sí mismo o en coordinación con las instituciones especializadas competentes, los servicios de atención a víctimas u ofendidos de delitos, los cuales serán, entre otros:

a) Asistencia médica;

b) Asistencia psicológica especializada;

c) Orientación y asesoría jurídica, y

d) Apoyo en la búsqueda de personas desaparecidas.

III. Verificar la oportuna y adecuada actuación de las instituciones especializadas para brindar la atención a víctimas u ofendidos de delitos, así como dar el seguimiento que corresponda;

IV. Tratándose de delitos del fuero común, orientar a la víctima o al ofendido de delitos y, en su caso, canalizarla a las instancias estatales o municipales competentes en la materia;

V. Establecer módulos o unidades dentro del territorio nacional para la debida atención a víctimas u ofendidos de delitos;

VI. Brindar defensa legal gratuita a la víctima o al ofendido de delitos, de conformidad con las bases y criterios que apruebe la Junta de Gobierno; las disposiciones aplicables y las previsiones presupuestarias aprobadas para tal efecto;

VII. Planear, programar, coordinar y dar seguimiento a los servicios de atención a víctimas u ofendidos de delitos, por sí mismo o en coordinación con las instituciones especializadas competentes;

VIII. Facilitar ante las autoridades competentes, el acceso a las víctimas u ofendidos de delitos a los subsidios o ayudas previstos en los programas, entre otros, gastos funerarios, becas, compensaciones, seguros médicos o, en su caso, podrá otorgarlos directamente a víctimas u ofendidos de delitos federales, de conformidad con las reglas de operación y demás disposiciones jurídicas aplicables, así como las previsiones presupuestarias aprobadas para tal efecto;

IX. Solicitar a las instituciones públicas involucradas en la investigación de los delitos, la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones, por sí o por la víctima u ofendido de delitos o su representante legal, cuando así corresponda, atendiendo a la confidencialidad de datos y a la reserva de la averiguación previa;

X. Coordinarse y celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, así como con organismos e instituciones de carácter social o privado para la atención a las víctimas u ofendidos de delitos;

XI. Recopilar y sistematizar la información relacionada con las víctimas u ofendidos de delitos y con la atención que éstos reciban;

XII. Promover la investigación y elaborar y difundir diagnósticos y estudios sobre la situación de las víctimas u ofendidos de delitos, así como recomendar acciones y reformas al marco jurídico para asegurar su reconocimiento y atención eficaz y oportuna;

XIII. Elaborar y proponer la instrumentación de modelos y protocolos de atención a víctimas u ofendidos de delitos, así como prestar asesoría técnica en esa materia;

XIV. Generar, compilar, manejar y sistematizar la información derivada de los programas y mecanismos de atención a las víctimas u ofendidos de delitos;

XV. Promover la participación de los sectores público, social y privado en las actividades a su cargo;

XVI. Participar en el desarrollo de redes de información sobre la atención a las víctimas u ofendidos de delitos, y

XVII. Las demás que resulten necesarias para el adecuado cumplimiento de su objeto.”

Por su parte la SSPF a través del Sistema Integral de Atención a Víctimas proporcionó servicios y atención de llamadas. Se prestan servicios correspondientes al área de trabajo social; a psicología, asesoría legal, atención médica y sesiones de seguimiento.

El 1° de febrero de 2011 se pudo en marcha el Centro Modelo de Atención a Víctimas en la delegación Coyoacán de la Ciudad de México. Este Centro brinda atención especializada en beneficio de las personas que de manera directa o indirecta han sido víctimas u ofendidos de algún delito.

En el Centro Modelo de Atención a Víctimas se ha logrado ampliar la capacidad de atención por parte de la SSPF en materia de atención a víctimas del delito, poniendo a disposición de la población más servicios. Se tienen espacios físicos especializados para la atención de víctimas. Se ha implementado un área para la atención de niños a través de una ludoteca para la estancia y atención segura de los niños. Se crearon cámaras *gesell* para supervisar que el personal que brinda este servicio realice sus funciones de manera profesional.

Asimismo, la SSPF cuenta con el Centro Virtual de Atención a Víctimas, que es un sitio Web que brinda información y servicios psicológicos, legales y de primeros auxilios paramédicos, a toda aquella persona que haya sido víctima de algún delito, a través de Foros, Chat, correo electrónico, directorios electrónicos especializados, noticias, personas extraviadas, directorio de la Red Nacional de Atención a Víctimas, atención a casos de violencia contra las mujeres, entre otros servicios.

Es un servicio gratuito, confidencial, de atención profesional en línea, y disponible las 24 horas los 365 días del año. También se prestan servicios presenciales en los Centros de Atención, Módulos de Atención y Unidades Itinerantes.⁶⁰

Para la procuración de mejores condiciones para que los ciudadanos puedan declarar en los casos más delicados, relevantes y más peligrosos, la PGR a través de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, brinda protección a las víctimas de los delitos, testigos y familiares, únicamente en los casos en que esa medida precautoria sea solicitada por algún organismo protector de derechos humanos, ya sea nacional o internacional. Al solicitarse esta medida se toman acciones para evitar daños irreparables a las personas.

⁶⁰ Sitio disponible en: http://ssp.gob.mx/CEVAVI/portal/cevavi.portal?_nfpb=false

En el periodo de septiembre de 2010 a junio de 2011, se recibieron únicamente tres solicitudes de medidas precautorias de la CNDH, en cuyo caso, luego de un análisis de la situación se prestó la atención oportuna para la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

Además, la PGR cuenta con la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, que de acuerdo artículo 42 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República le compete:

- I. Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las víctimas y ofendidos por delitos federales, en coordinación con otras unidades administrativas competentes;*
- II. Coordinarse con las áreas competentes de la Institución para promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios a las víctimas y ofendidos de los delitos federales, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;*
- III. Proponer la celebración de convenios con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del artículo 20, apartado B, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- IV. Canalizar a las víctimas y ofendidos por delitos federales, así como a otras personas cuando resulte necesario, a las dependencias y entidades que proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo, médico, psicológico y educacional, vigilando su debida atención;*
- V. Implementar medidas que faciliten el avenimiento entre la víctima u ofendido del delito y el inculpado, y*
- VI. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador”.*

La atención a víctimas se prestan en los Centros de Atención a Víctimas (CAVI), estatales o regionales, con sede en los estados de la República.

- Distrito Federal, Chihuahua, Nuevo León-regional, Guerrero, Michoacán-regional, Jalisco-regional, Coahuila-regional, Morelos-regional, Yucatán, Distrito Federal-regional, Sinaloa, Chiapas, Baja California y Nayarit.

Asimismo, desde 2004 la PGR cuenta con un Registro Nacional de Víctimas del Delito (RNVD), que tiene como objetivo dar seguimiento a los casos y detectar personas afectadas a consecuencia de la comisión de un delito federal, para la brindar atención médica y psicológica. Desde su implementación en 2004 y hasta agosto de 2011 se han registrado 11,485 víctima y ofendidos del delito. En octubre de 2010 se realizó una reingeniería al RNVD.

A nivel estatal varias entidades cuentan con un modelo propio de atención a víctimas del delito. Un ejemplo es el Centro de Orientación, Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos (COPAVIDE) de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, cuyo modelo de atención integral a las víctimas de delitos es reconocido a nivel nacional e internacional.

Algunas entidades como el Distrito Federal, Baja California, Sonora, Durango, Veracruz, entre otras, también cuentan con Centros de Atención a Víctimas de Delitos.⁶¹

También la CNDH cuenta con un Programa de Atención a Víctimas del Delito a través del cual brinda atención, información y apoyos a las personas que han sido víctimas de algún delito. Realiza jornadas nacionales sobre víctimas del delito y derechos humanos, y ha publicado Lineamientos para la atención integral a víctimas del delito, los cuales contemplan aspectos generales de la atención victimológica, atención en el primer contacto con la víctima, el aspecto psicológico, los servicios médicos de urgencia, la denuncia y el procedimiento penal, acompañamiento y trabajo en Redes de Atención Integral, así como la Red Nacional de Atención Integral a Víctimas del Delito.

Participación del Tecnológico de Monterrey

El 3 de junio de 2010, la SETEC y el Tecnológico de Monterrey firmaron un convenio de colaboración. Mediante este instrumento la institución tendrá la facultad de desarrollar, con la colaboración de la SETEC, cursos y programas en la materia en todos sus niveles académicos, programas de investigación, fomento del desarrollo y capacitación en aulas específicamente diseñadas para juicios orales, capacitación profesional y docente, desarrollo tecnológico y eventos de difusión.

Evaluación del diseño institucional y la implementación en los Estados

La transición del sistema tradicional al nuevo sistema acusatorio es compleja y requiere cambios de fondo. Su éxito depende no sólo del diseño jurídico y operativo sino también de la voluntad política, recursos económicos, y sobre todo del compromiso de los actores del sistema para transitar de un sistema a otro. El cambio del proceso penal tiene también implicaciones sociales y culturales ya que define condiciones para la aplicación de justicia restaurativa (salidas alternas como la compensación del daño y la mediación) en sustitución de la justicia punitiva tradicional.

A pesar de que existen códigos tipo que guían la implementación en los Estados, cada una de las entidades federativas define sus propios modelos y procesos. El resultado es una diversidad de prácticas y estrategias graduales de implementación atendiendo a la temporalidad, territorialidad y a los tipos de delitos.

La práctica del proceso acusatorio debe ser evaluada y mejorada. En los últimos meses han surgido críticas a los resultados de los juicios orales en los estados (como es el caso de Chihuahua) que han avanzado en la práctica. Opiniones negativas se han presentado y merecen atención. Las principales críticas son las siguientes:

- Propicia la: impunidad, facilita la operación de “puertas revolventes” (incapacidad de retener delincuentes reincidentes), permite la libertad de asesinos y otros infractores confesos por problemas procesales, expone la seguridad de funcionarios críticos,

⁶¹ Para mayor información consultar: <http://www.cndh.org.mx/node/588>

particular mente a fiscales del Ministerio Público, investigadores, abogados y peritos.

- Insuficiencia de recursos e insuficientes capacidades para la investigación y debilidad institucional para realizar la función de fiscal.
- Debilita el funcionamiento de las procuradurías por la falta de protocolos para la investigación policial, ministerial y pericial, así como profesionalización y especialización del personal. Se citan como debilidades actuales la dificultad para la intervención de comunicaciones, la sobrecarga de trabajo y las bajas de fiscales, así como la sobrevivencia de la práctica de la tortura ante la falta de capacidad de investigación.

Falta de coordinación en delitos graves y de alto impacto que generan impunidad o dejan en libertad a presuntos delincuentes afectando la seguridad de víctimas y testigos. Los problemas de coordinación se presentan entre policías y el Ministerio Público, entre las Procuradurías de los Estados y de la Federación y entre el Ministerio Público y las policías investigadoras, que están en formación y consolidación.

Inadecuación de instituciones y normas para atender delincuencia organizada como condiciones adecuadas para la prisión preventiva, centros de reclusión especiales, valor probatorio de actuaciones de investigación, prueba anticipada, protección de testigos, víctimas y afectados, así como las condiciones de arraigo.

Problemas que se manifiestan en posibles excesos al otorgar “segunda oportunidad”, al negociar la confesión de delitos menores a cambio de impunidad en delitos mayores y al permitir que las víctimas otorguen el perdón en delitos de alto impacto.

Finalmente, se atribuyen al sistema otros problemas como la incapacidad de las autoridades judiciales para el monitoreo de personas que siguen procesos en libertad, el exceso de amparos otorgados por jueces federales, la dificultad para asegurar que los involucrados en delitos federales sean juzgados solamente por tribunales locales. Además, otra crítica a los procesos de reforma es la inestabilidad en el marco jurídico.

Todas estas críticas deben ser dimensionadas actualmente y analizadas con el objetivo de resolverlas. Es necesario reforzar la seguridad de los participantes, fortalecer la equidad procesal de las partes y asegurar la suficiencia de instrumentos legales para los agentes del Ministerio Público, particularmente en estados que enfrentan problemas serios de delincuencia organizada. Hay que recordar que el viejo sistema no ha funcionado y su inoperancia ha permitido el incremento de la delincuencia y de la impunidad. El nuevo sistema debe ser implementado con inteligencia, suficiencia de recursos y con la necesaria evaluación sobre sus resultados.

3.5 ¿Por qué impulsar esta propuesta?

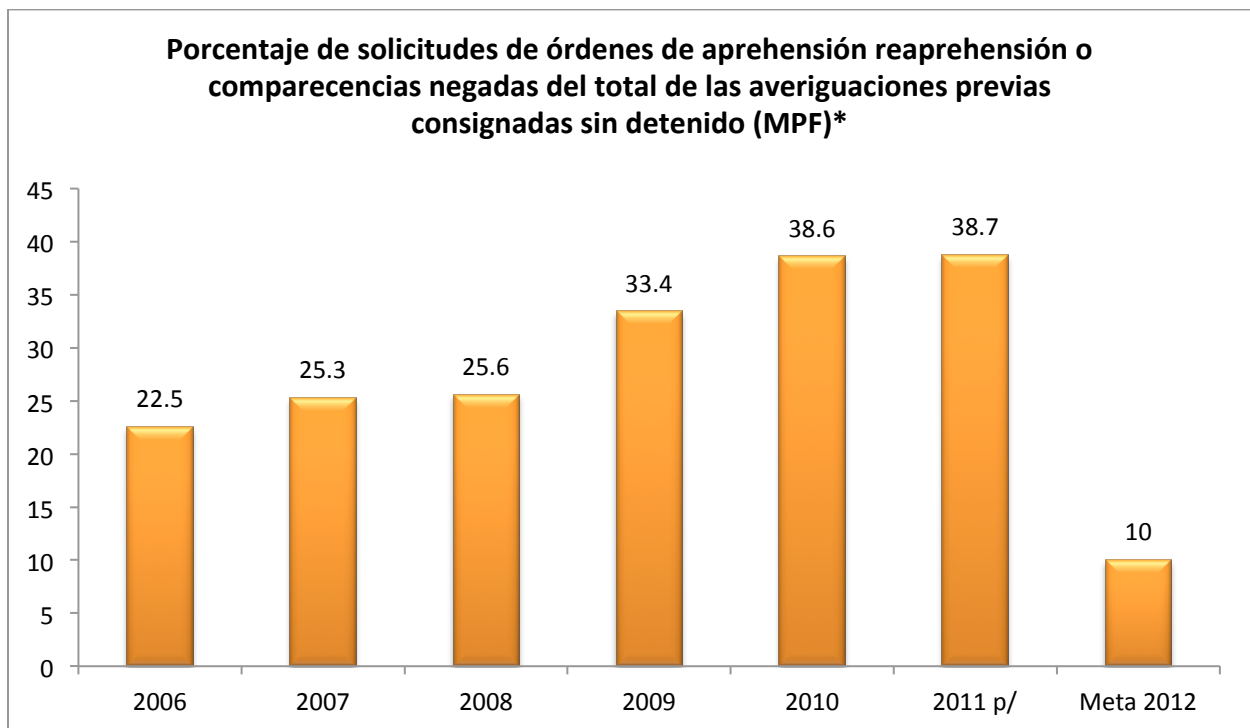
- i. Actualmente prevalece un nivel de impunidad del 98%. Ningún país que se considere democrático y moderno puede permitirse tales niveles de injusticia.

- ii. El proceso de la averiguación previa es lento, lo que implica que los presuntos delincuentes pasan en promedio 11.5 meses en prisión preventiva antes de que se les dicte sentencia (ICESI, 2009). El costo social es muy alto, especialmente cuando se concluye que los inculpados son inocentes.
- iii. La mayor parte de los reclusos se encuentran internados por delitos menores y/o en espera de sentencia (41.3%, junio de 2010).
- iv. El sistema es ineficiente, se investigan sólo 15 de las 22 denuncias presentadas por cada 100 delitos que se cometen (cifra negra de 85%, ICESI, 2009).
- v. También es inequitativo, la mayor parte de los delincuentes del fuero común fueron sentenciados por robo menor (44.9%, SSPF, 2009), y se encuentran presos por no tener los suficientes recursos económicos para pagar una fianza o un abogado.
- vi. La diversidad regulatoria entre estados dificulta la atención de delitos que involucran a varios estados de ellos. Esto refuerza la impunidad.
- vii. La reforma constitucional de junio de 2008 parte de la premisa de que se requiere una modificación de fondo del sistema procesal penal actual; su operación no se puede mejorar con cambios marginales.
- viii. La reforma constitucional marca el inicio de una serie de cambios en las regulaciones estatales y federales que deben concluir a mediados del 2016. Los avances son muy desiguales y los efectos sistémicos esperados no se han manifestado todavía.
- ix. Los estados en los que operan los juicios orales resuelven ya de manera satisfactoria (con resarcimiento del daño y otras medidas alternas) una gran cantidad de delitos que antes sólo podrían ser resueltos con condenas de prisión. Los tiempos para resolver estos casos también han mejorado de manera significativa. Hay beneficios que no deben ignorarse.
- x. Los cambios que requiere el proceso son de gran profundidad y no garantizan por sí mismos que cambie la operación del sistema. Se necesitan erradicar los vicios y paradigmas del sistema tradicional. Ana Laura Magaloni señala que “de nada sirve la capacitación a los policías ministeriales y preventivos ya que los individuos regresan a instituciones y a un sistema que opera de la misma forma, por lo que después de 15 días, vuelven a las mismas prácticas”.
- xi. La mayor parte de los estados no han empezado la transición que determina la Constitución. Algunos de los que la han iniciado se han enfrentado a problemas por falta de planeación, carencia de recursos para infraestructura y formación de competencias de los involucrados, falta de apoyo de actores críticos, lentitud y la reproducción de vicios del sistema tradicional.
- xii. Se requiere un proceso integral que armonice la reforma legal, operativa y administrativa en los estados; y facilite su implementación en todos los estados y todos los delitos. El apoyo federal es importante.

- xiii. Para lograr que este cambio sea de fondo se requiere fortalecer derechos y equidad procesal entre las partes.
- xiv. Para que el sistema sea eficiente se requiere garantizar la eficiencia de las Procuradurías y los jueces, así como las sinergias con todos los actores del proceso.
- xv. Se necesita encontrar un balance entre las facultades del Ministerio Público y el respeto a los participantes en el proceso.
- xvi. Homologar Códigos podría facilitar las sinergias y la consolidación de casos con elementos del fuero común y el fuero federal. Además resuelve el conflicto de sanciones y tipos penales entre los estados.
- xvii. Contar con un sistema oral integral, que cubra delitos del fuero federal y del fuero común en todos los estados, permitirá generar sinergias significativas entre los distintos elementos del sistema. Estas sinergias se pueden potenciar por medio de la adopción de protocolos estandarizados, sistemas comunes y de adopción de procesos más robustos de coordinación.

Anexos propuesta 3

Porcentaje de solicitudes de órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparencias negadas del total de las averiguaciones previas consignadas sin detenido (MPF)	
Año	Porcentaje
2006	22.5
2007	25.3
2008	25.6
2009	33.4
2010	38.6
2011 p/	38.7
Meta 2012	10



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2011.*

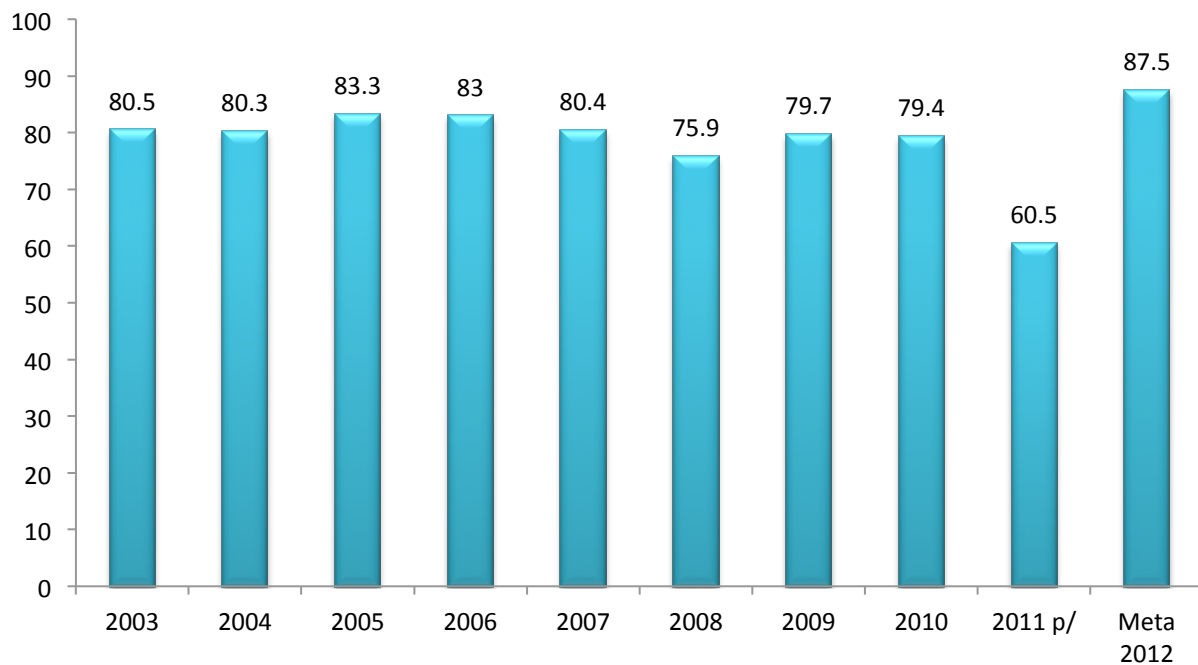
*/ Este indicador mide las órdenes judiciales que fueron negadas por el Juez, debido a una mala integración previa por parte del Agente del Ministerio Público.

p/ Cifras preliminares enero-junio.

Porcentaje de averiguaciones previas concluidas por: acumulación, reserva, incompetencia, no ejercicio de la acción penal y consignación, con relación a las averiguaciones previas en trámite

Año	Porcentaje
2003	80.5
2004	80.3
2005	83.3
2006	83
2007	80.4
2008	75.9
2009	79.7
2010	79.4
2011 p/	60.5
Meta 2012	87.5

Porcentaje de averiguaciones previas concluidas por: acumulación, reserva, incompetencia, no ejercicio de la acción penal y consignación, con relación a las averiguaciones previas en trámite*

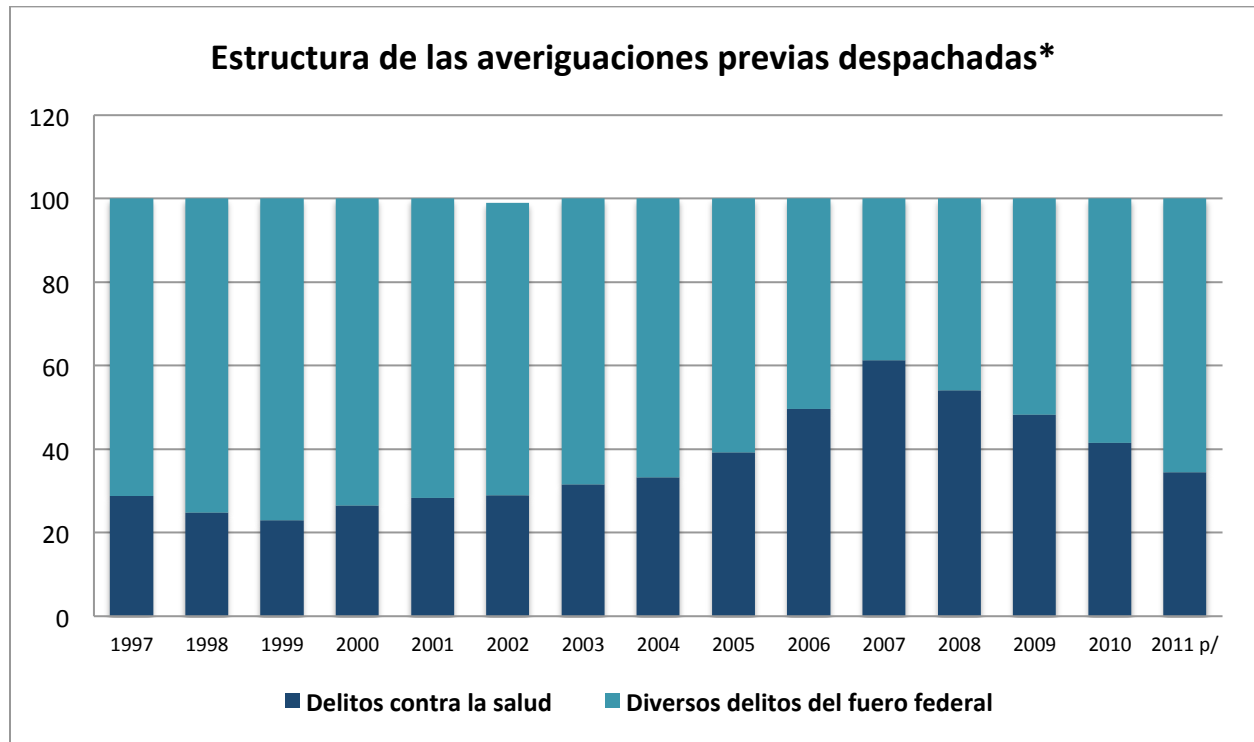


Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2011.*

*/ Este indicador mide la eficacia en la integración de la averiguación previa de los Agentes del Ministerio Público de la Federación Investigadores.

p/ Cifras preliminares enero-junio.

Estructura de las averiguaciones despachadas MPF		
Año	Total de delitos contra la salud	Otros delitos del fuero federal
1997	28.8	71.2
1998	24.8	75.2
1999	23	77
2000	26.5	73.5
2001	28.4	71.6
2002	28.9	70.1
2003	31.6	68.4
2004	33.2	66.8
2005	39.2	60.8
2006	49.7	50.3
2007	61.3	38.7
2008	54.1	45.9
2009	48.2	51.8
2010	41.5	58.5
2011 p/	34.5	65.5

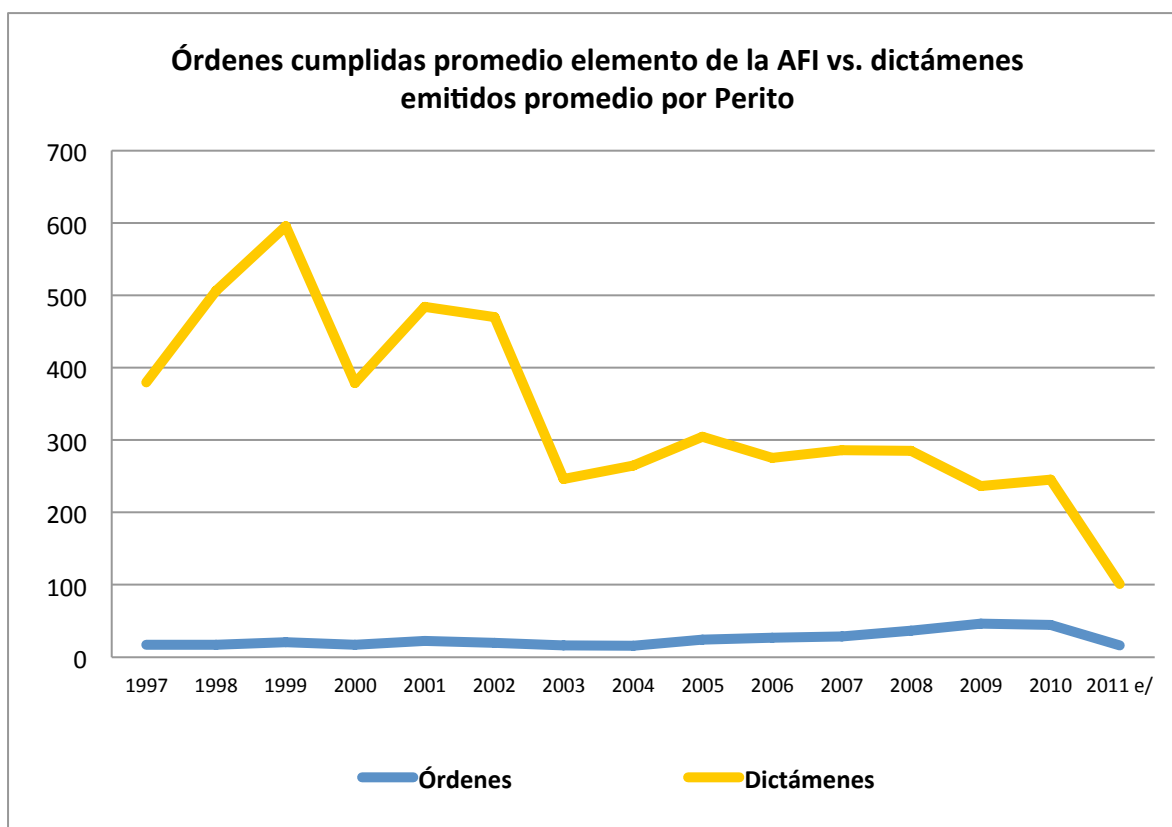


Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2011*

*/ Se refiere a la división de averiguaciones previas despachadas entre el total de las averiguaciones previas iniciadas, más las relativas a la existencia anterior y los reingresos.

p/ Cifras preliminares enero-junio.

Órdenes cumplidas promedio por elemento de la Agencia Federal de Investigación vs. dictámenes emitidos promedio por Perito		
Año	Órdenes	Dictámenes
1997	17.3	379.9
1998	16.9	506.3
1999	20.5	595.8
2000	17.4	378.9
2001	22.7	484.2
2002	19.9	470.3
2003	16.7	246.1
2004	15.9	264.8
2005	24.2	304.3
2006	27.2	275.6
2007	28.5	286
2008	37	285
2009	46.8	236.1
2010	44.7	245.6
2011 e/	16.4	101

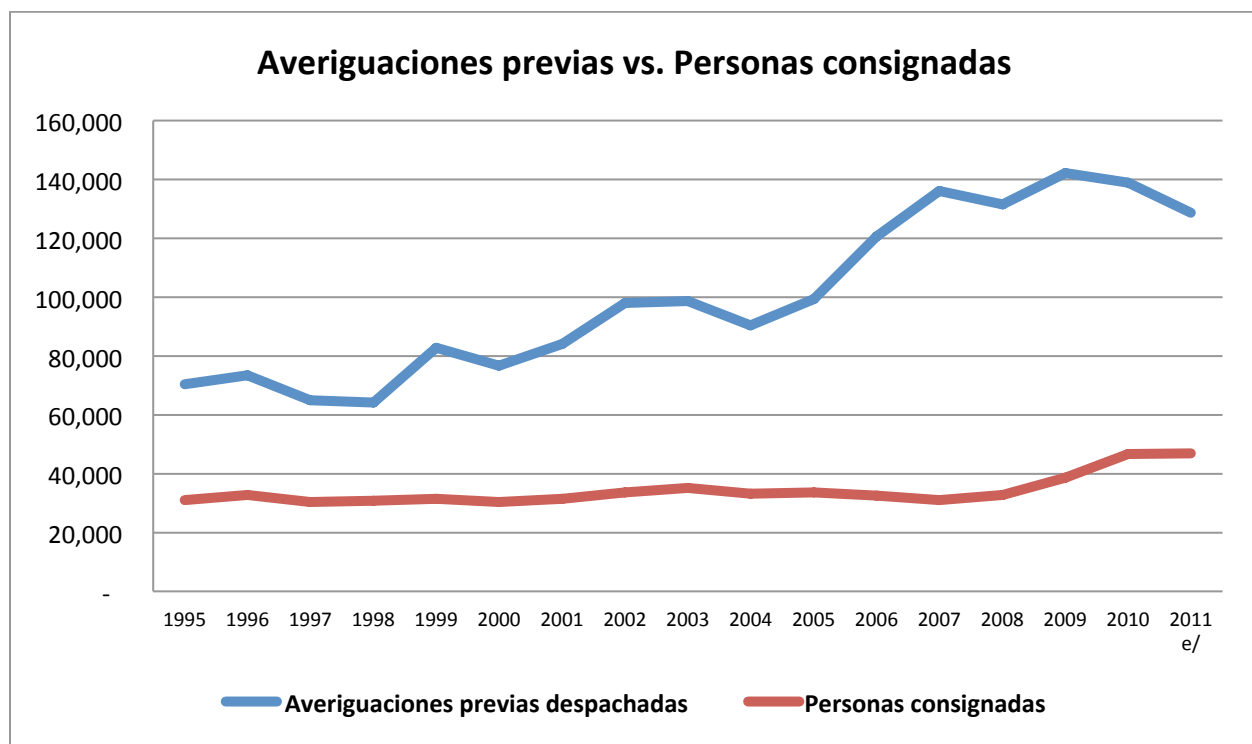


Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2011.*

Nota: El cálculo del indicador se realizó con el registro del personal activo en la última nómina de cada año.

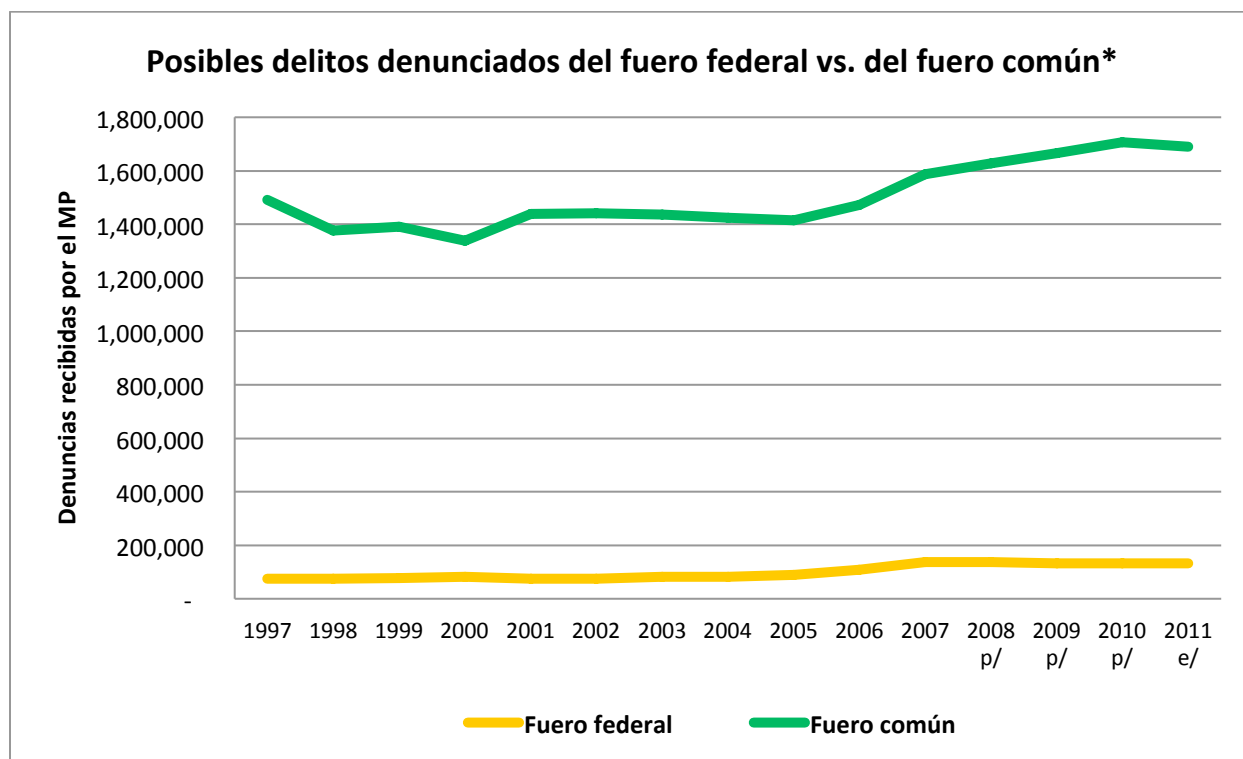
p/ Cifras preliminares enero-junio.

Averiguaciones previas y personas consignadas		
Año	Averiguaciones previas despachadas	Personas consignadas
1995	70,404	31,092
1996	73,533	32,734
1997	64,892	30,339
1998	64,168	30,783
1999	82,886	31,477
2000	76,639	30,293
2001	84,175	31,531
2002	98,087	33,639
2003	98,764	35,197
2004	90,501	33,205
2005	99,267	33,666
2006	120,685	32,535
2007	136,181	31,080
2008	131,471	32,815
2009	142,183	38,724
2010	138,895	46,733
2011 e/	128,772	46,996



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2011.*
 p/ Cifras preliminares enero-junio.

Posibles delitos fuero común vs. posibles delitos fuero federal		
Año	Fuero federal	Fuero común
1997	73,913	1,490,923
1998	74,866	1,375,635
1999	76,169	1,390,467
2000	81,781	1,338,473
2001	74,113	1,438,335
2002	73,803	1,442,226
2003	81,230	1,436,669
2004	81,539	1,424,321
2005	89,530	1,415,681
2006	109,629	1,471,101
2007	137,289	1,586,363
2008	136,091	1,627,371
2009	131,582	1,665,791
2010	132,227	1,705,882
2011 e/	132,622	1,690,496



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011. Estadísticas Nacionales. *Indicadores del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2011.*

*/ Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

p/ Cifras preliminares. Para 2011 datos enero a junio. Las cifras del fuero común para 2008, 2009 y 2010 se encuentran en proceso de validación por las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas.

e/ Cifras estimadas al cierre del año suponiendo que continúen con la misma tendencia.

4. Nuevo marco jurídico para regular la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública

4.1 Objetivo general

Dotar a las Fuerzas Armadas de seguridad jurídica y protocolos de operación para que puedan realizar con certeza, flexibilidad y eficiencia tareas de seguridad interior, garantizando la protección de los derechos humanos de la población civil y de sus integrantes.

4.2 Objetivos específicos de la propuesta

- i. Contar con un marco legal claro y específico para la intervención de las Fuerzas Armadas en términos de seguridad interior.
- ii. Contar con protocolos que regulen el uso de la fuerza para asegurar la eficacia de los operativos, así como disminuir el riesgo de errores que dañen a la población civil.
- iii. Asegurar que el personal militar que cause daño a la población civil durante el ejercicio de sus funciones sea juzgado por tribunales civiles.
- iv. Garantizar que los soldados y marinos cuenten con la capacitación, remuneración y condiciones de trabajo adecuadas y que sus familias cuenten con una protección social más amplia.

4.3 Estrategias para implementar la propuesta

- i. Reformar:
 - a. Ley de Seguridad Nacional.
 - b. Código de Justicia Militar.
 - c. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
 - d. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
 - e. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- ii. Que las autoridades emitan protocolos de operación y uso de fuerza pública.
- iii. Adoptar de un sistema de bienestar integral más amplio para personal militar y naval y sus familias.

4.4 Situación actual/Avances más significativos

Actualmente, las Fuerzas Armadas coadyuvan de manera significativa en la realización de tareas de seguridad pública a través del despliegue en amplias regiones del país y de la realización de operativos coordinados con las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno.⁶²

⁶² La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Armada de México, respectivamente, establecen su competencia para intervenir en materia de seguridad interior.

“Artículo 1.- El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

II. Garantizar la seguridad interior;”

“Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.”

Esta participación ha estado sujeta a debate dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- Por un lado, dispone en su artículo 89 fracción VI que es facultad del Presidente “Preservar la seguridad nacional, en términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.
- Por otro lado, establece en el artículo 129 que “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

Se ha incrementado la capacidad financiera, operativa y logística de la delincuencia organizada. Sus ganancias les han permitido incrementar su capacidad de fuego, comunicación, transporte y estructura operativa. Así, transitaron de operar en casi todo el país.

También se han incrementado las solicitudes de Gobernadores, Alcaldes y organismos de la sociedad civil para que las fuerzas armadas apoyen la seguridad en distintas regiones del país. En estas solicitudes no media la declaración formal de emergencias a la seguridad ni la declaración formal del Congreso Local.

La debilidad institucional y falta de una política de Estado para la seguridad, ha ocasionado que esta situación se haya venido consolidando a lo largo de los años por diversos factores como:

- Que la institución policial carecía de una tradición consolidada de servicio ciudadano.
- Los propios retos de la transición democrática.
- La falta de capacitación, régimen de bienestar, controles de confianza al interior de las corporaciones y rendición de cuentas de las instituciones policiales y de procuración de justicia.
- Que la delincuencia se ha organizado cada vez más; lo que en conjunto formó un círculo vicioso *ad hoc* para la inoperatividad policial.

Así, desde el inicio de la presente administración Federal, el Ejecutivo encomendó a las Fuerzas Armadas formar parte de la Estrategia de Combate Integral al Narcotráfico y Delincuencia Organizada. A través de ella, les fueron asignadas tareas específicas como el combate frontal a los delincuentes, patrullaje de las calles y lugares estratégicos, entre otras. Estas acciones se presentaron en el marco del fortalecimiento

Sin embargo, diversos grupos políticos, de la sociedad civil e inclusive el General Secretario de la SEDENA han manifestado que se requiere adecuar el marco jurídico de las Fuerzas Armadas para darles certeza jurídica sobre su actuación en materia de seguridad interior. Esta definición de seguridad interior también ha sido cuestionada y debatida. Al respecto, como se menciona más adelante, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, en la que, entre otras cosas, se definen conceptos como el de seguridad nacional, seguridad interior, riesgo, amenaza, por mencionar algunas; además se plantea un procedimiento mediante el cual se hará la declaración de afectación a la seguridad interior de un estado, municipio o región, y la intervención que las Fuerzas Armadas habrán de tener en tal situación.

del Estado de Derecho y Seguridad, uno de los cinco ejes rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

No obstante la importancia estratégica que implica la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, hasta septiembre de 2011 se habían registrado alrededor de 5,600 quejas sobre abusos de autoridad y otras violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas militares a la población civil.

Ante los reclamos de la sociedad y la presunción de una falta de certeza jurídica sobre la intervención del Ejército y la Marina Armada en tareas de seguridad interior por parte de algunos grupos sociales, esta propuesta del Pronunciamento TEC-EGAP pretende que la autoridad establezca un marco jurídico que regule la participación de la Fuerza Armada en tareas de seguridad interior.

El objetivo final es, garantizar la eficiencia de los operativos con estricto apego a la Ley y el respeto a los derechos humanos y las garantías individuales, así como el cumplimiento de los tratados y compromisos internacionales que México ha suscrito en la materia. Al respecto, uno de los temas esenciales es iniciar un debate sobre la viabilidad del fuero militar aplicable en temas de seguridad interior.

A pesar de los cuestionamientos con respecto a la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las instituciones de seguridad pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶³ resolvió que esta participación es constitucional. No obstante, se encontró que el marco legal vigente presenta vacíos jurídicos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó que “La actuación del Ejército, Fuerza Aérea o Armada no está condicionada al estallido de una guerra o una suspensión de garantías. Como fuerza pública, está constitucionalmente facultada para salvaguardar la seguridad interior.”; y por lo tanto, “...dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar [...] se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.”. Y se concluye que “...las Fuerzas Armadas constitucionalmente están facultadas para actuar, acatando órdenes

⁶³ Sentencia con registro no. 3535. Localización: Novena Época/ Instancia: Pleno/ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta/ Tomo: III, Marzo de 1996/ Página: 351. Mediante ésta se resolvió la **Acción de Inconstitucionalidad 01/96**, promovida por Leonel Godoy Rangel y otros, en la cual se cuestionó la constitucionalidad de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF 11 de diciembre de 1994) en la cual se incluía la participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Al respecto la SCJN realizó una interpretación sistemática de los artículos 16, 21, 89 fracción VI y 129 de la Constitución, así como diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Ley Orgánica de la Armada de México y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para analizar cuál es la participación que, constitucional y legalmente, corresponde al Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, dentro de la seguridad pública. De esta sentencia se desprende la tesis de jurisprudencia con registro no. 192080. Rubro: **EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)**. Localización: Novena Época/ Instancia: Pleno/ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta/ Tomo: XI, Abril de 2000/ Página: 549/ Jurisprudencia. (Énfasis añadido es propio)

del presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad...” y que además dentro de sus facultades se encuentran las de “...auxiliar a las autoridades civiles con el uso de la fuerza de la que disponen en labores relacionadas directa o indirectamente con la seguridad pública y con las limitaciones estrictas que establece nuestro régimen jurídico”. Por último, la SCJN declaró la validez constitucional de la Ley impugnada.

Esta situación se hace más evidente en temas de seguridad nacional, seguridad interior, delincuencia organizada y narcotráfico y la acción del Estado en contra de la delincuencia con la intervención de las Fuerzas Armadas. Esto genera incertidumbre tanto para las Fuerza Armadas como para la población, y requiere que se legisle para que se precisen las facultades que tienen las Fuerzas Armadas para intervenir en cuestiones de seguridad pública actuando en coadyuvancia de las instituciones policiales.

Ley de Seguridad Nacional

Una de las fuentes de incertidumbre consisten en que la Ley de Seguridad Nacional vigente desde de enero de 2005 no define el concepto de “*seguridad interior*” ni establece el procedimiento para que el Presidente de la República disponga de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz.

La reforma aprobada por el Senado de la República el 27 de abril de 2010, define el concepto de Seguridad Interior en los siguientes términos:

- *Artículo 3.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:*
 - “VI. *Seguridad interior: La condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobiernos*”.
- Además, el artículo 68, establece que “...*afectan la seguridad interior, los actos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una entidad federativa, un municipio, delegación o región; y que la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad.*”
- Finalmente, la reforma agrega el Título Séptimo en el que se establece el procedimiento para declarar la existencia de afectación a la seguridad interior y la intervención de las fuerzas federales. Esto establece cinco elementos críticos:
 - La solicitud del gobernador o del Congreso de un estado.
 - Integración de un expediente y propuesta del Consejo Nacional de Seguridad Nacional intervención que contempla directrices, temporalidad y ámbito geográfico.
 - Revisión de legalidad y control político por el Senado y la Comisión Permanente.
 - Declaratoria y la disposición de las Fuerzas Armadas por el Presidente. Obligación de coordinación de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles.

Este dictamen del Senado de la República no ha sido analizado por la Cámara de Diputados. Hay desacuerdos sobre el impacto político del contrapeso del Congreso en el ejercicio de una facultad del Ejecutivo Federal de promover la seguridad interior, sobre la rigidez del procedimiento y sobre su impacto en términos de la flexibilidad y la capacidad de despliegue y de actuación de las Fuerzas Armadas.

Figura 4.1. Seguimiento al proceso de reforma de la Ley de Seguridad Nacional



En la propuesta de iniciativa de Decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional se plantea un procedimiento mediante el cual se establecen las condiciones de tiempo, lugar y forma en las que pueden intervenir las Fuerzas Armadas en coadyuvancia de las autoridades policiales cuando ocurra una afectación a la seguridad interior de un estado, región o municipio del país. Esto se pretende realizar mediante una declaratoria de afectación que habrá de expedir el Presidente de la República.

El debate en torno a las implicaciones de esta Ley ha sido álgido en términos del balance de poderes entre el Ejecutivo y el Judicial y de la construcción de instituciones de seguridad democráticas. El proceso de reforma se ha politizado.

La participación de las Fuerzas Armadas en el debate no ha sido pública. Esto limita la transparencia y contribuye a la politización del proceso.

El 29 de abril de 2011, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados acordó un plan de trabajo para analizar la Ley de Seguridad Nacional donde se contemplan audiencias públicas para que sean incluidas en el dictamen; se pretende solicitar la opinión de activistas y la CNDH. Se estableció un plazo de 90 días para tener listo el dictamen.

La discusión y aprobación de esta reforma de ley sigue en el aire. Un comunicado⁶⁴ de la Cámara de Diputados del 11 de julio de 2011 informa que la Comisión de Gobernación convocará, en un plazo de 48 horas, a la Mesa Directiva y al Pleno de la Cámara de Diputados para designar a los integrantes y al coordinador de la subcomisión redactora del dictamen de la Ley de Seguridad Nacional, según comentarios de Javier Corral Jurado, presidente de la Comisión de Gobernación e integrante del grupo parlamentario del PAN. Este legislador también informó que la Comisión que preside es la encargada de elaborar el predictamen, por lo que esta Comisión ha pedido a la Junta de Coordinación Política una prórroga para tener listo el anteproyecto el 12 de agosto, fecha en que se turnaría a las comisiones de Derechos Humanos y Defensa Nacional para su análisis y posterior dictamen.

El 2 de agosto de 2011, La Comisión de Gobernación aprobó en lo general el proyecto de dictamen de la Ley de Seguridad Nacional, y se acordó solicitar al Senado trabajar en conferencia para dictaminar juntos de manera particular. Debido a que se pretende trabajar en conferencia con el Senado, no se tendrá listo el dictamen para el 12 de agosto, fecha en que vencería la prórroga que concedió la Junta de Coordinación Política, por lo que se necesitaría solicitar un nuevo plazo.⁶⁵

El legislador Javier Corral señaló que *“...el documento aprobado sólo se diferencia de la minuta del Senado en que se establece que serán los tribunales ordinarios los que encarguen de investigar y sancionar las conductas de violación a los derechos humanos de parte de los miembros del Ejército.”*⁶⁶

El 12 de agosto de 2011, el Presidente de la República en un discurso en el Colegio de la Defensa Nacional,⁶⁷ instó al Poder Legislativo a realizar las modificaciones necesarias a la Ley de Seguridad Nacional. Habló la importante tarea que las Fuerzas Armadas están realizando en el combate al crimen organizado, y señaló que *“A este esfuerzo deben sumarse los cambios legislativos que permitan regular de mejor manera la participación de las Fuerzas Armadas y de otras instituciones vinculadas a la seguridad interior, y delimitar adecuadamente sus atribuciones. Esto dará mayor certidumbre jurídica y operativa a su intervención, fortalecerá a nuestras instituciones y beneficiará a la sociedad entera, especialmente en lo que se refiere a la protección efectiva de los derechos humanos.”*

Y además destacó que es benéfica la participación de la sociedad en la discusión de estas reformas, al respecto dijo que *“...es muy positivo que la discusión de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, que están dándose en el seno del Poder Legislativo, cuenten con la más amplia participación de la sociedad.”*

⁶⁴ Comunicación, agencia de noticias 2011. Nota número 5843.

⁶⁵ Comunicación, agencia de noticias 2011. Nota número 6000.

⁶⁶ En fecha 12 de julio de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en atención a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso Radilla Pacheco resolvió que en situaciones en que miembros de las Fuerzas Armadas incurran en violación a los derechos humanos de personas civiles, éstos deberán ser juzgados por los tribunales ordinarios. (Ver detalle en sección de fuero militar).

⁶⁷ Presidencia de la República. Sala de Prensa. Discursos. El Presidente Calderón en el Aniversario del Colegio de Defensa Nacional y Graduación de la Trigésima Antigüedad de Maestría en Administración Militar. 12 de agosto de 2011.

El Presidente Calderón instó al Legislativo a concluir este proceso de reforma mencionando que “...es importante resolver este asunto, porque la sociedad en diversas entidades federativas del país, reclama urgentemente todo nuestro apoyo...”; y concluyó mencionando que espera que pronto se resuelva este asunto y que de las discusiones abiertas que se están dando “...surja muy pronto una nueva ley que responda a las necesidades de nuestro país en materia de Seguridad Nacional, que son más que evidentes.”

El 18 de octubre de 2011, a través del sitio de Comunicación Social de la Cámara de Diputados se informa que “Los siete grupos parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, reiteraron su voluntad de mantener un diálogo permanente con la sociedad civil, como parte del debate de la Ley de Seguridad Nacional.”

Los hechos llevan a afirmar que los grupos parlamentarios no logran ponerse de acuerdo, buscan únicamente sus intereses partidarios descuidando el interés general de la nación y la sociedad mexicana, interés en que se regule la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior para brindar certeza tanto a las población civil como a los integrantes de las propias Fuerzas Armadas.

Es importante resaltar que activistas y expertos en derechos humanos como Javier Sicilia y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) que él encabeza están en contra de la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional, en diversas ocasiones han señalado que ésta no deberá aprobarse en los términos en que actualmente está el dictamen que aprobó el Senado, y que deberá ser sustituido por otro en el que se tome en cuenta la opinión de la ciudadanía.

Al respecto, en el encuentro del MPJD con el Poder Legislativo el día 28 de julio de 2011, el poeta Javier Sicilia instó a los legisladores (diputados y senadores) “...a que detengan la Ley de Seguridad Nacional que pretenden aprobar y la sustituyan por otra, trabajada junto con los ciudadanos.”; toda vez que señaló que esta ley que se pretende aprobar “...vulnera las libertades y los derechos civiles descritos en la Constitución y confirma el oprobio de controlar la corrupción y la ineficiencia de las instituciones con la imposición de un Estado militar y policiaco.”; y agrega que no se puede permitir que la democracia se anteponga “...frente al autoritarismo ni frente al caos y, en consecuencia, tampoco podemos permitir que la paz se rinda ante la guerra para conservar la partidocracia y las prebendas que traicionan a la patria. Los conminamos a que, del lado de los ciudadanos, emprendan el camino de la paz reconociendo su error y no convirtiendo en norma lo que a todas luces ha sido un grave desacierto. Por ello, pugnamos por una Ley de Seguridad que tenga como principio garantizar la seguridad humana y el respeto irrestricto a las libertades civiles y los derechos humanos; una Ley de Seguridad que entienda la seguridad desde una perspectiva ciudadana e integral, que tome en cuenta no sólo la realidad y la opinión de las comunidades, sino también que realice acciones de protección social y atienda con intensidad a los grupos más

vulnerados por la violencia y la cooptación del crimen: jóvenes, mujeres, migrantes, campesinos, desempleados, marginados urbanos y adictos.”⁶⁸

Código de Justicia Militar

El 28 de abril de 2010, el Senado aprobó la reforma al Código de Justicia Militar para adicionar un capítulo relativo a las sanciones que se habrán de aplicar a los elementos de las Fuerzas Armadas Mexicanas en caso de incurrir en el delito de traición a éstas. La reforma busca prevenir, eliminar y en su caso sancionar actividades delictivas relacionadas con la delincuencia organizada en las que el personal militar participe.⁶⁹

Tabla 4.1. Decreto que adiciona el capítulo IV Bis al Título Octavo del Libro Segundo del Código de Justicia Militar “Traición a las Fuerzas Armadas Mexicanas”¹

Artículo 275 Bis.- Al militar que se incorpore a la delincuencia organizada se le aplicará pena de prisión de treinta a sesenta años y baja de la Fuerza Armada.

Artículo 275 Ter.- Se sancionará con pena de prisión de quince a sesenta años y baja de la Fuerza Armada que corresponda, al militar que:

- I. Utilice cualquier bien o recurso humano a favor de cualquier miembro de la delincuencia organizada o asociación delictuosa;
- II. Proporcione a la delincuencia organizada o asociación delictuosa, protección o facilidades; así como adiestramiento, capacitación o conocimientos militares;
- III. Induzca al personal para que presten algún servicio a cualquier miembro de la delincuencia organizada o reclute personal militar para el mismo fin;
- IV. Proporcione a delincuencia organizada o asociación delictuosa, información a la que tenga acceso con motivo del ejercicio de su cargo o comisión;
- V. Incumpla con sus obligaciones, respecto de las tropas a su cargo, para actuar contra la delincuencia organizada;
- VI. Obstaculice las acciones de las fuerzas armadas o autoridad competente, en contra de la delincuencia organizada;
- VII. No ejecute una orden del servicio o la modifique de propia autoridad, para favorecer a la delincuencia organizada;
- VIII. Falsifique o altere un documento o instrumento que contenga información relativa a las operaciones de las Fuerzas Armadas o autoridad competente en contra la delincuencia organizada o haga uso de ellos;
- IX. Proporcione a sus superiores información diferente a la que conozca acerca de las actividades que esté desarrollando en las Fuerzas Armadas en contra la delincuencia organizada, u omita proporcionar los datos que tenga sobre dichas actividades, así como de los

⁶⁸ Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Discurso de Javier Sicilia frente al Poder Legislativo. 28 de julio de 2011.

⁶⁹ El documento aprobado “*Propone actualizar el Código de Justicia Militar para crear nuevos tipos penales que inhiban la realización de conductas delictivas por parte de sus elementos, vinculadas con actividades de la delincuencia organizada y de asociaciones delictuosas. La creación de los tipos penales busca sancionar a los elementos de las Fuerzas Armadas Mexicanas que se incorporen a la delincuencia organizada; así como sancionar a los elementos que con el empleo de bienes y recursos puestos a su cargo o mando para cumplir las misiones que tienen encomendadas, favorezcan a cualquier miembro de la delincuencia organizada o asociación delictuosa; les proporcionen apoyo aprovechándose del cargo conferido; que propicien que elementos que cuenten con preparación militar se pongan a su servicio, o los recluten para tal fin; contribuirán a inhibir dichas conductas delictivas y, en su caso, permitirán sancionar severamente a los militares que las cometan.*”

proyectos o movimientos de éstos;

X. Conduzca o guíe las actividades de cualquier miembro de la delincuencia organizada; y

XI. Ponga en libertad a cualquier miembro de la delincuencia organizada, o proteja o facilite su fuga.

Las penas previstas en este capítulo se impondrán además de las que correspondan a los delitos que resulten cometidos por las actividades del individuo u organización delictiva de que se trate.

Fuente: Dictamen del Senado de la República de fecha 28 de abril de 2010.

1/ Actualmente en la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

Fuero militar

Respecto al fuero militar, en octubre de 2010 el Presidente Felipe Calderón, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma para modificar el fuero militar, y con ello acatar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el caso Rosendo Radilla dictada el 23 de noviembre de 2009.⁷⁰ En ese sentido, la iniciativa de reforma busca modificar el artículo 57 del Código de Justicia Militar, por lo que se ha propuesto que se excluyan de la jurisdicción militar algunos delitos como desaparición forzada de personas, tortura y violación, para que estos delitos sean juzgados por tribunales civiles.

No obstante la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para modificar el fuero militar, expertos en la materia señalan que ésta es insuficiente, en primera instancia, para cumplir con la sentencia de la CIDH en el caso Radilla, y porque además, la sentencia establece que el Estado mexicano debe modificar su legislación en cuanto a excluir de la jurisdicción militar todos aquellos casos en que se presenten violaciones a los derechos humanos por parte de personal militar en el ejercicio de sus funciones cuando las víctimas afectadas por estas conductas sean civiles, en todos estos casos la jurisdicción la deben asumir los tribunales civiles.

En todo caso, la iniciativa de reforma es solamente una propuesta, a quienes les corresponde legislar en la materia es al Poder Legislativo, es decir, a las y los Senadores y a las y los Diputados del Congreso de la Unión, quienes deberán hacer lo que corresponda para atender no sólo la sentencia de la CIDH del caso Radilla, sino el reclamo de la sociedad quien exige tener la posibilidad de poder acceder a la pronta administración de justicia.

En cuanto al Poder Judicial, como integrante del Estado Mexicano, también les corresponde hacer lo propio para acatar la sentencia de la CIDH en el caso Radilla Pacheco. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación abrió el expediente varios 912/2010, en el que se analizan las obligaciones que le corresponden al Poder Judicial de la Federación respecto a la sentencia de la CIDH.

El 12 de julio de 2011, el Pleno de la SCJN resolvió que de conformidad con la sentencia dictada por la CIDH en el caso Radilla Pacheco, el Poder Judicial debe

⁷⁰ Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/derechos-humanos/casos-relevantes/3914-caso-no-1251>

ejercer un control de convencionalidad, esto aplica para todos juzgadores de la nación. Además se acordó por “...mayoría de siete votos, a favor del modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad propuesto por el señor Ministro Cossío Díaz.”⁷¹

Este modelo determina el alcance de este ejercicio de control por parte de los jueces nacionales, en tratándose de la aplicación de los tratados internacionales y el alcance que tiene el artículo 1° constitucional⁷² en relación precisamente con la actividad de los juzgadores, en relación con el tema de derechos humanos.

Por lo tanto, a partir de esta resolución del Pleno de la SCJN, todos los juzgadores del país deberán inaplicar las normas que sean contrarias a los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También en esa sesión del 12 de julio de 2011, la SCJN determinó por “...unanimidad de diez votos en el sentido de que los jueces del Estado Mexicano deberán replicar en casos futuros el criterio de restricción del fuero militar, en cumplimiento de la sentencia del caso Radilla y en aplicación del artículo 1° constitucional...”⁷³

En este sentido, queda restringido el fuero militar en los casos en que los miembros de las Fuerzas Armadas incurran en violaciones a los derechos humanos de la población civil.

Por último, se determinó por unanimidad de votos que para la efectividad del cumplimiento y aplicación del artículo 1° constitucional la SCJN deberá asumir su competencia originaria en relación con casos concretos para conocer de los conflictos que se presenten por cuestión de competencia entre la jurisdicción militar y civil.

Protocolos y manuales de procedimientos sobre el uso legítimo de la fuerza

En tanto se reforma la Ley de Seguridad Nacional, se requiere contar con protocolos y manuales de procedimientos sobre el uso legítimo de la fuerza, en los cuales se detalle

⁷¹ SCJN. Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 12 de julio de 2011, p. 12. Versión taquigráfica.

⁷² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...”

⁷³ Ídem. p. 54

de forma clara y precisa la manera en que los soldados y marinos habrán de conducirse al realizar labores en materia de seguridad pública.

Tabla 4.2. Protocolos y manuales de procedimientos de actuación	
Secretaría	Cuenta con protocolos y manuales
SEDENA	NO (Si lo hay no es de carácter público) ⁷⁴
SEMAR	SI (Directiva 003/2009) ⁷⁵ SI (Directiva 001/2010) ⁷⁶

Fuente: Elaboración propia con información de SEDENA y SEMAR.

Tabla 4.3. Evaluación de los protocolos ⁷⁷	
Secretaría	Calificación
SEDENA	0
SEMAR	5

Fuente: Elaboración propia con información de SEDENA y SEMAR.

⁷⁴ Se le pidió a la SEDENA contar con protocolos de actuación y manuales de procedimientos que regulen su participación en materia de seguridad pública, al respecto la SEDENA informó que si cuenta con ellos, pero que por la naturaleza de los mismos no son de carácter público. Al respecto la SEMAR si cuenta con un protocolo similar, el cual es de carácter público, ya que se encuentra disponible en su sitio oficial de Internet, además de haber sido publicado en Diario Oficial de la Federación.

⁷⁵ En cuanto a la **Directiva 03/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicios de sus funciones**, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho, se estima que la misma es acorde con lo estipulado en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptado por la Asamblea General de la ONU (artículos 2, 3, 5 y 6); así como con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley adoptado por la Asamblea General de la ONU (numerales 2, 5, 6, 9, 10, 11 y 20). De igual forma la Directiva en comento **contempla los principios comunes y esenciales que rigen el uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, tales como la legalidad, la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad.** (Énfasis añadido es propio)

⁷⁶ El 6 de diciembre de 2010 se publicó en el DOF la Directiva 001/10 sobre el respeto a los derechos humanos y la observancia del orden jurídico vigente en las operaciones en contra de la delincuencia organizada.

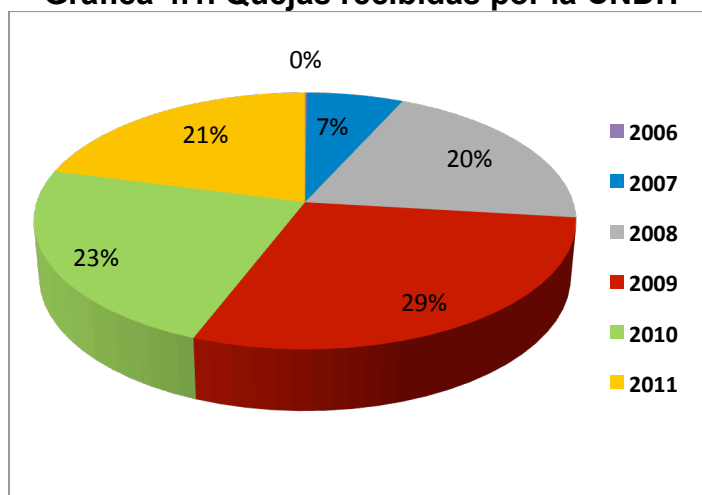
⁷⁷ Para poder evaluar los protocolos existentes, se crearon los siguientes criterios: la existencia de protocolos, su eficiencia y su funcionamiento actual. Así pues se asignó una calificación del 5 al 0 tomando en cuenta lo siguiente: 5, si las FA cuentan con un protocolo actualizado y eficiente; 4, si dentro de las FA existe un protocolo eficiente pero no actualizado; 3, si el protocolo presenta áreas de oportunidad; 2, si existe un protocolo diseñado pero este no ha sido implementado; 1, si existe un protocolo en fase de diseño; y 0, ausencia de protocolos o no son de carácter público.

Derechos Humanos y transparencia

En julio de 2010, la SEDENA publicó en su sitio oficial de internet información relevante en materia de Derechos Humanos, como el número de quejas que la CNDH ha recibido en contra del personal de esa Secretaría, así como la atención y seguimiento que le ha dado a las recomendaciones que al respecto ha emitido la CNDH. De diciembre de 2006 a septiembre de 2011 la CNDH ha recibido más de 5,600 quejas por presuntas violaciones de derecho humanos cometidas por personal de la SEDENA, de las cuales en 89 casos se ha emitido una recomendación al respecto.

Tabla 4.4. Número de quejas recibidas por la CNDH en contra de la SEDENA (1º diciembre 2006- 28 septiembre 2011)							
Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Trámite	0	0	6	13	129	709	857
Concluidas	8	376	1,137	1,631	1,191	478	4,821
Total	8	376	1,143	1,644	1,320	1,187	5,678

Gráfica 4.1. Quejas recibidas por la CNDH



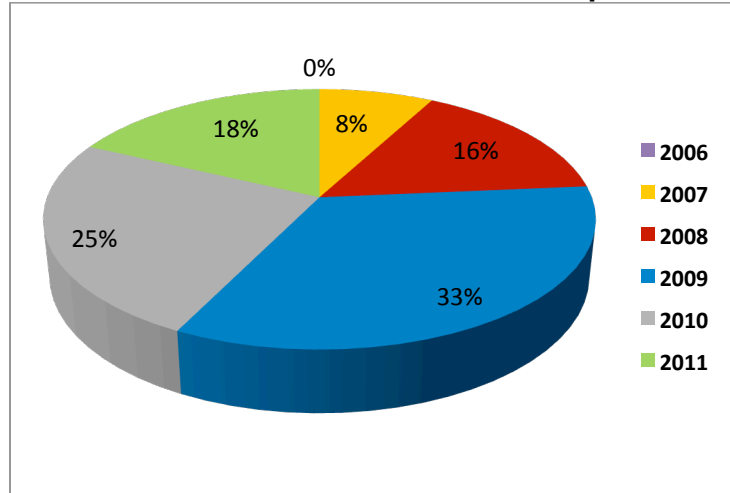
Fuente: Elaboración propia con información de la SEDENA¹ y la CNDH².

1/Con información hasta el 28 de septiembre de 2011.

2/Con información hasta el 18 de octubre de 2011.

Tabla 4.5. Número de recomendaciones emitidas por la CNDH a la SEDENA (1º diciembre 2006- 28 septiembre 2011)							
Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Trámite	0	0	3	27	20	15	64
Concluidas	0	7	11	3	2	0	23
En estudio	0	0	0	0	0	1	1
Total	0	7	14	30	22	16	89

Gráfica 4.2. Recomendaciones emitidas por la CNDH



Fuente: Elaboración propia con información de la SEDENA¹ y la CNDH².

1/Con información hasta el 28 septiembre de 2011.

2/Con información hasta el 18 de octubre de 2011.

Hasta mayo de 2011 de las 79 recomendaciones emitidas por la CNDH en los últimos 4 años y medio,⁷⁸ SEDENA ha procesado 223 elementos y solamente se ha sentenciado a 7 de éstos (5 de tropa, 1 oficial y 1 jefe) por recomendaciones emitidas como resultado de actos administrativos, ningún elemento había sido sentenciado por recomendaciones emitidas como resultado de las operaciones contra el crimen organizado.

Respecto a la labor de sancionar a los militares con motivo de las recomendaciones emitidas por la CNDH a la SEDENA se registran algunos avances con respecto al informe de mayo de 2011. En el reporte que corresponde al mes de septiembre de 2011⁷⁹ se observa que las 88 recomendaciones dictadas por la CNDH del 1° de diciembre de 2006 hasta septiembre de 2011, 73 de éstas han sido resultantes de operaciones contra la delincuencia organizada y 15 de carácter administrativo.

⁷⁸ Este reporte de SEDENA contempla información hasta el 24 de mayo de 2011.

⁷⁹ Con información hasta el 28 de septiembre de 2011. Última fecha de consulta 18 de octubre de 2011.

Figura 4.1. Cifras de militares procesados y sentenciados con motivo de las recomendaciones emitidas por la CNDH.

RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS A ESTA SECRETARÍA.						
73 RECOMENDACIONES RESULTANTES DE OPERACIONES CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.						
15 RECOMENDACIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO.						
TOTAL: 88 RECOMENDACIONES						
PERSONAL MILITAR QUE SE ENCUENTRA SUJETO A INVESTIGACIONES EN LA JURISDICCIÓN MILITAR, DERIVADO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, DURANTE LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN.						
	GENERALES.	JEFES.	OFICIALES.	TROPA	SUBTOTAL	
RECOMENDACIONES EMITIDAS COMO RESULTADO DE LAS OPERACIONES CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.	INDICIADOS.	19	26	122	167	
	PROCESADOS.	1	17	67	85	
	SENTENCIADOS.	0	0	2	2	
	TOTAL.	20	43	191	254	
RECOMENDACIONES EMITIDAS COMO RESULTADO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.	INDICIADOS.					
	PROCESADOS.	2	2		4	
	SENTENCIADOS.	1	1	8	10	
	TOTAL.	3	3	8	14	
GRAN TOTAL.		23	46	199	268	

Fuente: Tomado de SEDENA (2011). *Cifras de los militares procesados y sentenciados vinculados con violaciones a los derechos humanos, durante la presente administración.* Con información hasta el 28 de septiembre de 2011.

En las recomendaciones emitidas como resultado de las operaciones contra la delincuencia organizada 167 militares (19 jefes, 26 oficiales y 122 de tropa) han sido indiciados, 85 militares procesados (1 jefe, 17 oficiales y 67 de tropa) y únicamente 2 militares de tropa han recibido sentencia.

En cuanto la recomendación número 48,⁸⁰ que corresponde al caso de nuestros estudiantes de posgrado Jorge Antonio Mercado Alonso y Javier Arredondo Verdugo, la SEDENA ha procesado a un oficial por el delito en contra de la administración de justicia en su modalidad de alterar el lugar de los hechos. En la descripción de la situación actual del procedimiento se indica que la causa penal está en proceso, y que el oficial inculcado se encuentra libre bajo caución.⁸¹

⁸⁰ Recomendación número 45/2010 emitida por la CNDH a la SEDENA el día 12 de agosto de 2010 y aceptada por la SEDENA.

⁸¹ En la actualización del reporte de diciembre de 2011, el situación de la recomendación 48 correspondiente al caso de nuestros estudiantes se mantiene igual, no ha habido avances en cuanto a la sentencia del oficial inculcado por este caso. *Cifras de los militares procesados y sentenciados vinculados con violaciones a los derechos humanos, durante la presente administración.* Con información hasta el 28 de diciembre de 2011.

En la actualización de la SEDENA de su sitio oficial de internet correspondiente a las quejas y recomendaciones de fecha 6 de marzo de 2012, se presentan algunos avances en cuanto a los resultados del personal militar procesado y sentenciado. Sin embargo, en lo que corresponde al caso de nuestros estudiantes de posgrado, tampoco se reporta avance alguno en esta actualización. Última fecha de consulta: 15 de marzo de 2012.

estudios, gestiona la participación de juristas y académicos destacados en la materia y suscribe los diplomas a los alumnos que acreditan el diplomado. En el 2009 se capacitó a un total de 6,799 elementos, mientras que en 2010 7,309 elementos fueron capacitados⁸⁴, lo que representa un apenas el 6.8% del total de la fuerza de la SEDENA (206,013 elementos en 2010).⁸⁵

Del 4 al 29 de octubre de 2010, la CNDH impartió el “Diplomado en Derechos Humanos de las Víctimas del Delito y Abuso del Poder”, a personal de la SEDENA y la SEMAR. Además la Comisión sigue proporcionando capacitación en la materia al personal de las Fuerzas Armadas mediante seminarios, diplomados y conferencias y talleres. El 12 de mayo de 2011, se llevó a cabo la firma de un convenio específico de colaboración entre la CNDH y la SEDENA. Luego de este evento el ombudsman de la Comisión impartió una conferencia magistral titulada “Cultura de la Legalidad y Derechos Humanos”, a personal militar.

También la SEMAR ha firmado un convenio con la CNDH. El 14 de marzo de 2011, se reunieron el Secretario de Marina y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para firmar el “Convenio General de Colaboración en materia de Derechos Humanos, éste tiene como objetivo sentar las bases para la colaboración y apoyo entre estas dos dependencias para la implementación de actividades de capacitación, formación y divulgación en materia de derechos humanos.”⁸⁶

Estado de bienestar para los miembros de las Fuerzas Armadas y sus familias

La obligación de un Estado democrático es garantizar que sus servidores públicos cuenten con capacidades suficientes para desenvolverse con calidad de vida. En el presente caso, esta obligación adquiere una dimensión doble y sobre todo de mayor alcance, pues si los militares y los marinos están enfrentando retos que ponen en un constante peligro su vida, lo menos que el Estado Mexicano debe proveer, en corresponsabilidad, son condiciones laborales óptimas y una vida digna para ellos y sus familias.

Por esta razón, se plantea trabajar en la consolidación de un modelo de bienestar integral que incluya, tanto para militares como para sus familias, un sistema de seguridad con amplio sentido social: educación de calidad, vivienda, oportunidades labores, salud, recreación y esparcimiento.

A partir de la presente administración la SEDENA y SEMAR han visto incrementado su presupuesto. Destaca que en el 2007 el presupuesto de ambas Secretarías, y sobre todo de la SEDENA, se incremento significativamente respecto al 2006. A cifras de diciembre de 2010, el presupuesto de la SEDENA incrementó en 6,112 millones

⁸⁴ SEDENA. (2011). Derechos Humanos. Actividades Coordinadas. *Comisión Nacional de Derechos Humanos*.

⁸⁵ Cuarto Informe de Gobierno. (2010). Estadísticas Nacionales. Recursos Humanos de la Fuerza Armada.

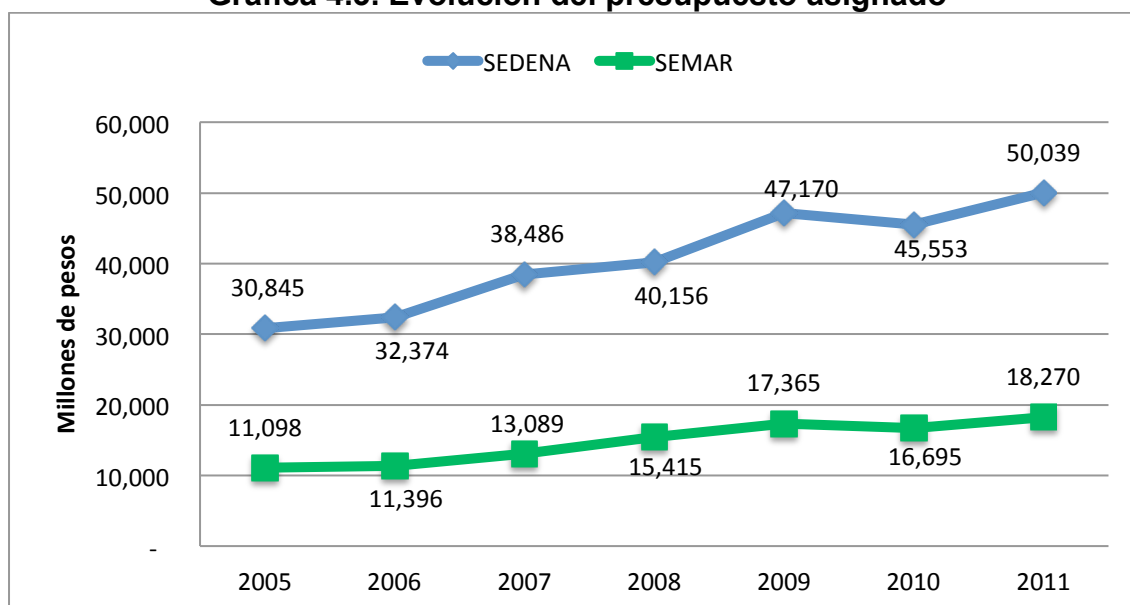
⁸⁶ Comunicado de prensa 095/2011, SEMAR.

(15.8%), mientras que el de la SEMAR se incrementó en 1,692 millones de pesos (12.9%).

Otro aumento importante en el presupuesto de estas Secretarías se presenta para el año 2009, con un incremento de 14,796 millones (34.3%) para la SEDENA y 5,968 millones (31.3%) para la SEMAR, respecto del 2006 (a números de diciembre de 2010).

Como se aprecia en la siguiente gráfica, en términos reales el presupuesto asignado a la SEDENA y la SEMAR durante la presente administración ha ido en aumento, salvo en el 2010 que registró un descenso. Para el 2011 se registra el aumento más significativo en el presupuesto de estas Secretarías con respecto a la anterior administración (2006). La SEDENA tuvo un incremento de 17,664 millones (37.6%), mientras que la SEMAR obtuvo un incremento en su presupuesto asignado de 5,968 millones (35.3%) para la SEMAR (a números de diciembre de 2010).

Gráfica 4.3. Evolución del presupuesto asignado



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. (Precios de diciembre 2010, INPC, Banco de México, DOF, 23 de febrero de 2011).

En cuanto a los sueldos que perciben los miembros de las Fuerzas Armadas el Cuarto Informe de Gobierno se señala que el salario del personal del Ejército de menores ingresos ha aumentado en un 78.2% y el de los elementos de la Marina en un 77.9% durante la presente administración.⁸⁷

⁸⁷ La base de comparación de este incremento está en proceso de confirmación. Se ha solicitado mediante solicitudes de acceso a la información pública las percepciones económicas que percibe el personal de la SEDENA y la SEMAR, sin embargo únicamente se cuenta con información de salarios base de tabulador, los cuales no incluyen las compensaciones que el personal de las Fuerzas Armadas percibe como compensación neta, ya que además de su sueldo base reciben otro monto por concepto de sobrehaber, que depende de la zona militar a la que pertenezcan, así como las compensaciones técnicas al servicio.

A partir del 1° de enero de 2010, se incrementó en 1,000 pesos mensuales el salario del personal de tropa en activo del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina Armada, como compensación técnica al servicio.

El 19 de febrero de 2011 el Presidente de la República anunció otro aumento salarial de 1,000 pesos como compensación técnica al servicio para el personal de tropa, clases y marinería, en esta ocasión el aumento también incluye a los subtenientes y tenientes del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicana. Se señala que con este nuevo aumento, el personal de menor ingreso de las Fuerzas Armadas, habrá incrementado su remuneración en casi 120%, respecto de lo que recibía al inicio de la presente administración.⁸⁸

Además se mencionó que en reconocimiento al valor, entrega y amor por la patria, mostrado por el personal militar caído en servicio se está otorgando una pensión vitalicia a las viudas de los soldados de no menos de 10 mil pesos mensuales, además de la indemnización y el apoyo con becas para los estudios de sus hijos que ya se otorgan.

En el Quinto Informe de Gobierno Federal se informa que por quinto año consecutivo el personal de tropa, clases y marinería de las Fuerzas Armadas recibieron un apoyo adicional como compensación técnica al servicio que representó un aumento del 11.4% para el personal de la SEDENA y de 28% para el de la SEMAR, con relación al otorgado en 2010. En lo que va de la presente administración el personal de menores ingresos de las Fuerzas Armadas han incrementado sus percepciones en promedio 124.1% con respecto a lo que percibían al inicio de la administración.

Asimismo, se otorgan estímulos al personal de la SEDENA, ya sea de manera individual o colectiva, a todos los efectivos que sobresalgan en el desempeño de sus funciones.

De enero de 2009 a julio de 2010 se otorgaron un total de 34,617 becas a las hijas e hijos del personal militar en activo. Este apoyo derivado del Programa Integral de Becas consiste en pagar al 100% la inscripción y colegiatura de las hijas e hijos de militares en activo, en cualquier institución pública o privada de nivel media superior o superior. En el periodo del 1° de septiembre de 2010 al 31 de agosto de 2011 se han otorgado 5,901 becas. Aunado a esto se suma el programa “Bécalos por su valor”, para jóvenes que ingresaron a la educación secundaria mediante becas diseñadas como una ayuda al estudiante para cubrir sus gastos escolares, con lo que se fomenta la dedicación académica y la superación personal.

De igual modo, se ha apoyado la adquisición de vivienda para el personal militar. De 2007 a 2011 se han otorgado más de 20 mil créditos hipotecarios. De septiembre de

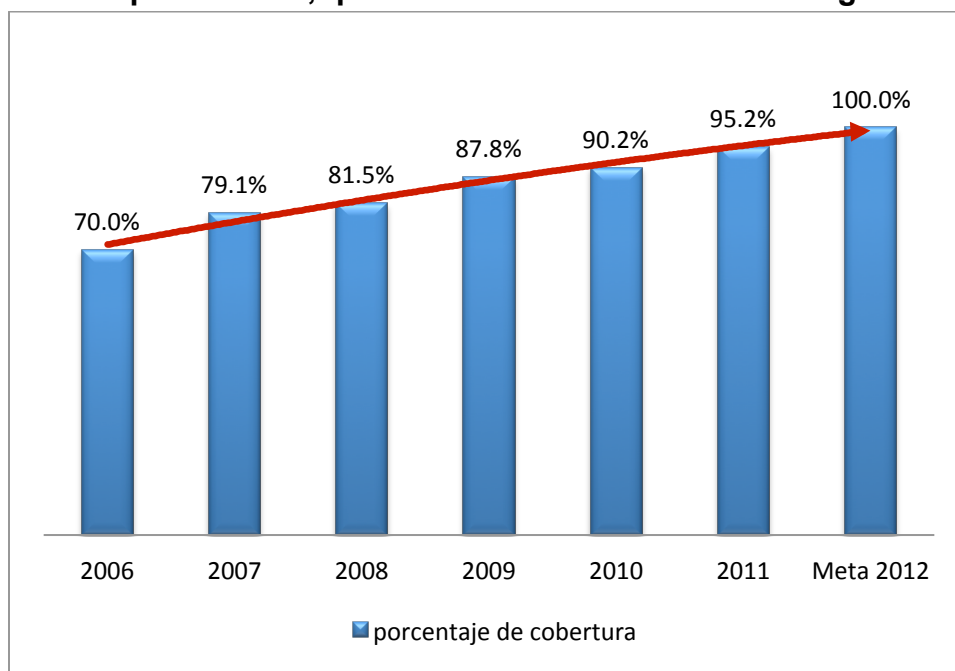
⁸⁸ Discurso del Presidente de la República, Felipe Calderón en la Ceremonia del Día del Ejército Mexicano, 19 de febrero de 2011, Reynosa, Tamaulipas.

2010 a junio de 2011 se entregaron otros 3,165 créditos hipotecarios con subsidio a través del Programa “Ésta es tu Casa” para los miembros de las Fuerzas Armadas.

Desde febrero de 2011 el Instituto de Seguridad Social para la Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) celebró, con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), un convenio de adhesión al programa de esquemas de financiamiento y subsidio federal para la adquisición de vivienda, mediante el cual se beneficia a los miembros de las Fuerzas Armadas con un subsidio de hasta 60 mil pesos.

Asimismo, se ha buscado reforzar la atención y los servicios de salud a través de los servicios médicos integrales para mejorar la calidad en la atención médica que se brinda a los miembros del Ejército en los hospitales de la SEDENA.

Gráfica 4.4. Porcentaje de personal militar, derechohabientes y pensionista, que recibe servicios de salud integral



Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Por último el Presidente de la República se comprometió a enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Ley ISSFAM, a fin que se dé un incremento en el haber de retiro de más del 50 por ciento para el personal militar que cuente entre 20 y 29 años de servicio.

4.5 ¿Por qué impulsar esta propuesta?

- i. Actualmente, las Fuerzas Armadas coadyuvan de manera significativa en la realización de tareas de seguridad pública a través del despliegue en amplias regiones del país y de la realización de operativos coordinados con las instituciones

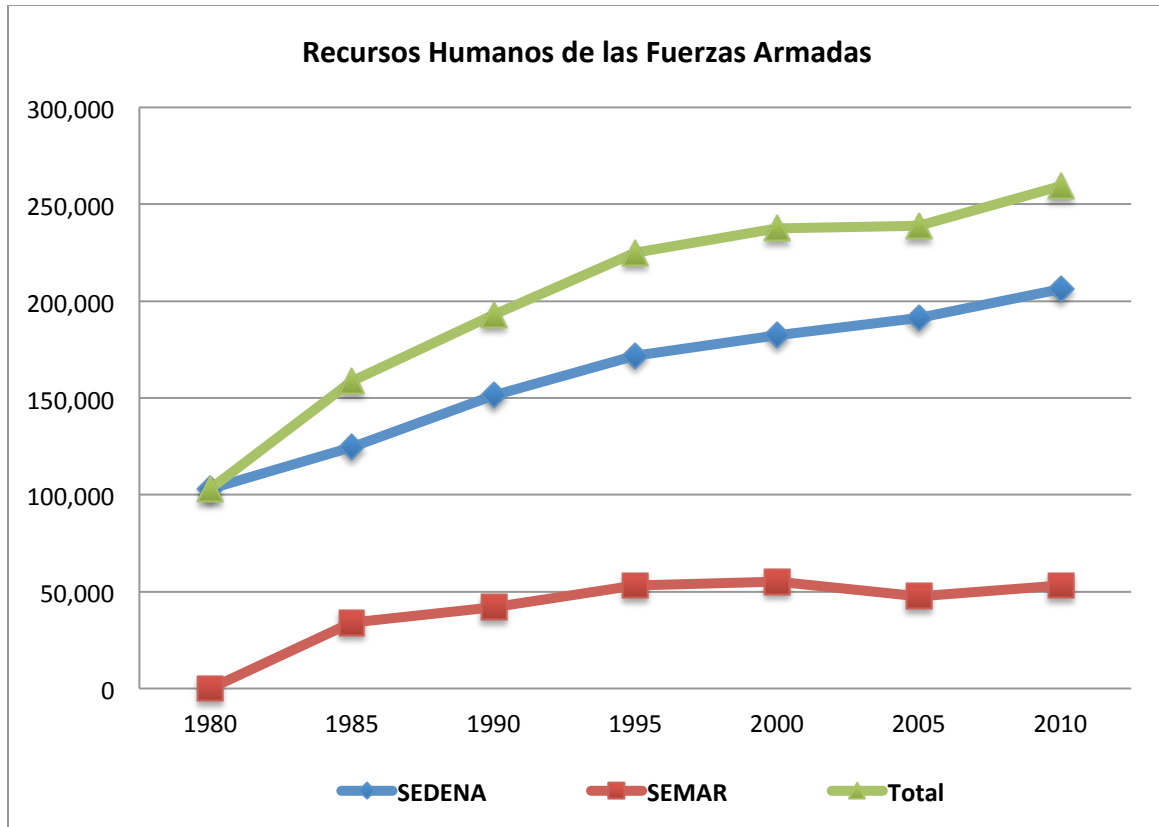
policiales de los tres órdenes de gobierno en prevención y reacción ante delitos de alto impacto.

- ii. A pesar de la redacción de la norma constitucional y de la interpretación de la Suprema Corte sobre la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública, algunos actores consideran necesario reforzar el marco legal que rige sus acciones en materia de seguridad interior para garantizar su seguridad jurídica.
- iii. No obstante la importancia estratégica que implica la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado, hasta septiembre de 2011 se han registrado más de 5,600 quejas sobre presuntos abusos de autoridad y otras violaciones a los derechos humanos por parte del personal de las Fuerzas Armadas a la población civil.
- iv. El diseño e implementación de protocolos de uso de fuerza pueden reducir los riesgos de daños colaterales a la sociedad civil. Estos protocolos vuelven menos vulnerable jurídicamente a los efectivos de las Fuerzas Armadas al realizar sus funciones.
- v. De forma paralela, se requiere implementar medidas eficaces para una profesionalización mayor en tareas de seguridad interior, que vayan acompañadas de mejores salarios y prestaciones para los elementos de las Fuerzas Armadas y sus familias.
- vi. De forma adicional, se requiere contar con un marco legal que garantice que, cuando esté vinculado un civil en un presunto acto de abuso de autoridades, los militares sean juzgados por autoridades civiles.

Anexos propuesta 4

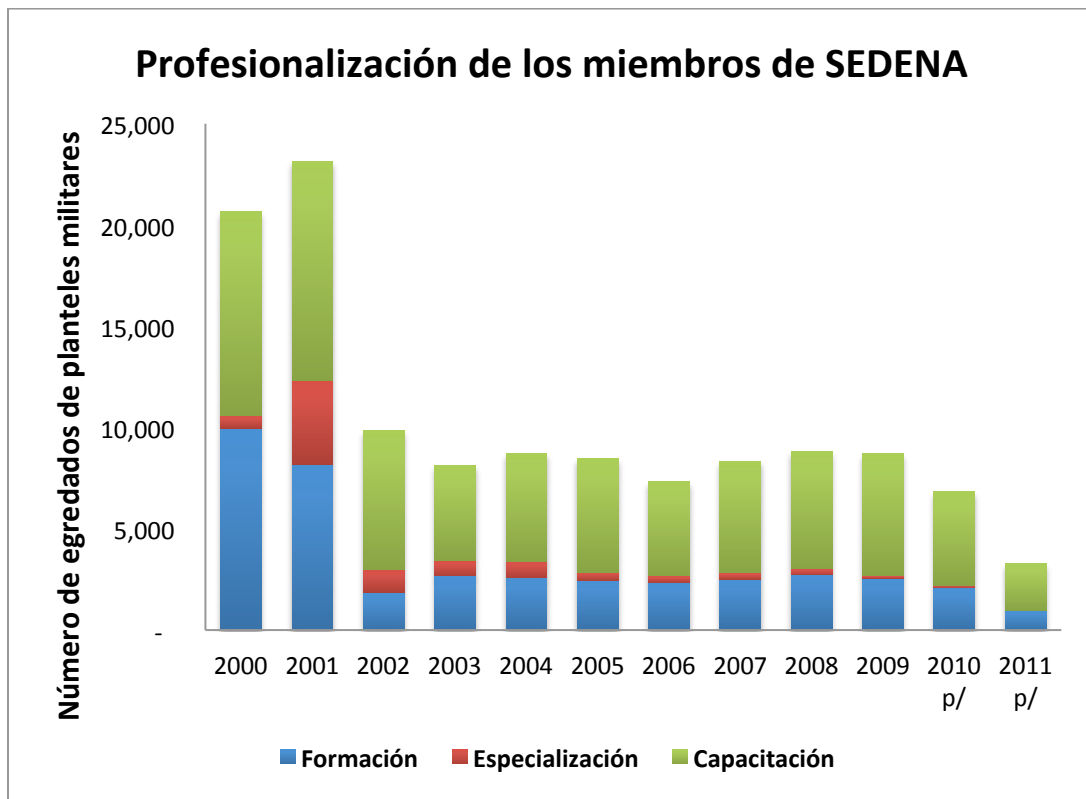
Recursos Humanos de las Fuerzas Armadas			
Año	SEDENA	SEMAR	Total
1980	102,975		102,975
1985	124,497	34,164	158,661
1990	151,178	41,816	192,994
1991	155,218	43,737	198,955
1992	157,142	46,687	203,829
1993	162,169	48,072	210,241
1994	168,773	48,170	216,943
1995	171,952	53,128	225,080
1996	179,038	53,128	232,166
1997	182,328	54,247	236,575
1998	182,328	53,566	235,894
1999	182,329	54,972	237,301
2000	182,329	55,223	237,552
2001	185,143	49,165	234,308
2002	188,143	50,026	238,169
2003	191,143	47,304	238,447
2004	191,143	47,316	238,459
2005	191,143	47,644	238,787
2006	196,767	47,471	244,238
2007	196,710	50,032	246,742
2008	202,355	51,680	254,035
2009	206,013	52,979	258,992
2010	206,013	53,224	259,237
2011	206,013	53,617	259,630

Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

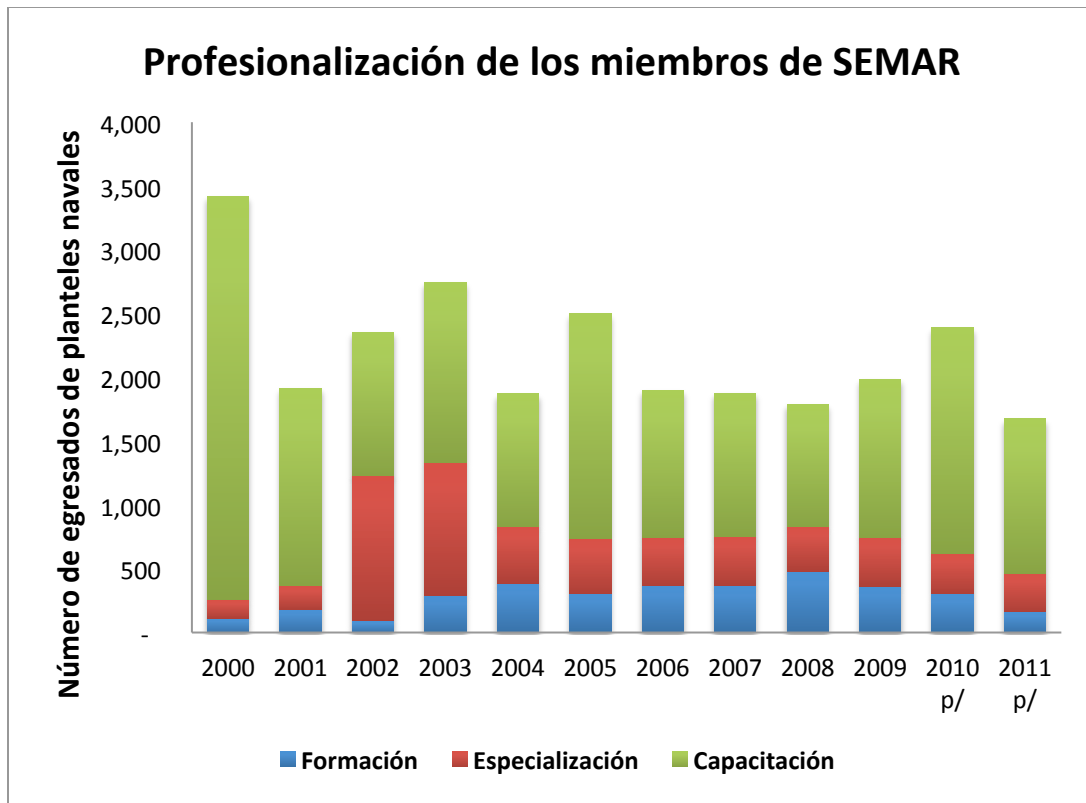


Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Profesionalización de los miembros de las Fuerzas Armadas							
Año	SEDENA			SEMAR			Total
	Formación	Especialización	Capacitación	Formación	Especialización	Capacitación	
2000	9,972	598	10,079	112	144	3,159	24,064
2001	8,162	4,173	10,790	180	186	1,550	25,041
2002	1,864	1,106	6,874	91	1,138	1,124	12,197
2003	2,674	740	4,705	289	1,043	1,410	10,861
2004	2,584	799	5,329	385	445	1,040	10,582
2005	2,464	402	5,618	304	432	1,764	10,984
2006	2,353	320	4,640	367	381	1,152	9,213
2007	2,505	325	5,489	365	387	1,125	10,196
2008	2,719	333	5,781	480	350	956	10,619
2009	2,560	116	6,028	364	384	1,238	10,690
2010 p/	2,091	126	4,620	303	314	1,772	9,226
2011 p/	970	17	2285	163	301	1,210	4,946

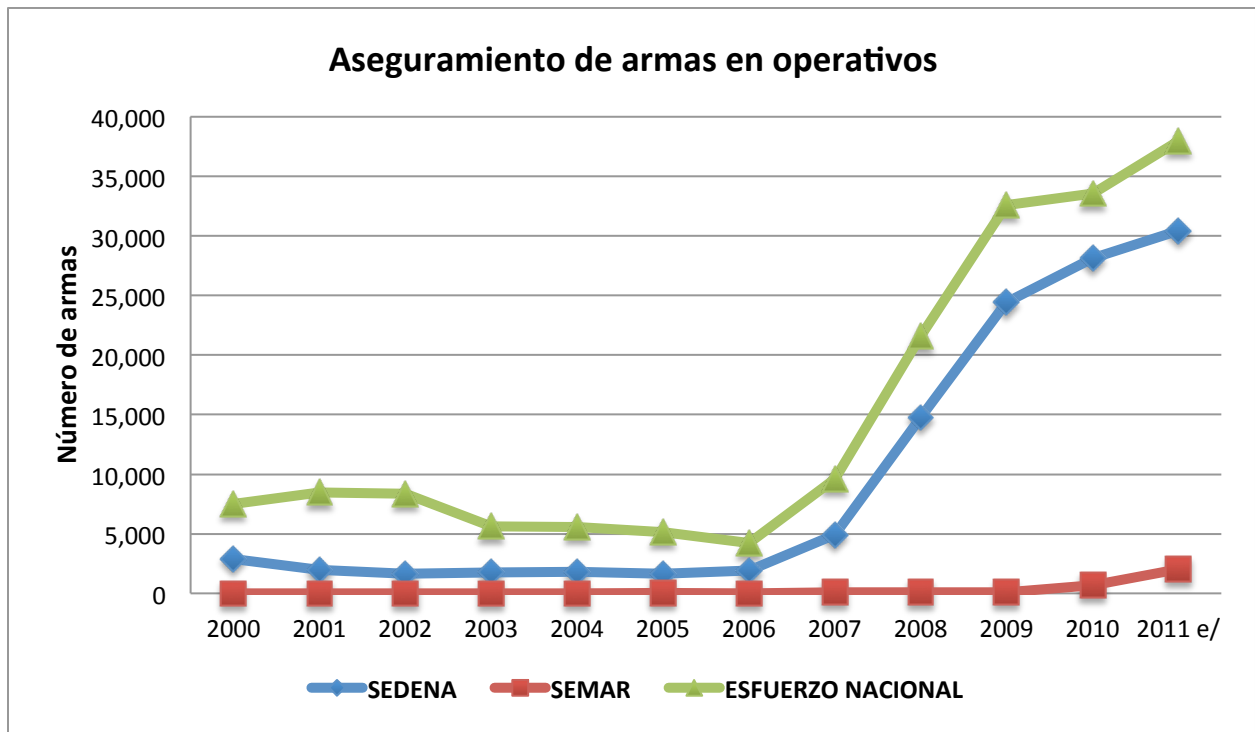


Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.



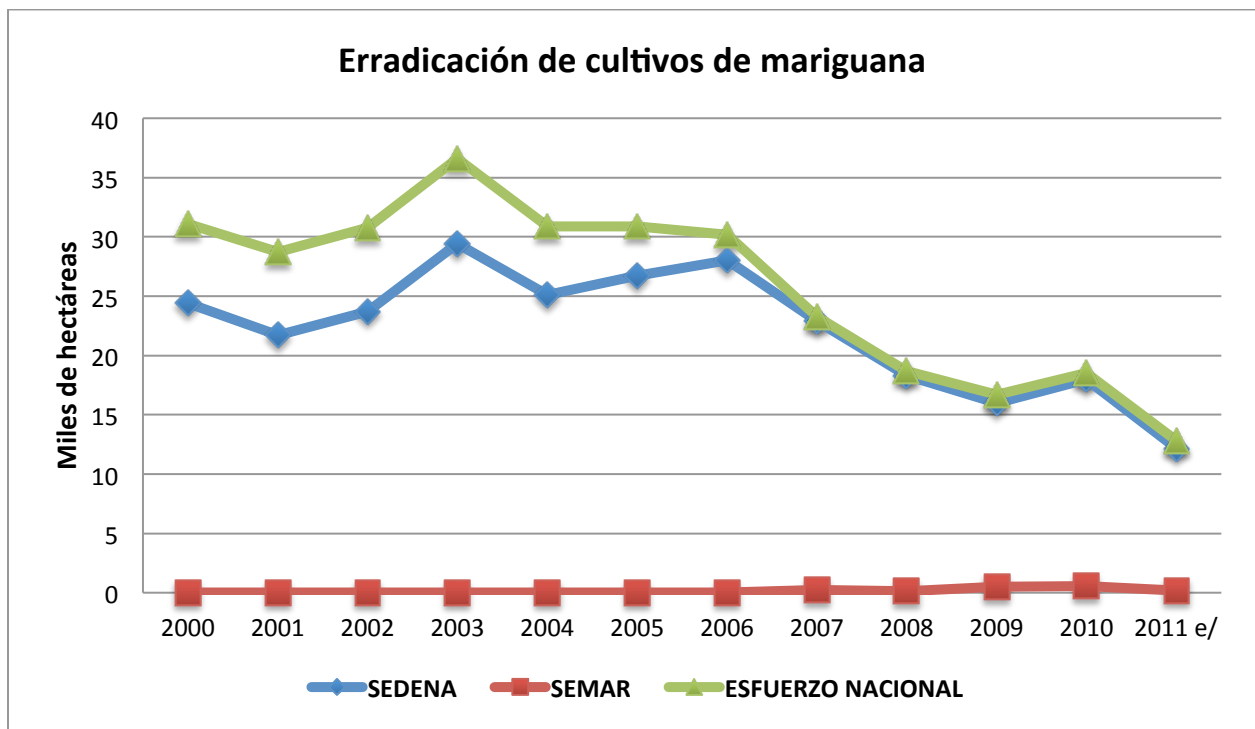
Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Aseguramiento de armas en operativos			
Año	SEDENA	SEMAR	ESFUERZO NACIONAL
2000	2,892	7	7,494
2001	1,964	3	8,466
2002	1,623	4	8,381
2003	1,762	7	5,626
2004	1,794	2	5,577
2005	1,656	11	5,115
2006	1,934	1	4,220
2007	4,948	84	9,576
2008	14,774	94	21,588
2009	24,449	77	32,588
2010	28,128	679	33,545
2011 e/	30,430	2,047	37,985



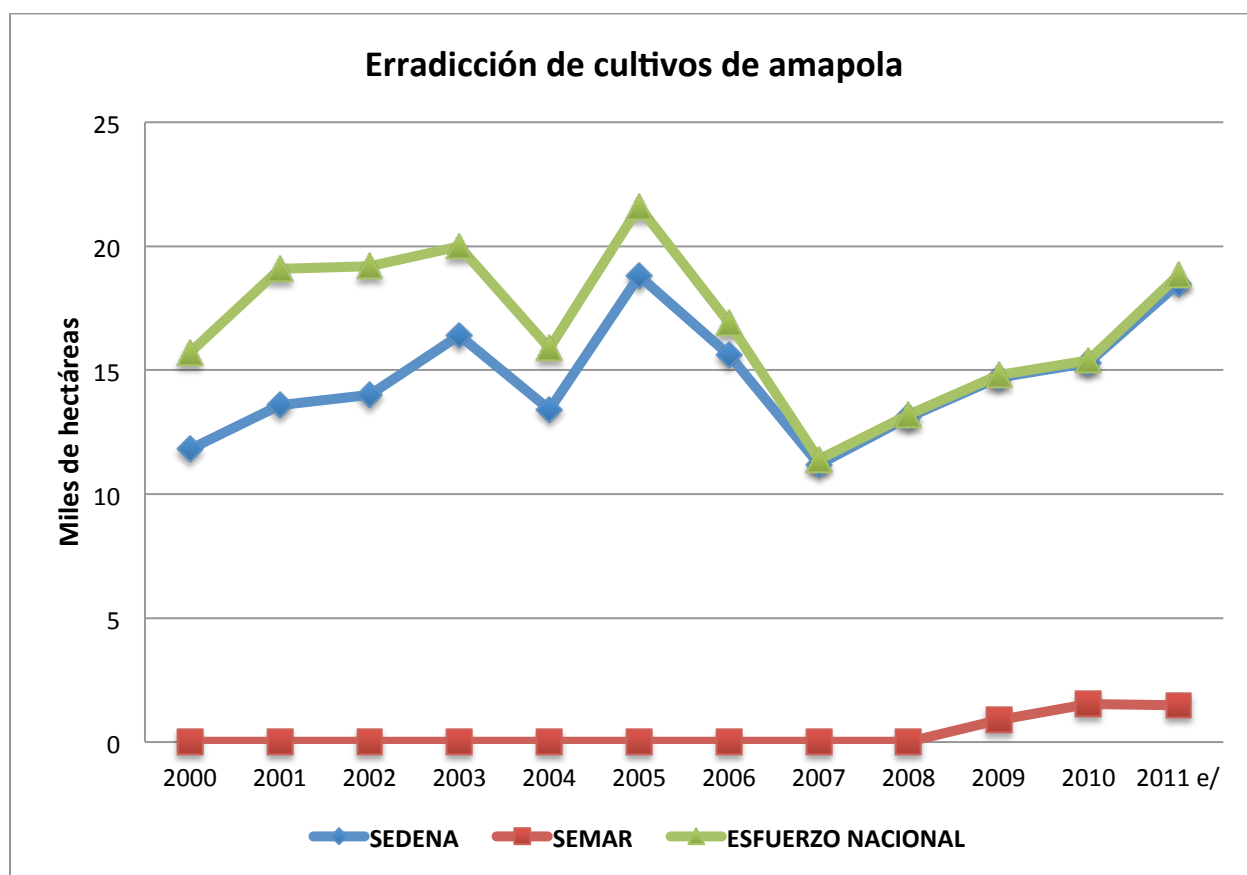
Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Erradicación de cultivos de marihuana (miles de hectáreas)			
Año	SEDENA	SEMAR	ESFUERZO NACIONAL
2000	24.4	0.039	31.1
2001	21.7	0.035	28.7
2002	23.7	0.014	30.8
2003	29.4	0.016	36.6
2004	25.1	0.001	30.9
2005	26.7	0	30.9
2006	28	0.0005	30.2
2007	22.9	0.25	23.3
2008	18.3	0.15	18.7
2009	16	0.49	16.7
2010	18	0.56	18.5
2011 e/	12.2	0.21	12.8



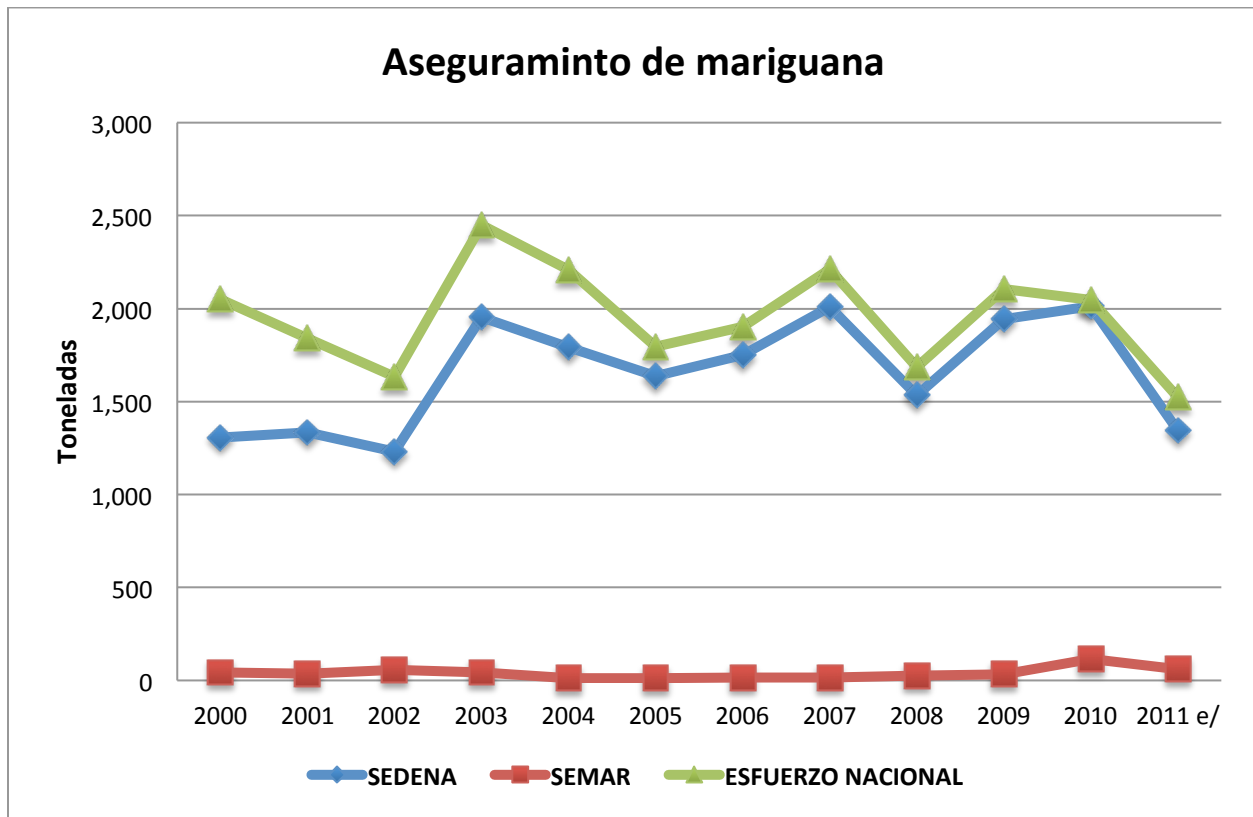
Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Erradicación de cultivos de marihuana (miles de hectáreas)			
Año	SEDENA	SEMAR	ESFUERZO NACIONAL
2000	24.4	0.039	31.1
2001	21.7	0.035	28.7
2002	23.7	0.014	30.8
2003	29.4	0.016	36.6
2004	25.1	0.001	30.9
2005	26.7	0	30.9
2006	28	0.0005	30.2
2007	22.9	0.25	23.3
2008	18.3	0.15	18.7
2009	16	0.49	16.7
2010	18	0.56	18.5
2011 e/	12.2	0.21	12.8



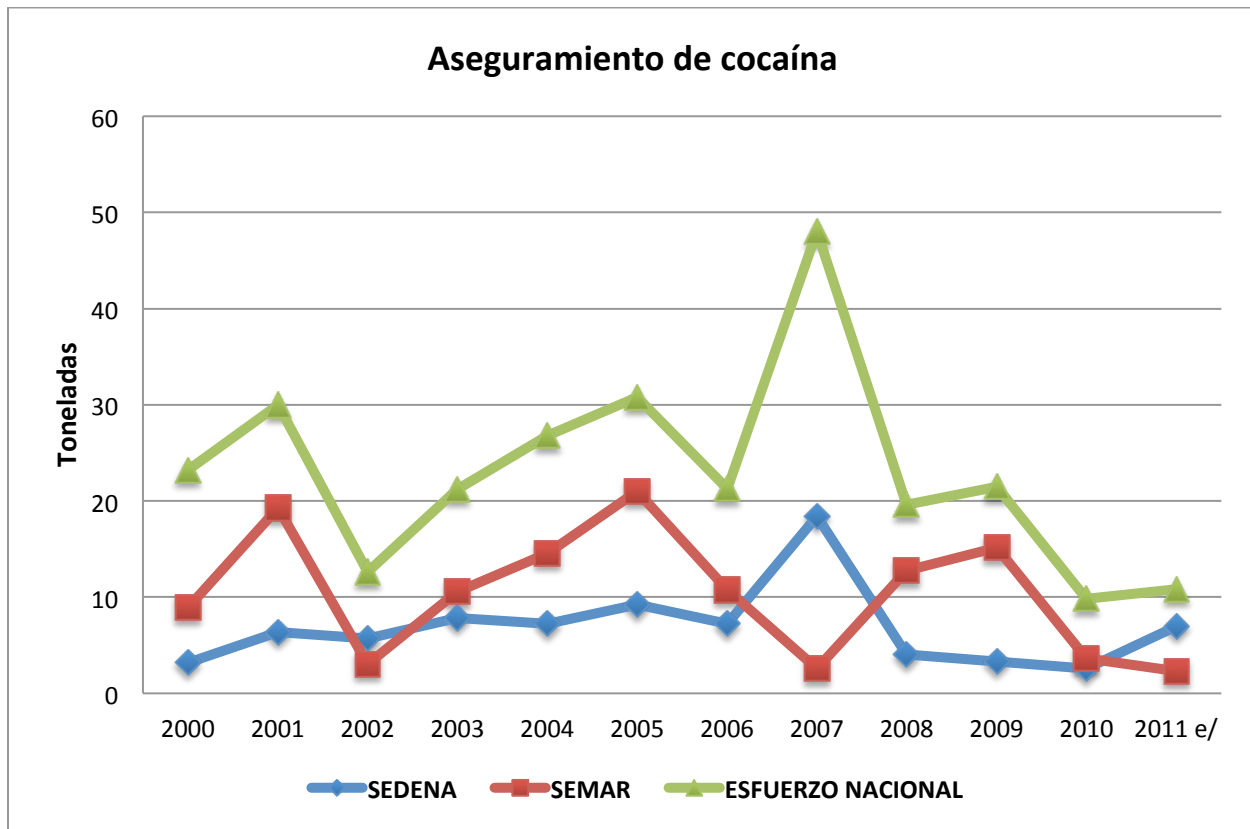
Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Aseguramiento de marihuana (toneladas)			
Año	SEDENA	SEMAR	ESFUERZO NACIONAL
2000	1,305.1	43.1	2,050.8
2001	1,335.3	36.9	1,839.4
2002	1,229.6	56.4	1,633.3
2003	1,953.2	42.9	2,447.8
2004	1,791.4	10.8	2,208.4
2005	1,638.2	12.2	1,795.7
2006	1,748.9	14.6	1,902.1
2007	2,007.1	16.1	2,213.4
2008	1,532.4	24.5	1,685.3
2009	1,943.0	33.9	2,105.2
2010	2,013.3	114.4	2,046.4
2011 e/	1,345.7	60.0	1,523.3



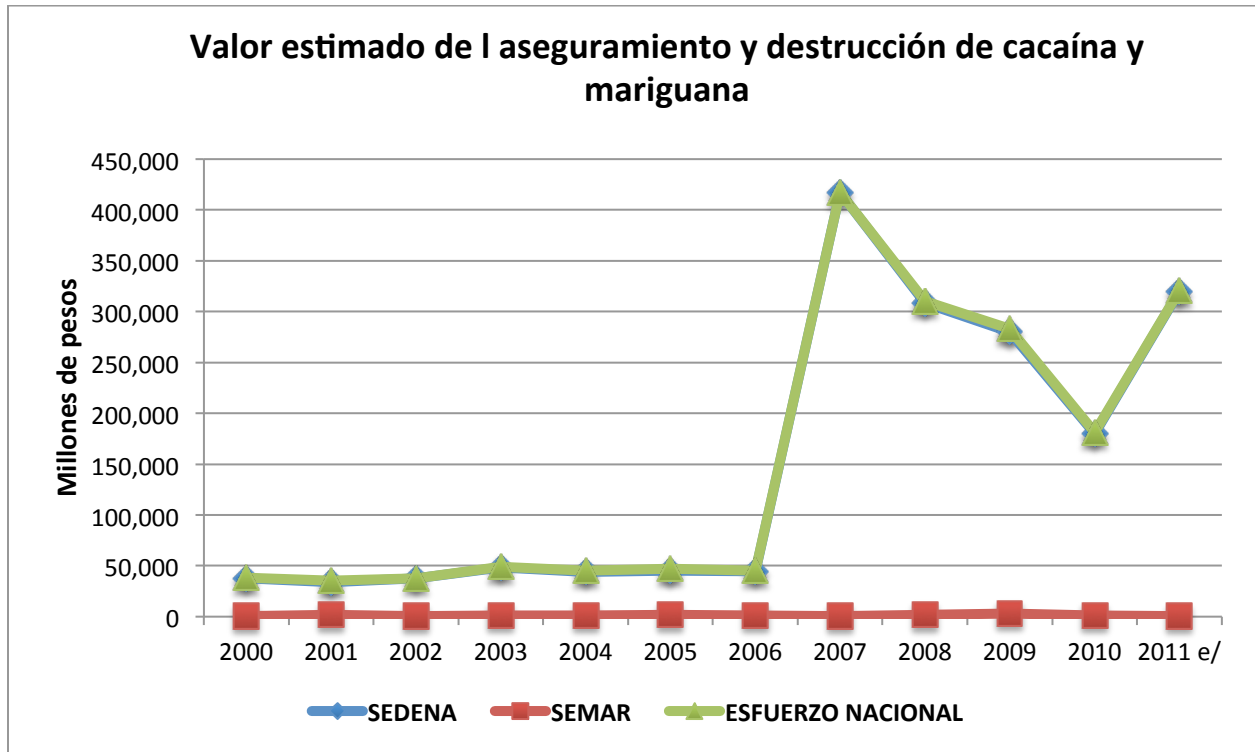
Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Aseguramiento de cocaína			
Año	SEDENA	SEMAR	ESFUERZO NACIONAL
2000	3.2	8.89	23.2
2001	6.35	19.28	30
2002	5.69	3.07	12.6
2003	7.85	10.54	21.2
2004	7.22	14.56	26.8
2005	9.22	21.01	30.8
2006	7.23	10.77	21.3
2007	18.44	2.59	48
2008	4.02	12.78	19.6
2009	3.3	15.17	21.5
2010	2.57	3.62	9.8
2011 e/	6.99	2.31	10.8



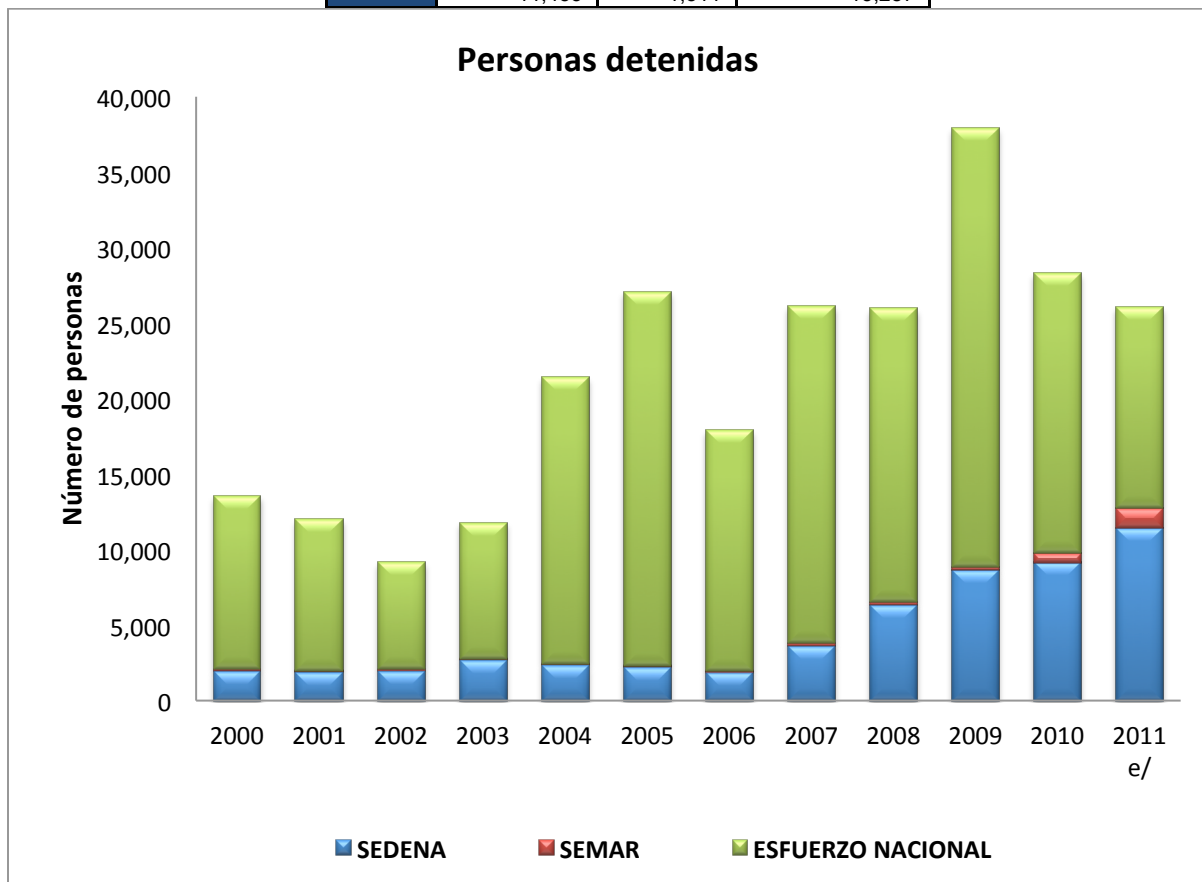
Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Valor estimado del aseguramiento y destrucción de cocaína y marihuana			
Año	SEDENA	SEMAR	ESFUERZO NACIONAL
2000	37,431.8	695.0	38,126.8
2001	33,681.2	1,765.6	35,446.8
2002	37,408.9	327.2	37,736.1
2003	48,120.3	985.9	49,106.2
2004	44,102.9	1,390.0	45,492.9
2005	45,538.9	1,847.9	47,386.8
2006	44,545.3	933.3	45,478.6
2007	417,027.5	506.3	417,533.8
2008	308,426.7	1,858.5	310,285.2
2009	280,117.7	3,318.1	283,435.8
2010	179,699.0	1,413.1	181,112.1
2011 e/	319,626.7	703.0	320,329.7



Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

Personas detenidas			
Año	SEDENA	SEMAR	ESFUERZO NACIONAL
2000	1,986	109	11,439
2001	1,896	106	9,972
2002	1,994	97	7,059
2003	2,696	83	9,011
2004	2,365	70	18,998
2005	2,210	119	24,739
2006	1,872	98	15,952
2007	3,658	167	22,292
2008	6,334	179	19,448
2009	8,641	219	29,096
2010	9,140	652	18,522
2011 e/	11,453	1,311	13,287



Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto y Quinto Informe de Gobierno Federal, 2010 y 2011.

5. Mejoramiento del sistema penitenciario y de reinserción social

5.1 Objetivo general

Asegurar que el sistema penitenciario cumpla: con la ejecución de sanciones, la protección a la sociedad, la reinserción social y la protección de los internos y sus familias, con el propósito fundamental de coadyuvar a cerrar el círculo vicioso de impunidad-reincidencia.

5.2 Objetivos específicos de la propuesta

- i. Mejorar la capacidad de contención delictiva desde los penales.
- ii. Facilitar la formación de competencias para la reinserción a través del empleo y la educación.
- iii. Garantizar la Protección de los derechos de los internos y sus familias.

5.3 Estrategias para implementar la propuesta

- i. Fortalecer el sistema penitenciario a través de:
 - a. Capacitación, control de confianza e incremento de las prestaciones a custodios.
 - b. Sistema nacional de información y evaluación.
 - c. Una mejora en la gestión interna: control de comunicaciones, separar internos sentenciados e internos en proceso, desintoxicación de adictos, facilitar denuncia.
 - d. Asociaciones público privadas en inversión y gestión.
- ii. Aprovechar la reforma de justicia penal para descongestionar los penales.
- iii. Adoptar un enfoque de derechos humanos y asistencia social para la reinserción social.
- iv. Implementar un programa de reinserción social basado en una perspectiva de respeto a los derechos humanos y reconstructiva del tejido social, a través de educación de calidad y empleo bien remunerado.

5.4 Situación actual/Avances más significativos

Los penales y los centros de readaptación de menores infractores son uno de los elementos más débiles en los Sistemas Estatales de Seguridad Pública. La población del sistema penitenciario mexicano a junio de 2011, había llegado a los 224,246 internos distribuidos en 430 centros penitenciarios federales, estatales y municipales. Dichos centros penitenciarios cuya capacidad permite albergar sólo a 184,193 reos, reflejan un sistema sobresaturado con una sobrepoblación absoluta de 40,053 internos, equivalente al 21.7% de la población penitenciaria total.⁸⁹

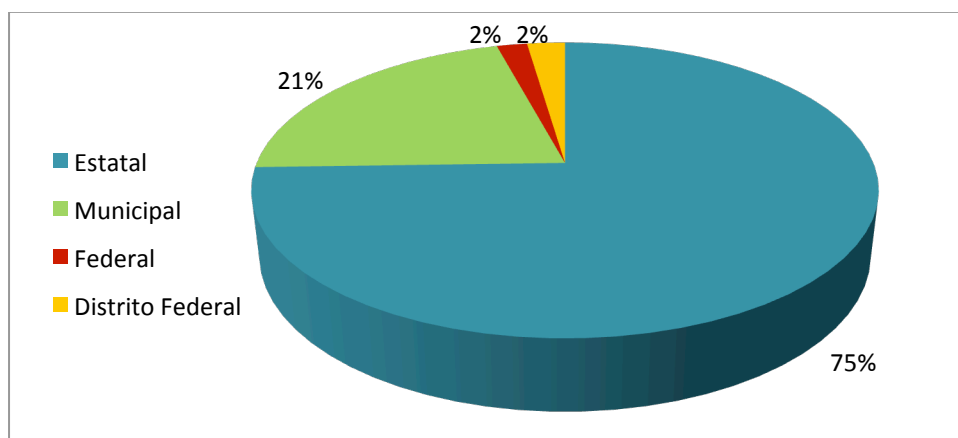
⁸⁹ Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

Existen 206 centros de readaptación con sobrepoblación, 56 de ellos sólo tienen internos del fuero común y 150 de ambos fueros. A nivel federal se están ampliando y construyendo nuevas instalaciones para despresurizar los centros penitenciarios estatales. Los penales son administrados de la siguiente manera: 10 por el gobierno federal, 10 por el gobierno del Distrito Federal, 319 por los gobiernos estatales y 91 por los municipios.⁹⁰

A noviembre de 2010, la situación de los centros penitenciarios era la siguiente:⁹¹

- La mitad de la población carcelaria está concentrada en 5 estados:
 - Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Sonora.
- Sólo 14 estados no tienen sobrepoblación en sus centros penitenciarios:
 - Aguascalientes, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, y Zacatecas.
- Ninguno de los complejos penitenciarios federales reporta sobrepoblación.⁹²

Gráfica 5.1. Distribución de Centros Penitenciarios por nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia con información de la SSPF, Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal (2010).

La situación de sobrepoblación se ha agravado por el cierre de 25 penales en los últimos 4 años. Una de las posibles ventajas de la reforma penal, es justamente la aplicación de medidas alternas a la prisión, el perfeccionamiento de nuevos sistemas – que permitan garantizar simultáneamente el principio de presunción de inocencia y los principios de protección de víctimas y afectados- y la seguridad del proceso frente al riesgo de evasión.

Sin embargo, aún no se ha concretado la implementación del nuevo de sistema de justicia penal, pues como se vio en el capítulo 3, los avances en cuanto a la

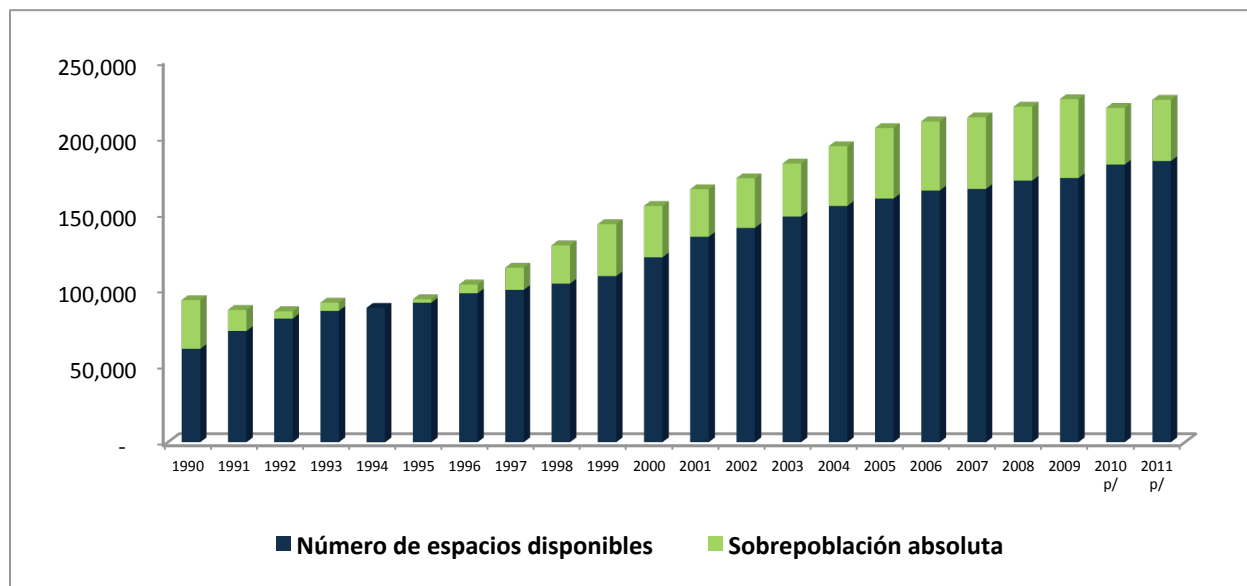
⁹⁰ Ídem

⁹¹ SSPF, Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal, 2010.

⁹² En los penales estatales también se encuentran reclusos del fuero federal, lo que genera que los penales estatales sobrepasen su capacidad de reclusión.

implementación del nuevo sistema de justicia penal son desiguales y lentos, ya que mientras que algunas entidades federativas ya se encuentran operando el nuevo sistema de justicia penal, la mayoría se encuentra en proceso de planeación o inclusive no han comenzado.

Gráfica 5.2. Número de espacios disponibles y población penitenciaria



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.
p/ Cifras preliminares. Para el 2011 datos hasta el mes de junio.

El fenómeno de sobrepoblación fomenta otro tipo de problemas al interior de los penales. A junio de 2011, la población penitenciaria estaba compuesta por el 43.6% de internos que aún no reciben sentencia.⁹³ Es decir, las personas están en prisión esperando a que un juez les dicte sentencia condenatoria o absolutoria, que como se muestra más adelante, la mayoría de los sentenciados (71%) recibe sentencia condenatorias menores a 3 años de prisión, y en promedio pasan 11 meses reclusos esperando a que se les dicte sentencia.

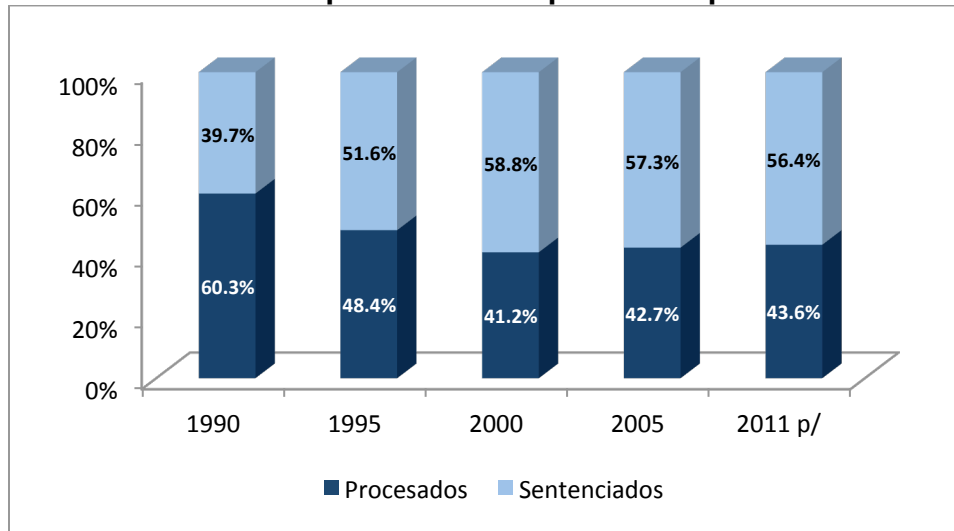
Esta situación inclusive atenta contra del principio constitucional de presunción de inocencia en agravio de los inculcados. Nuevamente, es preciso que tanto entidades federativas como el gobierno federal implementen lo antes posible el nuevo sistema de justicia penal, en donde la prisión preventiva sea la excepción y no la regla –como lo es ahora-, se apliquen las salidas alternas previstas en la reforma constitucional, y se privilegie y respete el principio de presunción de inocencia.

Lo más grave es que la cifra de personas que se encuentran en prisión preventiva –sin recibir sentencia- aumentó en un 6.65% con respecto a junio de 2010.

⁹³ Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

En cuanto al porcentaje de reos que se encuentran en proceso el 24% pertenece al fuero federal y el 76% al fuero común. En este sentido, la carga de trabajo más importante en cuanto a cantidad la llevan las entidades federativas, por lo que es urgente la necesidad de mejorar el sistema tanto de procuración y administración de justicia, como el de reinserción social de estos individuos.

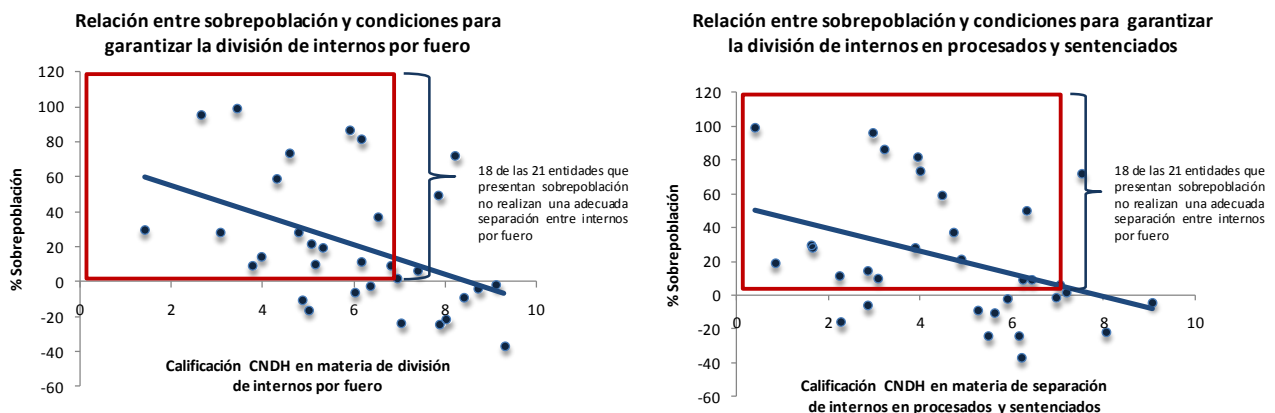
Gráfica 5.3. Composición de la población penitenciaria



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011. p/ Cifras preliminares. Para el 2011 datos hasta el mes de junio.

Uno de los problemas más serios es que la mayoría de las entidades presentan sobrepoblación, por lo que se ven imposibilitadas para realizar una adecuada separación de internos que están siendo procesados y los internos sentenciados. Se ha observado también, que la sobrepoblación dificulta que las entidades federativas separen internos por delitos del fuero común y del fuero federal.

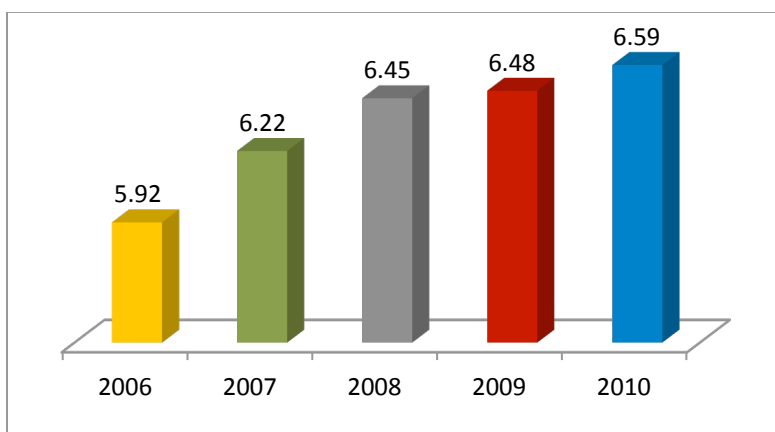
Figura 5.1. Relación entre sobre población y condiciones de garantizar división de internos por fuero y división de internos en procesados y sentenciados



Fuente: Elaboración propia con información del "Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2009" de la CNDH y datos de la SSPF.

A pesar de los grandes retos y la intensa tarea que hay que hacer en materia de reinserción social, la CNDH, en su Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de 2010, reporta algunas mejoras en la calificación global en materia de respeto y acciones tendientes a garantizar los derechos humanos de los internos en los centros de penitenciaros del país.

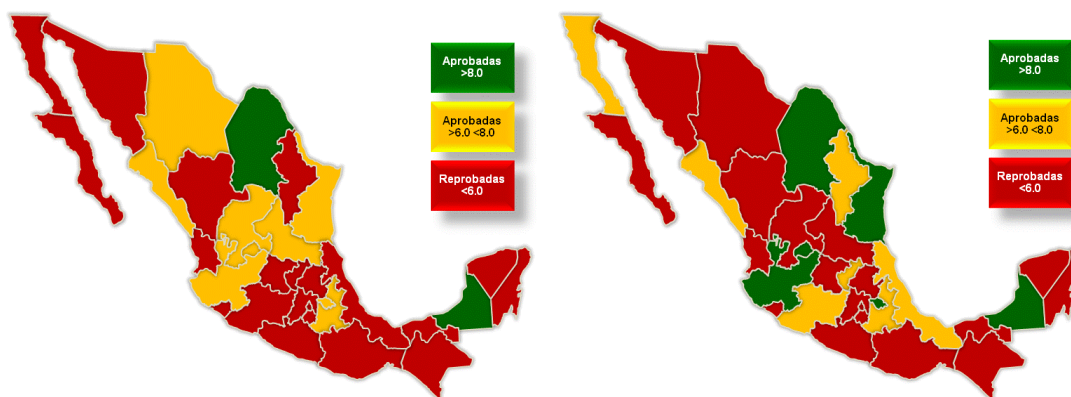
Gráfica 5.4. Calificación de la CNDH en materia de protección a los derechos humanos de los internos



Fuente: Elaboración propia con información del "Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010" de la CNDH.

Sin embargo, se puede observar en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que las autoridades continúan quebrantando sus obligaciones en la materia. En el DNSP 2009, se reportó un incumplimiento grave en la separación de internos por fuero, en el DISP 2010 esta situación mejoró un poco respecto al informe anterior.

Mapa 5.1. Calificación en materia de división de internos del fuero común y del fuero federal (comparativo entre 2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia con información la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".
Nota: Mapa lado izquierdo corresponde al 2009 y el del lado derecho al 2010.

Además, se presenta una experiencia mixta de mejoras en algunos estados y retrocesos en otros. El promedio indica que la calificación incrementó de 4.47 en 2008 a 4.66 en 2009, y para el 2010 esta calificación fue de 4.96 (Mapa 5.1.)

En 2010, del total de las entidades federativas, 19 no garantizan una adecuada separación de internos del fuero común y del fuero federal (con calificación reprobatoria menor a 6.0), mientras que en 2009, 21 entidades fueron reprobadas en este rubro.

En general, algunas entidades avanzaron, mientras que otras retrocedieron respecto al informe anterior. En el 2009, 16 entidades avanzaron en materia de separación de internos por fuero común y federal, respecto al 2008. Para el 2010, 20 entidades avanzaron en su calificación por separación de reos por fuero, respecto al 2009.

Sin embargo, entidades como Jalisco, Estado de México, Nayarit y Quintana Roo, por mencionar algunas, retrocedieron en su calificación de 2010 respecto a su calificación de 2009.

Mapa 5.2. Avance en materia de división de internos del fuero común y del fuero federal (comparativo entre 2009 y 2010)

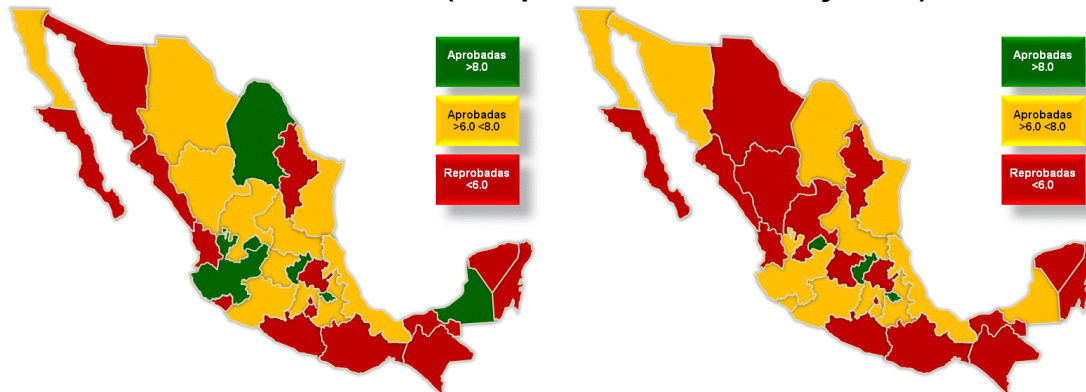


Fuente: Elaboración propia con información la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".
Nota: Mapa lado izquierdo corresponde al 2008 vs. 2009 y el del lado derecho al 2009 vs. 2010.

El sistema penitenciario tampoco ha logrado mejorar significativamente en materia de derechos humanos relacionados con la situación jurídica de los internos, es particular la separación de reclusos en procesados y sentenciados.

En 2008 y 2009 la calificación promedio en materia de separación de reos en procesados y sentenciados fue de 5.95 en ambos casos. En 2009, solamente 17 de las 32 entidades obtuvieron una calificación aprobatoria (mayor de 6.0) mientras que las 15 restantes estuvieron reprobadas en este rubro.

Mapa 5.3. Calificación en materia de separación de reclusos en procesados y sentenciados (comparativo entre 2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia con información la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".
 Nota: Mapa lado izquierdo corresponde al 2009 y el del lado derecho al 2010.

En cuanto a los avances y retrocesos registrados, el DNSP reporta que 12 entidades retrocedieron en 2009 con respecto al 2008, mientras que para 2010 esta cifra se incrementó, 17 entidades retrocedieron con respecto a su calificación de 2009.

Mapa 5.4. Avance en materia de separación de reclusos en procesados y sentenciados (comparativo entre 2009 y 2010)

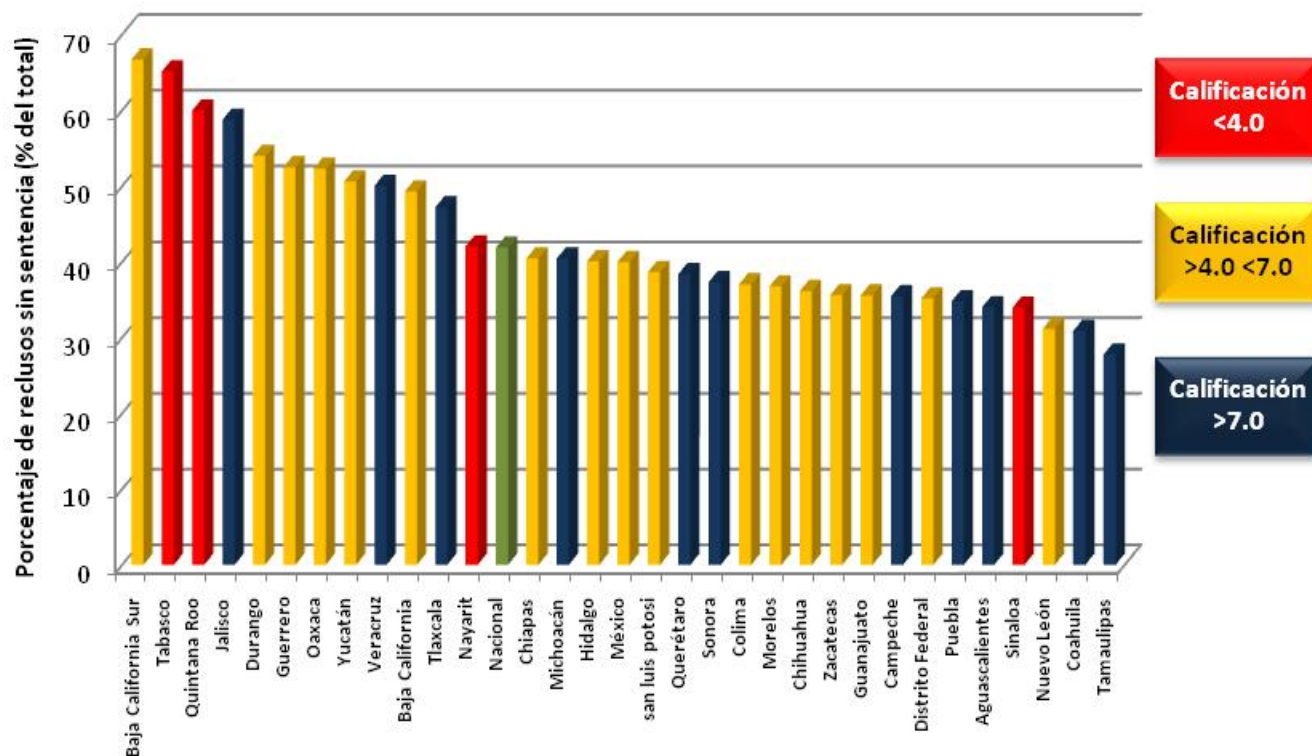


Fuente: Elaboración propia con información la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".
 Nota: Mapa lado izquierdo corresponde al 2008 vs. 2009 y el del lado derecho al 2009 vs. 2010.

El incumplimiento de la norma de separar internos en proceso de los sentenciados, se volvió preocupante en 2009 y se agravó en 2010. El reporte también muestra que las entidades con porcentajes mayores de internos sin sentencia, son a su vez, aquellas que presentan las peores calificaciones en materia de separación por fuera.

En la siguiente gráfica se puede apreciar la relación que hay entre el porcentaje de internos procesados y la calificación de la CNDH en materia de separación de reclusos en procesados y sentenciados.

Gráfica 5.5. Relación entre porcentaje de procesados y calificación en materia de separación de reclusos en procesados y sentenciados



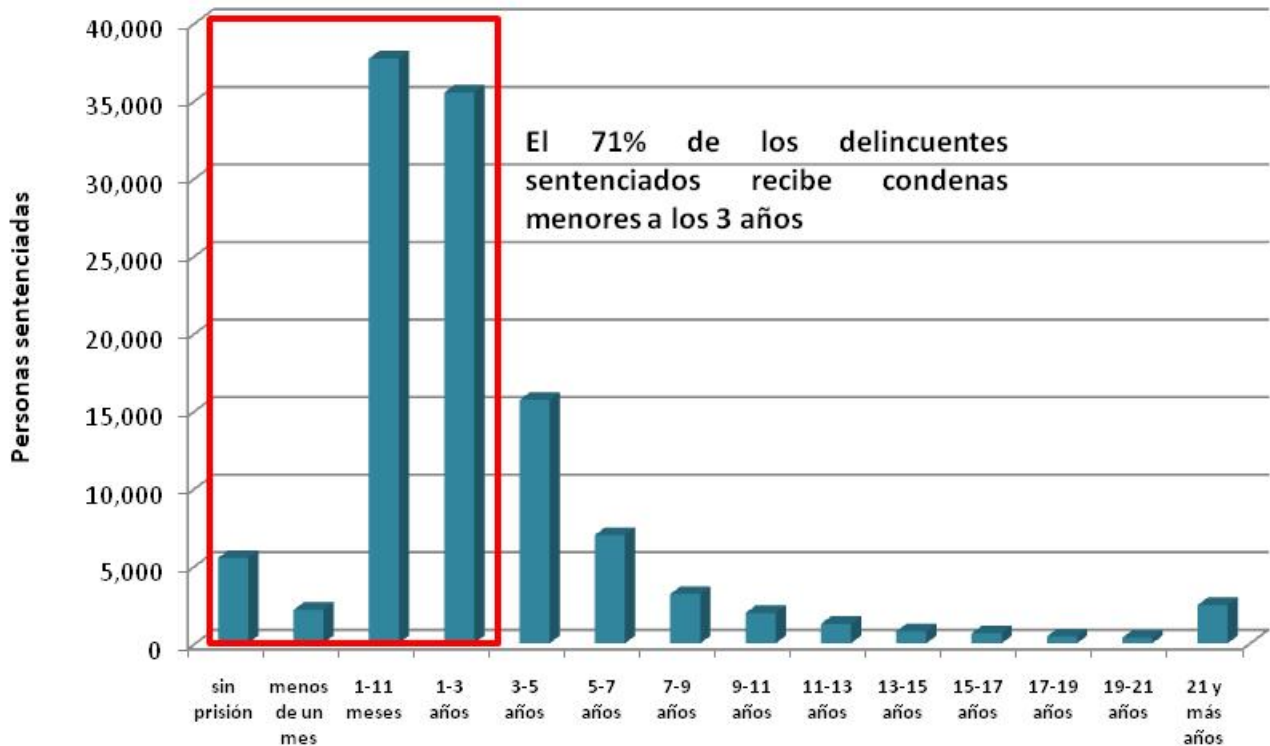
Fuente: Elaboración propia con información de la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2009".

Además, se estima que en promedio los presuntos delincuentes pasan 11 meses en prisión antes de que se les dicte sentencia. La gran mayoría (71%) de los delincuentes reciben sentencias condenatorias menores a los 3 años de prisión.⁹⁴

Esta situación pone de relieve la urgente necesidad de mejorar y fortalecer de manera conjunta y articulada tanto el sistema de procuración e impartición de justicia como el penitenciario y de reinserción social.

⁹⁴ Guillermo Zepeda Lecuona, 2010.

Gráfica 5.6. Sentencias condenatorias: tiempo en prisión



Fuente: Elaboración propia con información la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal de la SSPF; Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social; y las Direcciones de Prevención y Readaptación Social de los estados.

A lo largo del país, los penales presentan condiciones de autogobierno, violaciones a los derechos humanos de los internos y sus familias, la incapacidad para separar delincuentes peligrosos de delincuentes comunes, lo que desemboca en la difusión de prácticas criminales.

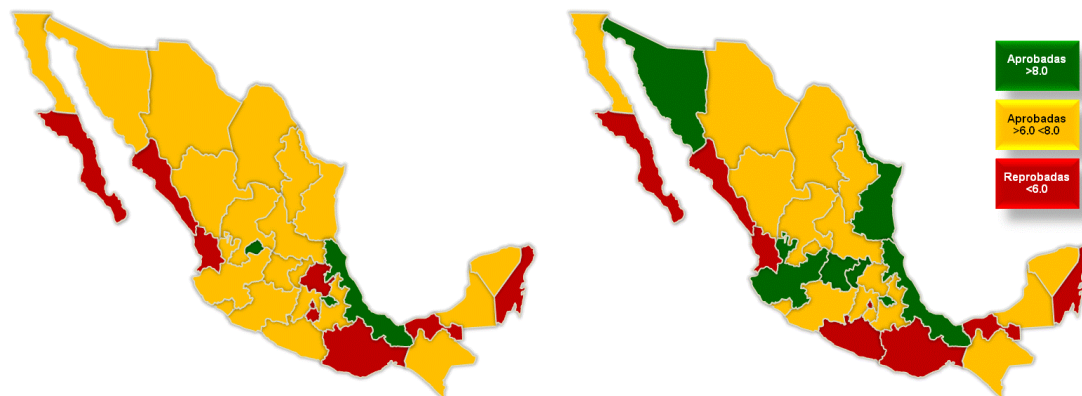
En cuanto al respeto a los derechos humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión, se puede observar que en la mayoría de las entidades federativas han mejorado en este rubro. Sin embargo, aún existen violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los internos, lo que inhibe una adecuada reinserción social.

En lo que se refiere a la atención integral (social, médica, psicológica y psiquiátrica) de los internos para garantizar una estancia digna y segura en prisión, el Diagnóstico de la CNDH indica que durante 2009, 8 entidades federativas están reprobadas en este rubro (calificación menor a 6.0), mientras que tan sólo 3 de ellas obtuvieron una calificación aprobatoria mayor a 8.0, el resto de las entidades (21) obtuvieron una calificación aprobatoria en un rango de 6.0 a 8.0.

Durante el 2010, la evaluación de la CNDH nos muestra que algunas entidades federativas mejoraron su calificación en cuanto a la atención integral de internos. Durante ese año, 7 entidades federativas obtuvieron una calificación superior a 8.0, sin embargo, siguen siendo la mayoría de las entidades que obtiene calificaciones

inferiores a 8.0 y nuevamente 8 son las entidades que obtienen una calificación reprobatoria en este rubro.

Mapa 5.5. Calificación en materia de atención integral (comparativo entre 2009 y 2010)

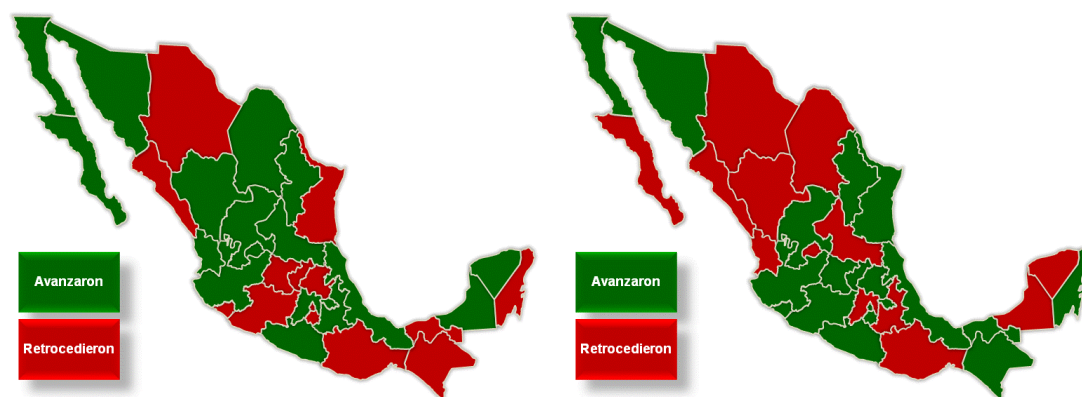


Fuente: Elaboración propia con información la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".
Nota: Mapa lado izquierdo corresponde al 2008 vs. 2009 y el del lado derecho al 2009 vs. 2010.

En cuanto a los avances que se registran respecto a la evaluación en materia de atención integral del año anterior, se puede observar que en 2009, 14 de las 32 entidades registran retrocesos respecto a la evaluación de 2008, mientras 18 fueron las entidades que tuvieron un avance en la calificación de atención integral a internos respecto del año 2008. Para 2010, las calificaciones mejoran un poco en este rubro de atención integral a internos, con 13 entidades que retrocedieron en la calificación.

Estos pequeños avances nos pueden dar una muestra de que, si bien se está tratando de mejorar las condiciones de atención integral dentro de los centros penitenciarios, aún falta mucho por hacer.

Mapa 5.6. Avance en materia de atención integral (comparativo entre 2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia con información la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".
Nota: Mapa lado izquierdo corresponde al 2008 vs. 2009 y el del lado derecho al 2009 vs. 2010.

Por otro lado, en cuanto a limitar las actividades delictivas de los internos hacia la sociedad, aún falta mucho por hacer. Por ejemplo, el Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A.C. ha documentado que al menos 916 bandas extorsionadoras operan desde los penales, lo que demuestra que el sistema penitenciario aún no garantiza la protección a la sociedad ni la reinserción social de los internos.

Los avances en la instalación de inhibidores de señal del espectro radioeléctrico (para inhibir la recepción de señales a teléfonos celulares y radios y evitar que éstos sean potencialmente utilizados para extorsionar o coordinar otras acciones delictivas) en los penales también ocurren de manera muy lenta. En el Quinto Informe de Gobierno del Presidente de la República se indica que en 2009 tan sólo 22 instalaciones penitenciarias contaban con estos sistemas, y que en el 2011 el número de instalaciones aumentó a 60, es decir, únicamente 13.95% de los 430 centros penitenciarios que hay en el país cuentan con inhibidores de señales.

Es imperante la necesidad de avanzar en este rubro, principalmente para impedir que los presuntos delincuentes sigan cometiendo delitos desde las cárceles.

Otra evidencia del incumplimiento de las funciones primarias de los penales, es la frecuencia y magnitud de las fugas masivas registradas en diversos centros penitenciarios. Estos hechos ponen de manifiesto la alta corrupción y otras deficiencias institucionales de este sistema.

- Cieneguillas, Zacatecas (53 reos, mayo 2009).
- Reynosa, Tamaulipas (17 reos, 14 de ellos federales, octubre 2008; 85 reclusos, septiembre 2010; y 17 reos se fugan por túnel, mayo 2011).
- Matamoros, Tamaulipas (41 reos, marzo 2010; 12 reos abril 2011;).
- Gómez Palacio, Durango (5 reos federales, salían con consentimiento de las autoridades para cometer crímenes por encargo utilizando armas de custodios, la PGR investiga al Director, al Jefe de Seguridad y a 11 custodios por su presunta participación, julio 2010).
- Nuevo Laredo, Tamaulipas (141 reos, diciembre de 2010, la fuga masiva más grande que hasta la fecha se ha registrado).
- Cancún, Quintana Roo (5 reos, 6 de enero 2011).
- Culiacán, Sinaloa (4 reos entre enero y marzo 2011).
- Aquiles Serdán, Chihuahua (12 reos, 17 de enero 2011, 5 de ellos han sido recapturados).

Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNIP)⁹⁵

La SSP Federal reporta que hasta mayo de 2010 sólo el 25% de los reos estaban registrados en el RNIP que es parte de la Plataforma México. A mayo de 2010, los

⁹⁵ El RNIP está integrado por una base de datos con el padrón de expedientes técnicos y jurídicos de internos, contando con las biometrías, media filiación y señas particulares de los mismos, así como con un módulo de visitas que permiten el cruce de información con el SUIC.

CEFERESOS y estados de Chiapas, Tlaxcala y Nuevo León ya estaban operando el RNIP y otros cuatro estados se encontraban en proceso de integración.⁹⁶ Esta información es crítica ante la posibilidad de más fugas.

En el Quinto Informe de Labores de la SSPF se indica que el RNIP se implementó en 22 estados el modulo que permite la actualización en línea de los datos de la población penitenciaria en coordinación con la ODAPRS y el Sistema Penitenciario.

Para avanzar en la recolección de información del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPSP) y el RNIP, la SSPF entregó 110 equipos para registros biométricos (78 para el RNIP y 32 para el RNPSP), financiados con recursos de la Iniciativa Mérida. Con estos equipos se dota a los estados con instrumentos tecnológicos para el procesamiento e impresión, toma fotográfica, toma de huellas dactilares y toma de voz, para que posteriormente estos registros puedan ser ingresados a la Plataforma México.⁹⁷

En el informe del seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) se reporta que las 32 entidades federativas han incorporado al Sistema Único de Información Criminal (SUIC) información sobre los reclusos. Sin embargo no todas las entidades mantienen esta información actualizada. En cuanto al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (custodios), 25 entidades federativas mantienen sus información actualizada en 90 días o menos, 7 de ellas reportan información actualizada a más de 90 días.⁹⁸

Instalaciones penitenciarias

Con la finalidad de abatir el problema de la sobrepoblación penitenciaria, así como la separación de reos por fuero y en sentenciados y procesados, el Gobierno Federal ha anunciado la construcción de 12 nuevos penales en el mediano plazo (de los cuales 3 se iniciaron en 2011).

El Subsecretario del Sistema Penitenciario señaló que para el 2011 se pondrían en marcha nuevas instalaciones; 5 centros estatales (Guasave, Sinaloa; Monclova, Coahuila; Huimanguillo, Tabasco; El Rincón, Nayarit; y Papantla, Veracruz) se convertirán en federales este año. Hasta junio de 2011 los avances son los siguientes:

- En abril de 2011 inició operaciones el CEFERESO 6 Sureste, ubicado en Huimanguillo, Tabasco, con capacidad instalada para 480 internos.
- En junio de 2011 inició operaciones el CEFERESO en Guasave, Sinaloa, un centro para población varonil sentenciada, con capacidad inicial para 600 internos.
- El CEFERESO en Papantla, Veracruz, será el primer complejo penitenciario del país con cuatro niveles de seguridad: baja, media, máxima y súper máxima, incluido un módulo para secuestradores y se destinará para internos sentenciados.

⁹⁶ CNSP, Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, junio de 2010.

⁹⁷ SSPF, Boletín de prensa no. 497. México, D.F., 7 de septiembre de 2011.

⁹⁸ SESNSP, abril de 2011.

Profesionalización del personal del Sistema Penitenciario

En el marco del Nuevo Modelo Penitenciario, se establece el servicio profesional de carrera penitenciaria como eje básico para impulsar la capacitación del personal penitenciario y brindar oportunidades de desarrollo.

En la XXVIII sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (03/06/10), se aprueba la creación de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (inició sus operaciones en mayo de 2009, con un esquema de formación teórico-práctico para el personal del sistema).

La creación de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria de Xalapa, Veracruz para la capacitación del personal del sistema penitenciario ha tenido como resultado una cobertura de profesionalización de 504 custodios, 255 técnicos y se han realizado 872 evaluaciones de control de confianza.

A nivel federal se han capacitado a 650 custodios de un total de 1,871. A nivel estatal solamente se han capacitado 159 custodios, no se cuenta con la cifra total que hay en las entidades federativas (cifras de 2009).

A partir de 2009 y hasta diciembre de 2010, la Academia ha reclutado a 14,884 aspirantes, de los cuales únicamente el 11% ha acreditado conocimientos y capacidades para incorporarse al Sistema Penitenciario Federal, los aspirantes restantes que no pudieron incorporarse por no haber acreditado las evaluaciones correspondientes.

Hasta diciembre de 2010, han egresado de la Academia Nacional de 1,678 nuevos elementos (incluida la 13ª generación) en año y medio. De ellos 633 con perfil en seguridad y custodia, 571 técnicos penitenciarios y 474 administrativos, se han incorporado al sistema penitenciario federal.

A enero de 2011, se tienen 14 generaciones de personal penitenciario profesionalizado en la Academia Nacional (custodios y técnicos).

La 15ª generación integrada por 190 cadetes, inició en enero de 2011 su curso básico de entrenamiento penitenciario en la Academia Nacional. Se pretende lograr la gran meta de capacitar a 3 mil elementos a nivel nacional, al término de la presente administración. Esta cifra es el estimado de elementos que se requieren para atender la demanda de personal de todos los centros penitenciarios federales.

Con el apoyo de la Iniciativa Mérida, hasta diciembre de 2010 se ha entrenado y certificado a más de 160 instructores. Además, se ha brindado entrenamiento especializado a 72 funcionarios penitenciarios en el sistema para clasificación de internos. En enero de 2011 inició el curso de la 7ª generación de instructores penitenciarios en la Academia Correccional de Nuevo México, E.E.U.U. En marzo de 2011, la 8ª generación de instructores penitenciaros inició su curso de capacitación en esta misma Academia.

En enero de 2011 se inició la primera fase del programa de rehabilitación y atención de adicciones en 5 Centros Penitenciarios Federales.⁹⁹

5.5 ¿Por qué impulsar esta propuesta?

- i. El sistema penitenciario mexicano no cumple con sus funciones primarias:
 - a. Permite la delincuencia en el interior y exterior de los penales.
 - b. Está sujeto a fugas frecuentes.
 - c. Permite la corrupción y violación de los derechos humanos de los internos.
 - d. No fomenta de manera eficaz la reinserción social.
- ii. Los penales en la práctica se han utilizado como centros de reclutamiento para la delincuencia organizada y como espacios para perfeccionar competencias delictivas.
- iii. Algunos penales funcionan bajo regímenes de autogobierno reforzando la corrupción y la violación de derechos.
- iv. Hay evidentes problemas de infraestructura que se manifiestan en la sobrepoblación y el hacinamiento.
- v. Muchas cárceles no garantizan condiciones de seguridad y son “bombas de tiempo” para la sociedad, los reclusos y los propios reclusos.
- vi. Contar con un sistema que vele por una verdadera reinserción social, permitirá que los internos se reincorporen a la vida productiva.

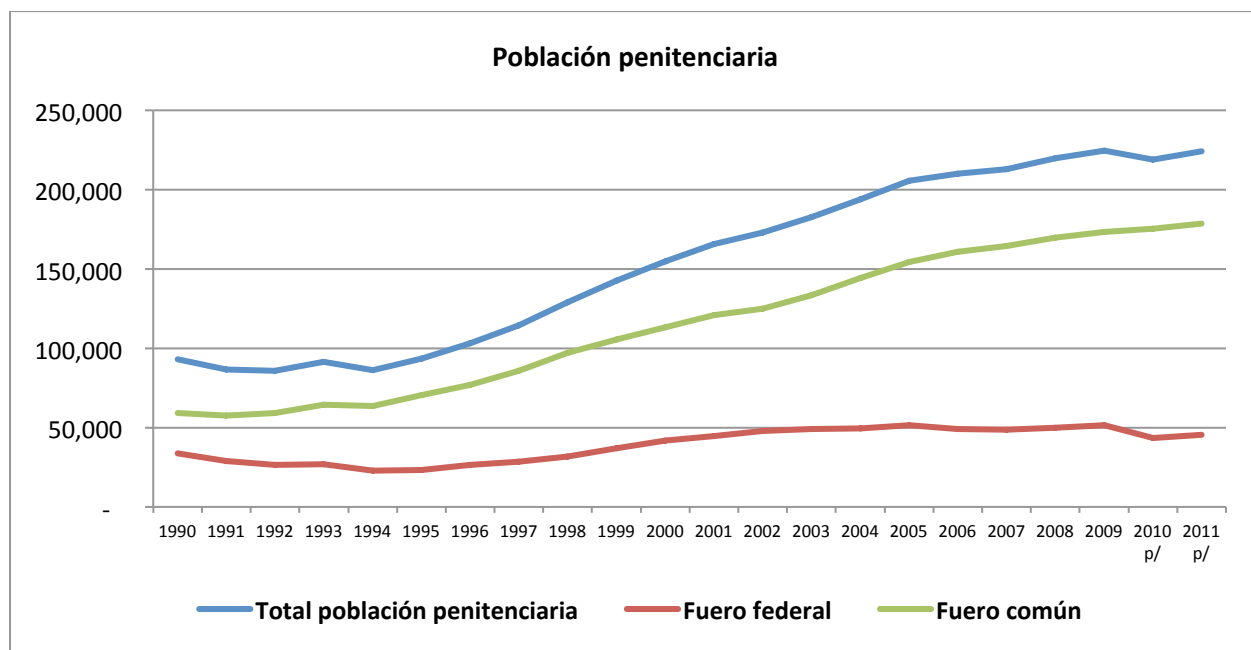
⁹⁹ Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

Anexos propuesta 5

Año	Total de espacios disponibles	Población penitenciaria	Sobrepoblación penitenciaria absoluta
1990	61,173	93,119	31,946
1991	72,872	86,655	13,783
1992	80,969	85,712	4,743
1993	86,065	91,364	5,299
1994	88,071	86,326	- 1,745
1995	91,422	93,574	2,152
1996	97,565	103,262	5,697
1997	99,858	114,341	14,483
1998	103,916	128,902	24,986
1999	108,808	142,800	33,992
2000	121,135	154,765	33,630
2001	134,567	165,687	31,120
2002	140,415	172,888	32,473
2003	147,809	182,530	34,721
2004	154,825	193,889	39,064
2005	159,628	205,821	46,193
2006	164,929	210,140	45,211
2007	165,970	212,841	46,871
2008	171,437	219,754	48,317
2009	173,060	224,749	51,689
2010 p/	181,876	219,027	37,151
2011 p/	184,193	224,246	40,053

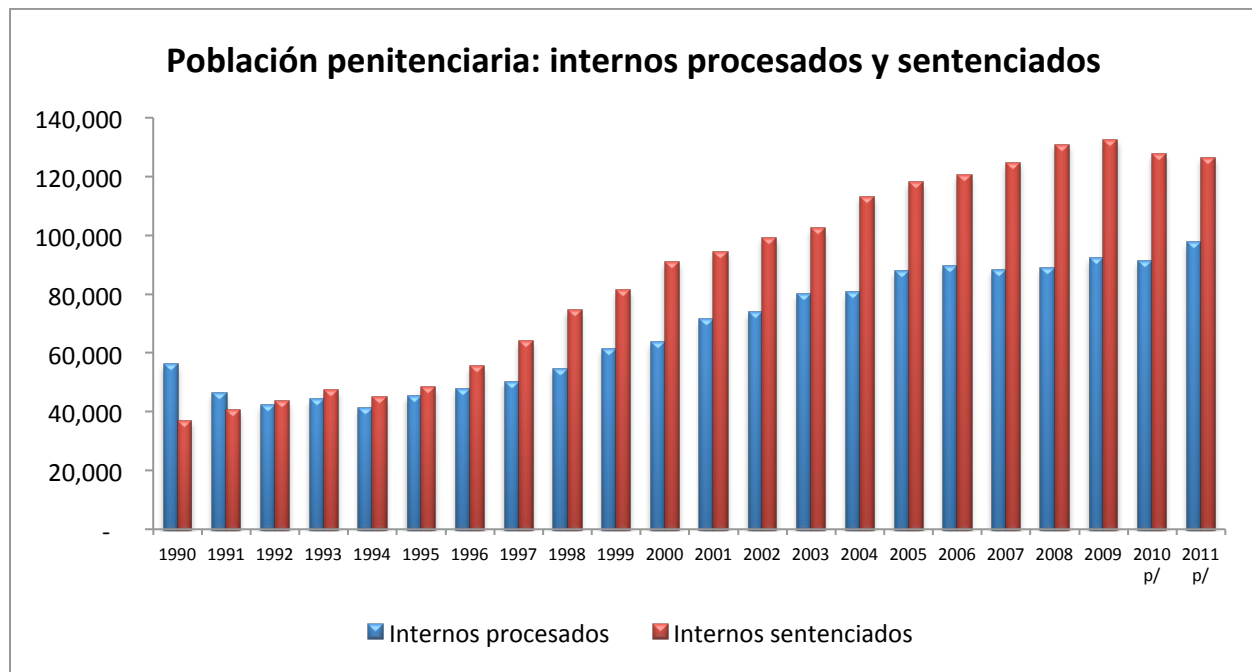
Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.
p/ Cifras preliminares. Para el 2011 datos hasta el mes de junio.

Año	Total población penitenciaria	Fuero Federal	Fuero común
1990	93,119	33,779	59,340
1991	86,655	29,072	57,583
1992	85,712	26,554	59,158
1993	91,364	27,012	64,352
1994	86,326	22,747	63,579
1995	93,574	23,286	70,288
1996	103,262	26,341	76,921
1997	114,341	28,441	85,900
1998	128,902	31,852	97,050
1999	142,800	37,119	105,681
2000	154,765	41,647	113,118
2001	165,687	44,594	121,093
2002	172,888	47,776	125,112
2003	182,530	49,160	133,370
2004	193,889	49,618	144,271
2005	205,821	51,471	154,350
2006	210,140	49,217	160,923
2007	212,841	48,566	164,275
2008	219,754	49,918	169,836
2009	224,749	51,369	173,380
2010 p/	219,027	43,622	175,405
2011 p/	224,246	45,551	178,695



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.
p/ Cifras preliminares. Para el 2011 datos hasta el mes de junio.

Año	Internos procesados	Internos sentenciados
1990	56,193	36,926
1991	46,258	40,397
1992	42,194	43,518
1993	44,045	47,319
1994	41,377	44,949
1995	45,272	48,302
1996	47,874	55,388
1997	50,255	64,086
1998	54,403	74,499
1999	61,424	81,376
2000	63,724	91,041
2001	71,501	94,186
2002	73,685	99,203
2003	80,134	102,396
2004	80,661	113,228
2005	87,844	117,977
2006	89,601	120,539
2007	88,136	124,705
2008	88,935	130,819
2009	92,311	132,438
2010 p/	91,297	127,730
2011 p/	97,802	126,444

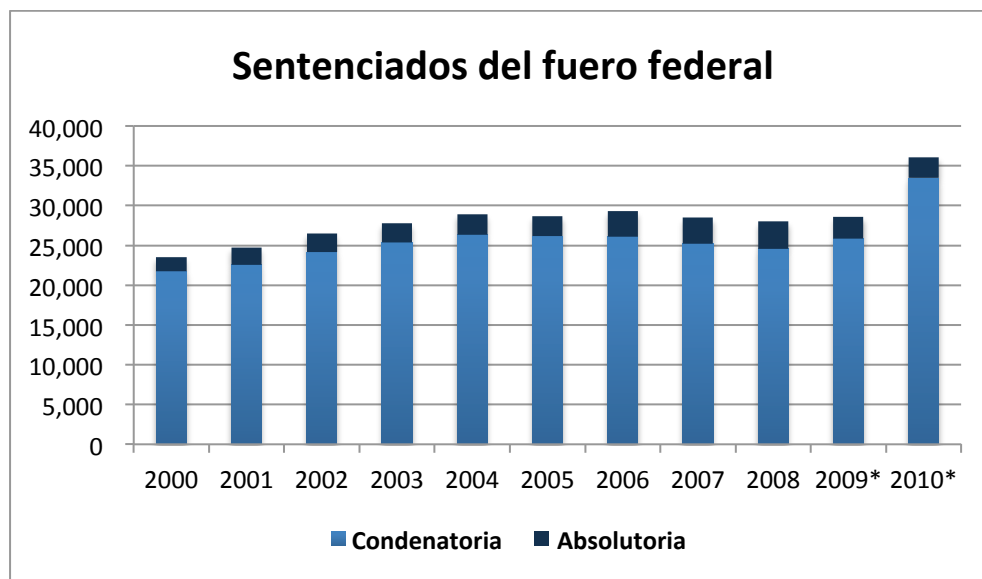


Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.
p/ Cifras preliminares. Para el 2011 datos hasta el mes de junio.

Año	Sentenciados	Fuero Federal	Condenatoria	Absolutoria	Fuero Común	Condenatoria	Absolutoria	Total de sentencias condenatorias	Total sentencias absolutorias
2000	141,725	23,544	21,707	1,837	118,181	100,875	17,306	122,582	39,013
2001	147,813	24,742	22,568	2,174	123,071	105,429	17,642	127,997	40,210
2002	152,260	26,501	24,142	2,359	125,759	108,232	17,527	132,374	41,669
2003	158,801	27,796	25,350	2,446	131,005	114,612	16,393	139,962	41,743
2004	166,397	28,940	26,342	2,598	137,457	120,552	16,905	146,894	43,247
2005	168,218	28,694	26,163	2,531	139,524	122,908	16,616	149,071	42,779
2006	162,989	29,300	26,101	3,199	133,689	117,826	15,863	143,927	41,964
2007	163,910	28,464	25,226	3,238	135,446	120,220	15,226	145,446	40,452
2008	162,231	28,010	24,555	3,455	134,221	119,492	14,729	144,047	39,284
2009*	154,964	28,598	25,808	2,790	124,575	111,252	13,323	137,060	39,131
2010*	156,401	36,084	33,452	2,632	117,990	105,194	12,796	138,646	46,248

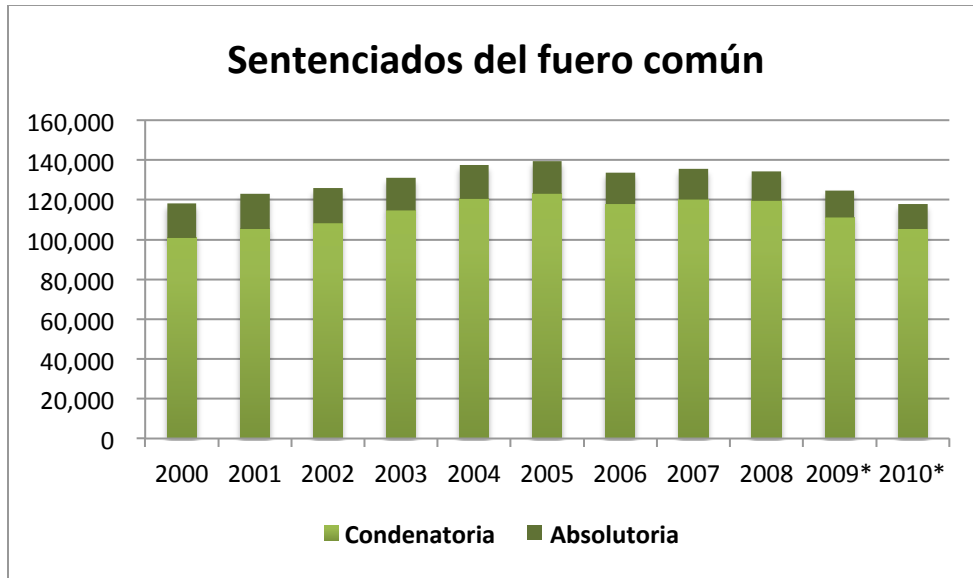
Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

*El total de las sentencias no coincide con el total de sentenciados debido a que no están contemplados aquellos casos en donde hubo sobreseimiento.



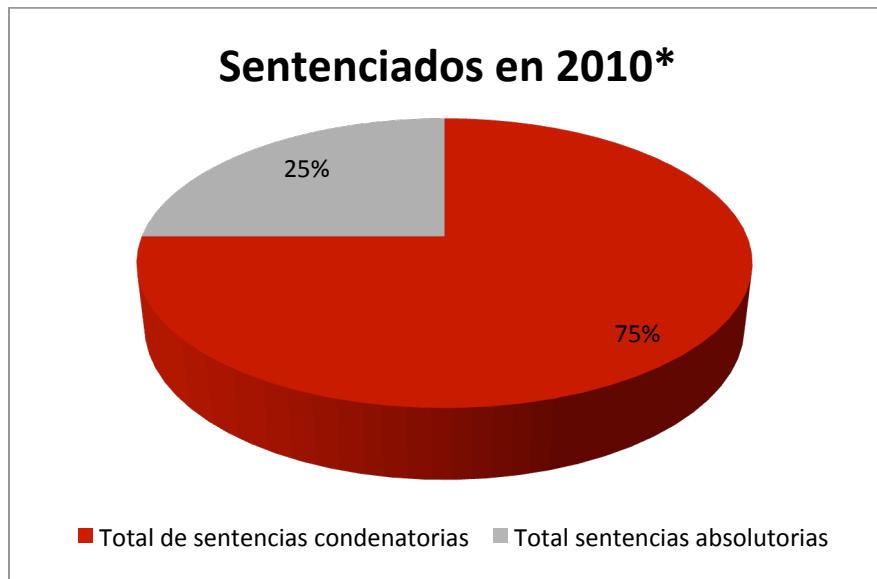
Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

*El total de las sentencias no coincide con el total de sentenciados debido a que no están contemplados aquellos casos en donde hubo sobreseimiento.



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

*El total de las sentencias no coincide con el total de sentenciados debido a que no están contemplados aquellos casos en donde hubo sobreseimiento.



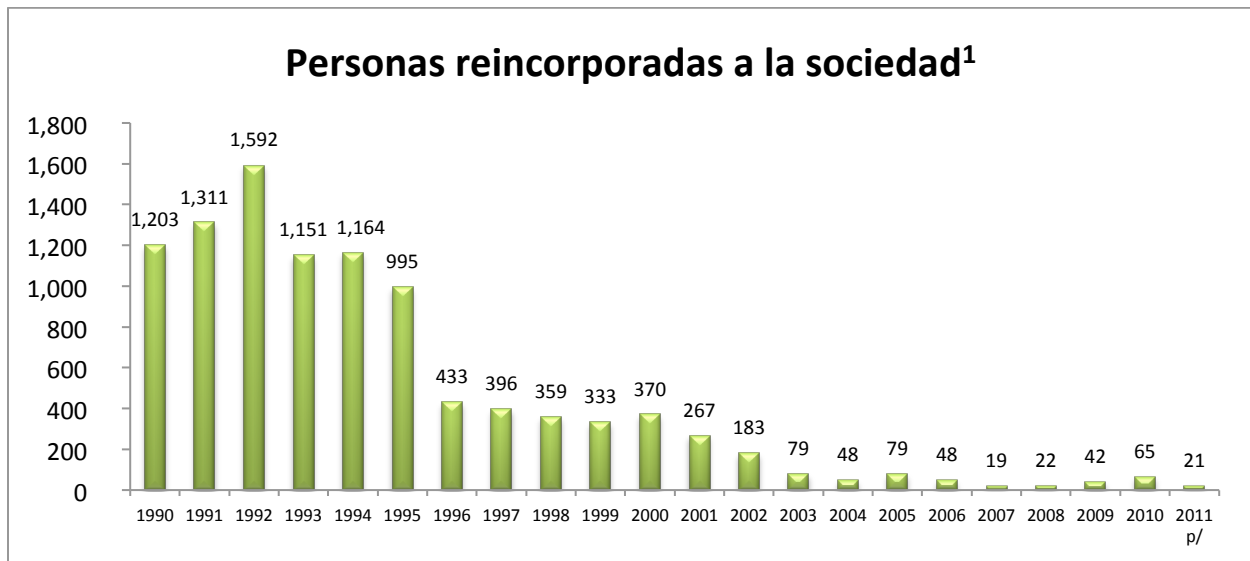
Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

*El total de las sentencias no coincide con el total de sentenciados debido a que no están contemplados aquellos casos en donde hubo sobreseimiento.

Personas reincorporadas a la sociedad	
Año	Personas
1990	1,203
1991	1,311
1992	1,592
1993	1,151
1994	1,164
1995	995
1996	433
1997	396
1998	359
1999	333
2000	370
2001	267
2002	183
2003	79
2004	48
2005	79
2006	48
2007	19
2008	22
2009	42
2010	65
2011 p/	21

Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

1/Se refiere a personas liberadas que ocuparon un puesto de trabajo a través de la Dirección de Reincorporación Social, adscrito al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social
p/ Cifras preliminares al mes de junio.



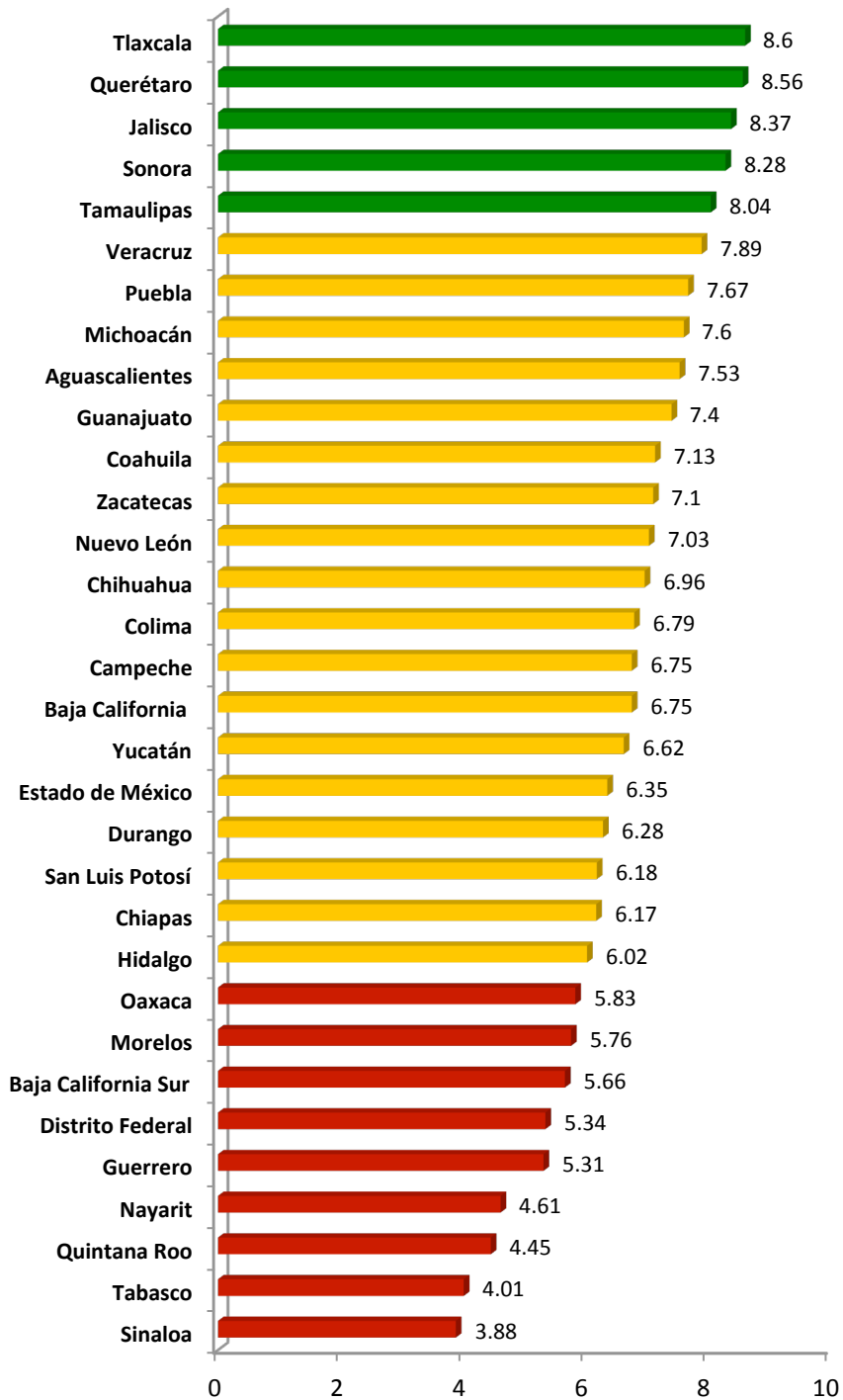
Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

1/Se refiere a personas liberadas que ocuparon un puesto de trabajo a través de la Dirección de Reincorporación Social, adscrito al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social
p/ Cifras preliminares al mes de junio.

CALIFICACIÓN GLOBAL DE LA CNDH AL SISTEMA PENITENCIARIO								
Lugar 2010	Entidad Federativa	2006	2007	2008	2009	2010	2008 vs. 2009	2009 vs. 2010
1	Tlaxcala	5.76	6.65	7.45	8.31	8.6	↗	↗
2	Querétaro	6.39	7.44	7.79	7.52	8.56	↘	↗
3	Jalisco	7.08	6.88	7.65	7.96	8.37	↗	↗
4	Sonora	5.29	6.64	7.11	7.55	8.28	↗	↗
5	Tamaulipas	5.66	7	7.58	7.75	8.04	↗	↗
6	Veracruz	6.04	7.58	7.13	7.92	7.89	↗	↘
7	Puebla	7.25	7.78	7.78	7.82	7.67	↗	↘
8	Michoacán	S/C	5.83	6.82	7.14	7.6	↗	↗
9	Aguascalientes	6.61	6.35	6.9	8.47	7.53	↗	↘
10	Guanajuato	6.88	7.08	7.07	7.11	7.4	↗	↗
11	Coahuila	6.06	7.49	8.39	8.29	7.13	↘	↘
12	Zacatecas	6.88	7.2	7.07	7.21	7.1	↗	↘
13	Nuevo León	7.27	7.25	6.69	7.03	7.03	↗	=
14	Chihuahua	7.69	7.53	7.44	7.3	6.96	↘	↘
15	Colima	5.61	6.16	7.34	6.78	6.79	↗	↗
16	Baja California	5.99	6.23	6.37	6.68	6.75	↗	↗
17	Campeche	6.31	6.66	6.48	6.7	6.75	↗	↗
18	Yucatán	5.28	6.26	6.01	6.46	6.62	↗	↗
19	Estado de México	6.27	6.59	6.49	6.39	6.35	↘	↘
20	Durango	5.97	7.52	8.22	6.16	6.28	↘	↗
21	San Luis Potosí	4.17	5.57	7.17	7.07	6.18	↘	↘
22	Chiapas	5.69	5.24	5.98	5.92	6.17	↘	↗
23	Hidalgo	5.57	5.76	5.63	5.81	6.02	↗	↗
24	Oaxaca	S/C	5.64	5.41	5.56	5.83	↘	↗
25	Morelos	S/C	5.79	5.85	5.11	5.76	↗	↗
26	Baja California Sur	5.62	4.43	4.68	5.46	5.66	↗	↗
27	Distrito Federal	S/C	5.75	4.85	3.72	5.34	↘	↗
28	Guerrero	5.4	3.95	4.61	4.56	5.31	↘	↗
29	Nayarit	5.68	5.45	4.79	5.34	4.61	↗	↘
30	Quintana Roo	5.67	5.93	5.86	4.45	4.45	↘	=
31	Tabasco	3.84	4.48	4.03	4.11	4.01	↘	↘
32	Sinaloa	3.72	3.01	3.72	3.73	3.88	↗	↗
	Nacional	5.92	6.22	6.45	6.48	6.59	↗	↗

Fuente: Tomado de la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".

Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010: Calificación por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con información la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".

DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON LA SITUACION JURIDICA DE LOS INTERNOS								
DIVISION DE INTERNOS DEL FUERO COMUN Y DEL FUERO FEDERAL								
Lugar 2010	Entidad Federativa	2006	2007	2008	2009	2010	2008 vs. 2009	2009 vs. 2010
1	Tlaxcala	2.83	5.03	6.45	6.2	8.32	↘	↗
2	Coahuila	6.63	8.35	9.47	9.06	7.94	↘	↘
3	Campeche	8.43	7.45	8.06	8.05	7.93	↘	↘
4	Aguascalientes	2.43	6.89	6.08	6.97	7.66	↗	↗
5	Tamaulipas	5.05	5.96	6.84	7.19	7.56	↗	↗
6	Jalisco	3.86	4.22	6.81	7.52	7.26	↗	↘
7	Querétaro	3.8	1.63	3.66	5.26	6.75	↗	↗
8	Veracruz	2.77	6.32	4.83	5.49	6.62	↗	↗
9	Sinaloa	1.76	1.76	1.79	6.23	6.57	↗	↗
10	Puebla	1.46	5.09	0	6.32	6.34	↗	↗
11	Baja California	4.42	4.69	5.78	4.72	6.31	↘	↗
12	Nuevo León	2.48	2.94	6.35	5.63	6.27	↘	↗
13	Michoacán	S/C	3.1	3.1	2.23	6.01	↘	↗
14	Zacatecas	6.13	4.84	6.27	6.16	5.33	↘	↘
15	Sonora	2.77	3.76	3.27	3.22	5.15	↘	↗
16	Chihuahua	5.59	6.35	6.79	6.44	5.12	↘	↘
17	Morelos	S/C	2.92	4.88	4	4.59	↘	↗
18	Guerrero	4.46	1.68	1.65	1.62	4.37	↘	↗
19	San Luis Potosí	2.49	3.73	6.66	7.03	4.34	↗	↘
20	Durango	2.33	5.36	6.54	5.89	4.27	↘	↘
21	Chiapas	2.78	2.02	3.84	3.89	3.97	↗	↗
22	Baja California Sur	3.45	3.24	4.05	4.88	3.93	↗	↘
23	Guanajuato	4.2	3.17	3.24	2.86	3.92	↘	↗
24	Colima	0	7.43	6.92	0.83	3.9	↘	↗
25	Yucatán	3.36	4.06	4.57	3.07	3.52	↘	↗
26	Estado de México	2.85	3.84	3.81	3.93	3.33	↗	↘
27	Quintana Roo	2.73	3.87	4.21	4.47	2.71	↗	↘
28	Oaxaca	S/C	3.57	2.84	2.28	2.54	↘	↗
29	Hidalgo	2.76	2.27	2.69	2.86	1.95	↗	↘
30	Tabasco	1.24	1.25	0.75	1.66	1.75	↗	↗
31	Distrito Federal	S/C	0	0	0.4	1.6	↗	↗
32	Nayarit	2.87	1.65	1.04	2.97	1.04	↗	↘
	Nacional	3.43	4.01	4.48	4.67	4.96	↗	↗

Fuente: Tomado de la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".

DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON LA SITUACION JURIDICA DE LOS INTERNOS								
SEPARACION DE RECLUSOS EN PROCESADOS Y SENTENCIADOS								
Lugar 2010	Entidad Federativa	2006	2007	2008	2009	2010	2008 vs. 2009	2009 vs. 2010
1	Tlaxcala	6.43	6.75	8.65	9.29	9.13	↗	↘
2	Queretaro	6.43	8.66	9.34	8.43	8.78	↘	↗
3	Aguascalientes	4.7	5.66	6.73	9.12	8.33	↗	↘
4	Michoacán	S/C	6.25	5.2	6.16	7.92	↗	↗
5	Puebla	5.82	8.52	9.33	7.87	7.78	↘	↘
6	Campeche	7.14	7.63	7.83	8.04	7.66	↗	↘
7	Coahuila	6.84	8.72	9.15	8.73	7.65	↘	↘
8	Jalisco	6.17	4.97	8.05	8.23	7.65	↗	↘
9	Tamaulipas	5.34	6.73	7.11	6.95	7.56	↘	↗
10	Veracruz	4.45	6.72	5.38	7.9	7.56	↗	↘
11	Sonora	4.83	5.82	5.36	5.92	7.21	↗	↗
12	Colima	4.91	7.1	7.17	5.33	6.82	↘	↗
13	San Luis Potosí	4.8	5.71	7.29	7.41	6.65	↗	↘
14	Baja California	5.05	5.65	6.26	6.53	6.61	↗	↗
15	Estado de México	6.05	6.82	6.76	6.17	6.58	↘	↗
16	Morelos	S/C	4.17	6.33	4.59	6.56	↘	↗
17	Nuevo León	6.15	5.63	5.94	4.88	5.94	↘	↗
18	Yucatán	4.7	5.51	4.76	5.16	5.82	↗	↗
19	Guanajuato	7.02	6.74	5.77	6.02	5.75	↗	↘
20	Zacatecas	6.85	6.89	6.72	7.05	5.55	↗	↘
21	Chihuahua	7.14	7.93	7.25	6.83	5.51	↘	↘
22	Distrito federal	S/C	3	4.7	3.44	5.27	↘	↗
23	Oaxaca	S/C	4.44	3.92	5.01	5.1	↗	↗
24	Durango	5.39	8.06	8.37	6.37	4.75	↘	↘
25	Chiapas	3.56	2.42	4.16	4.79	4.74	↗	↘
26	Baja California Sur	4.47	3.58	3.62	5.07	4.66	↗	↘
27	Hidalgo	3.96	4	3.97	3.98	4.29	↗	↗
28	Guerrero	3.49	1.44	1.36	1.43	4.21	↗	↗
29	Sinaloa	2.43	2.58	3.19	3.79	3.83	↗	↗
30	Tabasco	2.65	2.47	4.43	3.08	2.65	↘	↘
31	Quintana Roo	2.42	3.28	4.32	4.32	2.32	↗	↘
32	Nayarit	2.76	2.55	2.18	2.67	1.57	↗	↘
	Promedio	5.07	5.51	5.96	5.96	6.01	=	↗

Fuente: Tomado de la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".

DERECHOS HUMANOS QUE GARANTIZAN UNA ESTANCIA DIGNA Y SEGURA EN PRISION								
ATENCIÓN INTEGRAL: SOCIAL, MEDICA, PSICOLOGICA Y PSIQUIATRICA								
Lugar 2010	Entidad Federativa	2006	2007	2008	2009	2010	2008 vs. 2009	2009 vs. 2010
1	Quéretaro	6.96	7.13	7.47	7.17	8.72	↘	↗
2	Tlaxcala	5.95	6.35	7.75	8.45	8.5	↗	↗
3	Tamaulipas	6.1	7.15	7.98	7.91	8.36	↘	↗
4	Veracruz	5.98	7.57	7.48	8.32	8.32	↗	↔
5	Jalisco	7.3	7.09	7.86	7.92	8.09	↗	↗
6	Sonora	5.33	7.16	7.34	7.6	8.04	↗	↗
7	Guanajuato	7.56	7.63	7.74	7.5	8.03	↘	↗
8	Zacatecas	6.29	7.25	7.34	7.6	7.84	↗	↗
9	Michoacán	S/C	6.28	6.11	7.11	7.74	↗	↗
10	Nuevo León	8.11	7.98	7.27	7.39	7.55	↗	↗
11	Puebla	7.19	7.62	7.19	7.85	7.55	↗	↘
12	Colima	7.43	7.86	7.16	6.71	7.3	↘	↗
13	Coahuila	5.41	7.21	7.52	7.91	7.3	↗	↘
14	Aguascalientes	7.13	6.08	7.22	8.43	7.04	↗	↘
15	Baja California	6.24	6.81	6.41	6.91	6.93	↗	↗
16	Campeche	6.47	7.18	6.7	6.74	6.73	↗	↘
17	San Luis Potosí	4.9	4.65	6.92	6.81	6.48	↘	↘
18	Estado de México	6.81	6.69	6.61	6.77	6.46	↗	↘
19	Yucatán	5.22	5.86	5.61	6.63	6.38	↗	↘
20	Morelos	S/C	5.74	5.93	4.97	6.38	↘	↗
21	Chihuahua	7.74	6.91	7.21	7.02	6.32	↘	↘
22	Hidalgo	5.25	5.02	5.03	5.91	6.3	↗	↗
23	Chiapas	5.59	5.27	6.18	6.01	6.03	↘	↗
24	Durango	5.26	7.69	6.56	6.91	6	↗	↘
25	Nayarit	7.18	6.42	5.77	5.93	5.4	↗	↘
26	Distrito Federal	S/C	4.2	3.5	3.1	5.17	↘	↗
27	Baja California Sur	4.26	2.95	4.43	5.77	5.14	↗	↘
28	Guerrero	4.9	4.26	5.07	4.4	5.11	↘	↗
29	Oaxaca	S/C	5.31	4.9	4.88	4.81	↘	↘
30	Quintana Roo	5.1	5.61	6.21	4.07	4.1	↘	↗
31	Tabasco	4.4	5.23	4.15	3.92	3.93	↘	↗
32	Sinaloa	2.65	2.42	2.8	2.63	2.53	↘	↘
	Nacional	6.03	6.21	6.36	6.48	6.58	↗	↗

Fuente: Tomado de la CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010".

6. Prevención de lavado de dinero y operación de los mercados negros

6.1 Objetivo general

Limitar el poder del crimen organizado debilitando su rentabilidad económica; es decir, disminuyendo su capacidad de ocultar el origen ilícito de los recursos y su capacidad para reinvertirlos en la economía formal. Lo anterior para evitar los costos sociales, los costos fiscales y las distorsiones en los mercados estratégicos asociados con los delitos.

6.2 Objetivos específicos

- i. Corresponde al gobierno federal:
 - a. Integrar un programa especial para la inteligencia orientada a la prevención del lavado de dinero y la operación de mercados negros.
 - b. Revisar prácticas actuales y analizar la factibilidad de implementar las nuevas recomendaciones del GAFI.
 - c. Aprovechar las facultades de todos los actores del gobierno federal que participan en el sistema de prevención de delitos, reacción, procuración y administración de justicia cuando se tenga evidencia de un ilícito vinculado al lavado de dinero.
- ii. Crear mecanismos que aseguren la participación, tanto de los gobiernos estatales, como de los organismos regulados, el sector privado y los actores sociales.
- iii. Incrementar la capacidad de vinculación con otros países y agencias internacionales encargadas de combatir el lavado de dinero.

6.3 Estrategias para implementar la propuesta

- i. El gobierno federal debe:
 - a. Mejorar la capacidad de las autoridades para detectar y resolver los casos sobre actividades sospechosas.
 - b. Mejorar los mecanismos federales de prevención, detección, denuncia y sanción.
 - c. Vincular la inteligencia fiscal y la financiera.
 - d. Crear un programa especial que vincule SHCP, PGR, CISEN y otros actores que constituya un verdadero sistema que opere de forma eficiente y según los más altos estándares internacionales en la materia.
 - e. Reforzar la regulación y transparencia del sistema financiero y el sistema de pagos con estándares internacionales.
- ii. A nivel estatal corresponde reforzar registros públicos, normas de extinción de dominio, registro de contratos de arrendamiento, protección contra la extorsión, el cobro de protección y el secuestro.

- iii. Incorporar a los empresarios, Organismos de la Sociedad Civil, iglesias, medios masivos y partidos políticos con programas que aseguren la corresponsabilidad, la denuncia y eviten transacciones con recursos ilícitos.

6.4 Situación actual/Avances más significativos

La experiencia internacional revela que el lavado de dinero tiene implicaciones profundas como: la distorsión de la economía e inestabilidad, el debilitamiento de la integridad de los mercados financieros, la pérdida de control de la política económica, la pérdida de ingresos públicos, los altos costos financieros, los riesgos derivados de la mala reputación que una nación puede crearse y sobre todo los costos sociales derivados de la transferencia de poder económico a los delincuentes.¹⁰⁰

Una primera limitante para la comprensión del problema en México, es la falta de información actualizada a nivel nacional. Los datos de carácter público, proceden principalmente de fuentes extranjeras. Ni la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía, el Banco de México, la Procuraduría General de la República ni la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, revelan una cifra precisa y justificada que permita cuantificar el problema.

Se estima que la mayoría de los recursos que se lavan en México están asociados al tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, según Edgardo Buscaglia, sólo la mitad del dinero del crimen organizado proviene de las drogas.¹⁰¹

México es un país de tránsito, pero además es un productor de drogas importante, principalmente de marihuana, metanfetaminas y en menor medida cultivo de amapola para producir heroína. Inclusive, recientemente, y sobre todo en algunas zonas focalizadas, se está convirtiendo en un mercado importante –Michoacán, Guerrero y el llamado triángulo dorado formado por Sinaloa, Chihuahua y Durango.

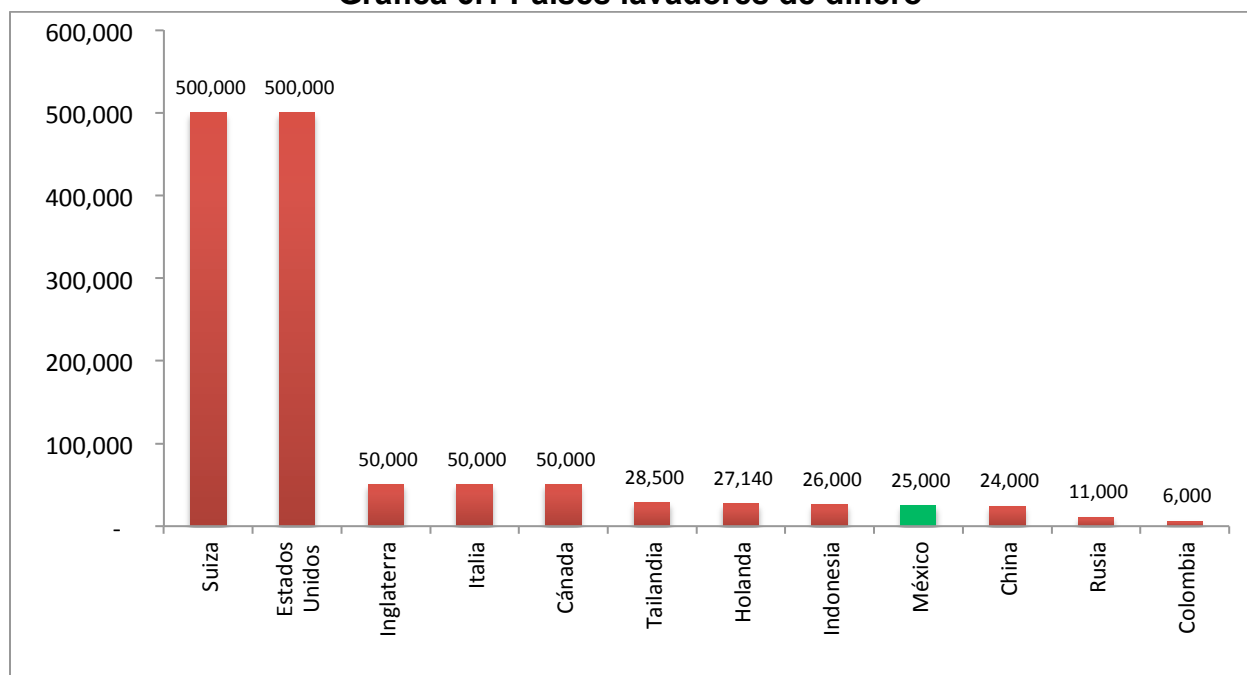
Hay carteles muy poderosos involucrados en la producción y tráfico de drogas, incluyendo los cargamentos de cocaína que provienen de Suramérica y que se dirigen hacia estados Unidos y Europa, los cuales son los dos principales mercados de consumo. Bajo este contexto, México es vulnerable al lavado de dinero asociado al tráfico y consumo de drogas ilícitas. La complejidad del lavado de dinero en México ha aumentado en la medida que las organizaciones criminales se expanden y desarrollan nuevos métodos para blanquear sus recursos ilícitos.¹⁰²

¹⁰⁰ Viridiana Ríos señala que “...El negocio de las drogas en México podría estar caracterizado por un billón de dólares de esta industria ilegal que produce y transporta marihuana, cocaína y heroína hacia Estados Unidos. Estimar las ganancias de esta industria es complejo principalmente por las diferencias regionales de precios y la calidad final del producto, discriminación de precios y la poca disponibilidad de información acerca de la distribución de las ganancias.” p. 6 en “*Evaluating the economic impact of drug traffic in Mexico*”. (traducido al español por los autores)

¹⁰¹ Las organizaciones criminales han diversificado sus actividades delictivas, ya que además del tráfico y venta de drogas, se también se dedican al traficar con personas, principalmente migrantes, armas, secuestro, extorsión, cobro de piso, piratería, por mencionar algunas.

¹⁰² Reporte del GAFI sobre Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo en México, 2010.

Gráfica 6.1 Países lavadores de dinero



Fuente: Elaboración propia con información de Abraham Hernández Arellano. (Investigador INSYDE). *El lavado de dinero en México: Una aproximación cuantitativa*.

*Millones de dólares.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha calculado que en México se lavan entre 8 y 25 mil millones de dólares al año,¹⁰³ lo que representó el 3.31% del PIB en 2009.¹⁰⁴ De esta cantidad, la PGR y la SHCP reconocen que podrían lavarse hasta 16 mil millones de dólares al año a través del sistema financiero. Estos recursos se distribuyen y distorsionan la economía de manera generalizada. Un reporte de las Naciones Unidas estima que el crimen organizado ha logrado infiltrarse en el 77% del total de las actividades económicas del país.

En un reporte del Departamento de Seguridad de Estados Unidos “*Bi-National Criminal Proceeds Study*”, se señala que es bien conocido que cantidades extraordinarias de dinero en efectivo –un rango estimado entre 19 a 29 mil millones de dólares- ingresan anualmente a México provenientes de Estados Unidos, los cuales abastecen las operaciones de las cada vez más violentas de organizaciones criminales involucradas en el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas.

¹⁰³ González Rodríguez, José de Jesús. (2009).

¹⁰⁴ “De acuerdo a Saskia Rietbroek, de la firma estadounidense *No Money Laundering*, se estima que el lavado de dinero en un país fluctúa entre un 2% y 5% de su Producto Interno Bruto y que -según Rietbroek- siendo México una nación con alto nivel de corrupción y narcotráfico, podemos esperar que el monto del lavado de dinero en nuestro país sea cerca del “estimado alto”, es decir el 5% del PIB”, lo cual a decir de Rietbroek significa “que alrededor de 45 mil millones de dólares en dinero sucio al año pasa por bancos, casas de cambio, casas de bolsa, empresas de seguros, etcétera”, detalló la ex directora ejecutiva de *Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (ACAMS)* de Estados Unidos.” En González Rodríguez, *ibidem*.

Al respecto, en este estudio se indica que para dismantelar efectivamente a estas organizaciones, y para restringir sus incentivos de obtener cuantiosas ganancias, es necesario interrumpir el flujo de su procedencia.

Según Fernando Rodríguez, el tráfico de drogas en la frontera con Estados Unidos genera cerca de 30 a 40 mil millones de dólares anuales. Raúl Benítez-Manaut menciona que el comercio entre ambos países representa apenas el 10% del valor de la cocaína exportada a Estados Unidos y ubica el valor de este comercio ilegal entre 20 a 30 mil millones de dólares.

A México ingresan en efectivo, entre el 75 y 90% de las ganancias de las ventas al menudeo de los Estados Unidos. Como consecuencia, se estima que alrededor de 29 mil millones de dólares de procedencia ilícita entran a la economía mexicana desde los Estados Unidos¹⁰⁵ (3.31% de todo el PIB de México en 2009).¹⁰⁶

Un estudio reciente realizado por el Dr. Ramón García Gibson investigador del INACIPE, y dado a conocer en el marco de la Mesa Redonda de Lavado de Dinero organizada por el Comité del Centro de Estudios de Derechos e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) de la Cámara de Diputados, señala que anualmente ingresan a México entre 25 mil y 40 mil millones de dólares producto de la venta en Estados Unidos.¹⁰⁷

De acuerdo a John Walker, México es uno de los 20 países que más dinero generan de manera ilícita. Walker registra cerca del 0.7% del total de dinero blanqueado internacionalmente. Este autor estima que en Estados Unidos se blanquea el 46.3% del total mundial. De acuerdo con su modelo de estimación en México se lavan 26 mil millones de dólares cada año.¹⁰⁸

Douglas Farah estima que la cantidad de dinero ilegal que ingresa a México es de entre 25 mil y 36 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 80% se utiliza para pagar nuevos embarques de cocaína. En ese sentido, las ganancias para los cárteles mexicanos se encuentran entre 5 mil y 7.2 mil millones de dólares anuales, los

¹⁰⁵ El Universal, 3 de junio de 2010.

¹⁰⁶ "...el tráfico de drogas tiene consecuencias negativas para la economía porque éste aumenta la violencia, la corrupción y el consumo de drogas a nivel local." De acuerdo con las estimaciones de Ríos "...el costo de la violencia es equivalente a 1.07 mil millones de dólares, pérdidas en inversión por otros 1.3 mil millones de dólares, el abuso de las drogas genera pérdidas por 0.68 mil millones de dólares, y otros costos podrían tener un impacto tan alto como de 1.5 mil millones de dólares. Tomando en cuenta todos estos factores juntos, la industria ilegal de drogas tiene un impacto negativo en la economía de México." (traducido al español por los autores) Ríos, ob. cit.

¹⁰⁷ El Banco Wachovia de Estados Unidos fue acusado y sancionado por permitir que a través de su institución, se lavara dinero proveniente del tráfico de drogas en México. Wachovia admitió que no hizo lo suficiente para detectar y reportar operaciones sospechosas. De 2004 a 2007, a través de este banco se realizaron operaciones con recursos ilícitos por 378.4 mil millones de dólares con casas de cambio en México de 2004 a 2007. El banco logró un acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos consistente en el pago de 160 millones de dólares por la acusación en su contra.

¹⁰⁸ John Walker, *Modelling Global Money Laundering Flows – some findings*.

cuales utilizan para fortalecer sus organizaciones, dar sobornos a las autoridades, así como participar en una gran variedad de actividades de la economía formal.¹⁰⁹

FMI	8-28 MM USD
PGR-SHCP	16 MM USD
Fernando Rodríguez	30-40 MM USD
Raúl Benítez Manaut	20-30 MM USD
Ramón García Gibson	25-40 MM USD
John Walker	26 MM USD
Douglas Farah	25-36 MM USD
Departamento de Seguridad de US	19-29 MM USD
Mancera, Ernst and Young	24 MM USD
Promedio de estimaciones	24 MM USD

*Cifras en miles de millones de dólares estadounidenses.

En cuanto al esfuerzo del gobierno federal para el combate al lavado de dinero incautó durante el período de 2007-20011 un monto cercano a 177 millones de dólares.¹¹⁰ La mayor parte de las incautaciones se realiza como parte de los resultados de operativos de seguridad pública.

Es decir, dinero que se encuentra en los operativos y cateos en casas de seguridad, laboratorios o es interceptado en tránsito cuando es trasladado de un lugar a otro; lo que implica una acción reactiva y no de estrategias de inteligencia.

Tomando en cuenta la cifra se dinero incautado como resultado de los operativos, se tiene que esta cifra representa tan sólo el 0.7% del promedio de dinero que se estima se lava en el país. Esta situación demuestra que es necesario avanzar en la inteligencia preventiva.

Unidad de Inteligencia Financiera

En nuestro país, la autoridad encargada de prevenir y detectar lavado de dinero y financiamiento al terrorismo así como de denunciar ante la Procuraduría General de la República operaciones sospechosas o inusuales que se realizan a través del sistema es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

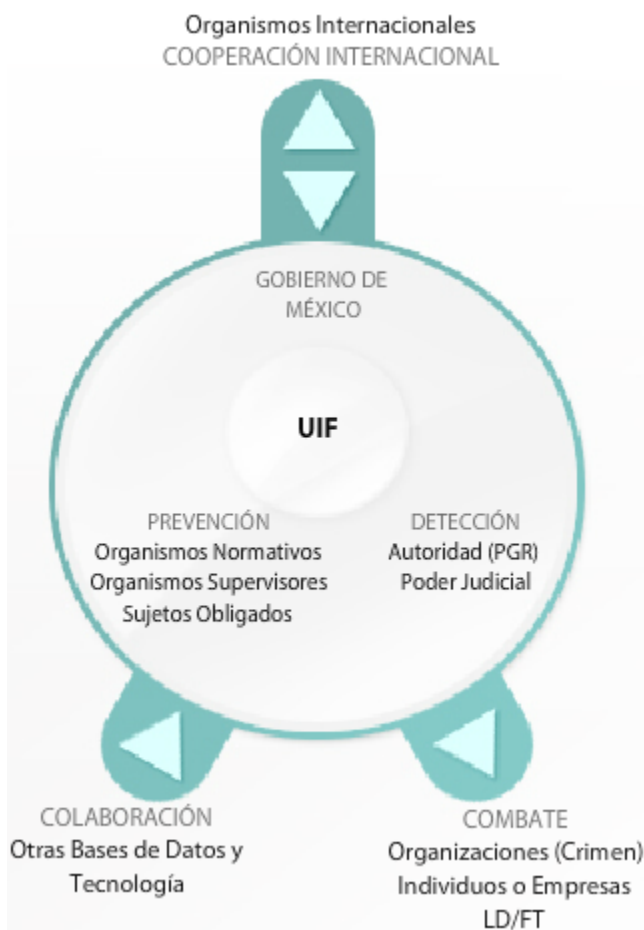
De conformidad con lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 400 Bis del Código Penal Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizar la denuncia de hechos ante la PGR sobre las posibles operaciones con recursos de

¹⁰⁹ Douglas Farah, *Money Laundering and Bulk Cash Smuggling: Challenges for the Mérida Initiative*. Woodrow Wilson Center, Mayo de 2010, en "Narcotráfico y lavado de dinero: situación actual y acciones de gobierno, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, noviembre de 2010.

¹¹⁰ Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

procedencia ilícita, cuando se utilicen los servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para que se pueda proceder penalmente.¹¹¹

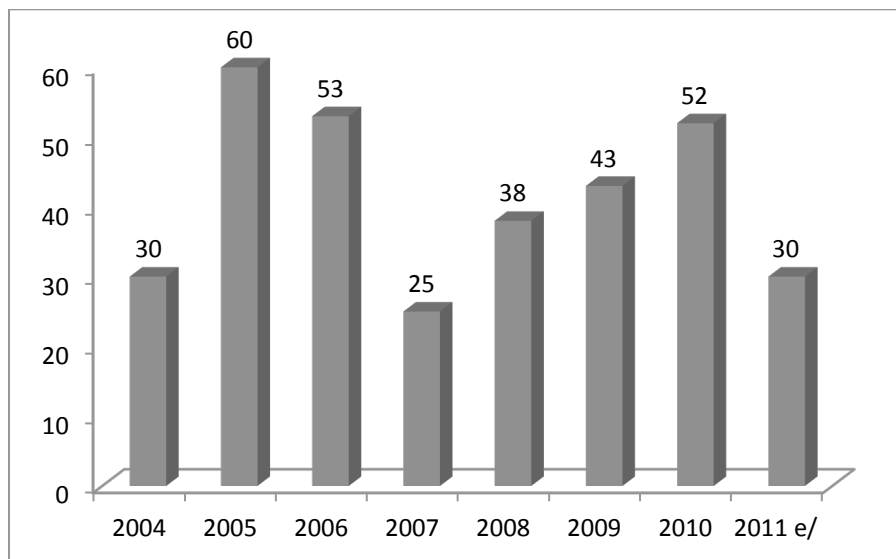
Figura 6.1. Modelo integral contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.



Fuente: Tomado de la Unidad de Inteligencia Financiera-México. SHCP, 2011.

¹¹¹ El Código Penal Federal en su artículo 400 Bis tipifica el lavado de dinero como “operaciones con recursos de procedencia ilícita” e incurrir en este delito quienes “...por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.”

Gráfica 6.2 Denuncias de hechos que la UIF ha presentando ante la PGR

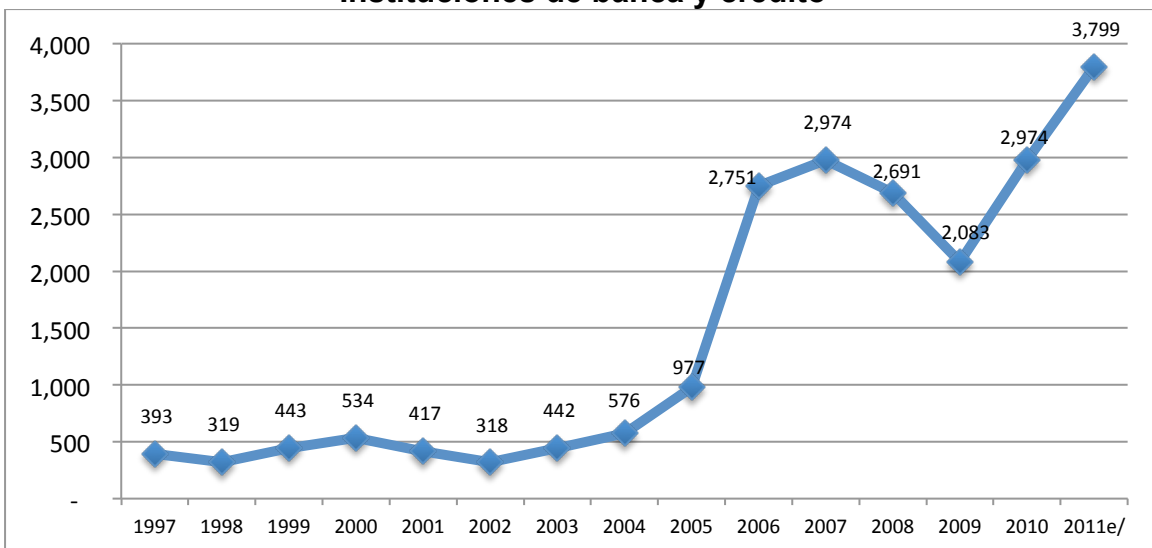


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Respuesta a solicitud de información pública número 0000600146011.
*Con información hasta abril de 2011.

Como se observa en la gráfica anterior, las denuncias presentadas por la UIF ante la PGR son poco significativas en comparación con los delitos federales en materia de instituciones de banca y crédito y delitos fiscales.

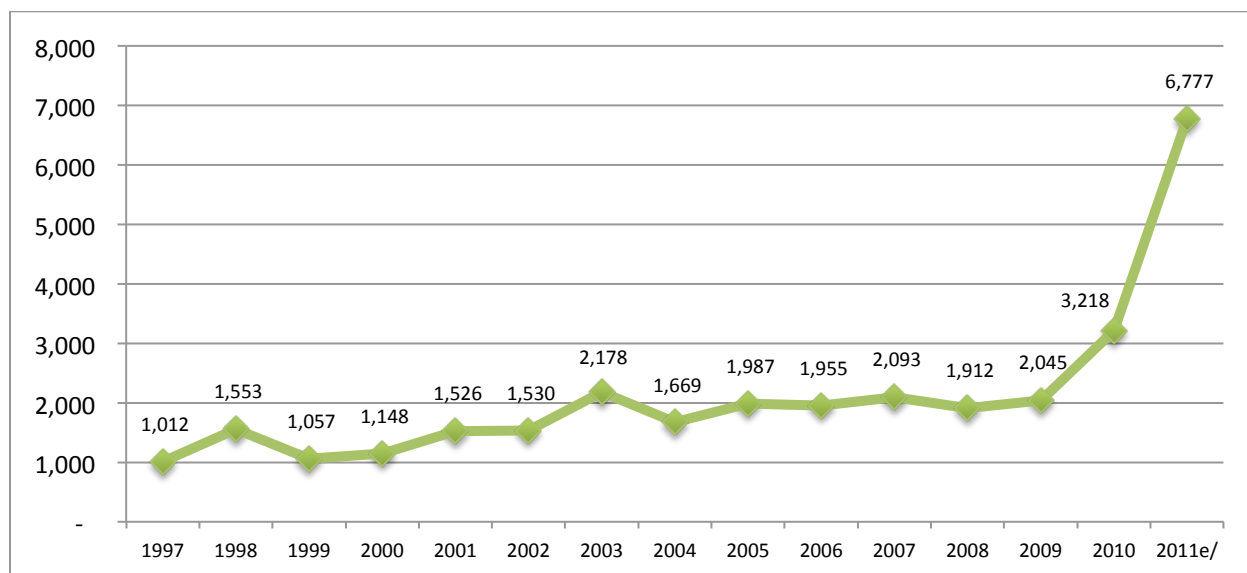
Es claro que la UIF requiere fortalecer su actuación y ejercer debidamente sus facultades para coadyuvar en el combate al lavado de activos.

**Gráfica 6.4. Incidencia delictiva del fuero federal:
Instituciones de banca y crédito**



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE). Cifras preliminares.
e/ Cifras estimadas. Cálculos propios al cierre de 2011 suponiendo que las cifras reportadas se mantengan con la misma tendencia. Con información del 1º de enero al 30 de septiembre de 2011.

Gráfica 6.4. Incidencia delictiva del fuero federal: fiscales



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE). Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas. Cálculos propios al cierre de 2011 suponiendo que las cifras reportadas se mantengan con la misma tendencia. Con información del 1º de enero al 30 de septiembre de 2011.

Dos posibles explicaciones de esta debilidad institucional son:

- La ausencia de mecanismos que coordinen eficientemente a la UIF de la SHCP con la PGR y con las unidades de inteligencia de las policías; y
- La propia incapacidad de la UIF para atenderla totalidad de las actividades sospechosas que reportan los bancos con los recursos y sistemas actuales.

Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero

Como respuesta a la problemática del lavado de dinero, desde agosto de 2010 el Gobierno Federal ha implementado dos medidas. La primera es el establecimiento de un límite para el número de transacciones realizadas en efectivo con moneda extranjera:

- Hasta por 4,000 dólares al mes cuando la realiza un cuentahabiente de instituciones bancarias.
- Hasta 1,500 dólares cuando no se es cuentahabiente de instituciones bancarias.
- Todas las transacciones mayores a 500 dólares deben ser reportadas por el banco a la autoridad financiera.

La segunda medida es la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero. Como parte de esta estrategia, el Ejecutivo Federal envió un par de reformas legislativas al Congreso de la Unión:

- a. La iniciativa que crea la Ley para la prevención y el combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.
- b. La miscelánea penal mediante la cual se otorgan nuevas obligaciones a los sujetos vinculados con transacciones que permitan el lavado de dinero (*gatekeepers*).

Estas iniciativas se sustentan en cuatro ejes de acción:

- 1) Información y organización.
- 2) Reformas al marco normativo.
- 3) Supervisión basada en riesgo y procedimientos eficaces.
- 4) Transparencia y rendición de cuentas.

Tabla 6.2. Aspectos considerados en la iniciativa presidencial que se presentó al Senado el 31 de agosto de 2010.

- Considera a los *gatekeepers* (fedatarios públicos, notarios, corredores públicos, involucrados en compra-venta de vehículos, casas, joyas, entre otros) como sujetos obligados de proporcionar reportes a la autoridad sobre sus operaciones.
- Permite que los gobernadores, presidentes municipales y cualquier funcionario o ciudadano reporte a la PGR actividades económicas sospechosas.
- Toda la información reunida será manejada bajo estrictos estándares de confidencialidad a favor de la seguridad de los informantes.
- Quedarán prohibidas todas las transacciones en efectivo iguales o superiores a los 100,000 pesos por concepto de transmisión de bienes inmuebles y otros. Así como también quedan prohibidas la adquisición de boletos para juegos de apuesta o sorteos y el blindaje de vehículos. Sin embargo, sí se permiten transacciones mediante transferencia electrónica.
- "Los reportes que se presenten no podrán ser utilizados como pruebas ni como indicios de la probable comisión de un delito".
- Se facultaría a la SHCP para que interponga denuncias, previas o penales, ante la PGR., "cuando identifique hechos que puedan constituir delitos".
- La SHCP, la PGR y la PF estarían autorizados para analizar y en su caso investigar aquellas operaciones presuntamente relacionadas al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo. También pueden solicitar, recibir, conocer y acceder a la información de los sujetos obligados.
- Las visitas de verificación serían realizadas por la SHCP en el caso de personas o lugares que sean sospechosos de cometer lavado de dinero. Mientras que las visitas a los bancos serían por parte de la CNBV, la CONSAR o el SAT.
- La SHCP podría solicitar el auxilio de la fuerza pública cuando las circunstancias así lo requieran.

Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República, "Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo".

El objetivo de estas iniciativas está orientando a privilegiar las acciones de prevención y detección de actividades sospechosas o inusuales para incrementar el número de casos que se reportan ante la PGR, no dependiendo solamente de la detención en flagrancia, sino a través de procesos fundamentados en inteligencia financiera cada vez más confiables.

Al respecto, según la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP durante el período 2004-2007, solamente 2 de las 149 acusaciones que la Secretaría realizó provinieron de informes de inteligencia financiera.¹¹²

¹¹² Reporte del Fondo Monetario Internacional sobre México. Enero de 2009. *IMF Country Report No. 09/7*

En cuanto a la iniciativa de ley presentada del Ejecutivo Federal, el 28 de abril de 2011, el Senado dictaminó y aprobó en lo general y lo particular, el proyecto de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita presentada por el Ejecutivo Federal en agosto de 2010, en el marco de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo.

Un aspecto relevante de esta iniciativa de ley es que considera como vulnerables aquellos actos, operaciones y servicios que prestan las entidades financieras como: instituciones de crédito, la Bolsa de Valores, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), las uniones de ahorro, sociedades de inversión, cooperativas de ahorro y aseguradoras. Estas entidades deberán establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar posibles operaciones inusuales, así como reportarlas a la autoridad correspondiente.

Sin embargo, es importante destacar que esta iniciativa de ley aún sigue en la Cámara de Diputados, misma que no ha sido discutida, ni dictaminada y por lo tanto, no ha podido ser aprobada.

Por otra parte, el Senado aprobó la creación de la Unidad Especializada de Análisis Financiero en contra de la Delincuencia Organizada. Ésta contará con un fiscal especializado en la materia y estará adscrita a la oficina central de la PGR.

La evidencia ha demostrado que hace falta fortalecer institucionalmente a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Un avance al respecto ha sido la expedición de la nueva Ley de Policía Federal,¹¹³ en la que se otorgan facultades de investigación para la prevención de delitos financieros a esta institución. A partir de esto se establecen acuerdos de intercambio de información entre la PF y la UIF.

Conjuntamente, se ha conformado un grupo especializado en materia de investigación de operaciones financieras y de lavado de dinero dentro de la PF. Además con la expedición del nuevo Reglamento de la Ley de la PF,¹¹⁴ se establece la coordinación de operaciones de recursos de procedencia ilícita, de la División Antidrogas de la PF.

También se han ampliado los sujetos obligados que deben prevenir, detectar y en su caso, reportar operaciones financieras inusuales o preocupantes a la UIF.¹¹⁵

¹¹³ Publicada en el DOF el 1° de junio de 2009.

¹¹⁴ Publicado en el DOF el 17 de mayo de 2010.

¹¹⁵ Operaciones Inusuales: aquellas operaciones, actividades, conductas o comportamientos que no concuerden con los antecedentes o actividades conocidas o declaradas por los respectivos clientes de las instituciones financieras y demás sujetos obligados en términos de dichas disposiciones, o con su patrón habitual de comportamiento transaccional, en función al monto, frecuencia, tipo o naturaleza de la operación de que se trate, sin que exista una justificación razonable para dicho comportamiento, o bien, aquellas que, por cualquier otra causa, esas instituciones o sujetos consideren que los recursos pudiesen ubicarse en alguno de los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal —relativos al financiamiento al terrorismo nacional e internacional o al lavado de dinero— o

Fiscalía Nacional contra la Corrupción

El 13 de marzo de 2012, el Senado aprobó una reforma constitucional mediante la cual se adiciona el apartado C del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se crea la Fiscalía Nacional contra la Corrupción.¹¹⁶

El proyecto de reforma establece que será responsabilidad de la Fiscalía Nacional atender y perseguir los delitos de corrupción y los relacionados con el lavado de dinero.

En concreto el proyecto señala que *“Corresponde a la Fiscalía Nacional la persecución, ante los tribunales federales, de todos los delitos de corrupción, además de los que se deriven del uso de recursos financieros de procedencia ilícita, será de oficio, por tratarse de delitos contra la economía nacional; cometidos por cualquier integrante de los Poderes de la Unión, así como de los poderes públicos de las entidades federativas, de los municipios y de los organismos constitucionales autónomos; y, por lo mismo, le corresponderá solicitar a la autoridad judicial correspondiente, las órdenes de aprehensión contra los inculpadados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la plena responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; solicitar la aplicación de las penas correspondientes e intervenir en todos los procesos que la ley determine.”*¹¹⁷

Avances para combatir el lavado de dinero con inteligencia

Con motivo de la Iniciativa Mérida, en noviembre de 2010 la UIF recibió *software* y *hardware* que le permitirá ampliar sus capacidades para detectar operaciones y transacciones bancarias inusuales o preocupantes. Asimismo, la Unidad de Lavado de Dinero de la PF recibió la primera entrega de equipos informáticos acordados en el marco de la Iniciativa Mérida.

Además, funcionarios del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de la PGR (CENAPI), PF y UIF participaron en un curso de capacitación para combatir el lavado de dinero, que se celebró en la ciudad de Puebla del 8 a 11 de marzo de 2011, con motivo de la Iniciativa Mérida.

cuando se considere que los recursos pudieran estar destinadas a favorecer la comisión de los delitos señalados en este párrafo.

Operaciones Preocupantes: aquellas operaciones, actividades, conductas o comportamientos de los directivos, funcionarios, empleados y apoderados de las instituciones financieras y demás sujetos obligados en términos de dichas disposiciones que, por sus características, pudieran contravenir o vulnerar la aplicación de las normas en esa misma materia, o aquella que, por cualquier otra causa, resulte dubitativa para dichas instituciones y sujetos obligados.

¹¹⁶ Este importante avance se realizó fuera de la fecha de corte de información, sin embargo, por su importancia y trascendencia se reporta en el presente informe.

¹¹⁷ Senado de la República. Martes, 13 de marzo de 2012. Segundo Periodo Ordinario. No. Gaceta: 359.

Igualmente, funcionarios de la PGR y del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) asistieron a un curso sobre lavado de dinero y administración de bienes incautados que se llevó a cabo en Washington, D.C.

Por otra parte, desde el 28 de octubre 2010, la PGR suscribió contratos con el bufete Reid, Collins & Tsai y con el despacho Berg Associates, los cuales operan desde los Estados Unidos. El contrato fue firmado por Guillermo Fonseca Leal, quien es el Agregado Legal de la PGR en Washington.

Los contratos se enmarcan en la lucha contra el lavado de dinero, y comprometen a los despachos estadounidenses a investigar y presentar demandas -en nombre del Gobierno Mexicano- ante la justicia estadounidense contra individuos y/o compañías por lavado de dinero, la exportación y/o manufactura ilegal de armas de fuego hacia México.

De lograr que los potenciales demandados entregasen una hipotética compensación, el equipo jurídico de Reid obtendría el 23.5% del monto, Berg Associates obtendría 6.5% y la PGR recuperaría el restante 70%.

Este gobierno también establece que el abogado mexicano Carlos Robledo Carretero y su despacho Robledo y Tattó, son parte del equipo legal que prepara las demandas civiles en los Estados Unidos.

Es necesario reforzar las actividades de inteligencia preventiva con el fin de incrementar la incautación. Y es por ello que se requiere ampliar las capacidades y mejorar la coordinación entre la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, con la PGR y la Policía Federal.

El reporte del FMI 2009 sobre México señala que si hay un fuerte compromiso político e institucional para confrontar al crimen y al lavado de dinero. Asimismo, indica que las autoridades mexicanas han tomado una serie de medidas que consideran el riesgo significativo del lavado de dinero relacionado con el tráfico de drogas, el crimen organizado y delitos relacionados, y que además se mantienen alerta de cualquier actividad indicativa de terrorismo o financiamiento al terrorismo.

México muestra cierto progreso en el desarrollo de un sistema para el combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, sin embargo, este trabajo debe fortalecerse. El reporte señala que si bien las leyes en contra los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo se abarcan de manera extensa, éstas no cumplen completamente con los estándares internacionales. En particular, las leyes y los procedimientos no proveen adecuadamente mecanismos para congelar o detener los fondos u otros bienes de los delincuentes. También se señala dada la alta incidencia de tráfico de drogas, delincuencia organizada y otras actividades delictivas relacionadas, los delitos de lavado de dinero no están siendo investigados de forma adecuada.

Además el Reporte indica que si bien la UIF y la PGR están realizando algunos esfuerzos por coordinarse y trabajar de manera conjunta, es necesario reforzar y desarrollar una nueva relación de colaboración.

También se señala que los recursos destinados a las unidades de investigación de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) de la PGR son insuficientes, lo que limita su capacidad para realizar investigaciones y perseguir delitos de lavado de dinero de manera efectiva. De igual modo, la estructura y los procesos que realiza la SIEDO necesitan mejorarse, además es necesario capacitar a fiscales y jueces en materia de combate al lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.

En cuanto a las entidades federativas se refiere, éstas todavía se mantienen ajenas a los esfuerzos para prevenir y sancionar el lavado de dinero, la operación de mercados negros y otras operaciones ilícitas.

Actualmente, no aprovechan plenamente sus respectivas atribuciones, principalmente las del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, así como las transacciones que se realizan ante los notarios públicos.

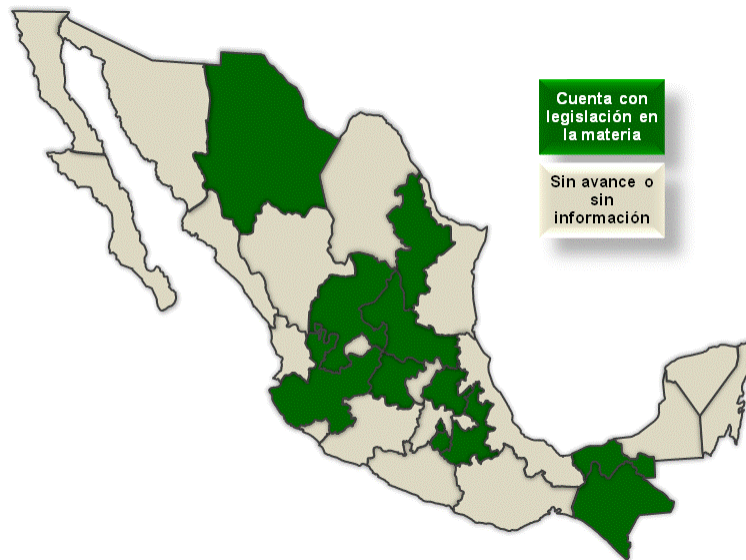
Extinción de dominio

Es indispensable que para una adecuada coordinación y cooperación en el combate al lavado de dinero, las entidades federativas participen en el ámbito de su competencia, principalmente en la expedición y aplicación integral de sus respectivas leyes de extinción de dominio.

La extinción de dominio se presenta como una modalidad adicional al combate contra el lavado de dinero, que prevé la pérdida absoluta de la potestad de un bien cuando su uso o usufructo está vinculado a actividades ilegales.

La extinción de dominio es uno de los ejes de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo. Si bien esta medida se aprobó en 2009 a nivel federal, en la práctica ha sido una herramienta poco utilizada que debe reforzarse. Hasta octubre de 2011, solamente 12 entidades federativas han expedido su respectiva ley de extinción de dominio (Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas). Por otra parte, el único juicio del que se tiene reporte es el decomiso de una finca en la Ciudad de México en julio de 2010.

Mapa 6.1. Existencia de leyes estatales de extinción de domino



Fuente: Elaboración propia con información de Orden Jurídico Nacional, ámbito estatal y del Distrito Federal, y sitios oficiales de los gobiernos de las entidades federativas, última fecha de consulta 31 de octubre de 2011.

Registro Público de la Propiedad y el Comercio y Registro Catastral

Cada entidad debe mejorar y mantener actualizados los sistemas de Registro Público de la Propiedad y el Comercio, ello para llevar un monitoreo sobre las transacciones que se realizan en cuanto a enajenaciones de bienes inmuebles y actividades comerciales como creación, fusión, escisión y terminación de sociedades mercantiles.

Asimismo, se debe actualizar el Registro Catastral para tener un estricto control sobre el valor de los bienes inmuebles. Para lograr la implementación de estas propuestas es indispensable involucrar a los actores clave como notarios y corredores públicos para que elaboren informes de las transacciones que se realizan a través de ellos y reporten las actividades que consideren sospechosas o inusuales ante la autoridad.

Además, faltan acciones de apoyo por parte de empresarios, ONG's, iglesias, medios masivos y partidos políticos para atacar de manera integral esta problemática.

6.5 ¿Por qué impulsar esta propuesta?

- i. La experiencia internacional revela que el lavado de dinero tiene implicaciones profundas como: el debilitamiento de la integridad de los mercados financieros, la pérdida de control de la política económica, la pérdida de ingresos públicos, los altos costos financieros, los riesgos derivados de la mala reputación que una nación puede crearse, los costos sociales derivados de la transferencia de poder económico a los delincuentes y la distorsión de la economía e inestabilidad.

- ii. Se estima que las actividades criminales generan en México entre 8 y 45 mil millones de dólares anuales, producto de 22 delitos estrechamente vinculados, como la venta de drogas, el tráfico de personas, la piratería, el tráfico de armas, entre otros. Consideramos más creíble la estimación en el rango bajo.
- iii. La experiencia internacional muestra que la eficacia en el uso de la fuerza física, depende de la capacidad del Estado para limitar de manera eficaz la fortaleza financiera de las organizaciones delictivas.
- iv. El lavado de dinero implica operaciones globales. México debe capitalizar la mejora en la regulación y reforzar su capacidad para intercambiar información e inteligencia sobre este tipo de transacciones con otros países.
- v. Los estados deben aprovechar sus respectivas atribuciones en contra del lavado de dinero y la operación de mercados negros. Las leyes de extinción de dominio pueden hacer grandes aportaciones. Es necesario asegurar que se emitan en todos los estados estas leyes. Además se amparen con legislación complementaria –lo cual facilita su utilización, se cuente con regulación secundaria que apoye su eficacia y se disponga de competencias y voluntad para que sean ejercidas.

Anexos propuesta 6

Países lavadores de dinero*	
Suiza	500,000
Estados Unidos	500,000
Inglaterra	50,000
Italia	50,000
Cánada	50,000
Tailandia	28,500
Holanda	27,140
Indonesia	26,000
México	25,000
China	24,000
Rusia	11,000
Colombia	6,000

Fuente: Tomado de Abraham Hernández Arellano. (Investigador INSYDE). *El lavado de dinero en México: Una aproximación cuantitativa.*

*Millones de dólares

Denuncias de la UIF ante la PGR	
Año	Denuncias de hechos
2004	30
2005	60
2006	53
2007	25
2008	38
2009	43
2010	52
2011*	10
Total	311

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Respuesta a solicitud de información pública número 0000600146011.

*Con información hasta abril de 2011.



Fuente: Elaboración propia con información de la UIF de la SHCP. Respuesta a solicitud de información pública número 0000600146011.

*Con información hasta abril de 2011.

En 2007, no se contabilizan 90,595 reportes emitidos por una misma entidad financiera sobre operaciones que de origen no reúnen los elementos suficientes para su integración y presentación como operaciones inusuales. Para fines estadísticos, se contabilizan como un sólo reporte todos aquellos que hayan sido emitidos sobre un sujeto, por una misma institución el mismo día. En este criterio entran 70,774 reportes en 2008, 24,363 reportes en 2009, un total de 27,662 reportes en 2010, mientras que en el periodo enero-abril de 2011 se encuentran 7,811 reportes con dicha característica. La suma de esta cifra con la indicada en la tabla, totaliza los reportes de operaciones inusuales recibidos por la Unidad en cada periodo.



Fuente: Elaboración propia con información de la UIF de la SHCP. Respuesta a solicitud de información pública número 0000600146011.

*Con información hasta abril de 2011.

En 2007, se excluyen 400 reportes replicados por operación individual de un mismo grupo de sujetos. Para fines estadísticos, no se contabilizan aquellos reportes en los que se informa que no hubo operaciones preocupantes en el periodo, además de que se contabiliza como un sólo reporte todos aquellos que hayan sido emitidos sobre un sujeto, por una misma institución el mismo día. En este criterio entran 304 reportes en 2009, un total de 193 reportes en 2010, mientras que en el periodo enero-abril de 2011 se encuentran 43 reportes con estas características. La suma de esta cifra y con la indicada en la tabla, totaliza los reportes de operaciones preocupantes recibidos por la Unidad en cada periodo.

7. Marco integral para mejorar la seguridad y el desarrollo social y humano

7.1 Objetivo general

Utilizar todas las competencias del Estado para promover la seguridad pública, al amparo de un concepto amplio de seguridad humana que incluya la política social (educativa, de salud, etcétera), económica y de las relaciones internacionales. Esto permite generar sinergias en materia de prevención, potenciación de las acciones de seguridad, participación ciudadana y la protección del sistema frente a la cooptación.

7.2 Objetivos específicos

- i. Atacar los eslabones críticos de las cadenas delictivas que refuercen el círculo vicioso de falta de oportunidades, violencia, ilegalidad e impunidad.
- ii. Renovar entornos sociales y reconstruir el tejido social.
- iii. Construir una cultura de legalidad basada en educación, salud, empleo, recreación y participación ciudadana.
- iv. Reforzar los círculos virtuosos del sistema de prevención del delito y reinserción social.
- v. Reforzar la coordinación internacional en materia de tráfico de drogas, personas, armas e intercambio de información.

7.3 Estrategias para implementar la propuesta

- i. Vincular el desarrollo humano con la seguridad pública:
 - a. Educación con escuelas seguras.
 - b. Salud creando más centros de rehabilitación para reducir adicciones.
 - c. Creación de empleo y que éstos sean bien remunerados.
 - d. Asegurar que las viviendas cuenten con servicios básicos.
 - e. Recuperar espacios públicos.
- ii. Promover la construcción compartida de la seguridad en que participe la comunidad de manera directa.
- iii. Asegurar la integración de la seguridad hemisférica al plan de seguridad pública en términos de tráfico de armas, tráfico y consumo de drogas, dinero en efectivo, trata de personas y migración.

7.4 Situación actual/Avances más significativos

El problema de la seguridad debe combatirse con un enfoque global y desde sus raíces. Por lo tanto, es indispensable adoptar un modelo de gestión integral de la seguridad que incorpore el desarrollo humano la seguridad hemisférica con el objetivo de proteger a los ciudadanos y prevenir situaciones críticas como las que actualmente se viven en el país.

El problema de seguridad en México es un tema complejo y multidimensional que requiere vincular el marco de la seguridad pública con el desarrollo humano y la seguridad hemisférica.

Con este enfoque integral se pueden atacar el círculo vicioso de la falta de oportunidades-violencia-delincuencia. El impacto positivo en cualquiera de estos ámbitos contribuye a mejorar significativamente la seguridad pública.

Desarrollo humano

El enfoque de desarrollo no solamente debe entenderse en términos económicos, sino también de las personas, en este sentido, el desarrollo humano tiene como meta que los seres humanos puedan gozar de una vida digna y plena, independientemente de sus ingresos económicos.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano “...consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida. Los factores fundamentales que permiten a las personas ser libres en ese sentido, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valioso, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso.”

Existen diversas métricas y metodologías para medir el desarrollo humano de una nación, estado o comunidad. De éstas, una de las más utilizadas es el Índice de Desarrollo Humano. Para el caso de México tanto el PNUD, a nivel internacional (países), como el CONAPO, a nivel nacional (estados y municipios)¹¹⁸, miden el desarrollo humano a través de un índice.

El Reporte de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (*United Nation's Human Development Report*) señala que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se integra por medio de ponderaciones iguales de las siguientes tres dimensiones:

- Salud: por medio de esperanza de vida al nacer (1/3).
- Educación: alfabetismo en adultos y la tasa bruta de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria (1/3).
- Estándar de vida: logaritmo natural del PIB per cápita (1/3).

Existe evidencia empírica que muestra que no contar con una educación básica, buena salud, alimentación, recreación y oportunidades de empleo, hace más factible que la población caiga en actividades ilícitas.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (*United Nations Office on Drugs and Crime, UNDOC* por sus siglas en inglés) demostró a partir de una muestra

¹¹⁸ El CONAPO utiliza la metodología propuesta por el PNUD para elaborar el cálculo del IDH a escala estatal. En el caso de la escala municipal, fue necesario reemplazar la esperanza de vida por la tasa de mortalidad infantil. Para mayor detalle, véase el Anexo Metodológico del Índice de Desarrollo Humano, CONAPO, 2000.

de 40 países que existe una relación negativa significativa entre el IDH y el número de asesinatos. En promedio, si el IDH aumenta dos puntos porcentuales, el número de asesinatos por cada 100 mil habitantes se reducirá en una unidad.¹¹⁹

A pesar de los esfuerzos por mejorar la política social, México cuenta con un IDH de 0.854 que lo ubica en una zona de alto desarrollo humano (el segundo nivel en una escala de cuatro) y ocupa el lugar número 53 a nivel mundial. Esta clasificación de desarrollo humano la realiza la ONU y se divide en 4 áreas: 1) muy alto, 2) alto, 3) medio, y 4) bajo. Esto revela que en México aún hay grandes áreas de oportunidad en materia de educación, salud, vivienda y empleo.

Los estados de la región norte del país cuentan con un nivel del IDH más elevado que el observado en de los estados del sur y del centro. Estas desigualdades hacen aún más evidente los rezagos que se deben cubrir en las áreas anteriormente mencionadas.

Mapa 7.1. Índice de Desarrollo Humano por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO, 2005.

Esto necesita atenderse con una visión integral, y no de manera aislada como suele suceder, con los programas federales de las distintas Secretarías (Educación, Salud, Desarrollo Social, Economía, Trabajo y Previsión Social, Seguridad Pública, por mencionar algunas) que no se vinculan entre sí, y mucho menos se coordinan con los programas estatales y/o municipales.¹²⁰

¹¹⁹ Ver anexos.

¹²⁰ Un caso excepcional y que vale la pena destacar es la Estrategia “Todos somos Juárez, Reconstruyamos la ciudad, es el primer intento de programa de acción integral con la participación de los tres órdenes de gobierno y la sociedad juarense. Este programa fue anunciado por el Presidente de la

Educación y prevención

La prevención social del delito y la violencia comienza con la educación y la sensibilización tanto de niños y jóvenes, como en los adultos. Al respecto se han realizado algunos esfuerzos a nivel federal, estatal y municipal por promover y fomentar en las escuelas y en las comunidades ambientes seguros y sanos.

Uno de los programas que destacan en materia de educación y prevención es el programa del Gobierno Federal “Escuelas Seguras” implementado desde 2007, el cual busca promover:

- Desarrollo de competencias para la convivencia democrática y el ejercicio de los derechos humanos como una vía para fortalecer la cultura de la prevención.
- Convivencia democrática, solidaria y respetuosa en la comunidad escolar, con la participación de maestros, padres de familia y alumnos, para la generación de ambientes seguros.
- Acciones que favorezcan la seguridad y la protección ante riesgos potenciales del entorno comunitario, en colaboración con autoridades municipales, estatales y federales, así como con organizaciones de la sociedad civil.
- Cultura de paz en las comunidades escolares sustentada en el desarrollo de competencias ciudadanas orientadas hacia la prevención y el autocuidado ante situaciones de riesgo ante violencia, adicciones y delincuencia.
- Formación ciudadana que se brinda a los alumnos a través del currículo de educación básica en las asignaturas de formación cívica y ética, cultura de la legalidad, cuidado de la salud, la prevención del consumo de sustancias adictivas, la negociación y el diálogo para resolver conflictos, la toma de decisiones y el desarrollo de un plan de vida identificado con el mejoramiento de la convivencia social.
- Orientar, monitorear y evaluar las experiencias generadas en las escuelas, zonas escolares y entidades para la construcción de ambientes democráticos y seguros en las escuelas.

Actualmente en México hay 221,728 escuelas¹²¹ de las cuales 24,733 (11.15%) que forman parte del programa “Escuelas Seguras” (4º Informe de Gobierno). De estas, 7 son de educación artística, 203 de educación especial, 5,435 de preescolar, 13,638 primarias y 5,450 secundarias. Se ha avanzado en los últimos años pero la velocidad es muy desigual en los distintos estados.

República el 17 de febrero de 2010. Cuanta con 160 compromisos de acciones concretas que se realizarán en la ciudad. La Estrategia “Todos somos Juárez” tiene tres características elementales: 1) Participación ciudadana; 2) Integralidad de las políticas públicas; y 3) Corresponsabilidad y participación de los tres niveles de gobierno

¹²¹ Total de escuelas que aparecen en el Sistema Nacional de Información de Escuelas.

Mapa 7.2. Porcentaje de escuelas de nivel básico pertenecientes al programa “Escuelas Seguras”



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, 2010. Última actualización septiembre de 2010.

En el Quinto Informe de Gobierno Federal, se menciona que para finales de 2011, se buscará atender a 37mil escuelas públicas de educación básica ubicadas en más de 461 municipios prioritarios por su alta incidencia delictiva con el programa de “Escuelas Seguras”. Además se pretende dotar a las escuelas con más de 150mil ejemplares de materiales educativos sobre prevención de adicciones, prevención de la violencia y mediación de conflictos. De igual modo, para 2011 se estima capacitar a más de 275mil profesores y profesoras de educación básica en prevención de adicciones y en mediación de conflictos.

El a nivel estatal también se hacen diversos esfuerzos por promover y fortalecer la prevención social del delito y la violencia, principalmente en las escuelas. Un buen ejemplo de ellos es el programa “Escuelas sin violencia” que implementa la Secretaría de Educación del gobierno del Distrito Federal.

Este programa cuenta con 3 líneas básicas de acción, la cuales incluyen diversas actividades que tienen como objetivo incidir en la construcción de un ambiente escolar libre de violencia, favoreciendo el buen trato y el respeto de los derechos y la dignidad de todos los miembros de la comunidad educativa:

- 1) Campaña Escuelas sin Violencia: información y sensibilización permanente de la no violencia a través de actividades de promoción de la cultura del buen trato y la no violencia para incidir en la convivencia humana sana, solidaria y asertiva.

- 2) Investigación: consiste en estudios de investigación sobre el fenómeno del maltrato e intimidación entre escolares (*bullying*). Estos estudios tienen como objetivo generar datos y estadísticas acerca de este fenómeno con la finalidad de tener información real para el desarrollo de proyectos de atención y prevención de la violencia entre escolares.
- 3) Atención a escuelas: proporciona atención integral a toda la comunidad escolar de nivel básico, sobre este fenómeno de maltrato e intimidación entre escolares, a través de diversas actividades, talleres y procesos de capacitación que permiten identificar y atender conductas de *bullying*.

El 29 de abril de 2011, el Senado aprobó la iniciativa de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual fue previamente propuesta y aprobada en la Cámara de Diputados.

Finalmente, el día 24 de enero de 2012 la nueva Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia fue publicada en el DOF.¹²²

El artículo 1° señala que esta ley tiene por objeto “*establecer las bases de 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, previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*”

De igual modo el artículo 2° establece que “*La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.*”

El artículo 6 señala que la prevención social de la violencia y la delincuencia incluye los ámbitos: social, comunitario, situacional y psicosocial. Además se establecen las políticas, programas, acciones y estrategias mediante las cuales se llevará a cabo la prevención en estos ámbitos.

El artículo 15 establece que el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del SNSP deberá participar y coordinar los trabajos para la elaboración del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, así como elaborar su programa anual de trabajo, recabar información sobre delitos y sus tendencias, planear la ejecución de los programas de prevención y las formas de evaluación, entre otras actividades en la materia.

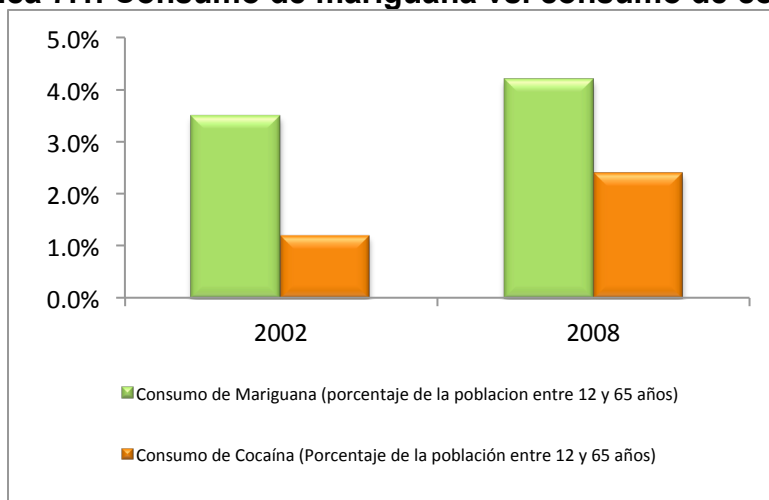
¹²² Por la importancia y trascendencia de esta nueva ley se agrega al presente reporte, misma que fue publicada fuera de la fecha de corte de la información.

Salud

En materia de salud, la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) del 2008, muestra que el consumo de marihuana ha aumentado de 3.5% a 4% de la población de 12 a 65 años entre el 2002 y el 2008, y el de la cocaína se ha incrementado del 1% al 2.5%.

Para contrarrestarlo el Gobierno Federal ha construido centros de detección, orientación y rehabilitación. Los Centros de Atención Primaria en Adicciones “Nueva Vida” tienen el objetivo de prevenir el consumo inicial de tabaco, alcohol y otras drogas ilegales, atender a personas usuarias de drogas, disminuir el problema de adicciones en la población mexicana, así como brindar un tratamiento de forma oportuna. En 2006 había 70 centros, en 2011 hay 329 Centros. Todavía está pendiente la evaluación de los resultados de estos Centros.

Gráfica 7.1. Consumo de marihuana vs. consumo de cocaína



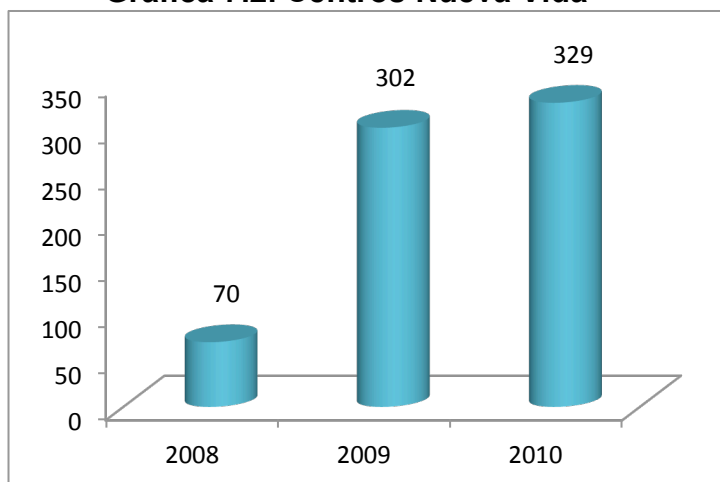
Fuente: Elaboración propia con información de la ENA 2008.

Los Centros Nueva Vida¹²³ son unidades de atención destinadas a:

- Prevenir el consumo inicial de tabaco, alcohol y otras drogas ilegales.
- Detectar en forma temprana a adolescentes y jóvenes con riesgo para el consumo de drogas.
- Intervenir en forma temprana y oportuna, a nivel individual y familiar para disminuir el riesgo de consumo de drogas.
- Intervenir en forma temprana a quienes han iniciado el consumo de tabaco, alcohol y otras drogas.
- Derivar a instituciones o centros especializados a quienes requieren tratamientos más prolongados.
- Prevenir recaídas y promover la reinserción social de quienes han recibido tratamiento especializado, cerca de sus comunidades.

¹²³ Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC), 2011.

Gráfica 7.2. Centros Nueva Vida



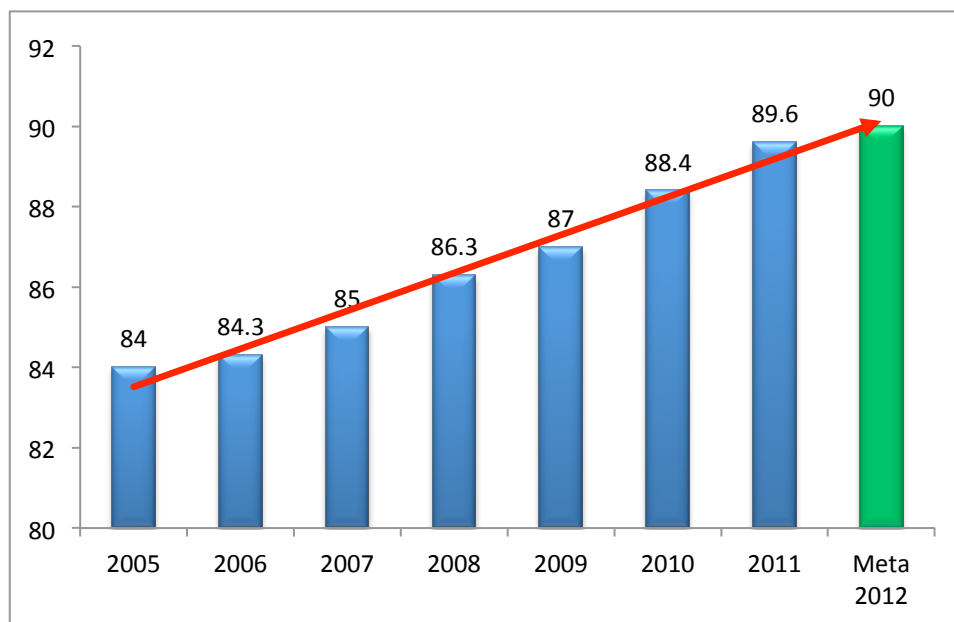
Fuente: Elaboración propia con información del Cuarto Informe de Gobierno Federal, 2010 y Consejo Nacional contra las Adicciones, 2011.

De acuerdo a información de la ENA sobre la cifra de dependientes a la droga, habría alrededor de 2,000 dependientes a la droga por cada centro nueva vida.

Vivienda

Se busca que las personas en México cuenten con una vivienda digna y de calidad, en un entorno seguro y con los servicios básicos (alumbrado, alcantarillado, agua potable).

Gráfica 7.3. Porcentaje de disponibilidad de servicios básicos en los hogares de las zonas urbano-marginadas



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011. Indicadores del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 para la superación de la pobreza.

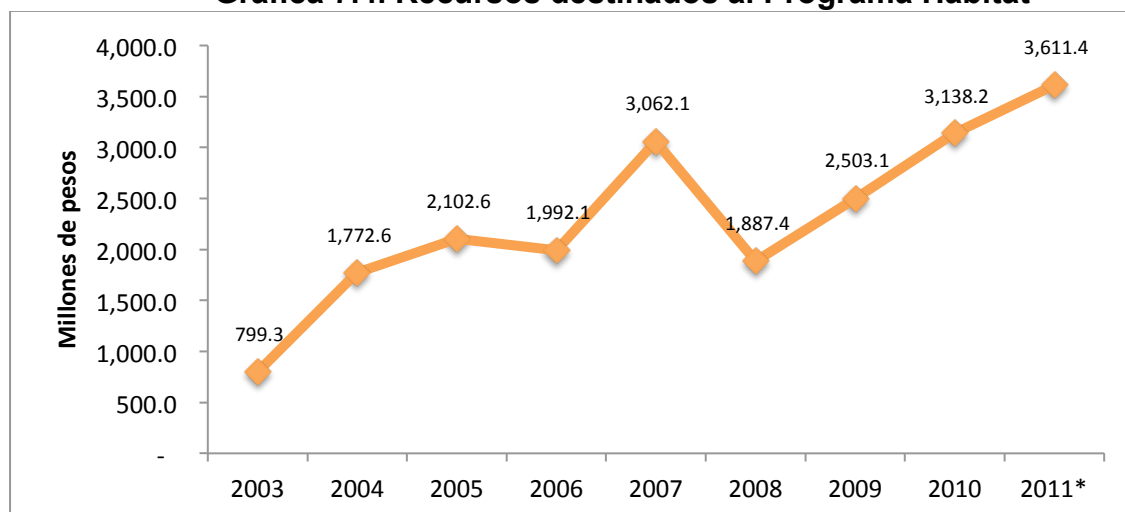
Uno de los programas del Gobierno Federal más importantes al respecto es Hábitat, un programa de la SEDESOL que articula los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial para contribuir a reducir la pobreza urbana y mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas urbanas marginadas.¹²⁴

Este programa también otorga recursos para la protección, conservación y revitalización de Centros Históricos inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Los apoyos de Hábitat se dan en tres modalidades para la ejecución de diferentes tipos de obras y acciones:

- Modalidad Desarrollo Social y Comunitario
- Modalidad Mejoramiento del Entorno Urbano
- Modalidad Promoción del Desarrollo Urbano

Gráfica 7.4. Recursos destinados al Programa Hábitat



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011 y SEDESOL, Cuarto Informe Trimestral de Presupuesto Ejercido 2010.

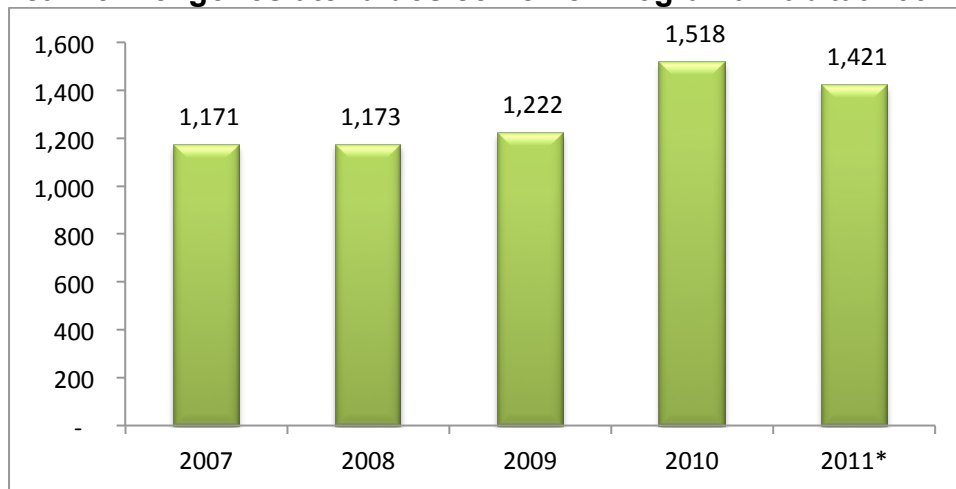
Entre enero de 2007 y junio de 2011, y a través de las tres modalidades del Programa, se realizaron:¹²⁵

- 52,696 proyectos en 6,505 polígonos ubicados en 259 ciudades de 365 municipios y delegaciones del Distrito Federal, con los cuales se benefician a 7.2 millones de hogares integrados 23.8 millones de personas.
- Estos proyectos se financiaron con 24,843.2 millones de pesos, de los cuales 13,156.9 millones (53%) corresponden a subsidios federales y 11,686.3 millones (47%) a las aportaciones de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y de los beneficiarios.

¹²⁴ SEDESOL, Programa Hábitat.

¹²⁵ SEDESOL Cuarto Informe Trimestral de Presupuesto Ejercido 2010.

Gráfica 7.5. Polígonos atendidos con en el Programa Hábitat 2007-2011



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.
*Programados para 2011.

Empleo

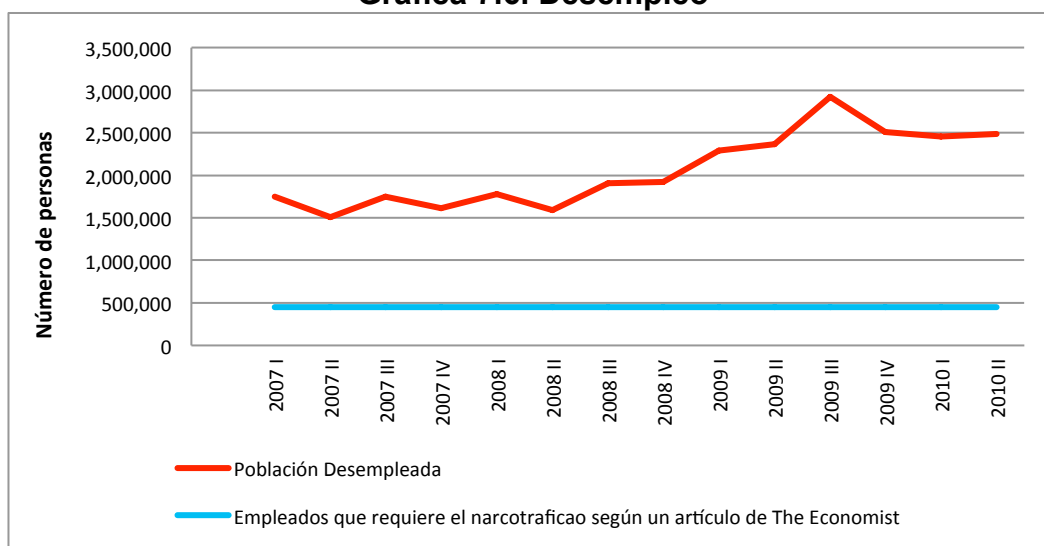
De acuerdo a información de INEGI, la población económicamente activa (PEA) es la población entre 14 y 64 años de edad. Actualmente, en México la PEA es de 59%.

- Según el Censo 2010 en México hay 113,910,608 millones de personas.
- De esta cifra se observa que el total de personas en el rango de edad de la PEA es aproximadamente 84,086,299.
- Alrededor de 49,577,700 mexicanos conforman la PEA, y de ésta 46,815,997 está ocupada (empleada).
- En junio del 2010 la tasa de desempleo en México fue de 5.05%, es decir, 2,195,831 personas en edad de laborar se encuentran desempleadas. Para septiembre de 2011, la PEA desocupada es de 2,761,703, lo que representa 5.68% de desempleo en México

En marzo de 2009 David Johnson, Subsecretario Adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Procuración de Justicia del Departamento de Estados de EUA, reportó a su Congreso que cerca de 450,000 personas se encontraban laborando para el narcotráfico en México. De este total, 150 mil personas estaban directamente involucradas en el negocio de los narcóticos, mientras que otras 300 mil se encontraban en el área de cultivo y procesamiento de marihuana y opio.

En ese sentido, se estima que esta cifra de 450 mil personas que laboran para el narcotráfico, representa aproximadamente el 20% de la población total desempleada del país, cifra que es alarmante, ya que el desempleo abre la puerta a la entrada de personas que por no contar con un empleo opten por unirse a las filas del narcotráfico.

Gráfica 7.6. Desempleo



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y The Economist.

Si bien es cierto, que existen iniciativas para la reforma laboral y para el fomento del primer empleo que podrían reducir la rigidez que caracteriza al mercado laboral en México, estas reformas no se han llevado a cabo, por lo que urge que se analicen, discutan e implementen dichas para propiciar la creación de nuevos empleos, con mejores condiciones y menor rigidez, ello con el propósito de reducir el problema de desempleo que impera el país.

Este factor de la rigidez de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones en materia laboral, es actualmente uno de los elementos que castigan de manera más directa la competitividad de México frente a otros países.

Programas sociales como el de Jóvenes con Oportunidades, Opciones Productivas y Estancias Infantiles han coadyuvado a la generación de empleos. Además de la iniciativa de Fomento al Primer Empleo, el país requiere de una reforma laboral profunda y cimentada en bases acordes a las necesidades actuales del mercado global.

Recuperación de espacios públicos

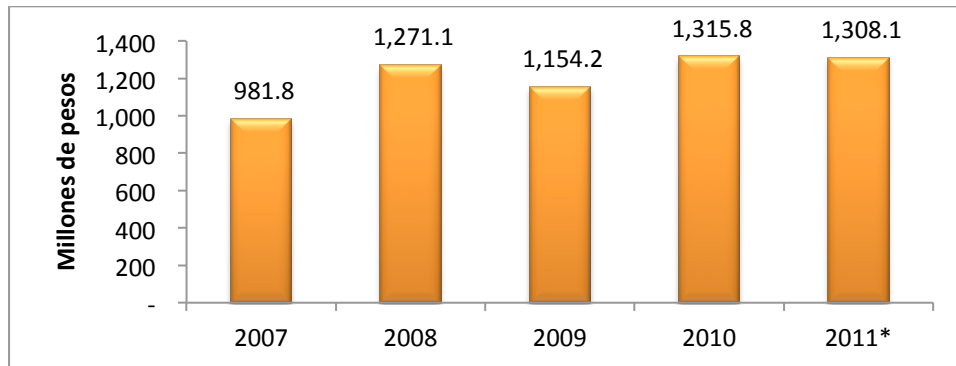
El programa de Rescate de Espacios Públicos tiene como objetivo *“contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos en condiciones de deterioro, abandono o inseguridad, que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas.”*

En el Quinto Informe del Gobierno Federal se informa lo siguiente:

- De 2007 a 2010 se han rescatado 3,400 espacios públicos, en 336 municipios y delegaciones del Distrito Federal.

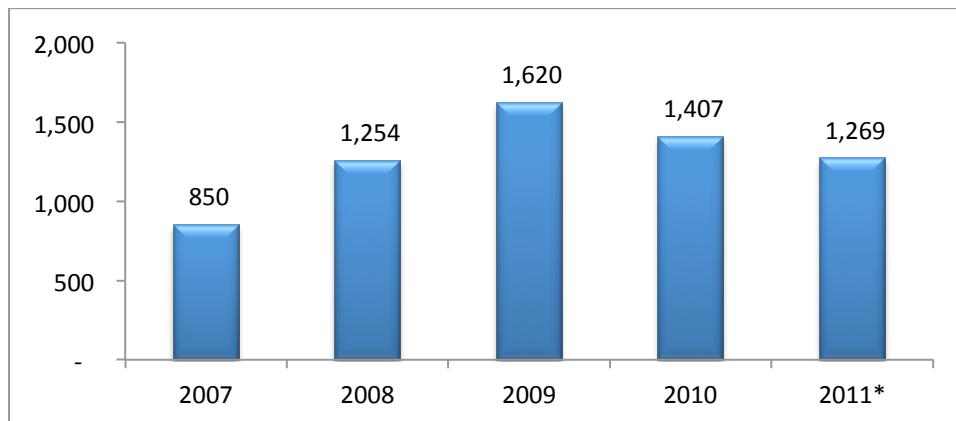
- Para el 2011 el programa tiene como meta rescatar 650 nuevos espacios públicos de forma integral. De enero a junio de 2011 se aprobó el rescate de 582 espacios, lo que representa el 89.5% de avances en la meta establecida para este año.
- De esta forma, entre 2007 y 2011 se habrán recuperado 4,050 espacios públicos.
- Se encuentran en proceso 1,440 espacios, de los cuales 582 son de nueva intervención y 858 están en consolidación de espacios apoyados en años anteriores, teniendo como meta concluirlos para finales de este año.
- La población beneficiada con este programa es aproximadamente de 4.6 millones de personas.
- Además para apoyar la consolidación de espacios rescatados en años anteriores se llevaron a cabo acciones en materia de seguridad comunitaria, prevención de conductas antisociales y de riesgo como adicciones, violencia familiar y social, acoso escolar, embarazos no deseados en adolescentes, así como abuso y maltrato infantil.

Gráfica 7.8. Gasto en el Programa de Rescate de Espacios Públicos



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011 y SEDESOL, 2010.
*Gasto programado para 2011.

Gráfica 7.9. Número de espacios públicos intervenidos



Fuente: Elaboración propia con información del Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.
*Número de intervenciones de espacios programadas para 2011.

En 2010, el levantamiento de la encuesta a los hogares ubicados en el área de influencia del espacio público arrojó los siguientes resultados:¹²⁶

- 82.6 por ciento manifiestan sentir percepción de seguridad en los espacios públicos.
- 17.5 por ciento consideran como muy unida la relación entre vecinos.
- 85.5 por ciento asisten a los espacios públicos.
- 81.5 por ciento califican como muy buenas y buenas las condiciones físicas de los espacios públicos.
- 47.3 por ciento participan en las actividades que se realizan en los espacios públicos.
- 90.6 por ciento de los entrevistados manifiestan estar satisfechos con las actividades realizadas.

Seguridad Hemisférica

El desarrollo humano que afecta el entorno social y al fortalecimiento de las instituciones debe estar protegido por un ambiente hemisférico seguro que tome en consideración los retos y oportunidades de la ubicación geográfica de México.

El concepto de seguridad hemisférica es amplio y varía de Estado a Estado, ya que cada uno de ellos tiene diferentes perspectivas y prioridades.¹²⁷ La Organización de Estados Americanos (OEA)¹²⁸ ha realizado diversos esfuerzos por unificar en el hemisferio americano este concepto, además de trabajar conjuntando y coordinando los esfuerzos de los países americanos por lograr la seguridad en el hemisferio, la Comisión de Seguridad Hemisférica es quien se encarga de coordinar estos trabajos.¹²⁹

En noviembre de 2002, durante el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, se llega a la Declaración de Bridgetown, Barbados,

¹²⁶ SEDESOL Cuarto Informe Trimestral de Presupuesto Ejercido 2010.

¹²⁷ Carlos Alberto Font Eguren (2004) menciona que *“Mientras que para los países de Norte América el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas, así como las armas de destrucción masiva parecen tener las primeras prioridades, en los pequeños Estados insulares del Caribe y en Centroamérica, por razones lógicas, cobra fundamental importancia la pobreza y la incidencia de los desastres naturales. En América del Sur, la pobreza y la exclusión social son vistas como posibles causantes de conflictos que pueden llevar a otras amenazas como el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado. Es evidente que estas visiones son producto de las vivencias en que cada región está inmersa”*. p. 33.

¹²⁸ La OEA se crea en 1948, luego del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR o Tratado de Río) firmado en Río de Janeiro Brasil en 1947. Font Eguren señala que durante esa época el comunismo era considerada la mayor amenaza a la seguridad, y menciona que *“...muchos autores coinciden que durante el concepto de seguridad hemisférica estuvo fuertemente influido por la reacción frente a la amenaza de expansión del comunismo.”* Además indica que *“El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967, es el ejemplo más claro de un mecanismo complementario al sistema interamericano de defensa, un instrumento jurídico y diplomático que a creado en América Latina la primera zona libre de armas nucleares.”* *Ídem pp.12-13.*

¹²⁹ Para más detalle consultar: <http://www.oas.org/csh/spanish/plandetrabajo.asp>

aprobada el 14 de junio de 2002 en la cuarta sesión plenaria. En esta Declaración se considera el tema de “enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica.”

En la Declaración se reconoce:

“Que muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada;

Que estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos;

Que las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica pueden requerir una gama de enfoques diferentes;

Que el proceso de evaluar los nuevos aspectos de la seguridad hemisférica debe tener en cuenta las diferencias y características regionales;

Que las actuales instituciones del sistema interamericano relacionadas con los diversos aspectos de la seguridad hemisférica son objeto de un examen continuo con miras a revitalizarlas y fortalecerlas para responder mejor a los nuevos desafíos;”

Además se indica que:

“CONVENCIDOS de que el desarrollo de enfoques comunes de los diferentes aspectos de la seguridad en el Hemisferio conducirá a la armonización dentro del sistema interamericano de seguridad y es, por tanto, esencial para aumentar la confianza y la seguridad entre los Estados Miembros,

DECLARAN que la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

ACUERDAN que los Estados Miembros deben tratar de fortalecer y, cuando corresponda, desarrollar mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica.

DECIDEN incluir el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica planteado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General como un punto del temario de la Conferencia Especial sobre Seguridad y utilizar el compendio de opiniones expresadas por los Ministros y Jefes de Delegación como documento de base para la consideración del tema.

ACUERDAN que la Conferencia Especial sobre Seguridad debe considerar recomendaciones apropiadas sobre estrategias coordinadas y planes de acción

integrados, relacionados con las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica.”

En la Conferencia Especial sobre Seguridad, llevada a cabo en México en los días 27 y 28 de octubre de 2003. De esta conferencia derivó la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” y se determinó que la seguridad del Hemisferio “abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”, y se afirmó que ésta tiene un alcance de enfoque multidimensional.

Igualmente en la Declaración se afirma que la cooperación de los estados americanos para enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad también se fundamenta en valores compartidos y enfoques comunes reconocidos en el ámbito hemisférico, entre los cuales destacan los siguientes:

“Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.

La democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del Hemisferio. En particular, reafirmamos nuestro compromiso con la plena observancia de la Carta Democrática Interamericana, sus valores, principios y mecanismos.

El respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la buena gestión gubernamental son esenciales para la estabilidad, la paz y el desarrollo político, económico y social de los Estados del Hemisferio.

Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente.

Los Estados del Hemisferio reconocen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a su seguridad. La arquitectura de seguridad en nuestro Hemisferio deberá ser flexible y contemplar las particularidades de cada subregión y de cada Estado.

La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;*

- *la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;*
- *los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;*
- *la trata de personas;*
- *los ataques a la seguridad cibernética;*
- *la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y*
- *la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.*

Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables.

La prevención de conflictos y la solución pacífica de controversias entre los Estados son fundamentales para la estabilidad y seguridad del Hemisferio.

Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y la transparencia en las políticas de defensa y seguridad contribuyen a aumentar la estabilidad, salvaguardar la paz y la seguridad hemisférica e internacional y consolidar la democracia.”

Esta Declaración también contempla una serie de compromisos y acciones de cooperación de carácter multidimensional de seguridad, abarcando aspectos de diversa índole, reafirmando que la *“democracia constituye un derecho y un valor compartido fundamental que contribuye a la estabilidad, la paz y el desarrollo de los Estados del Hemisferio y su plena vigencia es esencial para la consolidación del estado de derecho y el desarrollo político, económico y social de los pueblos.”*; además de reiterar el compromiso por la solución pacífica de controversias, la atención de las preocupaciones especiales de seguridad de los pequeños Estados insulares, el fortalecimiento de los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales de cooperación en materia de seguridad y defensa.

Se afirma que la consolidación de la primera zona libre de armas nucleares en un área densamente poblada (Tratado de Tlatelolco), contribuye a la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales, se hace énfasis en el compromiso de los Estados con el control de armamentos, el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva, el objetivo de hacer de las Américas una región libre de armas biológicas y químicas, el compromiso por limitar los gastos militares, el apoyo de establecer al Hemisferio como una zona libre de minas terrestres antipersonal.

También se refrenda el compromiso de luchar contra el terrorismo y su financiamiento, se renueva el compromiso por combatir la delincuencia organizada transnacional fortaleciendo el marco jurídico interno, el estado de derecho y la cooperación multilateral respetando la soberanía de cada Estado, en particular a través del intercambio de información, la asistencia jurídica mutua y la extradición.

De igual modo, se establecen como compromisos el desarrollar las capacidades adecuadas para atender los desastres naturales, así como los causados por el hombre, se refrenda el compromiso por fortalecer la capacidades nacionales y los mecanismos interamericanos para promover el uso sustentable de los recursos naturales, y promover la preservación del medio ambiente; además se reconoce que el cambio climático global puede constituir una amenaza, una preocupación y un desafío para la seguridad de los Estados del Hemisferio.

En abril de 2012 habrá de celebrarse la Sexta Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, la cual será una excelente oportunidad para traer a la mesa de debate cuestiones relacionadas con la seguridad hemisférica y las responsabilidades y obligaciones que cada Estado deberá asumir para hacer frente a los nuevos retos en materia de pobreza y desigualdad, seguridad ciudadana, desastres y acceso a uso de tecnologías. Temas importantes como tráfico de personas, armas y drogas deben discutirse ampliamente en esta Sexta Cumbre de las Américas.

Amenazas para el Estado Mexicano

De las nuevas amenazas a la seguridad hemisférica de que se habla en el entorno internacional del continente americano, México se ve principalmente amenazado por el tráfico de drogas y armas, así como la delincuencia organizada.

En términos de drogas ilícitas, México es país de producción, tránsito y consumo. Países vecinos son grandes consumidores y productores. También son países que cuentan con grandes recursos y con inteligencia para confrontar riesgos que son comunes:

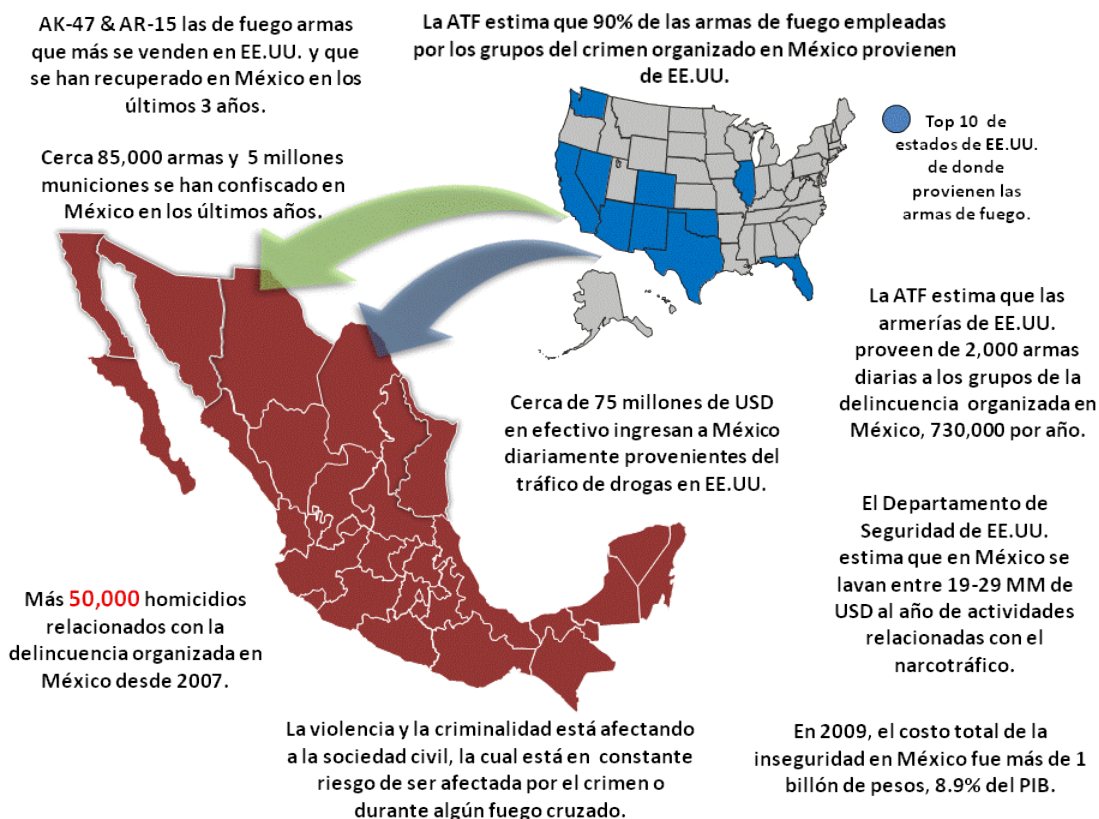
- Estados Unidos es el país con mayor consumo de cocaína, heroína y marihuana en el mundo y que es uno de los mayores consumidores de metanfetaminas como “cristal”, el MDMA como “éxtasis” y otras drogas sintéticas.
- Información de Naciones Unidas (International Narcotic Control Board, reporte anual, 2007) señala que México continúa siendo el principal país de cruce de cocaína proveniente de Sudamérica hacia Estados Unidos. Estiman que 90% de la cocaína que anualmente llega a los Estados Unidos atraviesa por México.
- Las armas que utiliza la delincuencia organizada también provienen del vecino del norte. Según información del Brookings Institute 2,000 armas diarias provenientes de Estados Unidos ingresan al país, mismas que terminan en manos de la delincuencia organizada o se comercializan en los mercados negros.
- De acuerdo a estudios realizado por el Congressional Research Service de los Estados Unidos, los países que más armas reciben son los subdesarrollados y el mayor exportador es Estados Unidos.

Para atender estas amenazas que enfrenta el país, y sobre todo con la finalidad de enfocar los esfuerzos en mejorar la seguridad en la frontera norte,¹³⁰ la Cámara de

¹³⁰ Estados Unidos y México comparten una frontera de cerca de 3,200 km, así como una serie de problemas que aquejan las comunidades de ambos lados de la frontera. El tráfico de drogas, que

Diputados dictaminó la propuesta de creación de la Policía Fronteriza que tendrá como misión garantizar la persecución e investigación de los delitos en puertos, aeropuertos y zonas fronterizas del país. La reforma consiste en la modificación del artículo 8 de la Ley de la Policía Federal para crear un área dentro de la PF, con elementos especializados en seguridad fronteriza.

Figura 7.1. Flujo de armas y dinero que ingresan a México provenientes de Estados Unidos y su impacto en la seguridad del país.

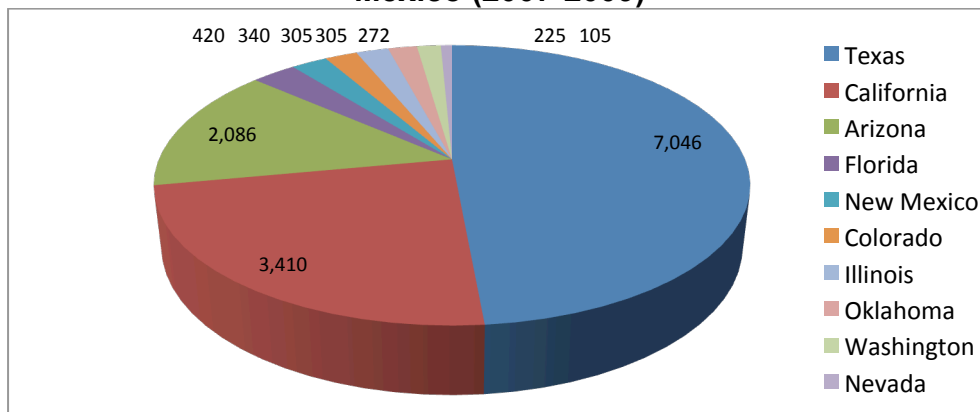


Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República, 2011; Embajada de Estados Unidos en México, 2010; Departamento de Seguridad de Estados Unidos 2011; Brookings Institution 2010, Grupo Reforma, 2011; y Woodrow Wilson Center y Universidad de San Diego, 2010.

En lo que va de la presente administración la SEDENA y la SEMAR han incautado en operativos aproximadamente 100 mil armas. Sin embargo, se estima que diariamente ingresan al país 2,000 armas provenientes de Estados Unidos.

alimenta la corrupción, el tráfico de armas, el secuestro y los crímenes violentos, se han incrementado a niveles extraordinarios en los últimos años. Departamento de Seguridad de los Estados Unidos de América, traducción de los autores.

Gráfica 7.10. Principales estados norteamericanos proveedores de armas a México (2007-2009)

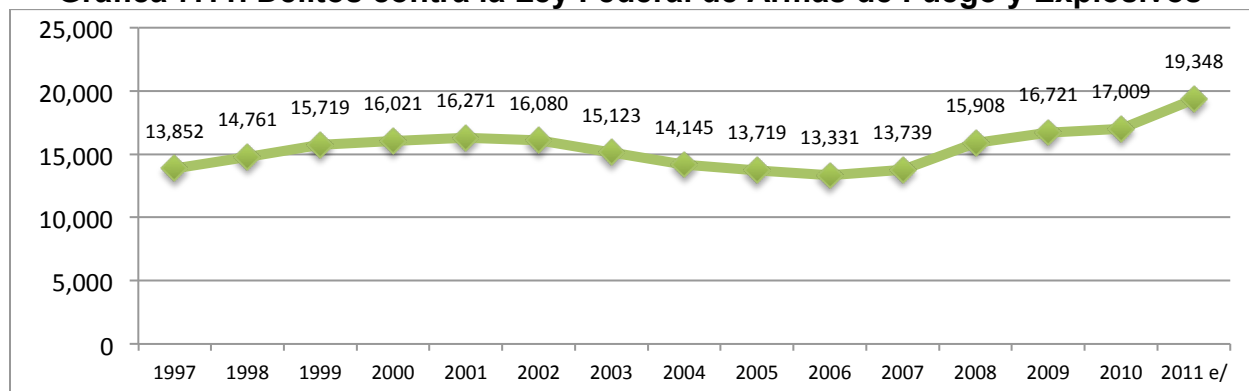


Fuente: Elaboración propia con información de Colby Goodman y Michael Marizco. Woodrow Wilson Center for Scholars Mexico Institute y el Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010.

Con estas armas los grupos delictivos han adquirido un alto poder de fuego y aumentado su peligrosidad, lo ha causado que a diario se presenten un sin número de delitos, como ejecuciones, muchas de ellas masivas, enfrentamientos directos entre grupos rivales, y contra las fuerzas del orden, así como ataques directos a funcionarios públicos, asaltos en carreteras, robos de vehículo con violencia, robo a instituciones bancarias, robo a personas y casa-habitación, secuestros, lesiones, por mencionar sólo algunos.

Como se observa en la siguiente gráfica, durante los últimos 4 años los delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos van en aumento, principalmente los relacionados con la posesión ilegal de armas de fuego de uso exclusivo de las fuerzas armadas.

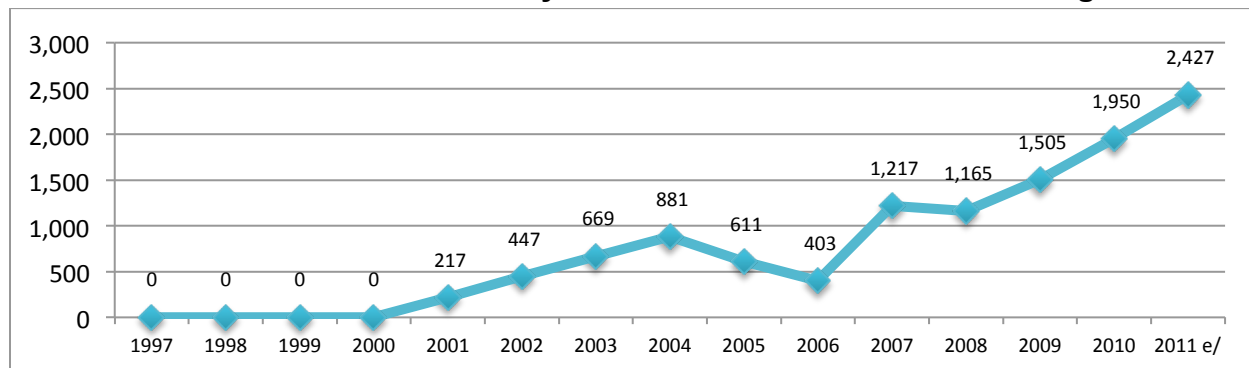
Gráfica 7.11. Delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE). Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas. Cálculos propios al cierre de 2011 suponiendo que las cifras reportadas se mantengan con la misma tendencia. Con información del 1° de enero al 30 de septiembre de 2011.

De igual modo, los delitos contra la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada van en aumento. A partir del año 2007, estos delitos muestran una clara tendencia al alza. Suponiendo que para 2011 los datos se mantengan con la misma tendencia, de 2009 a 2011, los delitos de delincuencia organizada habrán crecido un 62%.

Gráfica 7.12. Delitos contra la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada



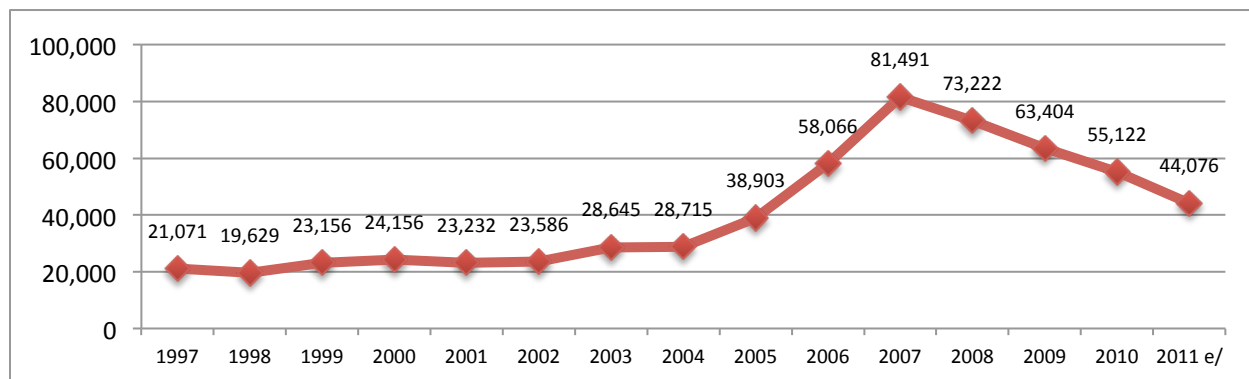
Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE). Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas. Cálculos propios al cierre de 2011 suponiendo que las cifras reportadas se mantengan con la misma tendencia. Con información del 1° de enero al 30 de septiembre de 2011. Para los años 1997 a 2000, información no disponible.

Por el contrario, en el caso de los delitos contra la salud (producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, posesión de narcóticos y otros) muestran una clara tendencia a la baja, a pesar de que se ha intensificado la estrategia nacional contra el crimen organizado y el narcotráfico.

En 2007 se alcanza el pico más alto en cuanto a delitos contra la salud se refiere, reportándose 81,491 delitos de este tipo.

A partir del 2008 y hasta el 2011, la incidencia delictiva tiende a bajar significativamente, alcanzado en 2011 al punto más bajo de lo que va del sexenio del Presidente Felipe Calderón, con una reducción aproximada unos 37mil delitos contra la salud menos con respecto al 2007.

Gráfica 7.13. Delitos contra la salud



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE). Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas. Cálculos propios al cierre de 2011 suponiendo que las cifras reportadas se mantengan con la misma tendencia. Con información del 1° de enero al 30 de septiembre de 2011.

En el año 2011, los delitos por posesión de narcóticos representaron el 74% del total de delitos contra la salud. Estos delitos de posesión regularmente atienen a los llamados narcomenudistas, quienes traen consigo pequeñas cantidades de drogas para su venta al menudeo, incluso, algunas cantidades mínimas para consumo personal, que por

sobrepasar la dosis máxima permitida para consumo personal e inmediato establecida por el artículo 479 de la Ley General de Salud,¹³¹ son detenidos por el delito de posesión de narcóticos.

Este tema de la dosis máxima para consumo personal e inmediato requiere revisarse con mayor detalle, cuidado y rigor científico, ya que las cantidades máximas de posesión permitidas por la ley para consumo personal e inmediato son en realidad muy mínimas, por lo que cualquier consumidor por ejemplo de cocaína que compre un gramo de esta sustancia será considerado narcomenudista, ya que la dosis máxima permitida es de 500 mg, la mitad de lo que regularmente se vende al consumidor que es un gramo (grapa de cocaína).

Por otro lado, durante el presente sexenio se han hecho decomisos, aseguramientos y detenciones de personas relevantes. Un ejemplo ello es el decomiso histórico de más de 10 mil paquetes de marihuana, con un peso de más de 105 toneladas que la SEDENA en conjunto con la Policía Municipal de Tijuana y la Policía Estatal Preventiva de Baja California lograron.¹³²

La SEDENA¹³³ informa en su sitio oficial de internet los siguientes resultados de sus acciones en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada. En lo que va de la presente administración se han asegurado:

- 3,138 toneladas de marihuana
- 33,258 kilogramos de cocaína
- 34,354 vehículos terrestres
- 509 aeronaves
- 190 embarcaciones
- 36,272 personas detenidas. Del 1º de enero al 20 de agosto de 2011 se han detenido a 7,512 personas.

Sin embargo, para ver resultados más concretos es necesario que las autoridades correspondientes señalen cuántas de estas personas están siendo procesadas, cuántas ya han recibido sentencia condenatoria, y cuántas de ellas han sido liberadas, ello con el objetivo de medir la eficacia real del combate integral al narcotráfico y la delincuencia organizada.

¹³¹ Reforma a la Ley General de Salud publicada en el DOF el 20 de agosto de 2009, mediante la cual adiciona un capítulo VII denominado “Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo” al Título Décimo octavo. Este capítulo comprende los artículos 473 a 482. En el artículo 478 establece la despenalización de la portación de narcóticos, al señalar que el Ministerio Público no ejercerá acción penal en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla del artículo 479 (tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato), en igual o inferior cantidad a la prevista en la misma, para su estricto consumo y fuera de los lugares señalados por la fracción II del artículo 475 de la misma Ley.

¹³² SEDENA. Comunicado de prensa, 18 de octubre de 2011. “Personal militar decomisa más de 105 toneladas de marihuana en Tijuana, B.C.”

¹³³ SEDENA. Resultados preliminares. Con información hasta el 20 de agosto de 2011.

En marzo 2011 salió a la luz pública la operación secreta estadounidense “Rápido y Furioso”, la cual fue llevada a cabo por la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF siglas en inglés).

Esta operación consistió en permitir que se introdujeran a México grandes cantidades de armamento, para después rastrearlas y localizar a los grupos criminales que las utilizan. Se estima que bajo este operativo entraron más de 2,000 armas y se recuperaron solamente 567 (28%).

Se ha dicho que “Rápido y Furioso” fue realizada sin el consentimiento del Gobierno de México, ni del Presidente norteamericano Barack Obama, ni de la Secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano.

Durante 15 meses, oficiales de la ATF permitieron que centenas de armas fueran adquiridas por potenciales “compradores hormiga”, contratados por la delincuencia organizada. Se esperaba que éstas dejaran una pista, mediante su número de registro, con la esperanza de conocer su destino último y dar con los delincuentes. Sin embargo, la operación no tuvo éxito, ya que se presume que fueron utilizadas en miles de crímenes, entre los cuales figuran algunos dirigidos a personal de gobierno estadounidense.

Se tiene registro de que aproximadamente un 10%, de las más de 1,500 armas que fueron puestas en circulación en México, han sido recuperadas por las autoridades.

Cooperación bilateral con Estados Unidos: Iniciativa Mérida

La Iniciativa Mérida surge a partir de los acuerdos de la Cumbre de Mérida (marzo de 2007), entre los Presidentes de México y de Estados Unidos, Felipe Calderón y George W. Bush, respectivamente, quienes se comprometieron a revisar la cooperación bilateral contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional (DOT).

La Iniciativa Mérida es un esquema de cooperación bilateral entre México y EUA, que permite fortalecer y complementar esfuerzos en contra de la DOT, en la que se comparten compromisos de acciones concretas de cada uno de los gobiernos dentro de su respectivo territorio, acciones de cooperación bilateral, así como transferencia de equipo, tecnología y capacitación para México.

En cuanto a la transferencia de recursos financieros se refiere, en octubre de 2007 el Presidente Bush solicitó a su Congreso recursos para financiar la Iniciativa durante tres años, con un valor aproximado de 1.4 mil millones de dólares. Sin embargo el Congreso de Estados Unidos sólo ha aprobado 911 millones y, el Presidente Calderón mencionó que sólo se han erogado 400 millones de dólares.

Si bien es cierto que México ha invertido durante esos tres años un monto mucho mayor, el acceso a tecnología asociado a la Iniciativa Mérida es importante para reforzar las acciones contra la delincuencia, por lo tanto debe retomarse.

La Iniciativa Mérida cuenta con 4 pilares en los cuales basa su esquema de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos para combatir la DOT:

- Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países.
- Fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países, responsables del combate a la delincuencia organizada.
- Desarrollo de una frontera segura y competitividad para el siglo XXI.
- Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos.

El 31 de agosto de 2010, inició operaciones en la Ciudad de México, la Oficina Bilateral de Seguimiento de la Iniciativa Mérida (OBS).

El Procurador General de la República, Arturo Chávez Chávez, y el Director del Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos, firmaron un Memorándum de Entendimiento mediante el cual se otorga acceso al gobierno de México al sistema de rastreo de armas de fuego conocido como e-Trace. Esta herramienta tecnológica permitirá a las Procuradurías realizar rastreos electrónicos de armas de fuego. Con este acuerdo bilateral se busca combatir de manera efectiva al crimen organizado transnacional (5 de octubre de 2010).

En noviembre de 2010, funcionarios de la PGR, SIEDO, SEDENA, SEMAR y SSPF participaron en un curso de “formación de formadores” sobre la operación del sistema de rastreo de armas de fuego *e-Trace*.

En diciembre de 2010, funcionarios de la PGR y SSPF participaron en el segundo curso de “formación de formadores” del sistema *e-Trace*. En marzo de 2011 más funcionarios de la PGR y la SSP se capacitaron en el uso de este sistema de rastreo de armas de fuego y en identificación de explosivos.

Además, durante 2010 4,496 elementos de la PF fueron capacitados en 44 cursos de diferentes disciplinas con el objetivo de fortalecer y reforzar sus capacidades.

En febrero de 2011 funcionarios del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) de la PGR, así como elementos de servicios periciales de 13 diferentes entidades federativas participaron en un curso de capacitación sobre este sistema de rastreo de armas de fuego.

En este mismo mes el SAT recibió 8 *minivans* de rayos X las cuales serán utilizadas en puntos estratégicos de revisión para detectar drogas, armas, precursores químicos, dinero en efectivo y contrabando. En el mes de marzo funcionarios del SAT recibieron capacitación para operar *minivans* de rayos X. Además en este mes se llevó a cabo la graduación de los manejadores caninos del SAT que participaron en un curso de entrenamiento de 8 semanas de duración. A esa fecha, un total de 200 binomios caninos han sido capacitados en apoyo de la Iniciativa Mérida.

En el marco de la Iniciativa Mérida el 29 de abril de 2011 se llevó a cabo la tercera reunión del grupo de alto nivel. En esta reunión se realizó la Declaración Conjunta del Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida sobre Cooperación Bilateral contra las Organizaciones Criminales Transnacionales, mediante la cual los gobiernos de México y Estados Unidos se comprometieron a trabajar de manera conjunta en contra del narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional.

Es necesario reforzar los programas de cooperación y dar mayor contenido al principio de Responsabilidad Compartida, en materia de operación de la delincuencia organizada en América del Norte.

Seguridad fronteriza zona sur

El caso de la frontera sur de México con Guatemala y Belice representa uno de los grandes retos que nuestro país debe afrontar y atender de inmediato, ya que la mayor parte de la atención y seguridad es para la frontera norte con Estados Unidos.

La frontera sur no solamente representa un reto en cuanto a la seguridad nacional, sino también en materia de migración, comercio y vigilancia.

Algunas de las principales acciones para fortalecer la seguridad de la frontera sur son:¹³⁴

- El 30 de septiembre de 2010, se llevó a cabo la III Reunión Técnica del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Fronteriza México-Belice (GANSEF) en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo. Ambos gobiernos revisaron la situación de seguridad en la frontera. En la reunión participaron la SEDENA), SSPF, SEMAR, SRE, PGR, el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)
 - Sesionaron los cinco subgrupos que componen el GANSEF: Migración, Terrorismo, Seguridad Pública, Aduanas, Narcotráfico y Delincuencia Organizada.
 - Las delegaciones de ambos países acordaron continuar con el esfuerzo de intercambio de información de inteligencia, migratoria y aduanera, entre otras, donde destaca la necesidad de mayor cooperación en el ámbito forense, fortalecimiento de esfuerzos para la capacitación de recursos humanos, así como para incrementar el uso de herramientas tecnológicas para la seguridad mutua.
 - Coincidieron en que la construcción del puente internacional La Unión-Blue Creek representaría una oportunidad para promover el intercambio comercial y el desarrollo económico, así como el desarrollo de estrategias en materia de seguridad y el combate al tráfico ilegal de personas y drogas.

¹³⁴ Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

- El 13 de junio de 2011, se llevo a cabo la X Reunión Técnica del Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala (GANSEG), en las instalaciones del Ministerio de la Defensa de Guatemala y con la participación de la SEDENA, SSPF, SEMAR, PGR, SRE, el INM y el CISEN.
 - Cada delegación informó sobre la situación en su país y zona fronteriza, con base en los diferentes temas que atienden los subgrupos conformados como parte de este mecanismo (1. Migración, Derechos Humanos y Asuntos Fronterizos; 2. Seguridad Internacional y Terrorismo; 3. Delincuencia Organizada y Cooperación Jurídica; 4. Seguridad Pública, y 5. Aduanas).
 - Cada país se comprometió a atacar de manera frontal la problemática de seguridad en la frontera, con base en el apoyo mutuo de las instituciones, redactando la Agenda de Riesgos Estratégica aplicable a ambos países y que será la base de la actuación de los participantes durante el segundo semestre de 2011.

- El 13 de junio de 2011, se llevó a cabo la VIII Reunión del Comité México-Belice para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia. En esa ocasión se acordó fortalecer la cooperación para combatir con mayor efectividad al narcotráfico y sus delitos conexos, así como ampliar los vínculos bilaterales a través de instrumentos jurídicos que permitan desarrollar acciones coordinadas más eficaces.

- Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional participaron en diversas reuniones para fortalecer la cooperación en materia de seguridad en la franja fronteriza:
 - Con Guatemala en 17 reuniones: XI Junta de Comandantes Fronterizos México-Guatemala (7 al 10 de diciembre de 2010) con el objeto de tratar temas de interés común en la frontera, 15 reuniones bilaterales de coordinación e intercambio de información (20 y 29 de diciembre de 2010, 18 de enero, 11 y 13 de febrero, 17 y 18 de marzo, 14 y 27 de abril, 1, 9, 12 y 20 de mayo, 9 y 23 de junio de 2011) con el fin de intercambiar información relacionada con el narcotráfico, fortalecer la cooperación, establecer canales de comunicación y coordinar actividades; y la X Reunión Técnica del Grupo de Alto Nivel de Seguridad México-Guatemala (13 de junio de 2011), cuya finalidad fue promover la creación de planes conjuntos y la ejecución de programas específicos que atiendan de manera eficiente la problemática vinculada a la seguridad en la frontera común. En todos los eventos, asistieron representantes del Ministerio de Defensa de Guatemala y cuyos resultados fueron un mayor intercambio de información para fortalecer la coordinación de las operaciones contra la delincuencia organizada en la frontera sur del país.
 - Con Belice en ocho reuniones: la V Junta de Comandantes Fronterizos México-Belice (11 al 14 de enero de 2011), con el objeto de fomentar la coordinación y cooperación con las Fuerzas Armadas de ese país; y siete

reuniones bilaterales de coordinación e intercambio de información (30 de noviembre de 2010, 7 de febrero, 9 y 29 de marzo, 19 de abril, 20 de mayo y 22 de junio de 2011) con el propósito de intercambiar información relacionada con el narcotráfico y fortalecer la cooperación. En estos eventos participaron elementos de las Fuerzas de Defensa de Belice, lo que reforzó la relación bilateral militar y el incremento del intercambio de información para mejorar la coordinación en las operaciones contra la delincuencia organizada que se realizan en la frontera sur del país.

Migración

Para atender el creciente fenómeno migratorio y los problemas y riesgos que enfrentan los miles de migrantes que cada año transitan por nuestro país, el 9 de diciembre de 2010 se presentó en el Senado una iniciativa de Ley de Migración, mediante la cual se reformaban, derogaban y adicionaban diversas disposiciones en materia migratoria.

La reforma migratoria fue aprobada por unanimidad tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados. El 25 de mayo de 2011 se publicó en el DOF la nueva Ley de Migración, que contempla un nuevo marco e instrumentos jurídicos en la materia.

En esta nueva ley se prevé que México asuma responsabilidades dentro de las tres dimensiones de la migración: como país de origen, tránsito y destino.

De los beneficios que trae la Ley de Migración destacan los siguientes:

- Protege y garantiza el respeto a los derechos humanos de los migrantes.
- Enlista los derechos de las migrantes, y se garantiza que, independientemente de su situación migratoria, tienen derecho a acceder a los servicios de salud, educación, registro civil, asesoría y protección jurídica, entre otros.
- Garantiza la estancia legal de las personas por razones humanitarias a las víctimas o testigos de algún delito cometido en territorio nacional.
- Otorga reconocimiento legal a los grupos de protección a migrantes.
- En cuanto a los trámites migratorios, se simplifica el régimen que se tenía de más de 38 calidades, características y modalidades migratorias, y lo sustituye por un sistema de condiciones de estancia:
 - 1) Visitantes
 - 2) Residentes temporales
 - 3) Residentes permanentes
- Elimina disposiciones que pudieran generar arbitrariedad, discrecionalidad y corrupción de la autoridad migratoria.
- Exige que todos los trabajadores del Instituto Nacional de Migración estén certificados. Esta certificación es un requisito indispensable para el ingreso, permanencia y promoción.
- Establece sanciones para los funcionarios públicos que incumplan con la normatividad o que incurran en actos de corrupción, violación a los derechos humanos y delitos en contra de los migrantes.

El artículo 1° establece que lo dispuesto por esta Ley tiene por “...objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales”.

El artículo 2°, señala que “La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.”

Por su parte el artículo 6 indica que es obligación del Estado mexicano proteger de los derechos y libertades de los migrantes, dependientemente de su calidad migratoria dentro de territorio nacional, al respecto establece que “El Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria.”

Trata de personas

El delito de trata de personas es una práctica recurrente que atenta directamente contra los derechos y libertades de las personas, las denigra, daña y lesiona en lo más profundo de ser. La UNICEF señala que el 50% de las víctimas de trata de personas son niños y niñas, de igual modo, las personas más vulnerables son aquellas que se encuentran en situación de pobreza, marginación, personas indígenas o desamparadas, migrantes.

La trata de personas involucra la explotación laboral, sexual, e incluso esclavitud, y los más vulnerables a este delito son principalmente los niños, las niñas y las mujeres. En México, de acuerdo con la fracción XVI del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, la trata de personas es considerada como un delito grave.

La UNICEF señala que para el caso de México no existen cifras sobre cuántos niños y niñas son víctimas de explotación sexual dentro del territorio nacional. Sin embargo es un problema que existe y para el que se deben emplear medidas de erradicación eficaces.

“La explotación sexual está considerada como una de las peores formas de trabajo infantil, y que afecta en el desarrollo del niño a nivel físico, social y emocional. Las consecuencias de la explotación sexual comercial pueden durar de por vida, y ser incluso mortales. Van desde la amenaza de embarazo precoz –y por lo tanto un aumento de la mortalidad materna- a las lesiones, pasando por un retraso en el

*desarrollo, discapacidades físicas y enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/SIDA. Una violación fundamental de los derechos.*¹³⁵

Para hacer frente al delito de trata de personas se expidió la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, la cual fue publicada en el DOF el 27 de noviembre de 2007.

El artículo 5 de esta ley establece que *“Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.”*

Asimismo, señala que *“La persona que contrate publicidad por cualquier medio de comunicación, así como la persona que publique anuncios, que encuadren en alguna de las conductas del delito de trata de personas será sancionada conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de esta ley.”* Esto con el objetivo de prevenir y eliminar las prácticas publicitarias de los sujetos que se dedican a la trata de personas, que además del daño que causan a las personas, todavía tienen el descaro de promocionar y publicitar estos repudiables actos.

La ley establece condiciones especiales para sancionar a las personas que atentan contra menores de edad o personas que no tienen la capacidad de entender o resistir este delito.

Además, la ley establece que corresponde a la Comisión Interinstitucional elaborar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, sin embargo, este se publicó en el DOF a inicios del 2011, el 6 de enero para ser más precisos.¹³⁶

Los objetivos del Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012 son:

- 1) Conocer el contexto actual en materia de trata de personas, así como sus causas y consecuencias en el país.
- 2) Prevenir el delito de trata de personas y transformar el contexto de los patrones culturales de tolerancia hacia la explotación sexual, laboral y demás conductas vinculadas al mismo.
- 3) Coadyuvar en el mejoramiento de la procuración de justicia en materia de trata de personas.
- 4) Proporcionar una atención integral y de calidad a las personas en situación de trata, así como a familiares y testigos.

¹³⁵ UNICEF México. Violencia y maltrato. Explotación sexual infantil. Disponible en: http://www.unicef.org/mexico/spanish/17045_17519.htm

¹³⁶ DOF, 6 de enero de 2011. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5174064&fecha=06/01/2011

A pesar de este esfuerzo del Gobierno Federal, en específico de la Secretaría de Gobernación por elaborar el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas 2010-2012, las organizaciones de la sociedad civil lo califican de deficiente e irregular. Señalan que deja de lado aspectos de suma importancia para la atención a las víctimas de trata de personas, sus objetivos causan discriminación y en particular indican que muestra un desinterés por parte de la autoridad para combatir de manera efectiva el delito de trata de personas.

Bajo estas premisas, las organizaciones de la sociedad civil demandan que el actual programa sea derogado, y que la Comisión Intersecretarial convoque a un diálogo nacional con expertos, académicos y OSC, con la finalidad de presentar un nuevo Programa que responda a las necesidades y exigencias de la realidad que impera en nuestro país.¹³⁷

Ante esto, es imperante que tanto las autoridades como la sociedad civil trabajen de manera conjunta para prevenir y eliminar este delito que es considerado como una forma de esclavitud del siglo XXI. Esto habrá de lograrse con la acción decidida y firme por parte de la autoridad a través de la investigación y sanción de estos delitos, así como la atención integral a las víctimas, como de la sociedad con la denuncia y repudio a este tipo de actos que denigran y dañan la integridad física, emocional y sexual de las personas que lo sufren.

7.5 ¿Por qué impulsar esta propuesta?

1. El fenómeno de inseguridad que resulta de la delincuencia organizada y común requiere de la definición de políticas públicas que aprovechen deliberadamente todas las competencias del Estado.
2. En particular desarrollo social y violencia están íntimamente vinculadas. Sergio Fajardo, ex – Alcalde de Medellín en Colombia, las describe como dos árboles con las raíces entrelazadas, de forma que no se puede resolver una sin resolver la otra.
3. Según Gary Becker, Premio Nobel en Economía, tener un ambiente seguro, con educación, salud y recreación desincentiva la opción de delinquir.
4. La propia eficacia de la política de seguridad pública depende de la complementariedad con otras políticas que le dan fuerza: facilitan la prevención de delitos, blindan frente a la cooptación de autoridades y dan fuerza a la investigación para la persecución de delitos.
5. La reinserción social de los delincuentes que cumplen sus sentencias en prisión o en libertad, así como los que ya cumplieron su sentencia debe sustentarse en una

137

Para mayor detalle consultar:
http://www.incidesocial.org/incide2009/images/pdf/Acciones_urgentes/2011/desplegado%20programa%20nacional%20trata%20de%20personas%20confirma.pdf

política de capacitación y empleo. De la misma manera, los programas sociales deben apoyar a los internos para que no vuelvan a delinquir.

6. Ante la globalización ya no es factible para un país aislarse del resto del mundo. Los problemas de tráfico de drogas, armas, personas así como el lavado de dinero son de alcance regional y global. Es necesario aceptar la corresponsabilidad y coordinar políticas y operativos.
7. México es vecino de Estados Unidos, que es el mayor exportador de armas y el mayor importador de drogas. Nuestro país también se encuentra ubicado en la ruta que abastece cocaína procedente de Colombia hacia Estados Unidos.
8. En el largo plazo, se requiere que la política pública para la seguridad contemple tanto la inversión directa en los Sistemas Estatales y el Sistema Nacional de Seguridad Pública como la inversión social en desarrollo humano. Es una cuestión tanto de eficiencia y efectividad como de equidad.

Anexos propuesta 7

Entidad federativa	Número de escuelas inscritas en el Programa Escuela Seguras	Número de escuelas por entidad federativa de educación básica según cifras del Sistema Nacional de Información de Escuelas	Porcentaje de Instituciones que son parte del programa Escuelas Seguras
Nacional	24,733	224,804	11%
Aguascalientes	281	1,719	16%
Baja California	1,402	3,629	39%
Baja California Sur	159	968	16%
Campeche	135	1,856	7%
Chiapas	477	17,643	3%
Chihuahua	1,249	5,929	21%
Coahuila	795	4,276	19%
Colima	183	1,037	18%
Distrito Federal	2,567	8,535	30%
Durango	623	5,391	12%
Guanajuato	559	10,908	5%
Guerrero	322	10,485	3%
Hidalgo	207	7,771	3%
Jalisco	936	13,212	7%
Estado de Mexico	3,543	19,489	18%
Michoacán	906	11,248	8%
Morelos	280	2,694	10%
Nayarit	356	2,856	12%
Nuevo León	1,565	6,560	24%
Oaxaca	168	12,176	1%
Puebla	576	11,596	5%
Queretaro	104	3,507	3%
Quintana Roo	496	1,844	27%
San Luis Potosi	562	8,178	7%
Sinaloa	2,369	6,140	39%
Sonora	743	4,159	18%
Tabasco	491	4,937	10%
Tamaulipas	1,045	5,489	19%
Tlaxcala	85	1,993	4%
Veracruz	719	20,512	4%
Yucatán	440	3,215	14%
Zacatecas	390	4,852	8%

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Educación Pública, 2010. Última actualización septiembre de 2010.

País	Índice de desarrollo Humano (2009)	Asesinatos por cada 100mil habitantes (2004)
Noruega	0.971	0.8
Australia	0.97	1.4
Islandia	0.969	1
Canadá	0.966	1.75
Irlanda	0.965	0.9
Holanda	0.964	1.3
Suiza	0.963	1.9
Francia	0.961	1.2
Estados Unidos	0.956	5.9
Nueva Zelanda	0.95	1.5
Grecia	0.942	1
República Checa	0.903	2.2
Polonia	0.888	1.7
Estonia	0.883	7.8
Chile	0.878	5.5
Argentina	0.866	5.5
Cuba	0.863	6
México	0.854	11
Costa Rica	0.854	7.3
Venezuela	0.844	37
Rusia	0.817	24.3
Brasil	0.813	28.5
Colombia	0.807	53.3
Jamaica	0.766	55.2
Paraguay	0.761	17.8
El salvador	0.747	57.5
Indonesia	0.734	8.9
Honduras	0.732	32.2
Bolivia	0.729	5.3
Guatemala	0.704	36.4
Sudáfrica	0.683	55
Angola	0.564	36
Kenia	0.541	20.8
Papúa Nueva Guinea	0.541	15
Haití	0.532	33.9
Sudan	0.531	28.6
República Democrática del Congo	0.389	35.2

Fuente: United Nation's Human Development Reports y United Nations Office of Drugs and Crime.

Estados norteamericanos proveedores de armas (2007-2009)	Cantidad de armas
Texas	7,046
California	3,410
Arizona	2,086
Florida	420
New Mexico	340
Colorado	305
Illinois	305
Oklahoma	272
Washington	225
Nevada	105

Fuente: Elaboración propia con información de Colby Goodman y Michael Marizco. Woodrow Wilson Center for Scholars Mexico Institute y el Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego, 2010.

Delitos Federales			
Año/ No. de averiguaciones previas	Delitos contra la salud	Delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	Delitos contra la Ley Federal contra la delincuencia organizada
1997	21,071	13,852	NA
1998	19,629	14,761	NA
1999	23,156	15,719	NA
2000	24,156	16,021	NA
2001	23,232	16,271	217
2002	23,586	16,080	447
2003	28,645	15,123	669
2004	28,715	14,145	881
2005	38,903	13,719	611
2006	58,066	13,331	403
2007	81,491	13,739	1,217
2008	73,222	15,908	1,165
2009	63,404	16,721	1,505
2010	55,122	17,009	1,950
2011 e/	44,076	19,348	2,427

Fuente: Elaboración propia con información de la PGR, Sistema Institucional de Información Estadística (SIIE). Cifras preliminares. e/ Cifras estimadas. Cálculos propios al cierre de 2011 suponiendo que las cifras reportadas se mantengan con la misma tendencia. Con información del 1º de enero al 30 de septiembre de 2011.

V. Numeralia

- Aumenta la incidencia delictiva y la violencia en algunos estados y emergen nuevas formas de violencia:
 - Según la ENSI 2010, en el 2009 se cometieron 11.8 millones de delitos lo que representa 10,562 delitos por cada 100 mil habitantes. De éstos únicamente se denunciaron 2.6 millones (2,334 delitos por cada 100 mil habitantes). El MP inició averiguación previa en 1.7 millones de casos (1,568 por cada 100 mil habitantes).
 - En la ENSI 2009, se reporta que en el año 2008 la incidencia delictiva ascendió a 11,534 delitos por cada 100 mil habitantes, mientras que en el 2007 esta cifra fue de 10,482 delitos por cada 100 mil habitantes.
 - El 55% de los delitos declarados para 2009 se concentran en 5 estados:
 - DF (21%), Edo. Méx. (19%), Jalisco (6%), Guanajuato (5%) y Puebla (4%).
 - Los delitos denunciados del fuero federal (por cada 100 mil habitantes) aumentaron 41.6% entre 2005 y 2010*.
 - Las denuncias de delitos del fuero común (por cada 100 mil habitantes) se incrementaron en 12.6% de 2005 al 2010*. Este incremento revierte la caída observada a principios de la década. De hecho, la cifra histórica más alta registrada se presentó en 1997 con 1,578.1 delitos denunciados ante el MP por cada 100 mil habitantes. Los datos de 2010 casi alcanzan ese mismo nivel.
 - Según la ENSI, en 2009 el porcentaje de delitos denunciados fue de 22%, al igual que en 2008, mientras que en 2007 y 2004 fue de 21 y 23%, respectivamente.
 - Coches bomba en Chihuahua, Hidalgo, Nuevo León y Tamaulipas.
 - Asesinato de 18 alcaldes (electos y/o en funciones).
 - En los estados de Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, y Tamaulipas.

- Masacres (5 o más personas fallecidas en el mismo evento) en 13 estados de la República:
 - Coahuila, Durango, Chihuahua, Morelos, Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Guerrero, Sinaloa, Nayarit, Distrito Federal, Baja California y Zacatecas.
- Granadazos en 19 de los 32 estados.¹
 - La PGR ha registrado 105 eventos de agresiones con granadas contra autoridades del 1° de diciembre de 2006 al 24 de febrero de 2011. De estas agresiones 40 ocurrieron en Nuevo León, 26 en Tamaulipas, 7 en Chihuahua, 6 en Jalisco, 4 en Guerrero, 4 en Veracruz, 4 en San Luis Potosí, 2 en Aguascalientes, Coahuila, Durango y Morelos, y 1 en Colima, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo.²

Fuente: Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno Federal, 2010; ICESI, 2009; INEGI 2011; ENSI 2010

1/ Diversas notas periodísticas, 2010-2011.

2/ PGR, CENAPI, 2011, Respuesta de solicitud de información pública folio 0001700028211.

*Cifras preliminares.

- Los estados que en 2009 reportan mayor número de delitos por cada 100 mil habitantes según la ENSI 2010 son:
 - DF (28,706), Aguascalientes (18,667), Quintana Roo (15,061) Edo. México (14,653), Baja California (13,861), Chihuahua (12,653), y Sonora (11,819).

Fuente: INEGI, ENSI 2010.

- Los estados con mayor incidencia de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes son:
 - Baja California (5,479), Aguascalientes, (4,774) Distrito Federal (4,724), Chihuahua (4,230), Tamaulipas (2,449), Jalisco (2,447), Yucatán (2,428), Nuevo León (2,403), BCS (2,309) y Edo. México (2,256).

Fuente: INEGI, ENSI, 2010.

- Sin embargo, los estados con mayor percepción de inseguridad son:
 - Chihuahua (88.5%), DF (84.6%), Nuevo León (82%), Durango (80.3%), Guerrero (78.3%), Morelos (78.2%), Estado de México (77.9%) y Tabasco (71.3%)

Fuente: INEGI, ENSI 2010.

- Ejecuciones por cada 100 mil habitantes, los estados más violentos en 2010 fueron:
 - Chihuahua (125), Sinaloa (62) Durango (43), Guerrero (28), Nayarit (25), Baja California (17), Morelos (17), Tamaulipas (17), Sonora (16), Colima (12) y Coahuila (12).

Fuente: Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada, 2011.

- El 2011 comenzó con extrema violencia en algunos estados, en otros hubo disminuciones significativas. Las ejecuciones por cada 100 mil habitantes, han alcanzado cifras récord. Los más violentos en 2011* serían:
 - Durango (64), Chihuahua (60), Sinaloa (51), Guerrero (51), Nuevo León (39), Tamaulipas (24), Nayarit (24), Coahuila (21), Colima (15), Zacatecas (11), Jalisco (10) y Michoacán (8).

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada, 2011, Grupo Reforma, 2011 e INEGI, 2011.

*Cifras estimadas. Con información hasta 14 de octubre de 2011.

- En la semana del 9 al 15 de abril de 2011 se registraron 277 ejecuciones, poco más de la mitad del total de ejecuciones registradas en el estado de Durango (211) hasta el 15 de abril.

Fuente: Grupo Reforma, 2011.

- En números absolutos, en 2011 algunos estados como Baja California, Chihuahua, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa y Sonora han disminuido significativamente el número de ejecuciones con respecto al 2010, mientras que estados como Coahuila, Durango, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas registran en 2011 un gran aumento en el número de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada con respecto al 2010.

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada, 2011, Grupo Reforma, 2011 e INEGI, 2011.

*Cifras estimadas. Con información hasta 14 de octubre de 2011.

- Los municipios en donde se registraron mayor número de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada durante el 2010 fueron:
 - Cd. Juárez, Chih. (2,738); Chihuahua, Chih. (670); Culiacán, Sin. (587); Tijuana, BC (472); Mazatlán, Sin. (320); Torreón, Coah. (316); Acapulco, Gro. (307); Gómez Palacio, Dgo. (277); Tepic, Nay. (230); San Fernando, Tamps.

(196); Nogales, Son. (196); Ahome, Sin. (191); Monterrey, NL (179); Navolato, Sin. (164); Durango, Dgo. (151); Reynosa, Tamps. (146); Cuernavaca, Mor. (135); Nuevo Laredo, Tamps. (115); Miguel Alemán, Tamps. (110); y Ecatepec, Edo.Méx. (104).

Fuente: Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada, 2011.

- Centros de Evaluación y Control de confianza. En total se reportan 39 centros de evaluación 37 de las entidades federativas y 2 federales.
 - 17 Centros están acreditados (15 de las entidades y 2 federales)
 - 8 cuentan con procesos certificados
 - 4 están en proceso de certificación
 - 10 en proceso de alineación al modelo nacional.

Fuente: SESNSP, Informe de Avances. Centros de Evaluación y Control de Confianza, Evaluaciones de Control de Confianza: Instituciones Vinculadas con la Seguridad e Impartición de Justicia, Entidades Federativas. Fecha de actualización estatus Centros de Evaluación 19 de octubre de 2011.

- Los 5 estados con mayor avance en la aplicación de controles de confianza a elementos de las instituciones estatales (policiales, de procuración de justicia y centros de readaptación social) registrados al 31 de julio de 2011 son:
 - Aguascalientes (112%), Tlaxcala (80%), Baja California y Morelos (68%) cada uno, y Guanajuato (58%).
 - 9 estados han evaluado a menos del 10% de su plantilla, y 21 estados registran un avance entre el 10 y el 50%.

Fuente: Secretariado Ejecutivo del SNSP, julio de 2011.

- Los estados que han avanzado en la unificación de mandos son:
 - Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Los gobernadores de Veracruz y Oaxaca han anunciado su interés por trabajar en la unificación policial.
 - El DF tiene una policía integrada bajo un sólo mando por disposición constitucional.

Fuente: Sitios de internet oficiales de los Gobiernos de los estados y diversas notas periodísticas, 2010-2011.

- En México el sueldo promedio de los policías estatales es de \$9,250 pesos M.N.
- Aguascalientes (\$18,173), Baja California (\$17,636), Campeche (\$13,234), Jalisco (\$10,091) y Nuevo León (\$9,9494), son los estados que mejor pagan a sus policías estatales.

- Tamaulipas (\$3,618), Quintana Roo (\$4,894), Nayarit (\$5,762), Oaxaca (\$5,951) y Tabasco (\$6,271), son los estados que menores salarios dan a sus policías estatales.

Fuente: SESNSP, 2011. Con información de 25 entidades federativas. Pendientes de proporcionar información: Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala (15 de septiembre de 2011).

- 19 entidades ya cuentan con un Sistema Estatal de Desarrollo Policial:
 - Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, DF, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

Fuente: SNSP, Informe del seguimiento al ANSJL, abril 2011.

- Sólo 8 estados registran un grado de avance alto en la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio y han puesto en funcionamiento los juicios orales:
 - Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas.
 - Hidalgo y Puebla están en fase de implementación y pretenden comenzar a operar los juicios orales este año.

Fuente: SETEC y sitios de internet oficiales de los Gobiernos de los estados, 2011.

- En 2010, las 3 entidades federativas con mayor capacidad para integrar una averiguación previa (en términos del tiempo promedio requerido) son:
 - Aguascalientes, Baja California y Tabasco.

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno Federal, 2010.

- Sólo 14 estados no tienen sobrepoblación en centros penitenciarios:
 - Aguascalientes, Campeche, Colima, Oaxaca, Tlaxcala, Querétaro, SLP, Chihuahua, Tamaulipas, Zacatecas, Durango, Guanajuato, Sinaloa y Michoacán.
- Ninguno de los complejos penitenciarios federales reporta sobrepoblación.

Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal, OADPRS, 2010.

- La mitad de la población carcelaria está concentrada en 5 estados:
 - Baja California, DF, Estado de México, Jalisco y Sonora.

Fuente: CNDH y Cuarto Informe de Gobierno Federal, 2010.

- Las personas sujetas a prisión preventiva pasan en promedio 11 meses en dicha condición, mientras que el juez dicta sentencia condenatoria o absolutoria.
- En México hay más de 92 mil personas en prisión, a la espera de que se les dicte sentencia.
- El costo para el Estado por la manutención de los detenidos en las cárceles mexicanas es de aproximadamente 4,000 millones de pesos anuales.

Fuente: Guillermo Zepeda Lecuona, 2010.

- Hasta octubre de 2011, solamente 12 entidades federativas han expedido su respectiva ley de extinción de dominio: Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.
 - La única entidad que ha aplicado la Ley de Extinción de Dominio es el DF.

Fuente: Orden Jurídico Nacional, ámbito estatal y Gaceta Oficial de la Asamblea Legislativa del DF y notas periodísticas, 2011.

- Rescate de espacios públicos:
 - De 2007 a 2010 se han rescatado 3,400 espacios públicos, en 336 municipios y delegaciones del Distrito Federal.
 - Para el 2011 el programa tiene como meta rescatar 650 nuevos espacios públicos de forma integral.
 - De enero a junio de 2011 se aprobó el rescate de 582 espacios, lo que representa el 89.5% de avances en la meta establecida para este año.
 - De esta forma, entre 2007 y 2011 se habrán recuperado 4,050 espacios públicos.
 - Se encuentran en proceso 1,440 espacios, de los cuales 582 son de nueva intervención y 858 están en consolidación de espacios apoyados en años anteriores, teniendo como meta concluirlos para finales de este año.

Fuente: Quinto Informe de Gobierno Federal, 2011.

- Consulta Mitofsky informa que por primera vez en la historia de todas sus mediciones a nivel nacional, los temas relacionados con la inseguridad son los que más preocupan a la población, rebasando a los económicos, que tradicionalmente ocupaban el primer lugar.

Fuente: Consulta Mitofsky, Evaluación 17 Trimestres de Gobierno, Febrero de 2011.

- En la edición de abril de 2011 de la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado realizada por el Banco de México, el 23% de los encuestados mencionaron que el principal factor que podría afectar el desempeño de la economía en los próximos 6 meses es la inseguridad pública.

- En los últimos 5 meses éste ha sido el principal factor de riesgo para la economía de México. En enero de 2011 se registró el mayor porcentaje que fue de 24% de los encuestados.
- Las políticas relacionadas con la seguridad pública no fueron mencionadas como la principal política que incentivaría una mayor inversión privada en México (9%). Aquellas que se señalaron con mayor frecuencia son reforma fiscal (23%), reforma laboral (21%), sector energético (17%), regulaciones de competencia (13%).

Fuente: Banco de México, 2011.

- Del 2002 al 2008, el consumo de marihuana aumentó de 3% a 4% y la cocaína de 1% a 2.1% de los mexicanos entre 12 y 65 años.

Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones, 2008.

- Se estima que el narcotráfico emplea 450,000 personas en México.

Fuente: David A. Shirk, Council on Foreign Relations, 2011.

- Las armas que ingresan de manera ilegal a México, y que han sido recuperadas y rastreadas por las autoridades, provienen en su mayoría de Texas, Arizona y California
- De acuerdo al Gobierno Mexicano, en mayo de 2010, se estimó que de las 75,000 armas que fueron decomisadas -y fueron sujetas a rastreo- en México en los últimos 3 años un 80% (equivalente a 60,000 armas aproximadamente) provenían de los Estados Unidos.

Fuente: Woodrow Wilson International Center for Scholars – Mexico Institute y el Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego.

- Resultados de la SEDENA en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada. Del 1° de diciembre de 2006 al 20 de agosto de 2011 se han asegurado:
 - 3,138 toneladas de marihuana
 - 33,258 kilogramos de cocaína
 - 34,354 vehículos terrestres
 - 509 aeronaves
 - 190 embarcaciones
 - 36,272 personas detenidas. Del 1° de enero al 20 de agosto de 2011 se han detenido a 7,512 personas.

Fuente: SEDENA. Resultados preliminares. Con información hasta el 20 de agosto de 2011.

VI. Conclusiones

1. Avances respecto a nuestras propuestas

1. El Ejecutivo Federal:

- I. Envío al Congreso de la Unión una propuesta de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la integración de 32 policías estatales, con un mando único subsidiario que mejora la coordinación con la Policía Federal.
- II. En tanto, se ha diseñado un nuevo modelo policial con el objetivo de integrar módulos de Policía Acreditada en cada una de las entidades. Estos módulos estarán integrados por 421 nuevos elementos que serán entrenados, capacitados y certificados bajo un nuevo esquema de desarrollo policial.
- III. Envío una propuesta de reforma al Código de Justicia Militar para aplicar la justicia civil en tiempos de paz a los miembros de las fuerzas armadas que incurran en cierto tipo de delitos en contra de la población civil.
- IV. Mejora de las remuneraciones salariales y prestaciones sociales para los miembros de las Fuerzas Armadas.
- V. Definió una Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo.
- VI. Envío al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para Prevenir el Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo.
- VII. Envío al Congreso de la Unión una iniciativa para la creación de un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales.

2. Congreso de la Unión:

- I. La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores aprobaron la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2010.
- II. Dictamen parcial de algunas iniciativas (Ley de Protección a las Víctimas del Delito).
- III. Dictamen del Senado de la República para modificar la Ley de Seguridad Nacional y definir el concepto de seguridad interior (abril de 2010), falta que sea discutida y aprobada en la Cámara de Diputados.
- IV. El 29 de abril de 2011, la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados acordó un plan de trabajo para analizar la Ley de Seguridad

Nacional donde se contemplan audiencias públicas para que sean incluidas en el dictamen. Se pretende solicitar la opinión de activistas y la CNDH; y se dio con un plazo de 90 días para tener listo el dictamen, sin embargo aún no se tienen resultados al respecto.

- V. El 28 de abril de 2011, el Senado aprobó en lo general la iniciativa de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo.
 - VI. El 29 de abril de 2011, el Senado aprobó la de iniciativa de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual fue previamente propuesta y aprobada en la Cámara de Diputados. Esta ley ya fue publicada en DOF el 24 de enero de 2012.
 - VII. La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados aprobaron por unanimidad la nueva Ley de Migración, la cual fue publicada en el DOF el 25 de mayo de 2011.
 - VIII. La Cámara de Diputados aprobó una partida en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 por la cantidad de 2,400 millones de pesos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas que cuenten con programas en materia de equipamiento y reorganización de estructuras de mando policial, así como para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando único policial. De acuerdo con los lineamientos establecidos por la SEGOB, este subsidio corresponde a la creación de los nuevos módulos de Policía Acreditable.
 - IX. El 13 de marzo de 2012, el Senado aprobó una reforma constitucional mediante la cual se adiciona el apartado C del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se crea la Fiscalía Nacional contra la Corrupción.
3. Inicio de la implementación de algún modelo de mando único policial (Tamaulipas, Guanajuato, Coahuila, Durango, Chihuahua, Hidalgo, Nuevo León, Aguascalientes, Chiapas, Baja California, Sinaloa y Veracruz)
 4. En la región de la Laguna (integrada por municipios de Torreón, Coahuila y Gómez Palacio y Lerdo, Durango), las corporaciones policiales estarán operando bajo un mando único a cargo de un funcionario militar con experiencia en inteligencia. Este cargo estará enfocado a la organización de una estrategia para definir acciones contra la delincuencia organizada.
 5. La SSP realizó un diagnóstico sobre la fortaleza institucional de la seguridad pública en las entidades federativas. En el reporte nacional las instituciones que obtuvieron las primeras posiciones fueron: Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, Guerrero y Chiapas.
 6. En cuanto a la creación o fortalecimiento de los Centros Estatales de Evaluación y Control de Confianza hasta octubre de 2011: 15 Centros acreditados, 8

Centros cuentan con procesos certificados, 4 Centros se encuentran en proceso de certificación, y 10 Centros en proceso de alineación al modelo nacional. Algunas entidades cuentan con más de un Centro.

7. Implementación de la reforma al sistema de justicia penal acusatorio (Chihuahua, Baja California, Oaxaca, Morelos, Nuevo León, Estado de México, Zacatecas y Durango). Los estados de Hidalgo y Puebla pretenden iniciar la implementación del nuevo sistema durante 2011.
8. SEDENA inicia la difusión pública en su sitio oficial de internet de información relevante en materia de derechos humanos (quejas en su contra y su seguimiento). Además publica periódicamente los avances y actualizaciones en la materia.
9. De las 88 recomendaciones emitidas por la CNDH en los últimos 5 años, SEDENA ha procesado 268 elementos y solamente se ha sentenciado a 10 de éstos (8 de tropa, 1 oficial y 1 jefe) por recomendaciones emitidas como resultado de actos administrativos, y únicamente 2 elementos de tropa ha sido sentenciado por recomendaciones emitidas como resultado de las operaciones contra el crimen organizado.
10. Construcción de 329 Centros Nueva Vida para apoyar la rehabilitación de adicciones.
11. Se ha conformado un grupo especializado en materia de investigación de operaciones financieras y de lavado de dinero dentro de la PF. Además con la expedición del nuevo Reglamento de la Ley de la PF, se establece la coordinación de operaciones de recursos de procedencia ilícita, de la División Antidrogas de la PF.
12. Con motivo de la Iniciativa Mérida, en noviembre de 2010 la UIF recibió *software* y *hardware* que le permitirán ampliar sus capacidades para detectar operaciones y transacciones bancarias inusuales o preocupantes.
13. Algunos avances en el Programa de Escuelas Seguras, a junio de 2010 el 11.15% de las escuelas de educación básica se han incorporado a este programa.
14. Avances en Programas de Recuperación de Espacios Públicos. Al mes de julio de 2011 se encuentran en proceso 1,440 espacios, de los cuales 582 son nuevos y 858 están son consolidaciones de espacios apoyados en años anteriores, la meta es que quedarán concluirlos para finales de 2011.
15. Creación de la Academia Nacional para la capacitación del personal del sistema penitenciario.
16. Anuncio de construcción de 12 nuevos centros de readaptación social en el mediano plazo (4 de ellos se iniciaron y pusieron en operación en 2011).

17. Acuerdo 04/XXVIII/10 (junio de 2010) del Consejo Nacional para crear el “Sistema de Evaluación de Políticas y Acciones de Seguridad Pública en los ámbitos Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal”.
18. Acuerdo 05/XXVIII/10 (junio de 2010) del Consejo Nacional en que ratifica el Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones de Procuración de Justicia.
19. Firma de un Memorándum de Entendimiento entre México y Estados Unidos para facilitar la detección electrónica y el combate al tráfico de armas de fuego (octubre de 2010).
20. Funcionarios de la PGR, SIEDO, SEDENA, SEMAR y SSPF participaron en un curso de “formación de formadores” sobre la operación del sistema de rastreo de armas de fuego *e-Trace* (noviembre y diciembre de 2010).

1. Retrocesos

1. Aumenta la incidencia delictiva y la violencia en algunos estados y emergen nuevas formas de violencia (coches bomba, granadas, asesinato de funcionarios públicos, masacres).
2. Lentitud en el dictamen y aprobación de leyes críticas para la seguridad pública.
3. Ausencia de compromiso por parte de las autoridades y de la ciudadanía para hacer frente al fenómeno de la inseguridad.
4. Falta de coordinación entre las instituciones de seguridad pública de los 3 órdenes de gobierno (policía y Ministerios Públicos).
5. Ausencia de sinergia entre la Policía, Ministerios Públicos y Poder Judicial para abatir la impunidad.
6. Desconfianza respecto a los beneficios de la reforma al sistema de justicia penal.
7. Aumento de la desconfianza por parte de la ciudadanía en las instituciones de seguridad pública, dada la debilidad institucional y la lentitud en la implementación de los procesos para su fortalecimiento en estados y municipios.
8. Incremento en la percepción de inseguridad en la población.
9. La inseguridad representa un alto costo social y económico para nuestro país.

2. Riesgos

1. Falta de calidad en la definición o implementación de las reformas.
2. Pérdida de sensibilidad y capacidad de asombro por parte de la sociedad frente a la violencia e inseguridad.
3. Deficiente reacción de las autoridades frente a la creciente ola de delincuencia y violencia.
4. Falta de infraestructura, competencias, compromiso y coordinación entre autoridades.
5. Hay lentitud en la mayoría de los procesos de cambio; no se da seguimiento a los Acuerdos ni se evalúa la calidad de las reformas.
6. La mayor parte de los avances (sobre todo los que se derivan de cambios a las leyes e instituciones) que se han efectuado son sólo el principio de procesos largos. Lo anterior denota un serio problema de ejecución.
7. Los avances no son definitivos y existe el riesgo de retroceso ante nuevos riesgos a confrontar.

3. Recomendaciones relacionadas con los avances de las propuestas:

1. **Fortalecimiento de los sistemas de seguridad pública en los estados:**
 - a. El Sistema Nacional de Seguridad Pública y CONAGO deben implementar un sistema de evaluación y seguimiento (semáforo) a partir de los Acuerdos del Consejo Nacional.
 - b. Transparentar el cumplimiento de obligaciones de la Plataforma México.
2. **Integración de mandos y reforma policial:**
 - a. Garantizar la calidad institucional y el control de confianza en las policías estatales.
 - b. Dictamen, reforma y aprobación de la iniciativa de mando único.
 - c. Implantar de manera eficaz tomando en consideración la diversidad de las condiciones y capacidad institucional en las regiones del país.
 - d. Adopción inmediata de protocolos comunes para facilitar la coordinación.

3. **Reforma penal para una mejor procuración e impartición de justicia:**
 - a. Cuidar la calidad de la implementación de la reforma (capacitación, infraestructura, normas y procesos) en los estados.
 - b. Atender los problemas detectados en estados que han avanzado.
 - c. Acelerar la definición de protocolos de los ministerios públicos estatales y el federal.
4. **Nuevo marco jurídico para la participación del Ejército en tareas de seguridad pública:**
 - a. Abrir un periodo legislativo extraordinario para continuar con el debate legislativo sobre:
 - I. La Ley de Seguridad Nacional, clarificando conceptos y estableciendo procesos de decisión y autorización que permitan flexibilidad, seguridad jurídica y eficacia en Seguridad Interior.
 - II. La reforma al Código de Justicia Militar, cuidando el balance entre los derechos de militares y civiles.
 - b. Completar y homologar los protocolos de las Fuerzas Armadas que protejan derechos y generen seguridad jurídica a los ciudadanos y a las fuerzas castrenses.
5. **Mejoramiento del sistema penitenciario y de reinserción social:**
 - a. Acelerar la construcción de nuevos penales federales para segmentar procesados y sentenciados.
 - b. Ampliar la cobertura de la academia nacional para custodios.
 - c. Continuar con el proceso de separación de reclusos en procesados y sentenciados, así como por fuero común o federal.
 - d. Garantizar la seguridad interna de los centros de reclusión.
 - e. Ampliar la disponibilidad de espacios físicos para reducir la sobrepoblación.
6. **Prevención de lavado de dinero y operación de los mercados negros:**
 - a. Evaluar las implicaciones de la nueva regulación en la frontera.
 - b. Reforzar los sistemas de inteligencia financiera y la coordinación entre SHCP, PGR y PF.
 - c. Acelerar el dictamen y aprobación de la Ley.
 - d. Expedir y aplicar las leyes estatales de extinción de dominio.

7. Marco integral para mejorar la seguridad pública desde el desarrollo social y hemisférico:

- a. Reforzar los acuerdos internacionales para lavado de dinero, tráfico de armas, tráfico y trata de personas, prevención de adicciones, intercambio de información y operación de la Iniciativa Mérida.
- b. Evaluar programas de coordinación de políticas sociales preventivas con políticas de seguridad pública.
- c. Reforzar la recuperación de más espacios públicos para fomentar la sana convivencia y esparcimiento de las personas.

X. Bibliografía

- Arellano, E. (2010). *Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública*. Disponible en: http://www.insyde.org.mx/images/avance_reforma_penal_seguridad_docto_83.pdf
- Ayala, M. et al. (2009). *La Reforma al Sistema de Justicia Penal en Nuevo León. Sus Principales Tendencias (2004-2007)*. Institución Renace, A.B.P. Monterrey, Nuevo León.
- Bailey, J., Godson, R. (Eds.) (2000). *Organized Crime Democratic Governability. Mexico and the U.S. – Mexican Borderlands*. University of Pittsburg Press. Pittsburg, Pennsylvania.
- Becker, G. (2001). *Crime and Punishment: An Economic Approach*. Disponible en: <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/ead/becker-1968.pdf>
- Benítez, R. et al. (2009). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México D.F.
- Bergman, M. (2007). *Cárceles en México: Cuadros de una Crisis*. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/handle/10469/1400>
- Bloomberg News. *Banks financing Mexico gangs admitted in Wells Fargo deal*. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/2010-06-29/banks-financing-mexico-s-drug-cartels-admitted-in-wells-fargo-s-u-s-deal.html>
- Calavita, K., et al. (1997). *Big Money Crime*. University of California Press. Berkeley, California.
- Campos, M. et al. (2010). *La Competividad de los Estados Mexicanos 2010*. EGAP, Monterrey, Nuevo León.
- Cavazos, G. (Coord.) (2009). *Retos de la Reforma Penal: Equilibrando la Presunción de Inocencia y la Seguridad Pública*. EGAP, Institución Renace, A.B.P., Open Society Justice Initiative. México D.F.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2009). *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional: Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/28582675/Delincuencia-marginalidad-y-desempeno-institucional>
- Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas. (2009). *National Drug Threat Assessment 2009*. Disponible en: <http://www.justice.gov/ndic/pubs31/31379/cocaine.htm>
- Comisión Nacional de Derecho Humanos. (2010). *Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2009*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/DIAGNACSP/principal.asp>

- Comisión Nacional de Derecho Humanos. (2011). *Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010*. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/DIAGNACSP_2010/Principal.asp#
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2011). *Recomendaciones de 1990 a 2011*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>
- CNN México. (2010). *Autoridades y expertos discuten modelo policiaco de seguridad para México*. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/05/autoridades-y-expertos-discuten-modelo-policiaco-de-seguridad-para-mexico>
- CNN México. (2010). *Calderón impulsa la petición para crear una policía de mando único*. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/10/06/calderon-formaliza-la-peticion-para-crear-una-policia-de-mando-unico>
- CNN México. (2010). *Durango apuesta por un mando único en la policía*. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/05/14/durango-apuesta-por-un-mando-unico-en-la-policia>
- CNN México. (2010). *Los alcaldes mexicanos discrepan sobre la creación de una policía única*. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/25/los-alcaldes-mexicanos-discrepan-sobre-la-creacion-de-una-policia-unica>
- Consejo Nación de Población. (2006). *Proyecciones de la población de México 2005-2050*. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/proy/Proy05-50.pdf>
- Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A.C. (n.d.). *Las cifras: extorsión*. Disponible: <http://www.mexicodenuncia.org/extorsion.html>
- Consejo Nacional contra las Adicciones. (2011). *Centros Nueva Vida*. Disponible en: http://www.nuevavida.salud.gob.mx/centros/centros_nueva_vida.html
- Congreso del Estado de Durango. (2010). *Aprueban diputados locales unificación de policías*. Disponible en: <http://www.congresodurango.gob.mx/140910.html>
- Congressional Research Service. (2009). *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2001-2008*. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R40796.pdf>
- Contralínea. (2009). *Denuncia Hacienda 126 casos por lavado de dinero*. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/03/22/denuncia-hacienda-126-casos-por-lavado-de-dinero/>
- Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2010). Disponible en: http://www.informe.gob.mx/pdf/Informe_Escrito.pdf
- Das, D. (2006). *World Police Encyclopedia*. Volume 1, A-K Index. Routledge, Nueva York, Nueva York.
- Das, D. (2006). *World Police Encyclopedia*. Volume 2, L-Z Index. Routledge, Nueva York, Nueva York.

- Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2010). *Narcotics Control Reports*. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/index.htm>
- DIF Nacional. (n.d.). Directorio de Centros Nueva Vida. Disponible en: <http://dif.sip.gob.mx/archivos/NuevaVida/Directorio.pdf>
- Diario Peninsular Digital. *Estancada la reforma constitucional en materia penal. BCS apenas en "fase uno" de 7*. Disponible en: <http://peninsulardigital.com/mas/extra/estancada-la-reforma-constitucional-en-materia-penal-bcs-afenas-en-%E2%80%9Cfase-uno%E2%80%9D-de-7/>
- Donnelly, R., Shirk, D. (2010). *Police and Public Security in Mexico*. University Readers. San Diego, California.
- EGAP-CIDE. (2010). *Fortalecimiento Institucional para la Seguridad Pública: Opciones para la Reforma Policial. Documento de discusión para el Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/aspectos-generales_1.pdf
- EGAP-CIDE. (2010). *Reforma al Modelo Policial en México. Aprendizaje de la Experiencia Internacional*. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/experiencias-internacionales_1.pdf
- EGAP-CIDE. (2010). *Rumbo a un nuevo Modelo Policial. Resumen Ejecutivo*. Monterrey, Nuevo León, México D.F.
- El Diario de Coahuila. (2010). *Avanza proyecto de mando único: fiscal*. Disponible en: <http://www.eldiariodecoahuila.com.mx/notas/2010/9/15/locales-195577.asp>
- El Economista. (2010). *Calderón sube en \$1,000 sueldo de soldados*. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/presidencia/2010/02/19/calderon-sube-1000-sueldo-soldados>
- El Economista. (2010). *Durango aprueba mando único policial*. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/09/14/durango-aprueba-mando-unico-policial>
- El Economista. (2010). *Ingresan 2,000 armas diarias de EU a México*. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/10/01/ingresan-2000-armas-diarias-eu-mexico>
- El Economista. (2009). *Narco da empleo a 450,000 personas en México: EU*. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/03/10/narco-da-empleo-450000-personas-mexico-eu>
- El Financiero. (2010). *Asesinan a alcalde de Tancítaro; van 11 en 2010*. Martes 28 de septiembre del 2010.

- El Financiero. (2010). *Alista gobierno modificar fuero militar: Blake Mora*. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/elFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=286562&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>
- El Heraldo Aguascalientes. *Los juicios orales están en pañales en nuestro Estado*. Disponible en: <http://www.heraldoags.com/noticias/local/7507-los-juicios-orales-estan-en-panales-en-nuestro-estado.html>
- El Imparcial. (2011). *Sonora analizará iniciativa sobre mando único*. Disponible en: <http://www.elimparcial.com/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/20032011/504507.aspx>
- El Informador. (2010). *Calderón exige que Estados Unidos frene flujo de armas a México*. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/189470/6/calderon-exige-que-estados-unidos-frene-flujo-de-armas-a-mexico.htm>
- El Informador. (2010). *Las políticas de Seguridad Pública, en etapa de debate*. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/226224/6/las-politicas-de-seguridad-publica-en-etapa-de-debate.htm>
- El Norte.com (2010). *Rechaza PRI mando único*. Disponible en: <http://www.elnorte.com/articulo/591/1181151.shtm>
- El Universal. (2011). *Firman convenio para mando único en Chiapas*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/754744.html>
- El Universal. (2010). *EU: narco lava hasta 29 mdd*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/685122.html>
- El Universal. (2010). *Blake pulirá plan de mando único*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/181365.html>
- El Universal. (2010). *Calderón firma propuesta de policía única*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/714143.html>
- El Universal. (2010). *Congreso de Tamaulipas avala mando único*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/733395.html>
- El Universal. (2011). *Confirman fuga d 12 reos en Reynosa*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/670630.html>
- El Universal. (2011). *En BC ya existe el mando único: Osuma Millán*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/737288.html>
- El Universal. (2010). *FCH presentará iniciativa de nuevo modelo policial*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/685206.html>
- El Universal. (2010). *Finalizan mando único policial en Nayarit*. Disponible: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/700794.html>
- El Universal. (2009). *Gobierno federal administrará los 12 nuevos penales*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169058.html>

- El Universal. (2010). *Mando único policial, inaceptable: comisión*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/181435.html>
- El Universal. (2010). *Más municipios de Hidalgo buscan policía única*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/714603.html>
- El Universal. (2010). *Policía de Pahuca transfiere mando al estado*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/714139.html>
- El Universal. (2011). *Se fugan por túnel 17 reos en Tamaulipas*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/767969.html>
- El Porvenir. (2010). *FCH presenta iniciativa de fuero militar*. Disponible en: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=439099
- Embajada de los Estados Unidos en México. (2010). *Combate contra armas de fuego ilícitas*. Disponible en: http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance_illicit_firearms.pdf
- Embajada de los Estados Unidos en México. (2010). *Principales iniciativas contra las drogas*. Disponible en: http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance_Major_Counter_Drug_Initiatives.pdf
- Embajada de los Estados Unidos en México. (2010). *Proyecto "Gunrunner"*. Disponible en: <http://www.usembassy-mexico.gov/textos/st080116eTrace.html>
- Embajada de los Estados Unidos en México. (2010). *Temas bilaterales. Seguridad y Fronteras*. Disponible en: http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html
- Excelsior. (2010). *Ejecutan a presidente seccional y su hijo en Ciudad Juárez*. Disponible en: http://www.nuevoexcelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=674055
- Fajnzylber, P., Lederman, D., Layza, N. (Eds.)(2001). *Crimen y Violencia en América Latina*. Alfaomega, Banco Mundial. México D.F., Washington D.C.
- Farrington, D., Nuttall, C. (1980). *Prison Size, Overcrowding, Prison Violence, and* Disponible en: http://www.sciencedirect.com/science?_ob=MIimg&_imagekey=B6V754602WH9661&_cdi=5833&_user=3307096&_pii=0047235280900021&_origin=search&_coverDate=12/31/1980&_sk=999919995&_view=c&_wchp=dGLbVzWzSkzk&_md5=466ac32cdb501ca172b9ce445f0aac4f&_ie=/sdarticle.pdf
- Font, C. (2004). *El nuevo enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. Disponible en: library.jid.org/en/mono43/Font.doc
- García, R. Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero. Disponible en: http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=181&Itemid=8&layout=default&date=2011-03-01

Gobierno del Estado de Aguascalientes. (2010). *Aguascalientes Estado Pionero del País en Implementar el Mando Único en Seguridad Pública*. Disponible en: http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/boletines/boletin_detalle.asp?num=5386

Gobierno del Estado de Aguascalientes. (2011). *Comienza la implementación del programa piloto para la modernización del Sistema Judicial del Estado*. Disponible en: http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/boletines/boletin_detalle.asp?num=0119

Gobierno del Estado de Aguascalientes. (2011). *Mando Único de Policía instaurará un parte aguas en la implementación del sistema de seguridad para la Feria Nacional de San Marcos: MRM.* Disponible en: http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/boletines/boletin_detalle.asp?num=0188

Gobierno del Estado de Campeche. (2011). *Trabajo coordinado entre dependencias, clave de nuestro privilegiado nivel de seguridad: FOB.* Disponible en: <http://camp.gob.mx/txtlstvw.aspx?LstID=7d9e2ecc-0850-49a8-831b-c38da29afe77>

Gobierno del Estado de Guanajuato. (2011). *La Secretaría de Seguridad Pública del Estado continúa fortaleciendo el blindaje en la entidad.* Disponible en: http://www.guanajuato.gob.mx/gto/detalle_noticia.php/15032

Gobierno del Estado de Hidalgo. (2010). *Se crea el primer mando único policial en Hidalgo, entre la Secretaría de Seguridad Pública del estado y la municipal de Pachuca.* Disponible en: http://notes.e-hidalgo.gob.mx:8080/publicaciones/flash.nsf/PRINCIPAL+2010?OpenFrameSet&Frame=CONTENIDO&Src=_o5to7aojcd5hm2or9dtn6aspfcpm62sr85pn76phfatbleaqI9ha4ija1acli0jqiah0kobpmc8q32cb161h66p1g6dh30chh70r34d9n6th38c1g6sr6ac1j6ovkus35dp26uorldlimst00

Gobierno del Estado de Nayarit. (2010). *Concluyó convenio para el mando único policiaco.* Disponible en: <http://www.nayarit.gob.mx/notes.asp?id=22555>

Gobierno del Estado de Nayarit. (2010). *Se formaliza mando único policiaco en Tepic.* Disponible en: <http://www.nayarit.gob.mx/notes.asp?id=21819>

Gobierno del Estado de Nuevo León. (2010). *Reciben alcaldes de la zona norte documentación para la integración del Modelo Policial del Mando Único.* Disponible en: <http://www.nl.gob.mx/?P=leerarticulo&ArtOrder=ReadArt&Article=68880>

Gobierno del Estado de Nuevo León. (2010). *Mando Único Policial en el Estado de Nuevo León.* http://www.nl.gob.mx/?P=mando_unico_nov04_2010

Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (2010). *Sesión de preguntas y respuestas de los Presidentes de México y Colombia en el marco del Mecanismos de Tuxtla.* Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=60966>

González, J. (2009). *El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.* Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/215443/539213/file/Lavado_dinero_Mexico_docto66.pdf

González, S. (2004). *¿Y el lavado de dinero?* Disponible en: <http://alainet.org/active/38686>

- Grimmet, R. (2009). *Conventional Arms Transfer to Developing Nations, 2001-2008*. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R40796.pdf>
- Grupo de Acción Financiera Internacional. (2007). *Money Laundering and Terrorist Financing Through the Real Estate Sector*. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/31/40705101.pdf>
- Grupo de Acción Financiera Internacional. (2008). *Mutual Evaluation Report – Executive Summary. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – MEXICO*. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/60/23/41916136.pdf>
- Grupo de Acción Financiera Internacional. (2009). *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector March 2009*. Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/47/49/42458373.pdf>
- Friman, H. R., Andreas, P. (Eds.)(1999). *The Illicit Global Economy & State Power*. Rowman & Littlefield Publishers. Lanham, Maryland.
- Fondo Monetario Internacional. (2009). *Mexico. Details Assessment Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0907.pdf>
- H. Congreso del Estado de Nuevo León, LXXII Legislatura. (2010). *Analizan proyecto para crear Ley de Emergencia Policial*. Disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2010/10/analizan_proyecto_para_crear_ley_de_emergencia_policial.php
- H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LXI Legislatura. (2010). *Leyes Federales Vigentes*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
- H. Congreso de la Unión, Senado de la República LXI Legislatura (2010). *Diario de los Debates*. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3>
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante el Congreso de la Unión el 6 de octubre del 2010.
- Iniciativa Mérida. (2010). *Desglose de los principales programas previstos en el primer año de la Iniciativa Mérida*. Disponible en: <http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/Desglose2008Publico.pdf>
- Iniciativa Mérida. (2010). *Principales programas previstos en el Plan de Gastos de la Iniciativa Mérida con recursos del Año Fiscal AF2010*. Disponible en: <http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/principales-programas.pdf>
- Iniciativa Mérida. (2010). *Principales programas previstos en el Plan de Gastos FY2009 de la Iniciativa Mérida*. Disponible en: http://www.iniciativamerida.gob.mx/pdf/DESGLOSE_FY_2009.pdf
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (2009). *Victimización, Incidencia y Cifra Negra en México*, Análisis de la ENSI-6/2009. Porcentaje de delitos denunciados

- ante el Ministerio Público, México, nivel nacional. Disponible en: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2009*. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/abrepdf.asp?upc=702825168841
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2009). *Encuesta Nacional de Adicciones 2008*. Disponible en: http://www.insp.mx/Portal/Inf/ENA08_nacional.pdf
- Jaramillo, A. (2009). *Otra Variante de Corrupción en México: Lavado de Dinero*. Disponible en: http://opver.com.mx/opv/index.php?view=article&catid=134:arturo-jaramillo-palomino&id=35738:arturo-jaramillo-palomino&format=pdf&option=com_content&Itemid=553
- Kelling, G., Coles, C. (2001). *¡No más ventanas rotas! Cómo restaurar el orden y reducir la delincuencia en nuestras comunidades*. Instituto Cultural Ludwig Von Mises, A.C. México D.F.
- La Crónica de Hoy. (2010). *La Policía Federal Ministerial tiene rezago de 10 años en diligencias*. Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=526582
- La Crónica de Hoy. (2010). *Uno más: ejecutan a alcalde electo de Mártires de Tacubaya, Oaxaca. Ya van 13 ataques a ediles en funciones o electos*. Disponible en: http://cronica.com.mx/nota.php?id_notas=537018
- La Jornada. (2010). *Aprueba Chihuahua crear Fiscalía General y Policía Estatal Única*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2010/09/02/aprueba-chihuahua-crear-fiscalia-general-y-policia-estatal-unica>
- La Jornada. (2010). *Aprueban en Nuevo León el mando policiaco único*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/28/index.php?section=estados&article=036n2est>
- La Jornada. (2010). *En vigor, ley de policía de mando único en Durango; sólo 2 de 39 cabildos han dado aval*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/16/index.php?section=estados&article=030n2est>
- La Jornada. (2010). *Tendrá Aguascalientes mandó único de policía*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/12/index.php?section=estados&article=035n4est>
- La Jornada Veracruz. (2010). *En puerta, policía única estatal*. Disponible en: http://www.jornadaveracruz.com.mx/Noticia.aspx?seccion=0&ID=101013_144813_880
- La Razón. (2011). *Entidades matienen rezago para implementar Mando Único*. Disponible en: <http://www.larazonsanluis.com/sitio/nota.php?id=34018>
- Lilley, P. (n.d.). *Money Laundering Country Risk Index*. Disponible en: http://www.dirtydealing.org/pages/money_laundering_risk_index.htm

- López, E. (2004). *Hacia la ley de seguridad nacional: Reflexiones para un ejercicio legislativo inédito*. Disponible en: http://www.insyde.org.mx/images/Hacia_la_Ley_de_Seguridad_Nacional.pdf
- López, E. (2010). *La reforma policial del Presidente*. Disponible en: <http://scela.wordpress.com/2010/10/27/mexico-la-reforma-policial-del-presidente-ernesto-lopez-portillo/>
- Márquez, R. (2001). *Derecho Penal. Parte general*. Editorial Trillas. México D.F.
- México Unido contra la Delincuencia A.C. (2010). *Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Análisis comparado, Resumen Ejecutivo a dos años*. Disponible en: <http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/2do%20aniversario/RESUMEN%20EJECUTIVO%20ANSJL2.pdf>
- México Evalúa. (2010). *Índice de inseguridad ciudadana y violencia*. Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/descargables/717d5a_Indice-de-Inseguridad-Ciudadana-y-Violencia.pdf
- México Evalúa. (2010). *SIIS: Sistema de Índices e indicadores en Seguridad Pública*. México Evalúa. México D.F.
- Milenio. (2011). *Aun sin ley, el mando único puede avanzar*. Disponible en: <http://origin-impreso.milenio.com/node/8890011>
- Milenio. (2011). *Fracasa mando único de policías en Durango: Panista*. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/616536>
- Milenio. (2010). *Aprueba Congreso de Durango mando único de policías*. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/530400>
- Milenio. (2010). *EU combate y legaliza drogas, dice Calderón*. Disponible en: <http://impreso.milenio.com/node/8855130>
- Milenio.(2010). *Le dan A Rodrigo su mando único*. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/564839>
- Milenio. (2010). *Mando único de policía en Coahuila*. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/466993>
- Milenio. (2010). *Nueve de cada diez municipios, contra el mando único: AMMAC*. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/502632>
- Milenio.(2008). *Reforma penal, "típica de México"*. Disponible en: <http://impreso.milenio.com/node/7125802>
- Milenio Semanal. (2010). *Los nuevos sicarios: vive rápido y muere joven...* Disponible en: <http://www.msemanal.com/node/3158>

- Milenio Semanal. (2010). *Monterrey: temporada de granadas*. Disponible en: <http://www.msemanal.com/node/3082>
- OEM en línea. (2010). *Radiografía del lavado de dinero en México*. Disponible en: <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1472605.htm>
- Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado y el Delito. (2010). *Organized Crimen*. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/index.html?ref=menuaside>
- Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado y el Delito. (2010). *World Drug Report - Global Illicit Drug Trends*. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/WDR.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (2009). *Human Development Report 2009*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). *International Narcotics Control Board*. Disponible en: <http://www.incb.org/pdf/annual-report/2007/es/chapter-03.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Reporte de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/faq/question,68,en.html>
- Organización de los Estados Americanos. (2002). Trigésimo Segundo Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. *Declaración de Bridgetown*. Disponible en: <http://www.oas.org/dil/esp/AG02041S08.DOC>
- Organización de los Estados Americanos. (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, del 27 al 28 de octubre de 2003. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/CES/default.asp>
- Ortiz, R. (2008). *El sistema penitenciario en el Estado de Puebla, una responsabilidad explícita de la Seguridad Pública*. Disponible en: <http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/Mesa1/16ElSistemaPenitenciarioEnElEstadoDePueblaUnaResponsabilidadExplicitaDeLaSeguridadPublica.pdf>
- Peláez, M. (2000). *Derechos de los Internos del Sistema Penitenciario Mexicano*. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=65>
- Peñalosa, P. (2005). *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Editorial Porrúa. México D.F.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2008). *Primer Informe de Ejecución*. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/primer-informe-de-ejecucion.html>
- Plan Nacional de Desarrollo. (2009). *Segundo Informe de Ejecución*. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/SegundoInformeEjecucion/isbn.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo. (2010). *Tercer Informe de Ejecución*. Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/tercer-informe-ejecucion.html>

- Policía Metropolitana ALMATAM. (2010). Disponible en: <http://www.policiametropolitana.net/>
- Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón. (2007). Disponible en: <http://primer.informe.gob.mx/informe/>
- Procuraduría General de la República. (2010). Cuarto Informe de Labores. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/4o%20Informe%20PGR%20completo.pdf>
- Procuraduría General de la República. (2007). Primer Informe de Labores. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/informe%20de%20labores%202007.pdf>
- Procuraduría General de la República. (2008). Segundo Informe de Labores. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/informe%20labores%202008.pdf>
- Procuraduría General de la República. (2009). Tercer Informe de Labores. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/ConvFrame.asp>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *What is the human development index (HDI)?* Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/faq/question,68,en.html>
- Reforma. (2010). *Ejecutan a Alcalde electo de Veracruz.* Disponible en: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/584/1166157/>
- Reforma. (2010). *Proponen acotar fuero de militares.* Disponible en: <http://vlex.com.mx/vid/222516943>
- Secretaría de Desarrollo Social. (2010). *Cuarto Informe de Labores.* Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/SEDESOL_IV_Informe_de_Labores.pdf
- Secretaría de Educación Pública Federal. (2010). *Programa Nacional de Escuela Segura.* Disponible en: <http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/>
- Secretaría de Educación Pública Federal. (2010). *Sistema Nacional de Información de Escuelas.* Disponible en: <http://www.snie.sep.gob.mx/SNIESC/default.aspx>
- Secretaría de Gobernación. (2010). *Información sobre el Fenómeno Delictivo en México – Informe de agosto 2010.* Disponible en: <http://portal.segob.gob.mx/archivosPortal/pdf/Informacion-sobre-el-fenomeno-delictivo-en-Mexico.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo.* Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/Documentos%20Recientes/estrategia_npcldf_26082010.pdf
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2010). Comunicado de prensa, 18 de octubre de 2011. “Personal militar decomisa más de 105 toneladas de marihuana en Tijuana, B.C.”.

- Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/4670-personal-militar-decomisa-mas-de-105-toneladas-de>
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2010). *Cuarto Informe de Labores*. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/cuarto_informe_labores.pdf
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2010). *Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/quejas-y-recomendaciones>
- Secretaría de Marina. (2010). *Marco normativo, Directiva 003/2009*. Disponible en http://www.semar.gob.mx/normateca/directiva_003_09.pdf
- Secretaría de Salud. (2010). Consejo Nacional contra las Adicciones. *Encuesta Nacional de Adicciones, ENA 2008*. Disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf
- Secretaría de Salud. (2010). Consejo Nacional contra las Adicciones. *Campaña Nacional de información para una Nueva Vida*. Disponible en: http://www.nuevavida.salud.gob.mx/centros/centros_nueva_vida.html
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2008). *Estrategia Penitenciaria 2008-2012, Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal*. Disponible en: http://www.redlece.org/IMG/pdf/Manual_Estrategia_Penitenciaria_MX.pdf
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2010). *Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social*. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk>
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2007). *Primer Informe de Labores*. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/816001//archivo>
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2008). *Segundo Informe de Labores*. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/816002//archivo>
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2009). *Sistema de Desarrollo Policial*. Disponible en: <http://www.sspgf.gob.mx/WebNormateca/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/466038//archivo>
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2009). *Tercer Informe de Labores*. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/550126//archivo>
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2010). *Cuarto Informe de Labores*. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/815854//archivo>
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2010). *Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal*. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk>

Secretaría de Seguridad Pública Federal. (2011). *Quinto Informe de Labores*. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/952013//archivo>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2010). *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad – Informe de avances 2010 (actualización 8 de septiembre del 2010)*. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/Seguimiento-ANSJL-8-sep.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2010). *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad – Informe de avances 2010 (actualización 19 de octubre del 2010)*. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/INFORME_FED_19_oct.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2010). *Informe de Avances de Evaluaciones de Control de Confianza en las Instituciones Vinculadas con la Seguridad e Impartición de Justicia. Ámbito Federal, Entidades Federativas y Municipales – Septiembre 2010. (Agosto 2008 – 18 de agosto 2010)*. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/SEGUIMIENTO-EVALUACIONES-CONTROL-DE-CONFIANZA-SEPTIEMBRE-2010-ACTUALIZADA.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2010). *Informe de Avances de Evaluaciones de Control de Confianza en las Instituciones Vinculadas con la Seguridad e Impartición de Justicia. Ámbito Federal, Entidades Federativas y Municipales – Septiembre 2010. (Agosto 2008 – 30 de septiembre 2010)*. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/INFORME-AVANCES-CNCA-15-30-SEPTIEMBRE-2010-CECC-Y-EVALUACIONES.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2010). *XXVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/xxviii-sesion/acuerdos-28a-sesion-cnsp_3-jun-10_3.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2010). *XXVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública - Informe de las Conferencias Nacionales de Secretarios de Seguridad Pública y del Sistema Penitenciario*. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/xxviii-sesion/13.2.CNSP_2010-Informe_CNSSP_GGL.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2011). *Incidencia Delictiva 2011 del Fuero Común*. Con información hasta el 18 de abril de 2011. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resoufce/131/1/images/CIEISP2011_Mar18042011.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2011). *Incidencia Delictiva 2011 del Fuero Común*. Con información hasta el 30 de mayo de 2011. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resoufce/131/1/images/CIEISP2011_Abril_300511_.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2011). *Policía Estatal Acreditada. Avances*. Con información hasta el 7 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.policiaestatalacreditable.gob.mx/>

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. (2010). *Informe de Avances 2009-2010*. Disponible en: <http://www.setec.gob.mx/avancesi.htm>

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. (2009). *Informe de la Situación de la Reforma en 13 entidades Federativas*. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. México, D.F.

Segundo Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2008). Disponible en: <http://segundo.informe.gob.mx/informe/>

Senado de la República. Proyecto de decreto por el que se adiciona el Capítulo IV Bis, al Título Octavo del Libro Segundo del Código de Justicia Militar, adicionando los artículos 275 bis y 275 ter. **Miércoles, 28 de abril de 2010. Segundo Periodo Ordinario No. Gaceta: 128. Disponible en:** <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=3190>

Servicio de Administración Tributaria. (2009). *Salarios Mínimos - Áreas Geográfica B*. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/45_17212.html

Smith, M. (2010). *Banks Financing Mexico Gangs Admitted Wells Fargo*. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/2010-06-29/banks-financing-mexico-s-drug-cartels-admitted-in-wells-fargo-s-u-s-deal.html>

Tercer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa. (2010). Disponible en: http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/descargas/pdf/tercer_informe_de_gobierno.pdf

The Economist. (2010). *Mexican waves, Californian cool*. Disponible en: http://www.economist.com/node/17251726?story_id=17251726

The Economist. (2010). *Under the volcano*. Disponible en: http://www.economist.com/node/17249102?story_id=17249102

The Washington Post. (2010). *Mexico's gun traffic*. Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/12/AR2010091203176.html>

Tijerina, M. (2010). *Redes y Narcotráfico en México*.

- Transparencia Internacional. (2004). *Informe Global de la Corrupción 2004. Tema especial: corrupción política*. Prometeo libros, Transparency International. Buenos Aires, Buenos Aires.
- Universidad de Altamira. (2010). *Tampico*. Disponible en: <http://www.unideal.edu.mx/tampico.php>
- USA Today. (2010). *Vehicle searches yield few weapons at U.S.-Mexico border*. Disponible en: http://www.usatoday.com/news/nation/2010-09-30-weapons-mexico-border_N.htm
- Vergara, J., Godson, R. (2008). *Seguridad Democrática para las Américas: Inteligencia Requerida*. Conocimiento en Red, National Strategy Information Center. México D.F., Washington, D.C.
- Walker, J. (2003). *Modelling Global Money Laundry Flows – some findings*. Disponible en: <http://www.johnwalkercrimetrendsanalysis.com.au/ML%20method.htm>
- Wilson, J., Herrnstein, R. (1985). *Crime & Human Nature. The definitive study of the causes of crime*. The Free Press. Nueva York, Nueva York.
- Zepeda, G. (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. México D.F.
- Zepeda, G. (2008). *Índice de incidencia delictiva y violencia CIDAC*. Disponible en: http://www.icesi.org.mx/publicaciones/PDF/Indice_violencia.pdf
- Zepeda, G. (n.d.). *El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México*. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-516s.pdf>
- Zepeda, G. (2010). *La policía mexicana dentro del procesos de reforma del sistema penal*. Disponible en: <http://www.cidac.org/vnm/pdf/pdf/PoliciaMexicanayreformasistpenal.pdf>
- Zepeda, G. (2009). *¿Cuánto cuesta la prisión preventiva sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*. Open Society Justice Initiative. Nueva York, Nueva York.
- (n.d.). *Diferentes estadísticas sobre el Sistema Penitenciario en México*. Disponible en: http://www.securitycornermexico.com/index.php?option=com_content&task=view&id=74&Itemid=65