

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

**Agosto 2009**  
[www.cidac.org](http://www.cidac.org)

## ÍNDICE

<b>I. Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009</b> .....	<b>1</b>
1. Tendencia general: la delincuencia se ha estabilizado en niveles inquietantes .....	1
2. La composición del Índice .....	2
3. Las entidades en el Índice .....	3
4. Descenso en el robo de vehículos .....	5
5. El homicidio en México .....	6
6. Comparativo internacional .....	7
<b>II. Deficiencias de las políticas de seguridad en México</b> .....	<b>9</b>
1. La militarización de las políticas de seguridad .....	9
2. El aumento de penas: pirotecnia legislativa .....	9
3. Más atribuciones a policía y ministerios públicos .....	9
4. Prisiones saturadas: ¿a quién se está encarcelando? .....	10
5. Política criminológica con soluciones estándar: inefectiva e ineficiente .....	11
<b>III. Por una política criminológica para cada tipo de delito</b> .....	<b>12</b>
1. Delitos denunciados son una pequeña proporción de la incidencia delictiva real .....	12
2. Clasificación de la incidencia delictiva .....	12
3. Combate al fenómeno delictivo de alto impacto social .....	13

## I. Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009

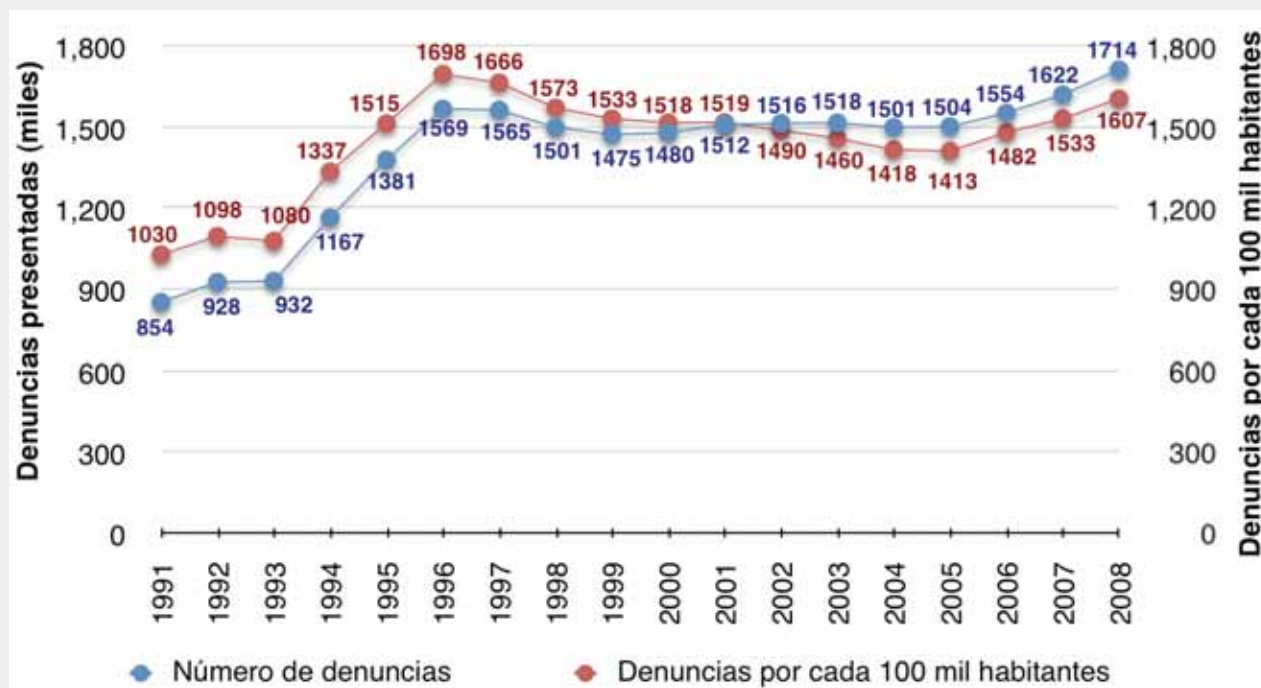
### 1. Tendencia general: la delincuencia se ha estabilizado en niveles inquietantes

La lucha del Estado mexicano contra el crimen organizado y la espiral de violencia e impunidad que caracteriza las confrontaciones de los grupos delictivos son temas que predominan en la opinión pública nacional.

Durante 2008, el número de denuncias recibidas en México mostró un aumento del 5.7% respecto al año

anterior, pasando de 1,622,304 denuncias en 2007 a 1,714,771 en 2008 (*ver gráfica 1*), esto de acuerdo con cifras preliminares del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)<sup>1</sup>. Sin embargo, es importante considerar que encuestas de victimización estiman que del total de delitos cometidos, sólo el 21% se reporta a la autoridad y de ellos, únicamente en 13% de los casos se inició una averiguación previa<sup>2</sup>.

G-1: denuncias presentadas ante las procuradurías de justicia penal en México



**FUENTE:** Denuncias: SNSP y procuradurías de justicia de los estados a través de los anuarios estadísticos de las entidades federativas publicados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI); población: proyecciones del Consejo Nacional de Población, divulgadas por INEGI.

<sup>1</sup> Conforme las procuradurías van presentando las cifras definitivas, suele registrarse un ligero incremento de alrededor de 5%. En algunos casos las cifras preliminares del SNSP consideran la incidencia delictiva registrada en algunas entidades federativas hasta octubre o noviembre.

<sup>2</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C., (ICESI), Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-5, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C., México, octubre de 2008, 91 pp. Información sobre denuncia y cifra negra en pp. 52 y ss.

## 2. La composición del Índice

Con el objetivo de tener un indicador sobre el crimen y la violencia en las diversas entidades del país, el CIDAC ha desarrollado un índice que reúne las principales variables del fenómeno delictivo y la violencia en México.

Desde luego, todo indicador y el modelo conceptual del que se deriva, son una sobresimplificación de la realidad; sin embargo, constituye una herramienta útil para establecer parámetros objetivos que comparen entre sí a las entidades federativas.

El Índice se compone de la siguiente forma:

T-1: composición del Índice

Variable	¿Qué nos dice?
1 Homicidio	Nos hablan de la violencia y de la presencia del crimen organizado que amenaza la integridad física y patrimonial de los habitantes de las entidades del país.
2 Ejecuciones	
3 Robo de vehículos	
4 Resto de delitos	Muestra la cantidad total de ilícitos, independientemente de la violencia o afectación social que impliquen.

- **Homicidio:** El homicidio se usa invariablemente en los estudios criminológicos en virtud de ser el ilícito más grave, además de que prácticamente todos los homicidios quedan registrados, pues en cuanto se detecta una muerte no natural, o se tiene que disponer de un cadáver, debe dársele aviso al ministerio público. Por ello es una variable que arroja información valiosa y generalmente fidedigna del nivel de violencia en una sociedad.
- **Ejecuciones:** La variable ejecuciones es de gran relevancia, en virtud de que estos asesinatos causan gran efecto en la percepción de inseguridad y sentimiento de vulnerabilidad en la ciudadanía. Además, son clara evidencia de la magnitud de la presencia, actividad y conflicto entre grupos del crimen organizado. Desafortunadamente, a pesar de que la Procuraduría General de la República ha emitido directrices sobre las características que debe reunir un homicidio para ser considerado “ejecución”, no existe una cifra oficial sobre este tipo de hechos<sup>3</sup>. Por tal razón se ha recurrido a fuentes periodísticas para la obtención de datos.
- **Robo de vehículos:** Un delito que representa una considerable afectación al patrimonio de las familias y genera sentimiento de vulnerabilidad e inseguridad, es el robo de vehículo. Además, una proporción muy significativa del robo de vehículo nutre redes de tráfico controlados por grupos del crimen organizado, por lo que esta variable, además de representar una pérdida patrimonial muy significativa y ser un delito de alto impacto, denota la presencia y actividad de organizaciones de la delincuencia organizada. El indicador presenta el robo de vehículos robados respecto del parque vehicular<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> A consulta expresa del CIDAC sobre homicidios presuntamente relacionados con el crimen organizado por entidad federativa, la Unidad de Enlace del SNSP señaló que después de realizar una búsqueda exhaustiva en diversas áreas del ámbito de seguridad y justicia, confirmó que dicha información es inexistente. Consulta 2210300001809.

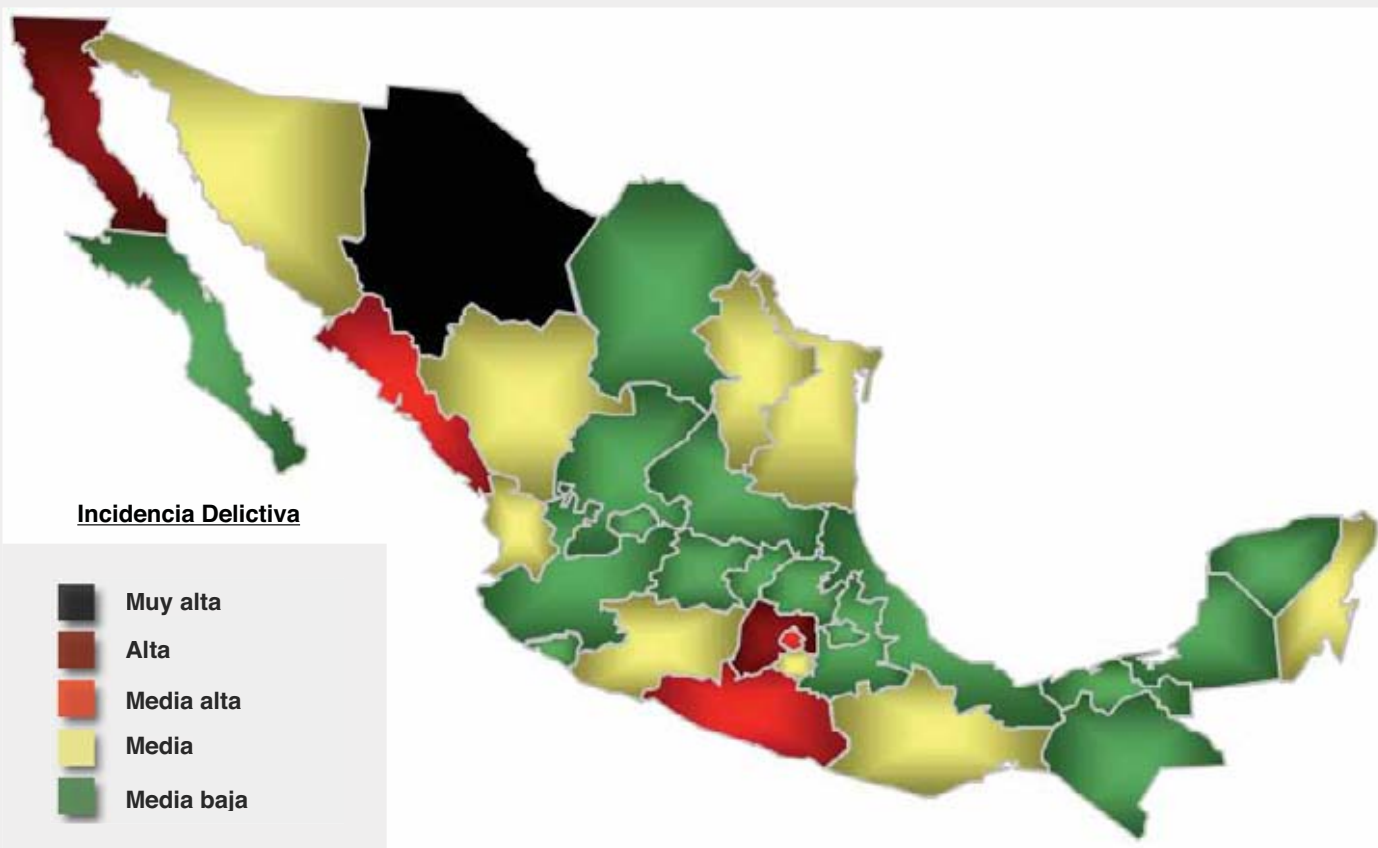
- **Resto de los delitos:** Con esta variable se conoce el número total de delitos que habrían sido cometidos en la entidades federativas del país. Se obtiene al restar a la incidencia total de delitos captada por el ICESI, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas.

Otros delitos que sería muy relevante tener en consideración en un indicador de esta naturaleza son el

secuestro, uno de los más terribles ilícitos que pueda experimentar una persona, así como el delito de violación, que constituyen ilícitos muy violentos, que causan enormes e irreparables daños para la víctima y de una indiscutible trascendencia social. Sin embargo, se trata de delitos poco reportados a la autoridad y que por su pequeña cantidad, respecto del total de delitos, son difíciles de estimar a partir de las encuestas de victimización.

### 3. Las entidades en el Índice

G-2: mapa de incidencia delictiva y violencia



<sup>4</sup> Cuando la información sobre el parque vehicular no está actualizada o no está disponible para todas las entidades federativas, se suele usar el indicador de robos por cada 100 mil habitantes; sin embargo este indicador resulta muy limitado, pues incorpora al análisis el sesgo de que el número de vehículos respecto de los habitantes es muy heterogéneo a lo largo del país, yendo desde Baja California Sur donde hay un vehículo por cada 1.4 habitantes, hasta Oaxaca, donde hay un vehículo por cada 12.1 habitantes. La media nacional es de un vehículo por cada 4 habitantes.

## T-2: estados en el Índice

Posición	Entidad federativa	INDICE	Incidencia y violencia	Homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes	Ejecuciones por cada 100 mil habitantes	Vehículos robados de cada mil	Resto de los delitos por cada 100 mil habitantes
1	Chihuahua	82.16	Muy alta	15.0	32.1	17.0	11981.3
2	Baja California	61.06	Alta	10.0	10.5	18.9	12831.5
3	México	55.73	Alta	14.3	2.5	13.2	14777.5
4	Sinaloa	42.69	Media alta	12.0	17.5	5.0	4225.9
5	Distrito Federal	40.61	Media alta	4.4	1.6	5.8	25457.8
6	Guerrero	39.23	Media alta	13.5	9.3	4.1	5993.8
7	Oaxaca	34.18	Media	16.4	1.4	3.3	3850.4
8	Sonora	33.86	Media	8.7	5.5	5.1	9712.5
9	Tamaulipas	31.19	Media	5.0	3.5	5.6	13620.1
10	Durango	29.81	Media	4.0	17.6	4.2	4471.9
11	Morelos	27.37	Media	5.8	1.7	7.0	8048.5
12	Nayarit	26.16	Media	11.5	0.5	2.0	5616.2
13	Quintana Roo	25.14	Media	6.8	1.4	1.5	11931.3
14	Nuevo León	25.08	Media	3.2	1.8	5.1	12285.7
15	Michoacán	24.45	Media	6.4	5.9	3.0	6282.5
16	Jalisco	20.69	Media baja	3.3	2.1	2.7	10696.1
17	Tabasco	20.42	Media baja	5.4	1.0	3.6	6714.0
18	Guanajuato	20.30	Media baja	3.0	1.2	2.8	11331.1
19	Chiapas	18.70	Media baja	7.1	0.7	3.3	2960.0
20	Veracruz	18.66	Media baja	6.0	0.4	1.9	6847.6
21	Puebla	17.98	Media baja	3.3	0.3	1.6	10863.8
22	Baja California Sur	17.60	Media baja	4.7	0.0	3.1	6450.1
23	Aguascalientes	17.44	Media baja	2.0	3.4	4.1	6552.6
24	Coahuila	15.03	Media baja	4.1	2.0	1.8	4842.9
25	Querétaro	14.04	Media baja	2.2	0.4	4.6	4300.7
26	Colima	13.73	Media baja	4.1	0.9	2.0	4210.7
27	Campeche	13.16	Media baja	3.4	0.4	0.2	7484.2
28	Tlaxcala	13.09	Media baja	3.0	0.1	2.2	5546.6
29	Zacatecas	10.03	Media baja	2.3	1.7	2.4	2015.2
30	San Luis Potosí	9.96	Media baja	1.2	1.3	0.4	6683.4
31	Hidalgo	8.09	Media baja	1.4	1.5	1.4	3048.4
32	Yucatán	7.82	Media baja	1.2	0.9	0.8	4369.6
	Nacional			5.7	4.9	5.6	10348.8

**FUENTES:** Homicidio intencional y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes, elaborados con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2008; ejecuciones por cada 100 mil habitantes durante 2008, con información del periódico Reforma; resto de delitos por cada 100 mil habitantes se obtuvo de restar a la incidencia total de delitos (denunciados y no denunciados) captada por la Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad del ICESI, los delitos reportados en las tres variables ya consideradas en otros componentes del índice (Homicidio intencional, ejecuciones y robo de vehículos por cada 100 mil habitantes).

- **Chihuahua: la entidad de mayor incidencia delictiva.**

Actualmente Chihuahua encabeza indiscutiblemente el listado de las entidades más inseguras del país. Casi una de cada tres ejecuciones registradas en el país se cometieron en esa entidad federativa; su número total de homicidios lo sitúa como uno de las regiones más violentas del mundo. También es de las entidades con mayor número de robo de vehículos. De acuerdo con el SNSP en Chihuahua, el 1.7% del parque vehicular fue robado el año pasado, es decir, de cada mil vehículos fueron robados 17.

- **Baja California y Sinaloa: violencia vinculada al crimen organizado.**

Baja California y Sinaloa se mantienen altos por su gran cantidad de homicidios, muchos de ellos relacionados con el crimen organizado. Sinaloa es la segunda entidad federativa con más homicidios intencionales. Baja California es la entidad donde mayor proporción del parque vehicular es robado (1.8%).

- **Estado de México: entidad donde más vehículos son robados.**

El Estado de México aparece en tercer lugar porque tiene una tasa de homicidios muy alta, es una entidad que ocupa las primeras posiciones en robo de vehículo (de hecho es la más alta en números absolutos: 27,643) y también la encuesta de victimización del ICESI la ubicó como una de las tres entidades federativas en las que más delitos se cometieron.

- **Distrito Federal: por debajo del promedio en homicidios y ejecuciones.**

Se mantiene en los primeros lugares del índice, principalmente, en virtud de que el ICESI la ubica, con mucho (más de 60% de incidencia per cápita más que el segundo lugar de incidencia), como la entidad federativa donde más delitos se cometen, con una incidencia delictiva de aproximadamente 2 millones 250 mil delitos, casi el 23% de los 9.85 millones de delitos que se cometieron en el país, de acuerdo con dicha encuesta. En lo que se refiere a homicidios y ejecuciones por cada 100 mil

habitantes se encuentran por debajo de la media nacional y en robo de vehículos apenas por encima de la media.

- **Guerrero y Oaxaca: violencia en el ámbito rural.**

Guerrero y Oaxaca ocupan las posiciones sexta y séptima del índice debido a sus altas tasas de homicidios, mismos que se presentan principalmente en el ámbito rural. Para el caso de Guerrero, contribuye también las ejecuciones que se vinculan con la presencia del crimen organizado en el estado.

- **La parte baja del índice.**

En la parte baja del índice, aparecen entidades como Yucatán, Hidalgo y San Luis Potosí. Colima, Campeche y Querétaro que suelen presentar buenos indicadores en materia de seguridad ciudadana, también están en la parte baja del índice.

#### 4. Descenso en el robo de vehículos

Aunque el robo de vehículo descendió 8% entre 2007 y 2008, se mantiene en la inquietante cifra de 150,031.

Uno de cada tres vehículos robados en México durante 2008 se robo en el Estado de México o en Baja California.

Si bien el SNSP indica que sólo se robo con violencia uno de cada seis vehículos en el país, es posible que la violencia en esta modalidad delictiva sea mayor, pues seis entidades federativas siguen reportando que no se registraron en su entidad robos violentos de vehículo. Entre estos estados está Baja California, donde los 25,695 robos de vehículos (uno de cada seis robos del país) se reportaron como no violentos.

Es muy importante que las entidades federativas, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y el INEGI continúen mejorando la homologación de las categorías de reporte, pues este tipo de sesgos reduce la calidad de la información y, sin duda, el análisis de política criminológica y reduce la posibilidad de dar un seguimiento adecuado a las variables de violencia.

## 5. El homicidio en México

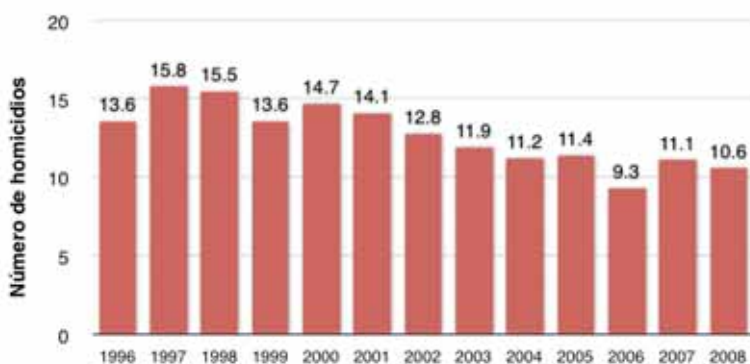
Para este apartado del análisis se considera el **total de homicidios** (que comprenden tanto lo homicidios intencionales, como la ejecuciones por cada 100 mil habitantes incluidos en el Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009).

No obstante el incremento en la violencia relacionada con el crimen organizado, el total de homicidios disminuyó en México durante 2008 (ver gráfica 3), registrándose 11,306. Sin embargo, usualmente las cifras preliminares<sup>5</sup> se van incrementando en la medida que las procuradurías de los estados van publicando sus cifras definitivas<sup>6</sup>.

Así por ejemplo, las cifras preliminares del SNSP para 2007 indicaban que se habrían cometido en el país en ese año 10,249 homicidios; al aparecer las cifras finales de las procuradurías, los homicidios registrados para ese año sumaron en el país 11,767, un 15% por arriba de las cifras preliminares.

De confirmarse esta tendencia de incremento al publicarse las cifras definitivas, el número de homicidios registrados podría estar alrededor de 13 mil, unos 12.2 homicidios por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, en la gráfica 3 y en este análisis se muestran las cifras del SNSP, única información oficial disponible por el momento.

### G-3: homicidios por cada 100 mil habitantes



En México, son 10 las entidades que se elevan inquietantemente de la media nacional (ver gráfica 4). En un solo año las tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes de algunos estados se alteraron dramáticamente.

Chihuahua pasó de 18.5 homicidios por cada 100 mil habitantes a 47.1 en tan sólo doce meses. Sinaloa mantuvo una tendencia alarmante pasando de 28 a 29.5 homicidios por cada 100 mil habitantes. En estos dos estados se cometió uno de cada cinco homicidios registrados en todo el país durante el año pasado.

Hasta 2004, cuando las ejecuciones transformaron el mapa de la violencia en México, las mayores tasas de homicidios se registraban en los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Uno de cada cuatro homicidios ocurría en una de esas tres entidades y tenían que ver con un fuerte componente de violencia rural.

A partir de 2000 en esas tres entidades ha bajado consistentemente la incidencia de homicidios, y si bien aún se mantienen en niveles lejanos a lo deseable, su reducción es muy significativa. Por ejemplo Oaxaca presentó en 2000, 54 homicidios por cada 100 mil habitantes y era la entidad federativa con más homicidios; en tanto que en 2008 ese indicador es de 17.8, 67% menos que ocho años atrás, aunque todavía permanece en quinto lugar entre los estados más violentos del país.

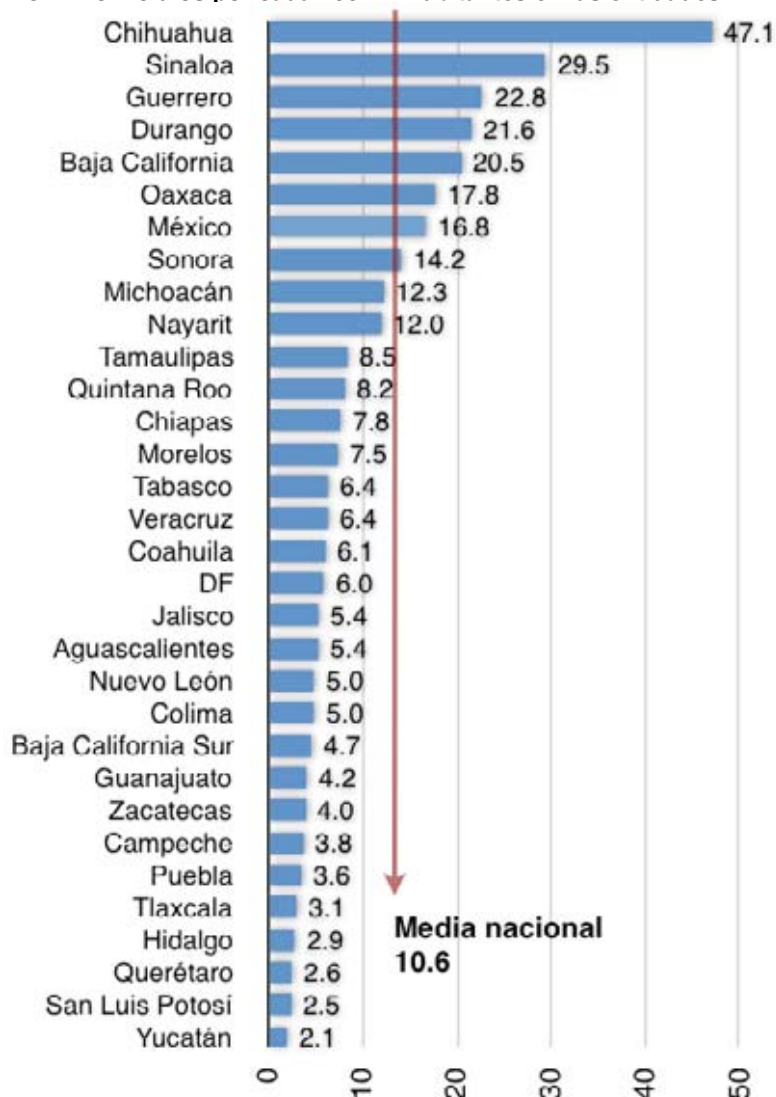
Caso similar es Guerrero, que pasó en el mismo periodo de 45.4 a 22.8 homicidios por cada 100 mil habitantes. Chiapas tiene el mayor descenso (75.3%) en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes durante el periodo analizado, pasando de 31.6 a 7.8 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Mención especial requiere Aguascalientes, el otrora estado con menor tasa de homicidios del país, donde ésta casi se cuadruplicó, pasando de 1.5 por cada 100 mil habitantes a 5.4 en tan sólo tres años.

<sup>5</sup> Esto se debe principalmente a que las cifras preliminares del SNSP se construyen con la información enviada por los estados, quedándose en ocasiones actualizadas hasta los meses finales del año, por lo que la incidencia de meses como noviembre, o diciembre no se actualizan hasta ya entrado el segundo trimestre del año siguiente.

<sup>6</sup> La principal fuente de estos reportes de las procuradurías son los anuarios estadísticos de las entidades federativas publicados por el INEGI, que comienzan a estar disponibles a partir de mayo o junio de cada año.

G-4: homicidios por cada 100 mil habitantes en las entidades



T-3: comparativo internacional

Posición	País	Homicidios por c/ 100 mil habitantes
1	El Salvador	61.00 (a)
2	Sudáfrica	49.60 (b)
3	Venezuela	48.00 (c)
4	Colombia	37.30 (d)
5	Belice	32.67 (f)
6	Jamaica	32.40 (b)
7	Brasil	25.30 (d)
8	Ecuador	18.07 (f)
9	Rusia	16.50 (e)
10	Rep. Dominicana	15.99 (f)
11	Suazilandia	13.30 (b)
12	Paraguay	12.33 (f)
13	Mongolia	11.94 (f)
14	Kasajstan	11.29 (f)
15	Panamá	11.04 (f)
16	México	10.60 (g)
18	Nicaragua	8.41 (f)
23	Costa Rica	7.91 (f)
24	Uganda	7.70 (b)
33	Estados Unidos	5.62 (f)
35	Perú	5.20 (b)
42	Palestina Territorio	3.85 (f)
50	India	2.82 (f)
65	Chile	1.90 (f)
83	Siria	1.23 (f)
97	España	0.77 (f)
106	Líbano	0.57 (f)
115	Malta	0.00 (f)

## 6. Comparativo internacional

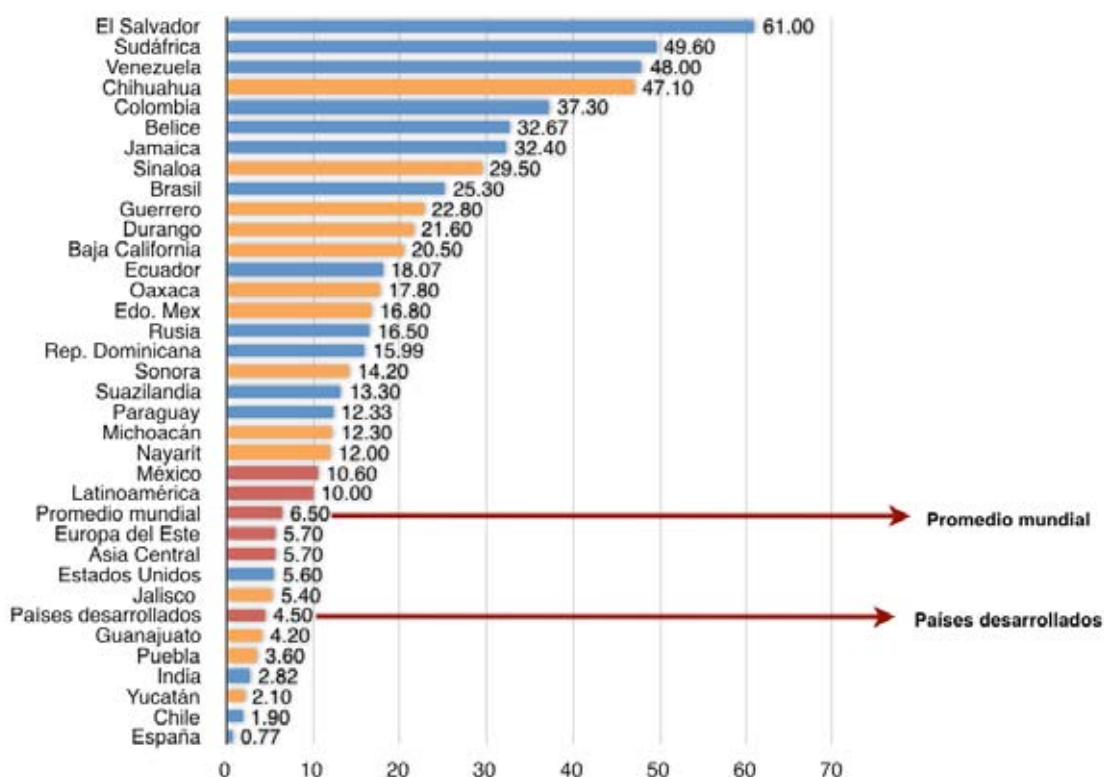
La incidencia que presenta México en materia de homicidio intencional, es muy inferior a las registrada en países como El Salvador o Sudáfrica, sin embargo, sigue manteniendo a México entre los países con más altos niveles de violencia. En un listado de 115 países para los que el CIDAC ha reunido información sobre el indicador de homicidios por cada 100 mil habitantes, México aparece en el lugar 16. Incluso países que recientemente experimentaron conflictos armados muestran tasas de homicidios inferiores a la de México (ver tabla 3). Las regiones del mundo con mayor incidencia de homicidios intencionales es el Sur de África, seguido de Latinoamérica.

**FUENTES:** (a): Policía Nacional Civil (2007); (b): Noveno Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal (2003-2004); (c) Observatorio Venezolano de Violencia (2008); (d) II Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas (2006); (e): Instituto Europeo para la Prevención y Control del Delito, afiliado a las Naciones Unidas (HEUNI) (2006); (f): Décimo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal (2006); (g) Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) (2008).

Al realizar un análisis comparativo de las tasas de homicidios intencionales de los estados del país con los referentes internacionales, se puede apreciar que muchas regiones del país se encuentran en rangos de violencia equiparables con los países con mayor número de homicidios intencionales (*ver gráfica 5*). Por ejemplo, si Chihuahua fuera país, sería el cuarto con mayor número de homicidios de la lista de 115 países reunida por CIDAC; Sinaloa ocuparía la séptima posición y Guerrero la octava.

Dieciocho estados de la República todavía se mantienen por debajo de la tasa promedio internacional de homicidios intencionales (6.5 por cada 100 mil habitantes); y sólo nueve se mantienen por debajo de la tasa promedio de homicidios entre las naciones desarrolladas (4.5 por cada 100 mil habitantes).

**G-5: Comparación entre tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes de algunas entidades federativas con algunos países representativos en la distribución nacional e internacional.**



## II. Deficiencias de las políticas de seguridad en México

En los últimos tres lustros el tema de la inseguridad ciudadana ha preocupado y ocupado a la sociedad y a las autoridades del país. A partir de 1994 la incidencia delictiva se incrementó y dejó al descubierto muchas insuficiencias y deficiencias de las instituciones encargadas de la prevención, investigación y sanción de los delitos.

En estos quince años, no se ha logrado atacar los más graves problemas que plantea la seguridad ciudadana y la justicia penal: inexistencia de una visión integral y que dé énfasis a la prevención; falta de profesionalización de las policías y de los agentes encargados de procurar e impartir justicia; un proceso penal sin transparencia con discrecionalidad y corrupción, así como una elevadísima impunidad que llega al 98.3% (la probabilidad de que una persona cometa un delito en México y sea puesto a disposición de un juez es de 1.7%) (ver gráfica 6).

### G-6: progresión de la impunidad



**FUENTE:** elaborado por CIDAC con base en: columna 1: Encuesta de victimización ICESI; columna 2: anuarios estadísticos 2008; columna 3: base de datos CIDAC y cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI.

### 1. La militarización de las políticas de seguridad

Debido a los esfuerzos inconsistentes e intermitentes de las políticas de seguridad no se ha logrado fortalecer a las instituciones, y el crimen ha avanzado. Actualmente se experimenta una espiral de violencia e impunidad en la operación del crimen organizado y el gobierno ha recurrido a la militarización de las políticas de seguridad.

El ejército ha sustituido a las policías hasta en sus tareas más elementales como el patrullaje y cada vez son más frecuentes la detección de vínculos entre el crimen y las autoridades policíacas encargadas de combatirlo. Las fuerzas armadas, inmersos en una lógica del enemigo y con una estricta orientación jerárquica, no cuentan con la

preparación para brindar un servicio público como el de seguridad; lo que debería ser el último recurso de la sociedad, se ha convertido, en muchos frentes, en el primer rostro del Estado para víctimas y usuarios de los sistemas de justicia.

### 2. El aumento de penas: pirotecnia legislativa

A pesar de golpes muy significativos contra el crimen organizado, el número de ejecuciones se multiplica y la percepción de vulnerabilidad se agudiza entre la población. Esta percepción de impotencia ha generado lo que podría llamarse “pirotecnia” legislativa o, como lo ha definido la Dra. Elena Azaola, “populismo penal”: los gobiernos en sus iniciativas legislativas y los legisladores en sus dictámenes han optado sistemáticamente por el aumento de penas y la proliferación de los llamados delitos graves, que implican que las personas no puedan salir en libertad durante el proceso.

Las penas han aumentado, pero la capacidad de captura es mínima, lo que hace irrelevante el aumento de penas. La disyuntiva de las autoridades es simple ¿Qué es más fácil reformar y depurar a las policías o cambiar las leyes, aumentando penas? La ley del menor esfuerzo.

### 3. Más atribuciones a policía y ministerios públicos

Otro mecanismo adoptado por los legisladores es que ante la escalada del crimen organizado se le dan cada vez más atribuciones discrecionales y sin contrapesos a las policías y a los ministerios públicos, a pesar de que no se han profesionalizado y que todos los días surgen nuevas evidencias de su penetración por parte del hampa.

Adoptando una lógica del enemigo y dando un voto infundado de confianza a las policías, se reducen las exigencias de pruebas y se “subsidian” las deficiencias de las investigaciones, se reducen las garantías de las personas involucradas en una investigación penal y basta una delación o una sospecha medianamente informada para que el señalado sea incomunicado, arraigado por 40 días (que se pueden prorrogar) e interrogado sin asistencia de su abogado.

La impunidad está en la investigación de los delitos. Como se ha dicho, la probabilidad de que una persona cometa un delito y sea puesta a disposición de un juez es de 1.7%; pero una vez que se pone a disposición del juez el sistema actúa con bastante diligencia.

Pareciera que la ineficiencia de las procuradurías para investigar y esclarecer los delitos, se torna en efectividad para reunir las pruebas y demostrar la responsabilidad de los imputados, pues 90% son sometidos a proceso y 85% son condenados. Es decir, al llegar ante un juez, la probabilidad de ser condenado es de 76%.

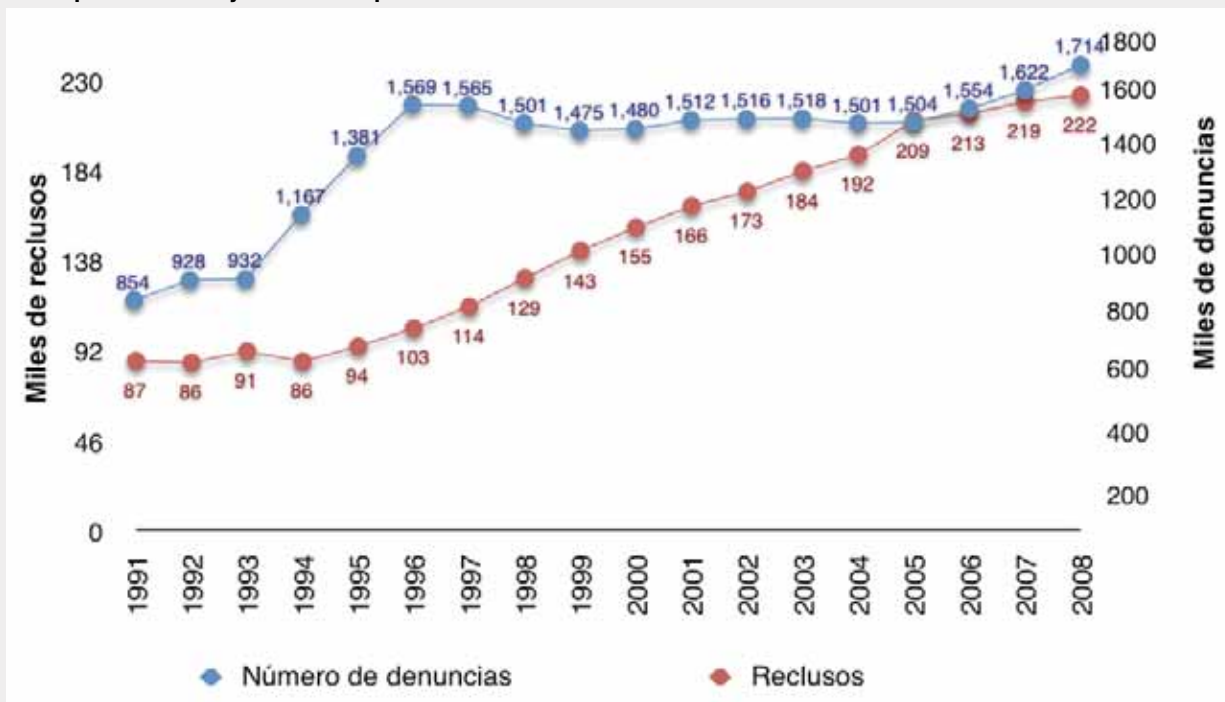
#### 4. Prisiones saturadas: ¿a quién se está encarcelando?

La proliferación de delitos calificados como graves lo único que ha hecho es saturar las prisiones de personas sin recursos para pagar una defensa adecuada o personas que cometieron delitos menores pero son acusadas de delitos graves para satisfacer las cuotas de consignación que se les imponen a los ministerios públicos.

40% de las personas encarceladas durante el proceso, queda libre el día de su sentencia, en virtud de que o son absueltos o, al juzgar el caso se reconoce que no se lograron probar las agravantes, por lo que se condena por delitos menores que implican multa o penas de pocos meses, que ya se pasaron en prisión. En tan solo ocho años se duplicó el número de personas en prisión (*ver gráfica 7*) sin que los mexicanos se sientan el doble de seguros. Entonces ¿A quiénes se está encarcelando? Hoy 225 mil personas están privadas de su libertad. Su manutención cuesta al erario 29 millones de pesos diarios; la tasa de homicidios es 4 veces superior que la que enfrentan las personas en libertad y las condiciones de reclusión se deterioran rápidamente.

Las propias autoridades reconocen que sólo 7% de los reclusos son de alta peligrosidad, en tanto que 43% son procesados (se presumen inocentes, pero de momento están en la cárcel, hasta que la sentencia decida sobre su inocencia o responsabilidad); la mitad de los condenados fueron sentenciados por delitos menores; sin embargo, han sido estigmatizados con la prisión, difícilmente volverán a encontrar un trabajo lícito y entraron en contacto con auténticos criminales.

G-7: población penitenciaria y denuncias presentadas



## **5. Política criminológica con soluciones estándar: inefectiva e ineficiente**

El fenómeno delictivo es muy heterogéneo y tiene muchas aristas en su causalidad e impacto, por lo que las políticas de prevención, tratamiento y, en su caso, sanción deben tomar en cuenta esta complejidad. Tratar al fenómeno delictivo como algo homogéneo con soluciones estándar, ha llevado a tres lustros de política criminológica inefectiva y muy ineficiente.

Las conductas que la legislación considera delitos, son de muy diversa naturaleza y presentan diversas modalidades y combinaciones de conflicto y violencia. El problema en México es que la percepción ciudadana de inseguridad y la prioridad política de las autoridades es, con toda razón, la delincuencia organizada y la violencia; sin embargo impulsados por el temor y la noción de urgencia han tomado medidas “estándar” para todo el sistema penal afectando la respuesta que se da a todos los delitos, incluidos los delitos de menor violencia e impacto.

Los legisladores emiten leyes pensando en los grandes criminales y acaban afectando el trato que recibe una persona que robó \$200.00. Lo único que ha logrado este enfoque es que aún los casos menores mueven la maquinaria del sistema penal de igual forma que si se tratara de un homicidio, por lo que se dedica 75% de los recursos a los delitos menores.

Por “contagio” el sistema penal se ha hecho muy severo para todos los delitos y no hace distinciones entre personas involucradas en accidentes automovilísticos, personas que delinquen sin violencia por primera vez, y los asesinos y secuestradores más sanguinarios. Todos enfrentan el proceso penal inflexible, severo y prolongado.

## III. Por una política criminológica para cada tipo de delito

Todos los delitos, en tanto que como sociedad se ha decidido, a través de nuestros representantes, sancionarlos penalmente, deben ser atendidos y, en su caso, castigados; pero es muy importante tener una visión de política criminológica ¿Cuál es el agravio ocasionado a la víctima o a la sociedad? ¿Qué espera la víctima de las instituciones penales? ¿Cuáles son los procedimientos más adecuados para lograr los fines del sistema penal y salvaguardar los intereses de la víctima y el interés social? Estas preguntas recibirán una respuesta muy distinta, según el delito particular, el conflicto específico que se esté tratando.

### 1. Delitos denunciados son una pequeña proporción de la incidencia delictiva real

En primer lugar, se debe reconocer que los delitos reportados a las autoridades y por los que se abrió averiguación previa, como se refirió al inicio de este texto, apenas representa 13% del fenómeno delictivo total, en virtud de que la gran mayoría de los ilícitos no son reportadas por sus víctimas.

De acuerdo con la encuesta de victimización realizada por el ICESI, en México se cometieron en un año 9.85 millones de delitos y 32% de ellos se cometieron a mano armada, usándose en 34% de esos casos dicha arma para agredir a la víctima (esto es en 10.88% de los delitos la víctima fue agredida por con un arma)<sup>7</sup>.

Las encuestas de victimización no pueden registrar delitos de particular gravedad y violencia como el homicidio o el secuestro, pues incidencias, por ejemplo de 11 mil casos, en materia de homicidio o unos dos mil en materia de secuestro entran dentro del margen de error en un universo estimado de 9.85 millones de delitos.

En la toma de decisiones y en el diseño de la política criminológica debe tenerse en cuenta que los delitos denunciados son sólo una pequeña porción de la incidencia delictiva real. Por otro lado, la incidencia sí reportada también brinda, con las restricciones apuntadas, un panorama de la violencia y tipo de conflictos que son llevados a las instituciones de seguridad y justicia.

De acuerdo con el análisis de las cifras del SNSP, CIDAC ha observado que un 32.5% de las averiguaciones iniciadas se refieren a delitos violentos y relacionados con el crimen organizado. De esa forma, se puede afirmar, con las reservas del caso, que tanto entre los delitos reportados y los no denunciados, uno de cada tres ilícitos serían de naturaleza violenta, es decir, poco más de tres millones de incidentes violentos al año (*ver gráfica 8*).

**G-8: Incidentes violentos en el total de la incidencia delictiva total y denunciada a las autoridades**



**FUENTE:** para incidencia total: Quinta Encuesta del ICESI, pp. 19 y ss.; para incidencia denunciada, clasificación y elaboración propia con base en cifras preliminares del SNSP.

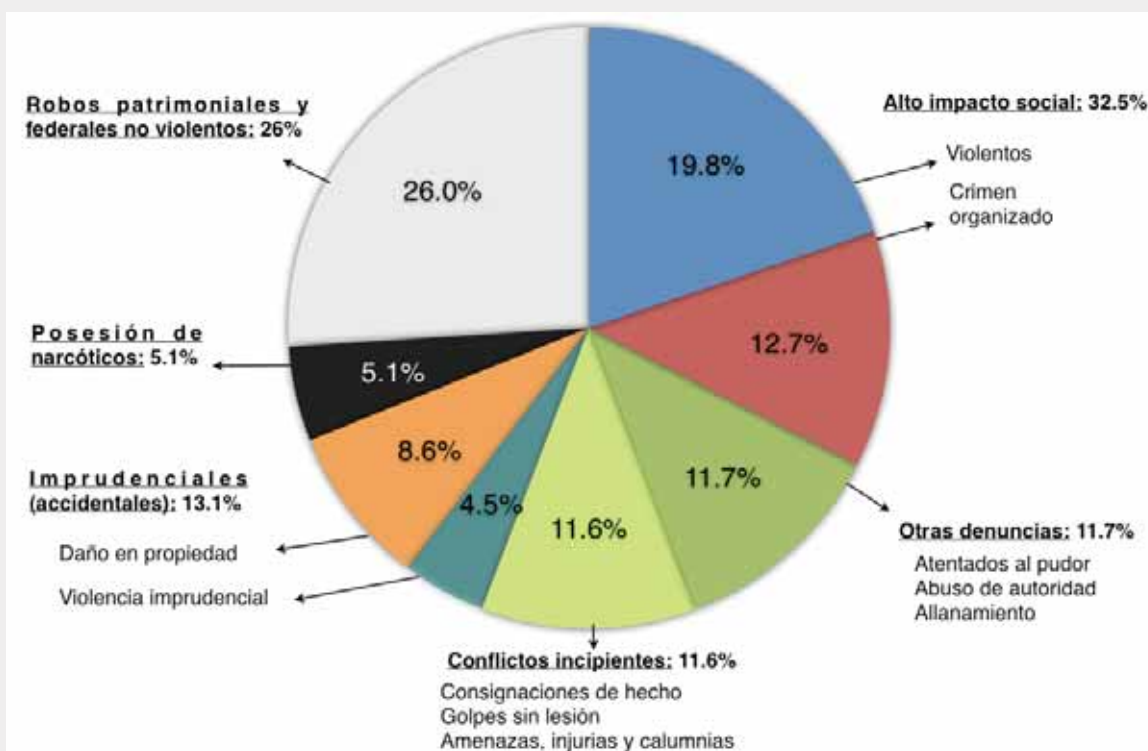
### 2. Clasificación de la incidencia delictiva

A continuación se presenta una propuesta de clasificación de la incidencia delictiva denunciada durante 2008 en el país de acuerdo con las cifras preliminares del SNSP, tomando en consideración el tipo de conflicto social subyacente, la violencia ejercida, el daño infligido a la víctima o a la sociedad (*ver gráfica 9*).

Desde luego la política criminológica y legislativa puede incluir consideraciones sobre si la persona es la primera vez que comete un delito. Estas consideraciones permiten definir una política particular y hacer que la

<sup>7</sup> ICESI, Quinta Encuesta... citada en la nota 2, pp. 19 y ss

G-9: Clasificación de denuncias presentadas ante procuradurías de justicia penal



**FUENTE:** Clasificación y elaboración propia con base en cifras preliminares del SNSP.

intervención penal sea la última opción y, cuando así suceda la actuación estatal se dé siguiendo el principio de proporcionalidad. Como delitos violentos se han considerado homicidios y lesiones intencionales; violación; extorsión; y robos violentos (a casa habitación, negocio, a transporte, a bancos, de carga pesada, en carretera y a personas).

En materia de crimen organizado se consideran: ejecuciones, secuestro, robo de vehículo, tráfico y comercio de estupefacientes, operaciones con recursos de procedencia ilícita, trata de personas y delitos en materia de delincuencia organizada.

### 3. Combate al fenómeno delictivo de alto impacto social

Una política de combate al fenómeno delictivo de alto impacto social, debe basarse en medidas focalizadas y precedidas de intensa inteligencia policial que permita dedicar más y mejores recursos a la prevención, combate

y sanción de los delitos más violentos y graves, que son los que impactan decisivamente la percepción de inseguridad y el temor en la ciudadanía.

En estas acciones la precisión es fundamental, pues aproximadamente el 5% de los delincuentes realizan el 60% de los delitos de alto impacto, por lo que dedicando los recursos del Estado a la captura y procesamiento penal de los delincuentes más activos de las organizaciones criminales se podrá lograr contener y revertir la espiral de violencia e impunidad (ver tabla 4).

El resto de las categorías delictivas de la gráfica 9, requieren diagnósticos y un conjunto de medidas de política criminal particulares. A cada segmento de la incidencia delictiva, según sus características, debe dársele atención diferenciada, proporcional y efectiva.

El CIDAC, actualmente trabaja en un estudio que desarrolla cada línea de política criminológica para cada segmento del fenómeno delictivo. A continuación se esbozan las líneas principales.

**T-4: Líneas de acción para delitos de alto impacto social: a) crimen organizado: inteligencia policial; investigación científica; respeto a derechos humanos y atención legal profesional**

Política legislativa y criminal	Policía	Procuración de justicia penal	Impartición de justicia penal	Sistema carcelario y admón. de sanciones
-Analizar el alcance y la eficacia de protección de testigos, agentes encubiertos, etc.	-Inteligencia policial.	-Agencias especializadas con carga de trabajo acotada.	-Juzgados especializados con carga de trabajo acotada.	-Mejorar calidad de los reclusorios de máxima seguridad.
	-Capacidad de reacción inmediata	-Investigación profesional.	-Juicio oral.	-Establecer criterios y programas de seguimiento de la readaptación.
		-Agencias auxiliares.	-Salidas alternas.	-Seguimiento postpenitenciario.
		-Protección de servidores públicos	-Protección a víctimas y testigos durante el proceso.	
		-Cuerpos policíacos de elite para operativos y órdenes judiciales.		
		-Respeto a Derechos Humanos		

**Líneas de acción para delitos de alto impacto social: b) delitos violentos: inteligencia policial; investigación científica; respeto a derechos humanos y atención legal profesional**

Política legislativa y criminal	Policía	Procuración de justicia penal	Impartición de justicia penal	Sistema carcelario y admón. de sanciones
-Las medidas de descongestión en otros tipos de delitos deben liberar recursos para fortalecer la investigación y persecución de estos.	-Resguardo profesional de la escena del crimen.	-Agencias especializadas	-Juzgados especializados	-Mejorar calidad de los reclusorios de máxima seguridad.
	-Pesquisas preliminares para la investigación.	-Recursos para investigación profesional.	-Juicio oral.	-Seguimiento de la readaptación.
	-Capacidad de reacción inmediata.	-Grupos policíacos especiales para operativos y órdenes judiciales.	-Salidas alternas.	-Seguimiento postpenitenciario.
	-Intervención en crisis.		-Protección a víctimas y testigos durante el proceso.	

- **Robos, delitos patrimoniales y federales no violentos**

La investigación y procesamiento de los delitos patrimoniales y federales no violentos (26% del total) se debe simplificar y velar por la reparación del daño de la víctima. En otros países y en estados mexicanos como Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Nuevo León entre otros, existe para personas sin antecedentes penales la posibilidad de la suspensión del procedimiento a prueba, es decir, reparan el daño, pagan alguna multa, servicios a la comunidad o, en su caso, acuden a tratamiento u orientación psicológicos.

El procedimiento se archiva provisionalmente. Si en dos años esa persona no vuelve a cometer un delito, el caso se archiva en definitiva; de lo contrario ya no se tiene derecho a una nueva suspensión y el expediente suspendido se puede reactivar. En una sola audiencia de algunos minutos el caso podría quedar resuelto; situación muy diferente a la actual, en la que después de un prolongado proceso que distrae a todo el sistema, se llega a una sentencia menor que se conmuta por una multa, y la reparación del daño, depositada como fianza, es difícil de hacer efectiva.

No es posible que en el país cada año se inicien más de 95 mil casos penales, derivados de accidentes de tránsito. Se dedican varios miles de pesos para determinar quien pagará una salpicadera abollada. Se podría prevenir esta situación, garantizando que los vehículos cuenten con seguros de daños contra terceros (podría venir un cargo por este concepto en el pago de tenencia, que se podría condonar al exhibir la póliza vigente). También se debe seguir con atención la experiencia del D. F., donde los accidentes de tránsito que no impliquen lesiones, muertes ni consumo de alcohol o drogas, se canalizan a la justicia cívica

- **Conflictos incipientes**

Hay miles de casos (11.6% del total de denuncias, *ver gráfica 9*) que son conflictos incipientes, que actualmente lo único que hace el sistema penal es ignorarlos o polarizarlos, hasta que la sangre llega al río (se cumplen las

amenazas, se escala hacia mayores niveles de violencia y derivan en delitos graves). La justicia alternativa y restaurativa ha demostrado que tiene un gran potencial en un sistema penal en el que la mitad de las denuncias se derivan de un conflicto entre vecinos, familiares, socios y compañeros de trabajo. En Chihuahua, por esta vía se resuelve el 60% de los casos que ingresan al sistema.

- **Posesión de narcóticos**

En México los delitos contra la salud en la modalidad de posesión se han incrementado considerablemente, se triplicaron en tan sólo tres años. De los delitos contra la salud, sólo 13% son en modalidad de producción, tráfico y comercio; el resto es en la modalidad de posesión. En 2008 se registraron 71 mil averiguaciones por posesión de drogas. La mayoría de los detenidos son consumidores. Sólo 14% de los poseedores son señalados por la PGR como posibles distribuidores. En general se trata del último eslabón de la cadena.

En la actualidad la criminalización de estos casos tiene saturada la justicia federal (la prisión preventiva federal se ha incrementado, en gran medida por esa razón, pasando de 25% de los reclusos sin condena a un 38%). Se les dedica aproximadamente 12 mil pesos por averiguación previa y si llegan a proceso se estima en 18 mil pesos los costos. Generalmente no se ejerce la acción penal. A las autoridades les ha quedado claro que no es posible seguir echando en el mismo saco todos los delitos contra la salud y procesarlos con la misma dureza a todos.

Urge simplificar el procesamiento y privilegiar el tratamiento de las adicciones a la criminalización y la sanción penal. México tiene el desafío de asumirse como un país en el que el consumo de drogas está creciendo significativamente y debe fortalecer sus políticas preventivas y su infraestructura para una rehabilitación con los mayores registros de rehabilitación y efectividad posibles.

En general es muy importante partir de un diagnóstico específico de cada tipo de delitos sin dejar de tener una visión y principios de análisis integrales, y formular propuestas de política criminológica que atienda a las características y necesidades de los diversos conflictos sociales que se presentan en el sistema penal. Esta acción focalizada permitirá hacer un mejor uso de los recursos y mejorar la efectividad de las políticas públicas emprendidas en este sector tan importante para la sociedad mexicana y para la tranquilidad de las familias.

## Elaborado por:

Dr. Guillermo Zepeda Lecuona

Profesional Asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo, donde coordina el proyecto “Seguridad Ciudadana, Justicia Penal y Derechos Humanos en México”.

**Información:** [eduardoreyes@cidac.org](mailto:eduardoreyes@cidac.org)

## Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

Jaime Balmes 11, Edificio D, 2o. piso  
Col. Los Morales Polanco, C.P. 11510  
México D.F.  
Tel. (52-55) 5985-1010

[www.cidac.org](http://www.cidac.org)