



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

---

---

UNIDAD XOCHIMILCO  
División de Ciencias Sociales y Humanidades

EL PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCIÓN DEL  
DELITO. ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y  
RESULTADOS.

**T R A B A J O      T E R M I N A L**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**LICENCIADA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**  
**P R E S E N T A:**  
**ANA CECILIA SEGURA CEDEÑO**

Asesor:

Mtro. Juan José Carrillo Nieto

## **Dedicatoria**

A mis padres: Por darme el regalo de la vida, que es el tesoro máspreciado.

A mi madre: Por hacer de mí una mejor persona, a través de sus consejos, enseñanzas y amor, por estar conmigo en cada paso que doy, cuidándome y dándome fortaleza para continuar.

A mi hermana: Que día a día con su presencia, respaldo y cariño me impulsa a seguir adelante, además de saber que mis logros también son los suyos.

A toda mi familia: Por brindarme su apoyo, tanto moral como económico para seguir estudiando, cada uno de ustedes han aportado grandes cosas a mi vida y me han ayudado a enfrentar grandes adversidades.

## **Agradecimientos**

A mi asesor, el Mtro. Juan José Carrillo Nieto, todo mi reconocimiento por su arduo trabajo, al transmitirme sus diversos conocimientos y experiencias que fueron parte fundamental para la culminación de mi trabajo terminal.

Al Licenciado Gonzalo Antonio Archundia Mejía, por su valioso tiempo en este proyecto y estar ahí en todo momento, por siempre apoyarme, aconsejarme y darme un panorama más amplio.

A mis amigos, ya que con ellos viví los buenos y malos momentos que sólo se viven en la universidad, por haberme ayudado cuando más los necesité, sin importar la hora o el día.

A la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, por haberme permitido ser parte de esta gran casa de estudio y convertirme en una profesional llena de conocimientos y expectativas y darme la oportunidad de forjarme un mejor futuro.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. La teoría de la violencia multifactorial y la crisis de seguridad en México (2006-2012)</b> .....	<b>4</b>
1.1 La Violencia Multifactorial .....	4
1.2 La Guerra contra el Narcotráfico .....	19
1.3 La Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México .....	33
<b>2. El Consejo Nacional de Seguridad Pública</b> .....	<b>45</b>
2.1 Surgimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública .....	45
2.2 El Consejo Nacional de Seguridad Pública en el sexenio de Felipe Calderón.....	53
2.3 El Consejo Nacional de Seguridad Pública en el sexenio de Enrique Peña Nieto ...	70
<b>3. El Programa Nacional de Prevención del Delito</b> .....	<b>79</b>
3.1 Implementación y funcionamiento del Programa Nacional de Prevención del Delito. ....	79
3.2 Presupuesto asignado al Programa Nacional de Prevención del Delito.....	88
3.3 Priorización de Delitos .....	93
3.4 Implementación de Proyectos y Acciones en el PRONAPRED .....	100
<b>4. Análisis del Programa Nacional de Prevención del Delito</b> .....	<b>104</b>
4.1 Análisis del diseño y planeación del Programa Nacional de Prevención del Delito. ....	104
4.1.2 Análisis del Diseño del Programa .....	118
4.2 Análisis de los resultados del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED).....	124
4.2.1 Resultados del análisis del diseño.....	124
4.2.2 Resultados del Funcionamiento .....	124
4.2.3 Resultados del PRONAPRED .....	125
<b>Conclusiones</b> .....	<b>130</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>136</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>145</b>

## Introducción

La situación de la violencia y delincuencia que se vive a diario en México desde hace varios años en condiciones agravadas, y que difícilmente se puede observar una mejora en la disminución de los altos índices y la implementación de políticas en materia de seguridad pública, fueron los motivos para realizar una investigación con relación a estas problemáticas.

Si bien es cierto que la violencia es producto de múltiples factores, es preciso identificar que uno de los factores más importantes es el erróneo funcionamiento de las instituciones que están a cargo de la seguridad y justicia del país, debido a que tienen la facultad de preservar y dirigir el rumbo del país, y de igual forma son las encargadas de elaborar y diseñar diversas políticas públicas en materia de seguridad pública.

También es importante identificar otros factores que generan la violencia, y que intervienen como una limitante para el desarrollo del país, entre ellos se identificó el acceso desigual a servicios básicos como la educación, salud, vivienda, las violaciones graves a derechos humanos frente a procesos jurisdiccionales y los enfrentamientos entre organizaciones criminales y el crimen organizado.

Durante el proceso de elaboración de esta investigación, se explicaran los esfuerzos institucionales por disminuir los altos índices de violencia y seguridad en las últimas décadas, entre ellos la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que surge con la finalidad de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas en materia de seguridad pública y que en coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública diseñaron una política de prevención del delito a nivel nacional y de esa forma es que se creó el Programa Nacional de Prevención del Delito.

Es por ello, que el objetivo principal de esta investigación, es realizar un análisis del diseño, funcionamiento y resultados del Programa Nacional de Prevención del Delito (2012-2018) y la transición al Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y la delincuencia (2014-2018).

En esta investigación partimos de la hipótesis que este programa disminuyó el índice delictivo en las zonas priorizadas, pero no se redujo el índice delictivo a nivel nacional, asimismo se planteó que la implementación de programas y acciones sociales serían la base del funcionamiento del Programa Nacional de Prevención del Delito.

Se utiliza una metodología de carácter descriptivo, porque se describen los sexenios más importantes que ejemplifican los antecedentes de esta investigación, (Vicente Fox y Felipe Caderón), debido a que la pandemia nos limita a poder realizar un trabajo de campo.

También se empleó una metodología cualitativa y cuantitativa, para lograr el objetivo antes planteado, con base en el uso de datos descriptivos como INEGI, México Evalúa, La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública y los diferentes informes de la Secretaria de Defensa Nacional y la Secretaria de Marina.

Para cumplir con el objetivo, la estructura de la presente investigación se divide en cuatro capítulos, en el Capítulo 1 “La teoría de la violencia multifactorial y la crisis de seguridad en México (2006-2012)”, se aborda la teoría de la violencia multifactorial, desde la perspectiva de la Organización Mundial de la Salud “OMS” que coincide en que la violencia es producto de múltiples factores.

Además la Organización Panamericana de Salud en México agrega otros factores que producen la violencia y son los conflictos entre organizaciones criminales, la delincuencia organizada, el narcotráfico y las violaciones graves a derechos humanos, es por ello que se estudió la Guerra contra el Narcotráfico en el sexenio de Felipe Calderón y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, y como es que los altos índices de impunidad propiciaron la Reforma al Sistema de Justicia Penal

Acusatorio en México, con el objetivo de proteger los derechos humanos de los imputados y cambiar a un sistema de justicia penal acusatorio, adversarial y oral.

El Capítulo 2 “El Consejo Nacional de Seguridad Pública”, explica el surgimiento, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad pública en México, es decir, como el gobierno de Ernesto Zedillo impulsó su creación para realizar las primeras mediciones, y posteriormente se presenta un recorrido por las decisiones de los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, y de esa manera especificar la creación del programa que se va analizar.

En el Capítulo 3 “El Programa Nacional de Prevención del delito”, se realiza una descripción general del programa durante el periodo “2013-2018”, es decir, se abordan cuestiones importantes, como el presupuesto asignado, la priorización de delitos y los proyectos y acciones que se implementaron en la población y demarcaciones beneficiadas, con el objetivo de reducir los altos índices de violencia.

En el Capítulo 4 “Análisis del Programa Nacional de Prevención del Delito, se realiza un análisis del diseño del programa, con base en las metas del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Seguridad Pública y los Lineamientos para el Otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, identificando los resultados del análisis del diseño y funcionamiento del PRONAPRED.

Finalmente se presenta un listado de conclusiones y reflexiones sobre la política de prevención del delito en específico el Programa Nacional de Prevención del Delito, que surgen de la investigación, señalando los puntos más importantes de cada capítulo, analizando en función de la hipótesis planteada y del objetivo de la investigación.

## **1. La teoría de la violencia multifactorial y la crisis de seguridad en México (2006-2012)**

El capítulo adquiere por propósito explicar la crisis de seguridad que se vivió durante los años (2006-2012) en México, analizando los principales factores e indicadores que propician la violencia multifactorial, que está comúnmente asociada con el crimen organizado y los múltiples enfrentamientos entre organizaciones criminales y las fuerzas de seguridad, de tal manera que el aumento excesivo de homicidios, violaciones graves a los derechos humanos y la impunidad, son consecuencias de la guerra contra el narcotráfico, de tal manera que una de las estrategias para combatir la crisis de inseguridad, fue la reforma en materia de seguridad y justicia, así como la implementación del Nuevo sistema de justicia penal acusatorio en México, que finalmente aportaron para la construcción de este capítulo.

Así mismo, podemos identificar a primera instancia que la inseguridad y la violencia son grandes problemas que afectan la vida de la población, manifestándose como una realidad social, y que el debilitamiento de las instituciones a falta de estructuras de seguridad y justicia esté sobrepasada y dañada.

### **1.1 La Violencia Multifactorial**

Desde el año 2003, diferentes organizaciones internacionales, se dedicaron al estudio de la violencia multifactorial, identificando los diferentes aspectos y factores que la propician, desde la forma en que se vinculan, hasta el riesgo o afectación que una persona o comunidad puedan soportar, pero también es importante reconocer que si existe una identificación oportuna, se puede prevenir y modificar los patrones que la conducen.

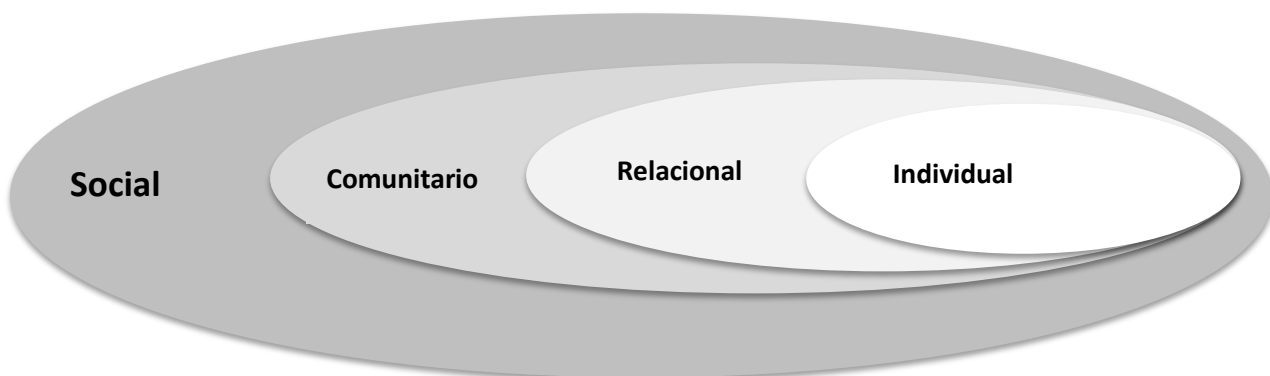
De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, la violencia se define como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona, o un grupo o una comunidad, que cause o que tenga

muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”<sup>1</sup>.

Pero esta definición abarca cuestiones importantes, entre ellos episodios que van más allá de lo físico, que en su momento pueden incluir amenazas y privaciones de la libertad, así mismo consecuencias que pueden ser de gravedad, que presten atención en la sociedad, afectando el bienestar de los individuos, familia y comunidades.

Por dichas razones, es preciso identificar las raíces de la violencia, que son el resultado de una acción compleja entre factores biológicos, sociales, culturales, económicos y políticos; en este caso la Organización Mundial de la Salud (OMS), propone un modelo ecológico, que consta de cuatro niveles: Individual, relacional, comunitario y social para la comprensión de la relación entre los factores y lograr una correcta identificación del problema.

Figura 1. Modelo ecológico para comprender la violencia.



Fuente: Informe Mundial sobre la violencia y la salud (OPS, OSP, OMS; 2003:13)

Como lo muestra la Figura 1, el modelo ecológico para comprender la violencia, se basa en cuatro niveles, de los cuales cada uno tiene factores específicos que permiten la identificación de la violencia en los diferentes sectores de la población, a continuación se analizan de manera individual.

---

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional.



- Nivel individual: Comprende el estudio de los factores biológicos, en específico la vida en un nivel micro social, es decir los factores de la impulsividad, el rezago educativo, y posibles episodios agresivos, asimismo identifica la probabilidad de que una persona se convierta en víctima o sea el responsable de actos violentos.
- Nivel Relacional: Se investiga cómo influye el comportamiento violento en las relaciones con la familia, amigos, pareja y compañeros, a consecuencia de haber sufrido castigos físicos severos durante la infancia, aumentando el riesgo sí se encuentran el mismo domicilio o comparten algo en común.
- Nivel Comunitario: Se analiza el entorno comunitario en los que se desarrollan las relaciones sociales, y se investigan los factores que aumentan el riesgo (pobreza, densidad de población, altos niveles de movilidad de residencia, la carencia de capital social, o la existencia de tráfico de drogas en la zona), sin embargo la vulnerabilidad es mayor en las comunidades que sufren el desempleo elevado y el poco apoyo institucional.
- Nivel Social: Investigan los factores de carácter general relativos a la estructura de la sociedad, como las normas sociales que contribuyen a crear un clima en el que se alienta la violencia, aunque también se toma en cuenta la implementación de políticas sanitarias, económicas, educativas y sociales que contribuyen a mantener las desigualdades económicas o sociales entre los grupos de la sociedad.

En 1996, la Asamblea Mundial de la Salud, por conducto de la resolución, declaró que la violencia es un importante problema de salud pública en todo el mundo y pidió a la Organización Mundial de la Salud que elaborara una tipología de la violencia y los vínculos entre ellos y el resultado fue el siguiente.

Existen tres categorías generales:

- Violencia interpersonal: Se divide en dos sub-categorías, violencia familiar y violencia comunitaria, en la primera se incluyen el maltrato a menores, pareja o algún familiar, mientras que en la segunda abarca la violencia juvenil, violación o ataque sexual por parte de extraños y la violencia en escuelas, lugares de trabajo, prisiones, etc.
- Violencia auto infligido: Entiende el comportamiento suicida y las autolesiones.
- Violencia colectiva: Indican los posibles motivos y factores de la violencia cometida por grupos más grandes de individuos o por el Estado.

No obstante para este trabajo, nos enfocaremos en la violencia colectiva, que produce consecuencias en materia delictiva, con relación a la delincuencia y los delitos que se manifiestan en una región, para esto se analizarán a nivel mundial y posteriormente nos enfocaremos al caso de México, identificando los factores e indicadores que la propician.

Para comenzar es importante mencionar la definición de Violencia Colectiva, con base en la Organización Mundial de la Salud, que servirá como fuente base:

Violencia Colectiva: “Es el uso del instrumento por parte de personas que se identifican a sí mismas como miembros de un grupo, contra otro grupo o conjunto de individuos, para lograr objetivos políticos, económicos o sociales”.<sup>2</sup>

De tal forma, que los actos violentos y los conflictos entre grupos criminales, también forman parte de la violencia colectiva, sin embargo no es lo único, ya que dentro de este tipo de violencia existe una sub-clasificación, que incluye a la violencia política, social y económica.

- Violencia Política: Se manifiesta por fenómenos como la guerrilla y asesinatos políticos<sup>3</sup>; incluye conflictos bélicos y episodios violentos afines,

---

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud, (2003), *Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud*

la violencia del Estado y actos similares llevados a cabo por grupos más grandes.

- Violencia Social: Es la comisión de actos violentos motivados por la obtención o mantenimiento de poder social.
- Violencia Económica: Se manifiesta por crímenes callejeros, robos de autos y tráfico de drogas<sup>4</sup>; así como ataques por parte de grupos más grandes motivados por el afán de lucro económico, tales como los llevados a cabo con la finalidad de trastornar las actividades económicas.

A consecuencia se tuvo que identificar los factores e indicadores que propician la violencia colectiva a nivel mundial, y la Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict se encargó de clasificarlos de la siguiente manera:

- Factores Políticos

Se necesita de la intervención de una autoridad democrática, el problema sucede cuando es complicado acceder al poder político, así mismo es restrictivo y este mismo proviene de una identidad étnica, una clase social o bien por la zona geográfica.

- Factores Económicos

La economía engloba diferentes indicadores, sin embargo un factor recurrente y que podría ser el principio de un conflicto violento, es la distribución desigual de los recursos y particularmente la disminución de los servicios públicos, principalmente el acceso a la salud y educación.

---

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ, Graciela, *Violencia Social*, en: Graciela Muñoz/*Violencia Social*/México, D.F: UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 2002, disponible en: <https://biblio-jurídicas-unam.mx:2443/bjv/detalle-libro/359-violencia-social>

<sup>4</sup> *Idem*

➤ Factores Sociales y de la Comunidad

Nuevamente la desigualdad social y económica entre los grupos de una sociedad, se hace presente, reflejando una asignación desigual de los recursos dentro de la sociedad y este factor es común cuando existen antecedentes de conflictos armados, lo que aumenta la posibilidad de la llegada de la violencia colectiva, por medio de la producción de armas o tráfico de drogas.

➤ Factores demográficos

El aumento acelerado de la población, principalmente el sector juvenil, ya que si se combina con la incapacidad del Estado para incrementar las oportunidades laborales y educativas, se puede ocasionar movimientos migratorios, buscando un mejor sustento e ingreso, propiciando conflictos entre los sectores de la población por mejorar su calidad de vida.

➤ Factores Tecnológicos

Este tipo de factores son determinantes, para medir la escala y la posible destrucción del conflicto que está en camino, por lo que la producción de armas y la capacidad de alcance es lo que va a definir las posibles consecuencias, ya sean económicas, políticas o sociales.

De acuerdo a Anthony Zwi, en su capítulo que lleva por nombre Globalisation, conflict and the humanitarian response, que corresponde al libro Health Policy in a Globalizing World<sup>5</sup> señala los indicadores que provocan un posible riesgo para la sociedad y que particularmente ocasionan la violencia colectiva, asimismo es importante identificar el contexto de México frente a estos:

---

<sup>5</sup> Zwi AB, Fustukian S, Sethi D. Globalisation, conflict and the humanitarian response. En: Lee K, Buse K, Fustukian S, eds. *Health policy in a globalizing world*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

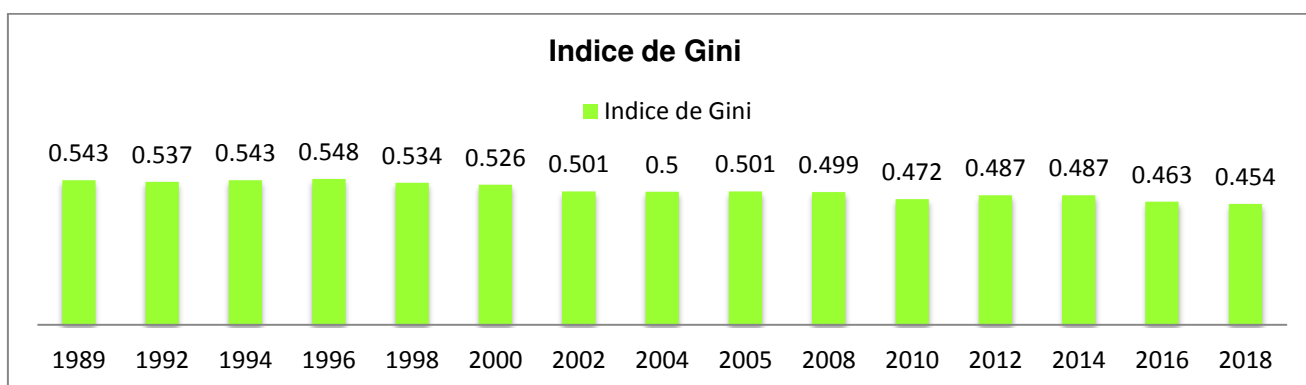
## ➤ Desigualdad

Es el indicador con mayor incidencia en el mundo, por lo regular está presente en los grupos vulnerables; con base en el World Inequality Report 2018<sup>6</sup>, el 1% más rico de la población a nivel global ha capturado una parte significativa del crecimiento del ingreso durante los últimos 25 años.

En México existen diversas formas para medir la desigualdad, para este trabajo, nos enfocaremos en el Coeficiente de GINI, donde 0 corresponde a la equidad absoluta y el valor 1 a la inequidad.

Grafica 1. Evolución de la Desigualdad en México (1989-2018).

Coeficiente de GINI



Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial<sup>7</sup>

En la gráfica 1, es posible identificar la evolución de la desigualdad en México, con base en los datos del Banco Mundial, destacando que las estadísticas no son totalmente estáticas, por lo tanto existe una variación en el ingreso de las familias mexicanas, aumentando la probabilidad de estancar las tasas de la pobreza y que el crecimiento se concentró en las esferas con mayor producción y nivel adquisitivo.

<sup>6</sup> F. Alvaredo, L. Chancel, T. Piketty, E. Saezy G. Zucman. (2017). World Inequality Report, (2018), Disponible en: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> , pp. 13.

<sup>7</sup> Banco Mundial, *Índice de GINI-México*, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2018&locations=MX&start=1989&view=chart&year=2018>

Asimismo el Mtro. Juan José Carillo se refiere al fenómeno de la desigualdad:

“La desigualdad social y la pobreza, ocurren cuando las relaciones existentes entre el Estado, mercado, trabajadores y propietarios de los medios de producción (transnacionales, corporaciones, grandes empresas, etc.) hay quienes siempre se ven beneficiados económicamente, por lo regular son los medios de producción con una alta concentración de riqueza y una burocracia con salarios mayores, mientras que la gran cantidad de la población son desposeídos de sus riquezas, derechos, territorios, etcétera.”<sup>8</sup>

Acorde al estudio realizado por OXFAM MÉXICO y con base en los datos del Banco Mundial, “México es clasificado como un país con un alto grado de desigualdad, ocupando el lugar 107 de 137 países, por lo que se encuentra dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo”<sup>9</sup>, a manera de conclusión es identificado por ser un país de ingresos medios y con brechas tan marcadas entre personas ricas y pobres.

#### ➤ **Características demográficas**

Se caracteriza por elevadas tasas de mortalidad, desplazamientos a gran escala de refugiados, explosión demográfica, altos niveles de desempleo, insuficiente abastecimiento de alimentos y la disputa por los recursos naturales entre grupos étnicos distintos.

En México, el factor demográfico presenta problemas y conflictos en el desarrollo de la sociedad, sin embargo es importante reconocer la vinculación con otros factores, como lo económico o lo social, ya que su efecto combinado, es lo que propicia la violencia colectiva y sobre todo problemas de otra índole.

El primer factor que se va a analizar es la *mortalidad* en México, ya que se considera como un indicador que “denota la calidad de vida de un país o región y

---

<sup>8</sup> CARRILLO NIETO, Juan José, *Neoliberalismo, reconstrucción jurídica y extractivismo en México*, Disponible en Globalización, Neoliberalismo y Derechos de los pueblos indígenas pp. 163.

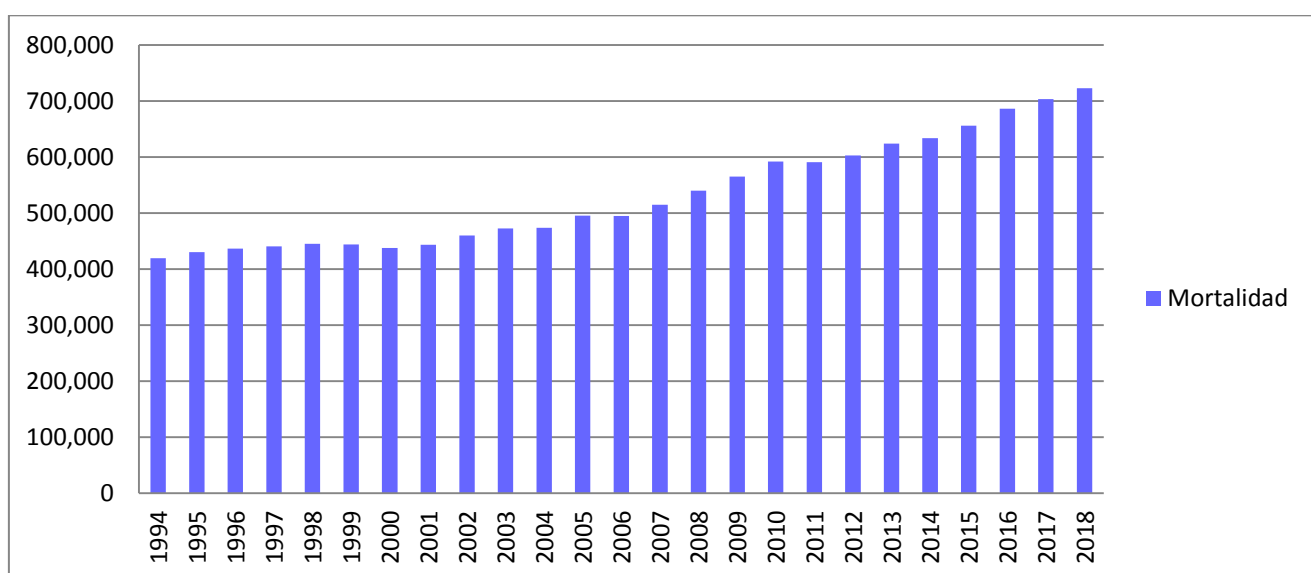
<sup>9</sup> OXFAM MEXICO, por ESQUIVEL, Gerardo (2015), *Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*, Disponible en : [https://www.oxfammexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema\\_informe.pdf](https://www.oxfammexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf)

el resultado de las condiciones socioeconómicas en las que se desarrolla la sociedad.”<sup>10</sup>

Dentro de este indicador, existe la esperanza de vida, sin embargo ha dejado de crecer al ritmo que se presentaba antes de la primera década del siglo XXI, debido a las muertes ocasionadas por la violencia y las relacionadas con las enfermedades crónico-degenerativas.

En la Gráfica 2, se observa el número de defunciones generales al año, identificando que el aumento ha sido ocasionado por las guerras contra el crimen organizado y por la existente desigualdad en el sector salud.

Gráfica 2. Mortalidad, Defunciones Generales. (1994-2018)



Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI- Defunciones Generales<sup>11</sup>

El segundo factor es la *migración interna e internacional*, que se ha visto afectada por cuestiones sociales y económicas, ya que en particular, son estos fenómenos los que determinan los flujos migratorios.

<sup>10</sup> CONAPO (2019), *La Situación demográfica en México*, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528759/LSDM\\_2019\\_OK\\_27ENE2020\\_LOW.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528759/LSDM_2019_OK_27ENE2020_LOW.pdf)

<sup>11</sup> INEGI, *Mortalidad (1994-2018)*, Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/default.html#informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/default.html#informacion_general)

La CONAPO en conjunto con el INEGI realizaron un estudio sobre la migración interna, con el fin de identificar los flujos migratorios en el ámbito estatal y local, y se basa en identificar los posibles factores dentro de los municipios y localidades durante el periodo de 2010 a 2015 y estima que “se redujo de 6.1 a 5.4 la proporción que representaban del total de la población, así como pérdida de atracción por los estados de Baja California, Estado de México y Nuevo León”<sup>12</sup>, de igual forma se identificó que las entidades con mayor atracción fueron aquellas con enclaves turísticos, principalmente playas y climas cálidos, y equiparable al estado de Querétaro, que también se mantuvo a la alza.

Por consiguiente, también es de interés por que las personas abandonan su vivienda, y de igual forma CONAPO, explica que existen tres factores que se deben tomar en cuenta a la hora de realizar estudios en la zona periferia o municipios con menos de 15 mil habitantes, que son los procesos de metropolización y expansión urbana; migración económica y la conflictividad social.

Entre las problemáticas que sufren los pequeños municipios y localidades, son las carencias de servicios básicos, le sigue el mal estado de los caminos o transportes, desempleo, afectaciones por fenómenos naturales y por último la inseguridad, delincuencia y adicciones, que representan el mayor problema en estas localidades y a consecuencia es que las personas se ven obligadas a desplazarse, con el fin de encontrar condiciones de paz y seguridad, para llevar a cabo sus actividades diarias y vivir de manera tranquila y plena.

Posteriormente en el ámbito internacional, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, realizó un estudio, sin embargo omitió realizarlo el 2010, por lo que no hay continuidad en los periodos. (Gráfica 3)

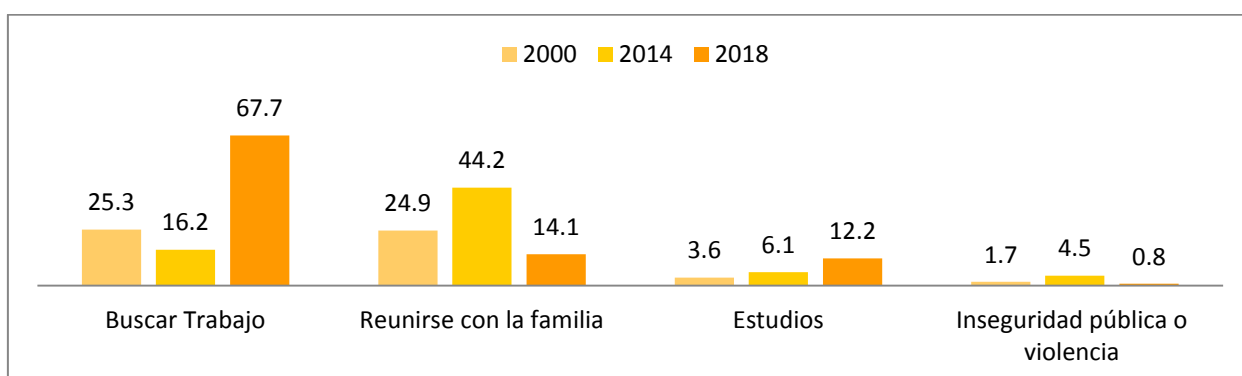
---

<sup>12</sup> CONAPO, (2019), *La violencia como causa del desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*, Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz\\_2019\\_web\\_color-comp.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf)



Los datos arrojan que entre agosto de 2013 a 2018, aproximadamente 760 mil personas emigraron del país, y que el 84.8% de los emigrantes, su principal destino fueron los Estados Unidos, así mismo en la gráfica 3, están las causas de la emigración, identificando que la falta de oportunidades laborales, es uno de los principales motivos para desplazarse de su lugar de origen.

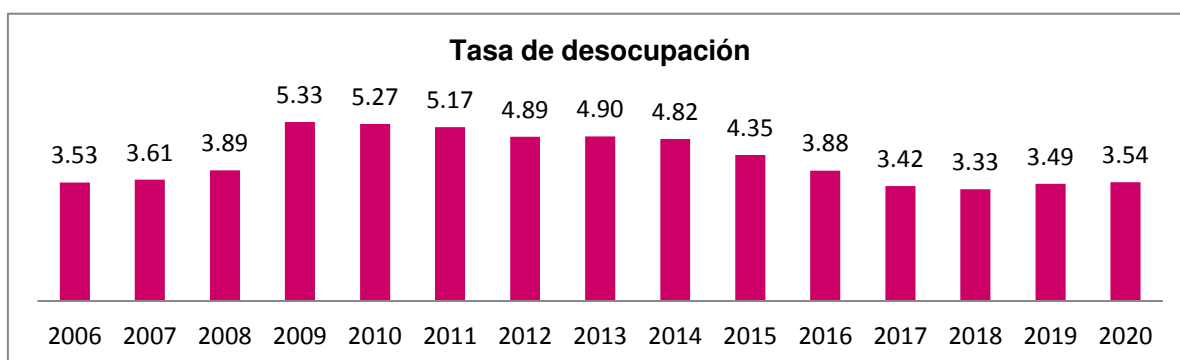
Grafica 3. Distribución porcentual de emigrantes internacionales por causa de la emigración. (2000, 2014 y 2018)



Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, 2000, 2014 Y 2018.<sup>13</sup>

El tercer factor que se va a analizar, dentro del indicador de las características demográficas es el desempleo, conocido como la desocupación de la persona, sin embargo existen disminuciones importantes, tanto en jóvenes como en adultos, los cuales tienen mayor repercusión en la producción de la economía.

Grafica 4. Tasa de desocupación % (Desempleo 2006-2020)



Fuente: Elaboración Propia, con datos de INEGI (Tasa de desocupación)<sup>14</sup>

<sup>13</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 y Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018*. (No existe continuidad en el periodo, porque INEGI, omitió el censo en 2010)

En la gráfica 4, se observa la evolución de la tasa de desempleo en México en términos porcentuales, lo que deja ver una crisis económica en 2008, a consecuencia la disminución del empleo formal, así como un repunte de manera significativa en 2010, terminado ese mismo año con un alto índice de desempleo y una disminución en la Población Económicamente Activa.

Así mismo en el año 2018, se estima que hubo un descenso en la tasa de desempleo, aunque las poblaciones con mayor urbanización son las que presentan las tasas más altas, pero hay un aspecto que es de suma importancia y se refiere al trabajo informal, que constantemente está en aumento, con un porcentaje de 82.7 por cada cien personas y que difícilmente se va a lograr erradicar.

➤ **Falta de procesos democráticos**

La existencia de un desarrollo económico desigual, así como ganancias o pérdidas excesivamente desiguales entre diferentes grupos de población o zonas geográficas como resultado de la falta grandes cambios económicos.

En el caso del Gobierno de México resulta importante hacer notar las alianzas que tiene la cúpula política con los grandes carteles de la droga, ya que son estos últimos son los que ayudan y apoyan en las campañas políticas para hacer ganar en una endeble democracia al candidato que conviene a sus intereses, ganando con ello poder político e impunidad.

➤ **Deterioro de los servicios públicos**

Involucra la disminución significativa del alcance y eficacia de las redes de seguridad social destinadas a asegurar las normas universales mínimas del servicio, es decir, que el Estado no cuenta con la capacidad de afrontar y mantener el establecimiento de los servicios públicos de manera equitativa para toda la sociedad.

---

<sup>14</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/> (Los datos del 2020, corresponden sólo al primer trimestre, debido a la contingencia sanitaria)

Recordando que en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere en su artículo 4º, que a la letra dice:

“El varón y la mujer son iguales ante la ley. Está protegerá la organización y el desarrollo de la familia, así como el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, a la protección de la salud, definiendo las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, estableciendo los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.<sup>15</sup>

➤ **Declinación económica grave**

La existencia de un desarrollo económico desigual, así como ganancias o pérdidas excesivamente desiguales entre diferentes grupos de población o zonas geográficas como resultado de grandes cambios económicos.

Sin embargo, la incertidumbre jurídica que prevalece en el Estado Mexicano, es por el cambio arbitrario de las leyes y que los marcos regulatorios debido a la ausencia de competencia permiten que las empresas puedan imponer precios desorbitados.

➤ **Ciclos de venganza violenta**

Los grupos rivales, propician un ciclo de violencia y en México existe una asociación con las múltiples manifestaciones derivadas de la violencia, ligada al conflicto en las calles, carreteras, caminos, parajes, zonas despobladas y medios de transporte público, aumentando los índices de un nuevo tipo de violencia, pero que en México ha sido clasificada como “violencia delictiva”.

De acuerdo al Informe Nacional de Violencia y Salud, la violencia delictiva se define como:

“La violencia ligada a la delincuencia, de carácter interpersonal, y no colectivo y ni institucional y debe entenderse como un efecto colateral de las acciones ilegales de carácter oportunistas realizadas por los autores del delito, cuyo propósito suele ser la obtención de un beneficio de carácter económico, más que herir o matar a la víctima.”<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Artículo 4º

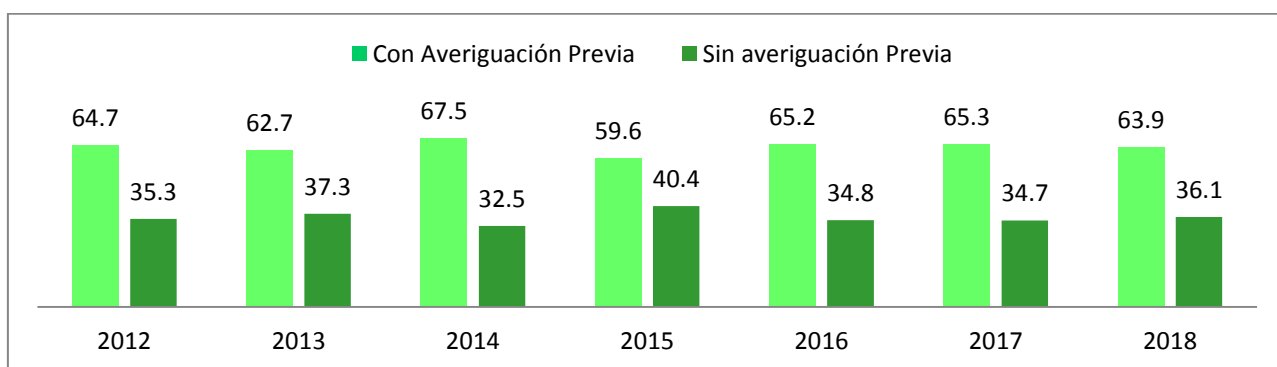
<sup>16</sup> Organización Panamericana de Salud México, *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*. México, DF: SSA; 2006.

Actualmente existen diversas encuestas que ayudan a entender el fenómeno de la violencia delictiva y seguridad pública, una de ellas es la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, por lo que es posible conocer las estimaciones sobre las denuncias de delitos ante el Ministerio Público

En la gráfica 5, están los datos que pertenecen a la cifra negra del año 2012 al 2018, y los datos arrojan que se denunció el 10.6% de los delitos, de ellos el Ministerio Público, inició Averiguación Previa o carpeta de investigación en 63.9% de los casos.

Así mismo durante 2018 se denunció e inició averiguación previa o carpeta de investigación en el 6.8% del total de los delitos, por lo que en 93.2% de delitos no hubo denuncia o no se inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación.

Gráfica 5. Delitos Denunciados (2012-2018)

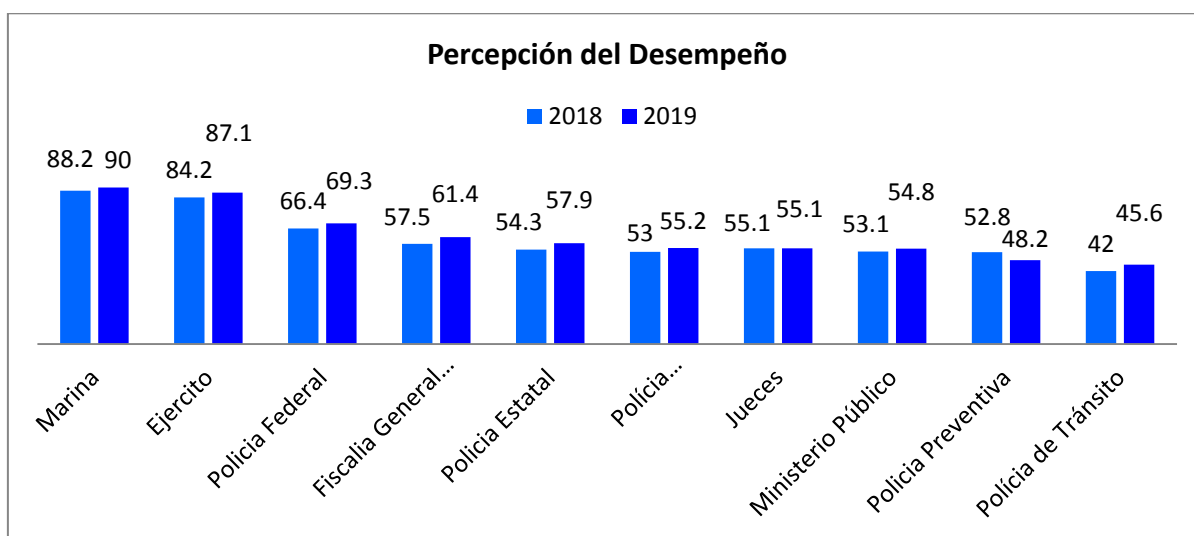


Fuente: Elaboración propia, con datos de ENVIPE, 2019<sup>17</sup>

Respecto a la seguridad pública, se obtuvieron como datos duros frente a los diversos enfrentamientos entre organizaciones criminales y las autoridades mexicanas, de esta manera la ENVIPE, asegura que la población está segura y confía en las Secretarías de Estado, con base en los siguientes datos:

<sup>17</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2019), disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf)

Gráfica 6. Percepción del Desempeño



Fuente: Elaboración Propia, con datos de la "ENVIPE, 2019"<sup>18</sup>

En la gráfica 6, se muestran los datos acerca del nivel de confianza que deposita la sociedad en las autoridades de seguridad pública, con un enfoque del 90% hacia la Secretaría de Marina como una autoridad de confianza, seguido por el Ejército con 87.1%, y en tercer lugar la Policía Federal con un 69.3%.

Sin embargo la violencia y la seguridad pública son el vínculo para propiciar cualquier conflicto, es por ello que el Narcotráfico forma parte esencial para este trabajo, ya que resulta complicado medir las estimaciones respecto a la Cifra Negra, pero de lo que se tiene certeza es que la impunidad y la ausencia de instituciones, corrompen cada vez más a la sociedad.

En el siguiente apartado enfocaremos el estudio a la Guerra contra el Narcotráfico, donde México es estudiado desde inicios del 2000 y considero importante hablar de este combate por la repercusión que tuvo en la sociedad mexicana, por lo tanto será abordado en el siguiente apartado.

<sup>18</sup> INEGI; Ibíd; pág. 47.

## 1.2 La Guerra contra el Narcotráfico

De acuerdo al libro “Almanaque Mexicano” de Sergio Aguayo Quezada, en “2005 existían siete grandes cárteles, entre ellos estaban Tijuana, Colima, del Golfo, Juárez, Sinaloa, Oaxaca y el Milenio; que además de dedicarse al tráfico de drogas, comenzaron con la ejecución de nuevos delitos, como el secuestro y la extorsión”<sup>19</sup>, sin embargo la lucha por el control de las plazas y las rutas del tráfico de drogas siguió en aumento y como resultado hubo un aumento de la violencia.

A consecuencia de lo anterior, se distribuyeron 338,000 policías en las zonas con mayor incidencia delictiva, con el fin de disminuir los estragos de violencia y se tuvo que remover a 700 policías de su cargo, que estaban coludidos con el narcotráfico.

Además, en ese mismo año, se registraron “89,530 delitos de Fuero Federal (en su mayoría delitos contra la salud, como el Narcotráfico) y 1, 415,681 delitos de fuero común”<sup>20</sup>, identificando un aumento en los asesinatos entre bandas rivales, reconociendo un aproximado de 1,543.

En 2006 Felipe Calderón asume la presidencia de la República, después de una cuestionada crisis electoral, que en su momento desató varios problemas, debido a que la oposición reclamaba un fraude electoral y parte de la población no estaba conforme con los resultados obtenidos, de ahí que la toma de posesión estuvo rodeada de tensiones y problemas de legitimidad, por estas razones es considerado como uno de los procesos electorales más competitivos de la historia.

Cabe señalar que en ese tiempo, Tijuana ya tenía el control del mayor mercado de consumidores y el cártel del Golfo dominaba a Tamaulipas, controlando la exportación hacia el suroeste de Texas, y por si fuera poco, se empezaba a formar la federación de carteles que incluía a los estados de: Sonora, Chihuahua,

---

<sup>19</sup> AGUAYO QUEZADA, Sergio, *El Almanaque Mexicano 2008*, México, Aguilar, 2007.

<sup>20</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, (2005), *Incidencia delictiva del fuero común 2005*, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es>

Coahuila, Sinaloa, Durango, Nayarit y Quintana Roo, a consecuencia se reportaron 1,600 asesinatos entre las bandas rivales.

Lo cierto es que, una de las causas por la que México ha sido utilizado como punto de comercialización y cruce de narcóticos es por su ubicación geográfica, ya que se encuentra situado entre los países de América Latina y Estados Unidos, de tal manera que la población que está en busca de trabajo, y llega al crimen organizado, se encuentra en condiciones de esclavitud y se ven en la necesidad de laborar con grupos criminales, trabajando en la zona de cultivos de marihuana y amapola.

Particularmente hay un sector de la población que es el más vulnerable en estas circunstancias y nos referimos a “los menores de edad, afectando integralmente sus derechos humanos, ya que pueden llegar a sufrir, abusos, violencia o explotación por parte de los grupos criminales y enfrentamientos con agentes del Estado”<sup>21</sup>, de ahí que una de las razones por la que los reclutan es que las sanciones que se les impone son en condiciones distintas, en comparación con los mayores de edad.

De modo que la violencia siguió en aumento, y el Estado tenía la necesidad de enfrentar los problemas en materia de seguridad pública y delincuencia organizada, con el fin de proveer seguridad a las familias mexicanas, terminar con la impunidad, reconstruir las instituciones y fortalecer el tejido social.

Por dichas razones, el presidente Felipe Calderón implementó un programa de seguridad estructurado en dos etapas: la primer etapa consistió en presentar el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), con el objetivo de mantener “El Estado de Derecho y Seguridad”, trabajando en conjunto con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), distinguiendo tres aspectos básicos: El Estado de Derecho, la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional, planteando como objetivos: la certeza jurídica, procuración e impartición de justicia, el combate al crimen organizado, confianza en las instituciones

---

<sup>21</sup> CNDH, (2019), *Estudio, niñas, niños y adolescentes víctimas del crimen organizado en México*.

públicas, una cultura de la legalidad, preservación de los derechos humanos, seguridad nacional, prevención del delito y participación ciudadana”<sup>22</sup>

Es preciso señalar que la involucración de las Fuerzas Armadas, está reglamentado en la Constitución Política de los Estados Unidos, artículo 89 Constitucional Fracción VI, y se señala que una de las facultades del Presidente de la República es: “Preservar la seguridad nacional, en los 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 exterior de la Federación”<sup>23</sup>

Conforme a lo anterior, en primer lugar analizaremos la estrategia de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) que implementaron para combatir al crimen organizado, en el sexenio de Felipe Calderón, con base en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, que planeó y coordinó las actividades, en correspondencia con los objetivos y prioridades trazados en el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012).

Dentro del Programa Sectorial de Defensa Nacional (2007-2008), se establecieron diversos objetivos y metas, con el fin de apoyar a la seguridad interior y exterior del país, respecto al combate con el crimen organizado y se enfocaron en apoyar a las políticas gubernamentales en materia de seguridad y preservar un orden nacional, es decir, tuvo una mayor demanda para recuperar los espacios que habían sido arrebatados, estableciendo acciones para actuar en conjunto con las autoridades de seguridad pública, y poder enfrentar al crimen organizado en contra de la seguridad interior de la nación.

---

<sup>22</sup> Plan Nacional de Desarrollo (2006-2012), Disponible en:  
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos, Artículo 89° Constitucional, Fracción VI.



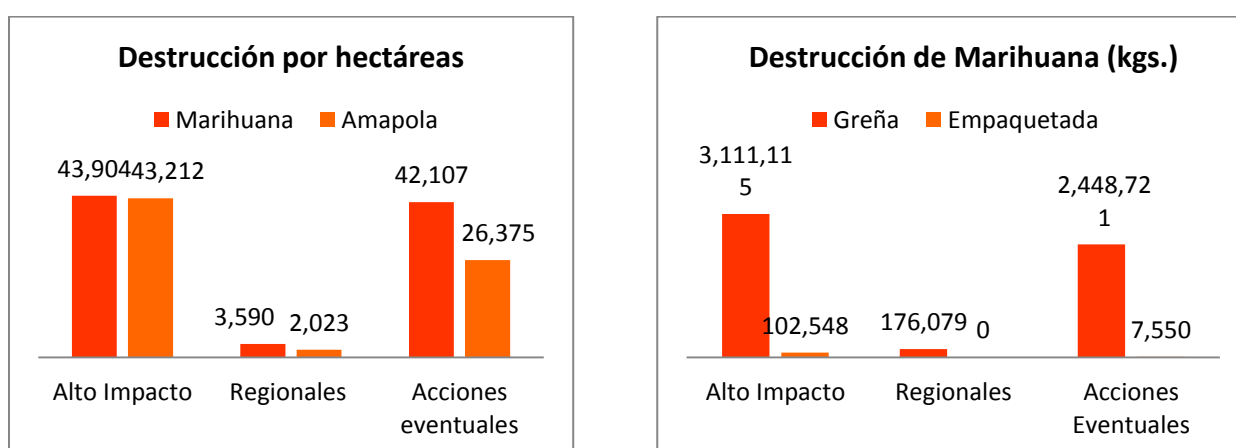
Sin embargo el objetivo número cuatro del Plan Sectorial de Defensa Nacional, se enfoca en “Apoyar las políticas en materia de Seguridad Interior en un marco de respeto al Estado de Derecho”<sup>24</sup>, estableciendo las metas e indicadores para combatir contra el crimen organizado.

De esta circunstancia nace el hecho de que la SEDENA necesitaba emplear una estrategia para combatir el Narcotráfico y la delincuencia organizada, y es como se emplea la llamada “Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012”<sup>25</sup>, trabajando en conjunto con la “Estrategia Integral del Combate al Narcotráfico del Estado Mexicano”, que fue aplicable en todo el territorio nacional y que fue desarticulando cadenas y redes operacionales, logísticas, financieras y comerciales de los grupos criminales”, a través de las siguientes actividades:

➤ **Erradicación**

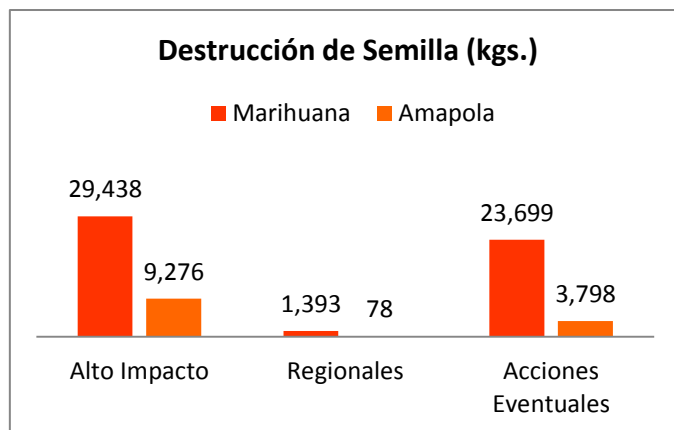
Se desarrollaron operaciones de alto impacto, desarticulando los ciclos vegetativos, que son considerados de alta siembra de plántos ilícitos, principalmente amapola y marihuana, logrando excavar la base económica de los narcotraficantes, empleando unidades de fumigación, que consistió en la destrucción de hectáreas, así como el estupefaciente en kilos y semillas. (Gráfica 7)

Gráfica 7. Destrucciones



<sup>24</sup> SEDENA (2006), Programa Sectorial de la Defensa Nacional

<sup>25</sup> SEDENA (2012), Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012



Fuente: Elaboración propia, Con datos del Informe de Rendición de Cuentas-SEDENA (2006-2012)<sup>26</sup>

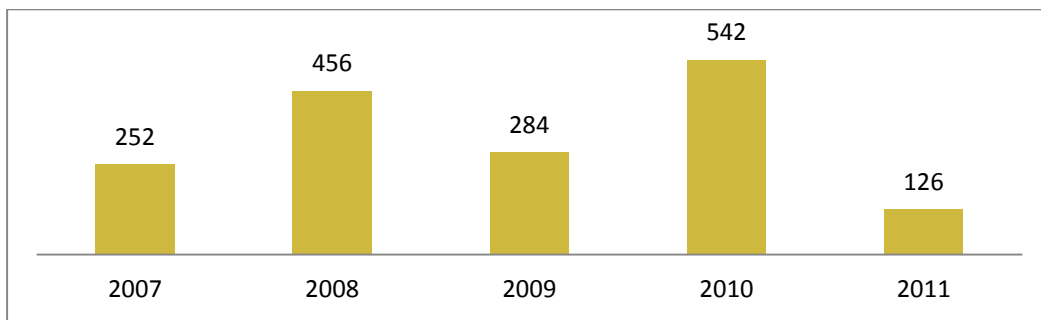
Posteriormente hubo otro proyecto que incluía actividades de “Fotointerpretación de imágenes satelitales”, lo que permitió identificar posibles plantíos ilícitos, así como la optimización de los recursos, de manera que era posible obtener la ubicación en coordenadas para la destrucción de los mismos.

### 1) Intercepción

Se enfocaron en la intercepción terrestre, estableciendo dos barreras interiores, ubicadas en la región de la “Frontera Norte”, por la cercanía con Estados Unidos y la otra en la región del “Istmo de Tehuantepec”, lo que permitió la conexión para la transportación con países de América Latina; estableciendo “Puestos Militares de Seguridad”, con el fin de agilizar el flujo vehicular, reducir el tiempo de revisión de los vehículos, equipados por rayos “Gamma”, con sistema de voz y datos; reforzando las actividades en carreteras, terminales aéreas y de autobuses; a continuación se muestra la gráfica 8 de los puestos militares implementados, durante el periodo 2006 al 2011.

<sup>26</sup> SEDENA (2012), Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012

Gráfica 8. Número de puestos Militares de seguridad regionales Móviles



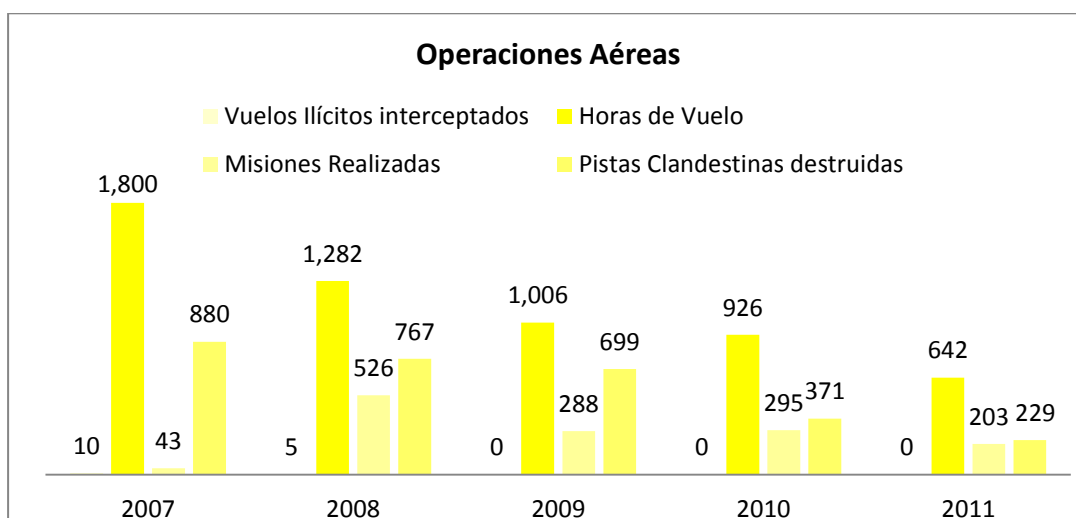
Fuente: Elaboración Propia, con datos del Informe de Rendición de Cuentas (2006-2012)

Adicionalmente, la Secretaría de la Defensa Nacional trabajó en conjunto con el Sistema Integral de Vigilancia, con el propósito de garantizar la soberanía e integridad de la nación, ante posibles amenazas, así como detectar los posibles vuelos ilícitos de otros países o vuelos nacionales para interceptarlos y asegurarlos en territorio nacional.

Para ello, se implementó tecnología de alto nivel para combatir al crimen organizado, como reporte dieron a conocer que se ocuparon radares, aeronaves con sensores de vigilancia, y sistemas que monitoreaban y daban seguimiento a posibles amenazas dentro de territorio nacional, logrando interceptar aeronaves procedentes de Centro y Sudamérica.

En la Gráfica 9, se encuentran los datos que corroboran, las acciones que se realizaron, para reconocer y detectar aeronaves ilícitas, pistas, o posibles aterrizajes clandestinos, de tal manera, que obtuvieron los siguientes resultados, de las estrategias implementadas, durante el periodo de diciembre del 2006 a diciembre del 2011.

Gráfica 9. Operaciones Aéreas



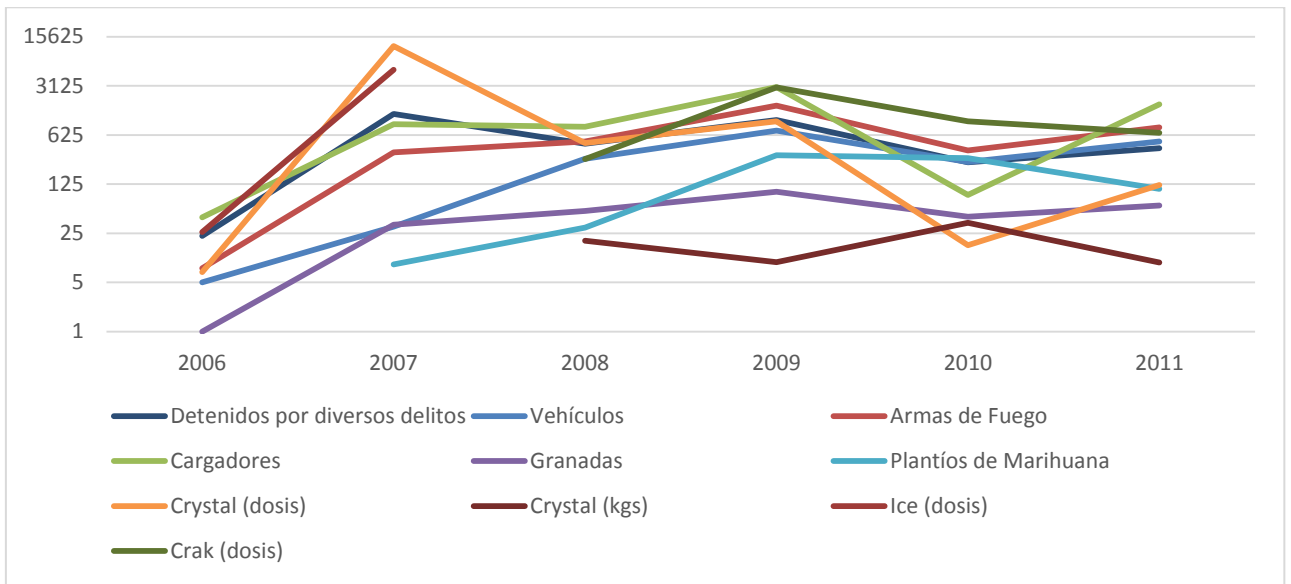
Fuente: Elaboración Propia, “Con datos del Informe de Rendición de Cuentas SEDENA-(2006-2012)”<sup>27</sup>

En la aplicación de la “Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012”, se obtuvo información y seguimiento de las diferentes organizaciones criminales, logrando la ubicación y captura de ocho capos.

Con base en lo anterior se obtuvieron los siguientes resultados de aseguramiento por parte de la SEDENA, que se muestran en las Gráficas 10 y 11, de tal manera que permite visualizar, que conceptos fueron los que aseguraron.

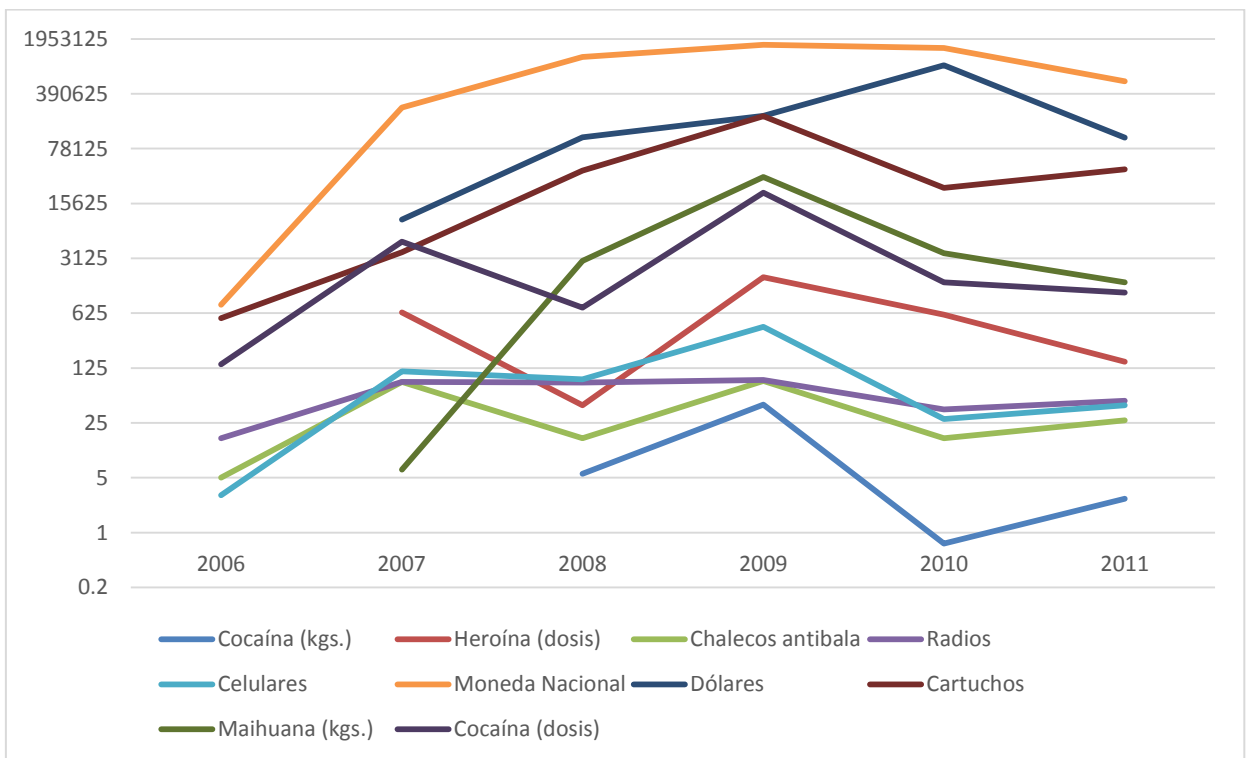
<sup>27</sup> SEDENA (2012), Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012

Gráfica 10. Aseguramiento de la SEDENA (2006-2012)



Fuente: Elaboración Propia, Con datos del Informe de Rendición de Cuentas (2006-2012)

Gráfica 11. Aseguramiento de la SEDENA (2006-2012)



Fuente: Elaboración Propia, Con datos del Informe de Rendición de Cuentas (2006-2012)<sup>28</sup>

<sup>28</sup> SEDENA (2012), Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012

De acuerdo a la gráfica 10, el concepto con mayor aseguramiento fue el cristal (dosis), lo que demuestra que la facilidad de producción y consumo de esta metanfetamina sea un problema para las autoridades ya que en 2007 se registró el mayor aseguramiento, así como de armas y marihuana, que se mantuvo constante pero con datos elevados.

En la gráfica 11, se identificó que el aseguramiento de moneda nacional y la producción de moneda extranjera, deja ver que el beneficio económico es uno de los objetivos primordiales de los líderes del narcotráfico.

De esta manera terminamos con la estrategia que efectuó la Secretaria de la Defensa Nacional, analizando cómo es que el Ejército salió a las calles para combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada.

Por consiguiente, se presenta la estrategia que implementó la Secretaria de Marina (SEMAR), para combatir el crimen organizado, y lo desarrolló mediante el Programa Sectorial de Marina 2007-2012, que fue formulado por la vinculación de cuatro objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

En el Plan Sectorial de Marina 2007-2012, fue de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública, con la finalidad de garantizar la defensa marítima del territorio y el mantenimiento del orden, mediante el empleo del Poder Naval de la Federación; para efectos de este análisis, nos enfocaremos en el objetivo número dos, que tuvo como finalidad garantizar la seguridad y el control de las zonas marinas y litorales mexicanos, para hacer respetar el orden constitucional y evitar su empleo por el narcotráfico y la delincuencia organizada.

De tal forma que el Plan Sectorial de Marina 2007-2012<sup>29</sup>, implementó líneas de acción enfocadas al respeto y fomento del trabajo en conjunto y coordinado con instancias comprometidas con la seguridad del país para el combate contra el narcotráfico.

---

<sup>29</sup>SEMAR, Plan Sectorial de Marina 2007-2012

Por lo tanto se buscó una mayor cobertura de vigilancia en territorio nacional y que asumiera una mayor presencia para actuar contra actos delictivos, de tal manera que trabajaron en conjunto con el Gobierno Federal y la Secretaria de la Defensa Nacional, logrando un total de 308,195 operaciones navales (Grafica 11), y específicamente 86,277 operaciones enfocadas a combatir el crimen organizado.

Grafica 12. Operaciones Navales (2006-2012)

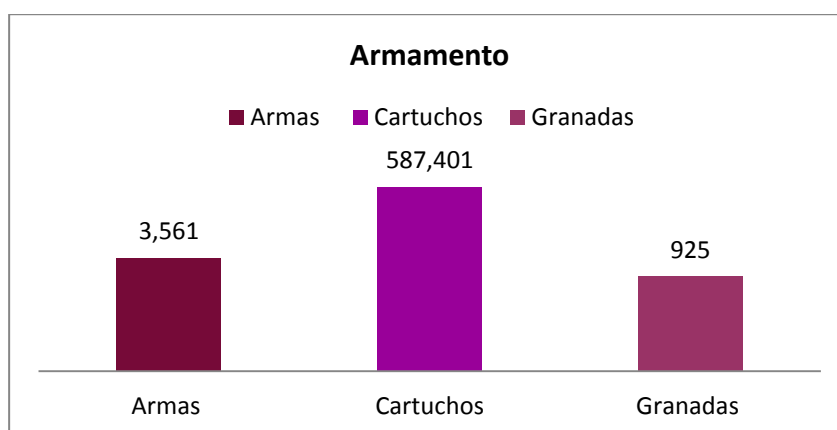
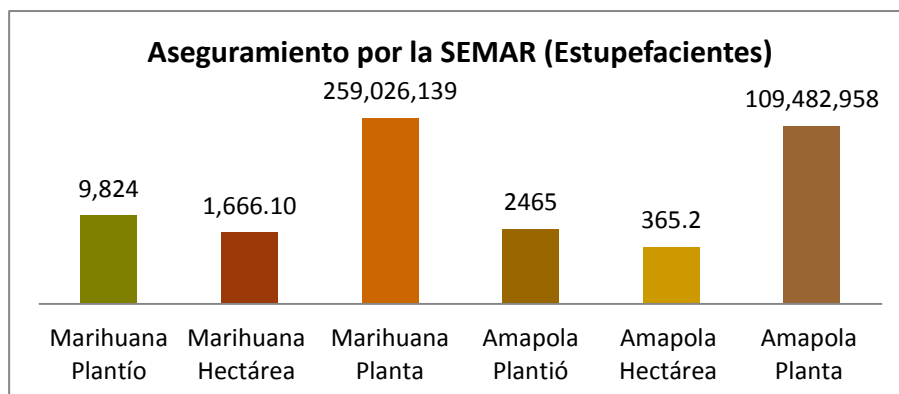


Fuente: Elaboración Propia, con datos del Informe de Rendición de Cuentas SEMAR (2006-2012)

Otro tipo de acciones que realizó la SEMAR, fueron Operaciones de Alto Impacto en los estados con mayor incidencia delictiva, con el objetivo de desarticular las estructuras de la delincuencia y el crimen organizado<sup>30</sup>, trabajando en conjunto con la Armada de México, de tal manera que se obtuvieron los siguientes resultados de Aseguramiento de Estupefacientes y Armamento, gracias a lo anterior lograron capturar a cuatro de los 37 narcotraficantes más buscados por las autoridades mexicanas.

<sup>30</sup> SEMAR, Informe de rendición de cuentas 2006-2012. Etapa 2

Gráfica 13. Aseguramiento por la SEMAR (Estupefacientes y Armamento)

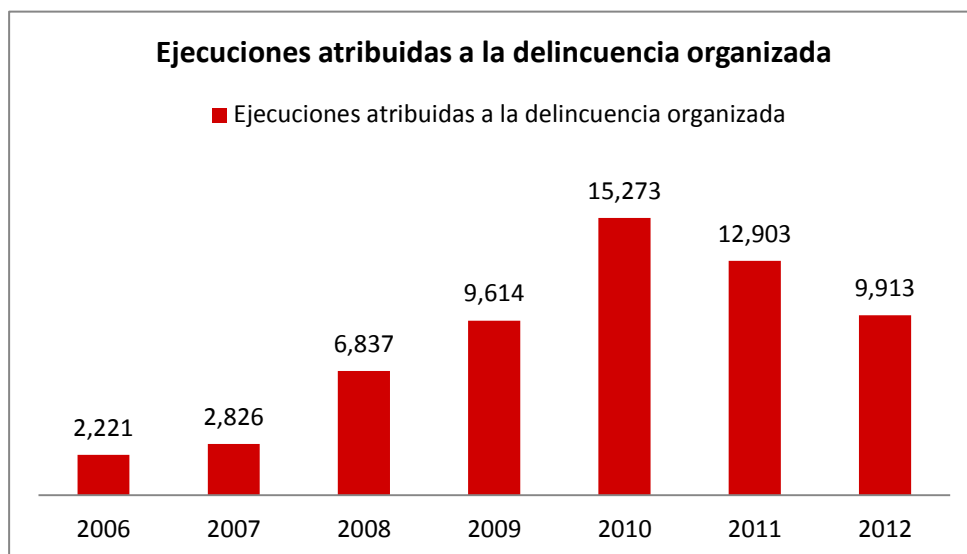


Fuente: Elaboración Propia, con datos del Informe de Rendición de Cuentas, 2006-2012

Conforme a lo anterior, identificamos que la Secretaria de la Defensa Nacional y la Secretaria de Marina trabajaron en conjunto para combatir al crimen organizado, sin embargo la consecuencias estuvieron fuera de control, ya que en primer lugar, acontecieron incrementos en la tasa de homicidios (Gráfica 13), y que el aumento más evidente fue en 2010, registrando 15,273 homicidios, de tal manera que representa un incremento del 79%, y realizando el cálculo aproximadamente fue un total de 59, 587.



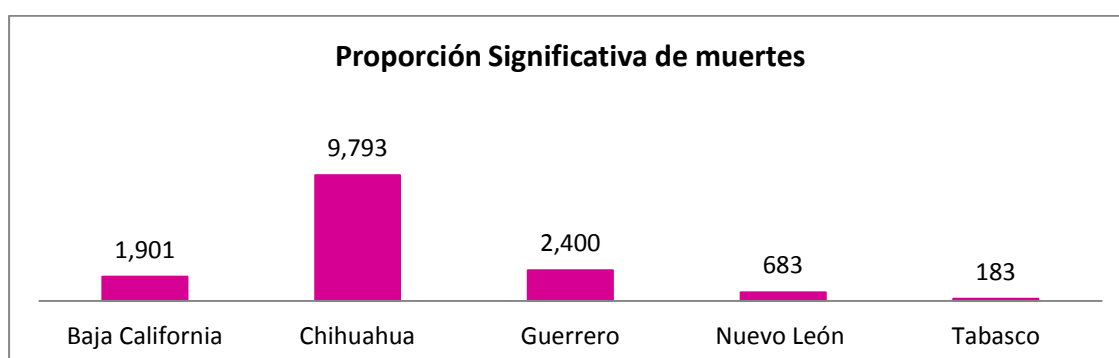
Gráfica 14. Ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada-2006-2012



Fuente: Elaboración Propia, disponibles en Atlas de Seguridad y la Defensa México 2012.<sup>31</sup>

De acuerdo al Informe de Human Rights Watch, los cinco estados revelados que representaron una proporción significativa de la delincuencia organizada, “entre diciembre del 2006 y 2010 fueron: Baja California, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Tabasco, que registraron aproximadamente 15,000 de las ejecuciones”<sup>32</sup> (Gráfica 15), los datos están distribuidos de la siguiente manera.

Gráfica 15. Proporción Significativa de muertes- 2011



Fuente: Elaboración Propia, con datos del Informe de Human Rights Watch (2011)

<sup>31</sup> CASEDE, Instituto Belisario Domínguez, *Atlas de Seguridad y la Defensa de México*, 2012, disponible en:

[https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/COMBATE\\_DELINCUENCIA.pdf](https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/COMBATE_DELINCUENCIA.pdf)

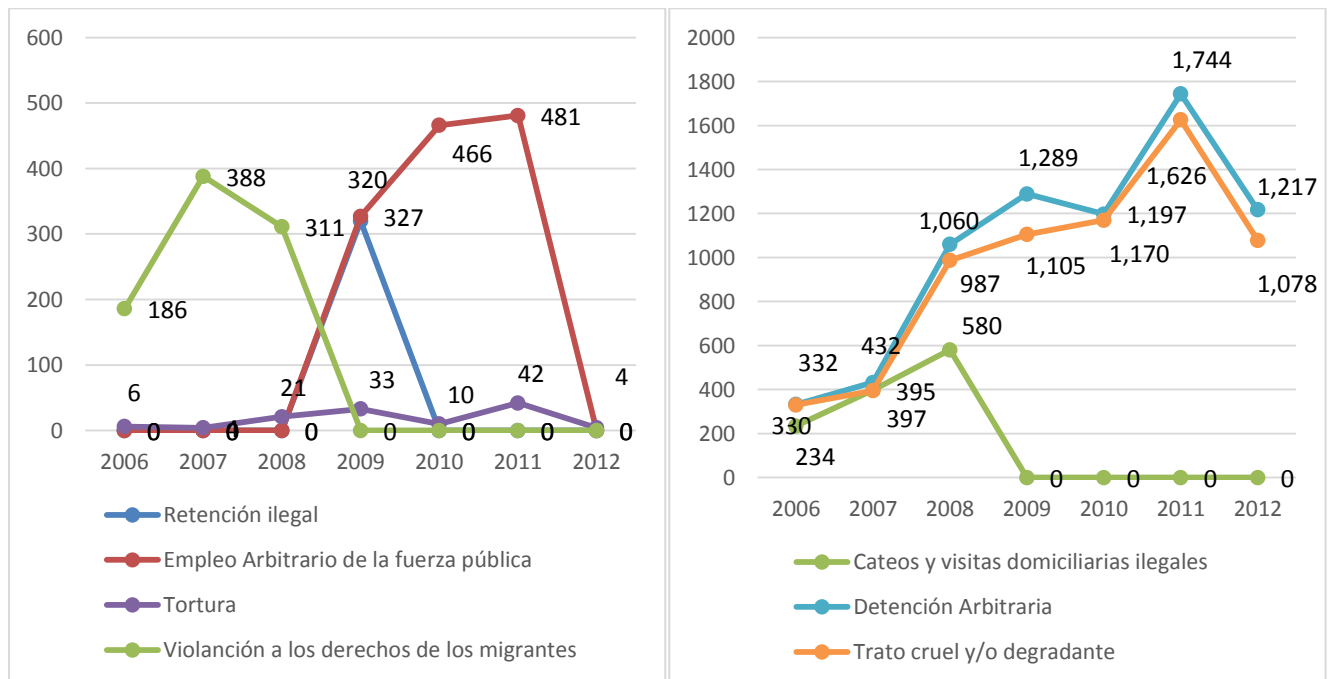
<sup>32</sup> Human Rights Watch (2011), Informe *Ni seguridad, ni derechos, Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México*, versión Español, disponible en:

<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf>

A pesar del aumento de la cantidad de “muertes” siguen existiendo enfrentamientos entre autoridades y delincuentes, de los cuales muy pocos son investigados, ya que el encargado de reunir las pruebas y armar las carpetas de investigación, es el Ministerio Público, y es difícil que sea totalmente imparcial, por lo que esto nos conduce a hablar de la segunda consecuencia de la guerra contra el crimen organizado y nos referimos a las violaciones graves de los derechos humanos.

De acuerdo al informe de labores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, identificó que las fuerzas de seguridad aplicaban torturas para obtener confesiones por la fuerza e información sobre organizaciones delictivas, sin embargo los hechos violatorios se clasifican de la siguiente manera, así como los datos relacionados con el crimen organizado.

Gráfica 16. Violaciones Graves a los derechos Humanos



Fuente: Elaboración Propia, con datos del Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2015<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> CNDH (2019), *Diagnostico en materia de tortura y otros tratos crueles*, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Diagnostico-Tortura-2019.pdf>

De acuerdo a datos de la CNDH, entre los años 2000 al 2014, se registraron “136 quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos relacionadas con actos de tortura y 9,988 sobre tratos inhumanos o degradantes, sin embargo las investigaciones realizadas por la PGR, varían mucho de la realidad, de tal forma que las consignaciones por tortura dicen otra cosa 0 en 2008, 9 y 11; 2 en 2012; 5 en 2013; 6 en 2014”<sup>34</sup> (Gráfica 16), en contraste con el Informe de Human Rights Watch, existe documentación que comprueba que en los cinco estados donde se realizó el informe, hay más de 170 casos que incluyen tortura, como golpes, asfixia con bolsas de plástico, descargas eléctricas, tortura sexual y amenazas de muerte, lo que implica violaciones graves a los derechos humanos, dejando huellas irreparables.

A pesar de lo acontecido, la CNDH propuso una serie de recomendaciones, veinticinco para ser exactos, que iban dirigidos a 67 autoridades, principalmente la Secretaria de Marina, la Secretaria de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de Justicia y los Gobiernos Estatales con mayor incidencia delictiva, para que actuaran en materia de derechos humanos y sobre todo salvaguardar la dignidad de las personas.

A raíz de lo anterior, surge la incertidumbre de la impunidad, que cada vez es más recurrente y por lo tanto deja ver que las autoridades a nivel federal se encuentran involucradas con el crimen organizado y por lo regular forman parte del mismo; sólo así se puede entender que los operativos en su mayoría han sido fallidos, y esto sucede porque la información que se filtra son de los altos mandos de las autoridades políticas a nivel federal y de la Fiscalía General de la República.

Dentro de la estrategia de Felipe Calderón, la segunda parte consistía en la implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Nacional: y con ello en 2008, surge la intención del Poder Legislativo, de reformar el sistema de justicia penal y que los numerosos tratados internacionales de derechos humanos sean ratificados por México, con el fin de que la presunción de inocencia sea

---

<sup>34</sup> CNDH (2019), *Mecanismo sobre la tortura*, disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=116>

consagrada como un derecho fundamental de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que las reformas sean constitucionales, garantizando efectividad y correcto funcionamiento de los Códigos Penales, y la protección a los derechos humanos, tanto a nivel estatal como federal.

Sin embargo desde el 2006, diferentes entidades federativas comenzaron por presentar iniciativas ante la Cámara de Diputados, por reformar el sistema penal, a pesar del decreto, hasta la fecha existen deficiencias en el personal que labora en las instancias de seguridad y justicia, como el Ministerio Público, es por eso que en el siguiente apartado hablaremos sobre la reforma en materia de seguridad y justicia penal, que conlleva la aplicación al Nuevo sistema de justicia penal acusatorio en México.

### **1.3 La Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México**

En el apartado anterior, logramos identificar como la delincuencia organizada tiene un gran poder económico y cuenta con la capacidad para operar intencionalmente, asociado al uso intensivo de las tecnologías para cometer actos ilícitos, de tal manera que puede evadir la justicia y atacar en contra de las autoridades mexicanas.

Y por eso la sociedad mostró una desconfianza en las instituciones encargadas de proporcionar seguridad y justicia, ya que en el antiguo sistema penal, se caracterizaba por emplear juicios demasiados largos, burocráticos y con personal mal preparado para enfrentar las situaciones de ese momento, quizá, entonces estábamos frente a la impunidad del sistema penal mexicano.

Porque, en teoría, las personas que se enfrentaban al tipo de sistema inquisitivo, sufrían de violaciones graves a los derechos humanos, desde malos tratos, como tortura o bien abuso por parte de las autoridades, para que declararan y aportaran datos sobre organizaciones criminales, sin embargo al momento en que salían de

las prisiones, cárceles o penales, no contaban con la seguridad de poder reinsertarse en la sociedad.

De ahí que el problema, comience por la mala implementación del sistema de justicia penal y “para enfrentar esta situación los Poderes Ejecutivo y Legislativo se complementaron en un esfuerzo para modificar diez artículos de la Constitución, con el fin de transformar el sistema de justicia penal en todo el país, que en su conjunto fueron denominadas, la Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia Penal”.<sup>35</sup>

El Poder Legislativo, presentó en 2008 un Cuaderno de Apoyo con el fin de hacer público el proceso legislativo de la reforma, presentando las diez iniciativas que formaron parte del proceso, con el objetivo de reformar a nivel constitucional en materia de seguridad y justicia, y que se asegurarán a favor de todas las personas involucradas, otorgando garantías individuales y derechos inherentes de todo ofendido o víctima.

Con base en la exposición de motivos publicada en julio del 2008, la Reforma en materia de Seguridad y Justicia, consta del dictamen de diez iniciativas presentadas para la reforma de artículos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación se presenta un esbozo:

Tabla1. Iniciativas presentadas, para el dictamen de la Reforma

<b>Iniciativa</b>	<b>Aportaciones</b>
1-. Presentada por el Diputado Jesús de León Tello. (29/09/2006)	Reforma al artículo 20, con el objetivo de avanzar en el fortalecimiento de los derechos fundamentales del ofendido o víctima del delito, debido a que son la parte más débil del sistema penal, por la falta de protección jurídica.

<sup>35</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, SENADO DE LA REPUBLICA, (2008), *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, Guía de Consulta*, Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/hcd/lx/refcons\\_segjus\\_gc.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/hcd/lx/refcons_segjus_gc.pdf)

<p>2-. Presentada por César Camacho, Felipe Borrego Estrada, Raymundo Cárdenas Hernández y Faustino Javier Estrada González. (10/09/2006)</p>	<p>Reformar los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, con base en los principios de proporcionalidad y lesividad, garantizando el debido proceso legal, conforme a tratados y convenciones internacionales que México firmó y ratificó.</p>
<p>3-. Presentada por César Camacho (6/03/2007)</p>	<p>Reformar los artículos 14, 16, 19 y 20, manifestando una reforma al sistema penal, con base en la oralidad, además de que fuera acusatorio, y adversarial, con fundamento en los principios de intermediación, publicidad, contradicción, concentración y continuidad.</p>
<p>4-. Presentada por César Camacho Quiroz. (29/03/2007)</p>	<p>Reformar el párrafo tercero del Artículo 22, a través de una serie de mecanismos, entre ellos, la extinción de dominio, con el fin de que las personas que realizaran conductas delictivas estuvieran impedidas de realizar operaciones económicas aparentando actos lícitos y evitar la pérdida de evidencias.</p>
<p>5-. Presentada por Javier González Garza, Alejandro Chanona Barguete y Ricardo Cantú Garza. (25/04/2007)</p>	<p>Reformar los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, garantizando la vigencia del debido proceso, y que en todo momento se asegurará la protección, asistencia y participación de las víctimas en el proceso penal. Instalando como primer término las audiencias orales para estar con inteligencia policial y capacidad de investigación avanzada.</p>
<p>6-. Presentada por Javier González Garza, Andrés Lazcano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido. (4/10/2007)</p>	<p>Reformar los artículos (18, 21 y 105), principalmente al Poder Judicial y al Sistema Penitenciario. Promover los derechos primordiales, (educación, trabajo, salud y alimentación), para lograr una adecuada reinserción social. Otorgar al Poder Judicial la posibilidad de ejecutar lo juzgado, obligando la especialización de su personal.</p>

7-. Presentada por Javier González Garza, Andrés Lazcano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido. (04/10/2007)	Adicionar tres párrafos al artículo 17, presentando medidas alternativas de resolución de conflictos, para que los resultados fueran con mayor rapidez y que al mismo tiempo se disminuyeran los costos, reduciendo la corrupción y el abuso en contra de las clases más desprotegidas.
8-. Presentada por Javier González Garza, Andrés Lazcano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido. (04/10/2007)	Adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para atender cuestiones sobre delincuencia organizada.
9-. Presentada por Javier González Garza, Andrés Lazcano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido. (04/10/2007)	Reformar los artículos 16, 18, 20 y 21, planteando la estrategia de prevención del delito; a través de la implementación de sistemas que establecieran lazos de confianza, transformando a las corporaciones policiales en instituciones capacitadas.
10-. Presentada por Javier González Garza, Andrés Lazcano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido. (04/10/2007)	Reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuente: Elaboración propia, con información de la SECRETARIA DE ASUNTOS PARLAMENTARIOS.<sup>36</sup>

Posteriormente y de acuerdo al Proceso Legislativo, se llevaron a cabo los dictámenes y minutas correspondientes para debatir en favor y en contra de los puntos que se señalaron en un principio en las iniciativas.

<sup>36</sup> SECRETARIA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Centro de Documentación, Información y Análisis (*Proceso Legislativo 2008*), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

De tal forma que el 18 de Junio del 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos.

- Los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 (materia penal).
- Las Fracciones XXI y XXIII del artículo 73 (Facultades del Congreso de la Unión).
- La fracción VII del artículo 115 (desarrollo municipal).
- La fracción XII del Apartado B del artículo 123 (materia laboral)

A continuación se explican las reformas y adiciones en los artículos señalados:

### **Artículo 16**

En primera instancia se eliminó el término del “Cuerpo del delito y probable responsabilidad”, para sustituirlo por “datos que establezcan que se ha cometido ese hecho” y “probabilidad de su comisión o participación”, por lo que el Ministerio Público es el encargado de demostrar la culpabilidad del delincuente, con base en la presunción de inocencia, con el objetivo de que la investigación sea rápida, en igual de condiciones, y que se lleve a cabo en una audiencia oral y pública.

Posteriormente se hace referencia a la “Flagrancia”, es decir, el momento en el que se comete el delito, eliminando la posibilidad de la detención de la persona por más de 48 a 72 horas, sin orden judicial, lo que permite que sea reconocido internacionalmente, para la protección de los derechos humanos.

Así mismo, se incluyen dos recursos, que son el arraigo y el cateo, el primero se define como el periodo en el que podrá ser retenida una persona con fines de investigación, sin embargo cuando se trata de “delitos de delincuencia organizada se podrá decretar el arraigo de una persona con las modalidades de lugar y tiempo señalados por la ley, sin que exceda de los 40 días y se podrá extender el plazo, siempre y cuando el Ministerio Público acredite las causas, de lo cual no podrá exceder de los 80 días en total”<sup>37</sup>, en caso del cateo, la autoridad judicial

---

<sup>37</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 16.



podrá ser expedida por cualquier medio, a solicitud del Ministerio Público, especificando lugar, personas y objetos que se buscan.

Asimismo se define a la delincuencia organizada, como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.”<sup>38</sup>

La creación de los jueces de control, resolverán las medidas cautelares y técnicas de investigación, ejerciendo un control judicial, de las actuaciones garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos, revisando la forma en que fue detenida la persona, y tiene como única finalidad vincular al debido proceso o bien dejar en libertad al indiciado.

### **Artículo 17**

Los Mecanismos alternativos de controversias o la justicia preventiva, es la reforma correspondiente al Artículo 17, con el objetivo de regular la aplicación de la materia penal, de tal manera que se pueda recomponer el orden social.

De igual forma, se prevé que las sentencias deben ser aplicadas de acuerdo a los procedimientos orales y ser explicadas en audiencia pública con la presencia de ambas partes, con el objetivo de que los procesos penales se solucionen más rápido y se disminuya la población de los centros penitenciarios.

Esto nos lleva a las desigualdades existentes en el país, que afectan a personas que son acusadas y no tienen los medios de contratar un abogado particular, sin embargo la reforma indica que el Estado debe garantizar defensoría pública y de calidad para la población, asegurando las condiciones para un servicio profesional de carrera.

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *Ibíd.*

## **Artículo 18**

La reforma señala que el Sistema Penitenciario, se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, y debe proveer dentro de los Centros Penitenciarios un trabajo, capacitación, educación, salud y deporte, como medios para lograr la reinserción social y procurar que no vuelva a delinquir.

Además se amplían las facultades de las autoridades penitenciarias, para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, destinando centros especiales, restringiendo comunicaciones e imponer medidas de vigilancia especial.

## **Artículo 19**

La reforma consistió en añadir la figura del auto de vinculación a proceso, que se refiere a la situación jurídica del imputado, de tal forma debe expresarse el tipo penal que se impute al acusado, lugar, tiempo, circunstancias de ejecución y los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito, de tal manera que limita el uso de la prisión preventiva y agiliza el acceso de las partes al control judicial, es decir, la protección de sus garantías.

## **Artículo 20**

La reforma al artículo 20 constitucional, es sustancial para nuestra investigación, porque refleja cómo se va implementar el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio (Apartado A), especificando y definiendo que el proceso penal tendrá una modalidad acusatoria y oral, con base en los principios de: Publicidad, Contradicción, Continuidad e Inmediación.

Asimismo “se ampliaron los derechos tanto del inculcado como de la víctima y el ofendido, especificando las excepciones en caso del delito de delincuencia organizada, sin prejuicios de derechos como la presunción de inocencia, conocer

los datos de la investigación y estar siempre en la presentación y desahogo de pruebas.”<sup>39</sup>

Con relación a los derechos del imputado (Apartado B), se especifica la *presunción de inocencia*, debido a que la orientación de la investigación cambia y el Ministerio Público es quien tiene la responsabilidad de probar la culpabilidad del presunto imputado, asimismo el Juez también tiene la facultad de esclarecer los hechos, aportando evidencias y argumentos sólidos en el juicio, acreditando el delito y proteger los derechos fundamentales del inculpaado.

Finalmente con respecto a los derechos de la víctima o del ofendido, la reforma indica que pueden recibir asesoría jurídica, así como ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y resguardo de identidad en los casos de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada.

### **Artículo 21**

El Ministerio Público y los cuerpos policiacos, tienen la responsabilidad de investigar los delitos correspondientes y permite la creación de un nuevo tipo de Juez, (Juez de ejecución de sentencias) que vigilará y controlará el cumplimiento de las penas, con la obligación de proteger los derechos de los internos y disminuir la corrupción en las prisiones.

Asimismo se define la seguridad pública, como una función que está a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios y que comprende la política de prevención de delito.

### **Artículo 22**

Se establece el Principio de Proporcionalidad entre el delito y la pena, es decir, que sea proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, asimismo queda prohibida la pena de muerte o cualquier especie de agresión ante el presunto culpable.

---

<sup>39</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *Ibíd*; Pág., 18

Se prevé la extinción de dominio (Pérdida del derecho patrimonial de personas físicas o morales a favor del Estado), con reglas y se establecerá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

### **Artículo 73, Fracciones XXI y XXIII**

Se reformaron las fracciones XXI y XXIII, con el fin de que el Congreso pueda coordinarse entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, estableciendo la organización con las instituciones de Seguridad Pública, de tal manera que se otorga la facultad para legislar en materia de delincuencia organizada.

### **Artículo 115, Fracción VII**

La policía municipal estará al mando del Presidente Municipal en términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado, lo que permite establecer criterios mínimos de organización y eficiencia en la policía municipal.

### **Artículo 123**

Señala un régimen especial para ministerios públicos, peritos y policías, con el objetivo de reducir prácticas ilegales, afectando a las corporaciones que actúan para delinquir.

No obstante, para la aplicación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio a nivel nacional, se implementaron diversas reformas, entre ellas la “Reforma Constitucional de derechos humanos 2011”, que de igual manera, funciona para respetar y proteger los derechos humanos, es decir, la parte fundamental para que el nuevo sistema garantice los derechos humanos.

### **Reforma Constitucional de derechos humanos 2011**

El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia de derechos humanos, que se considera la más importante en la materia desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados

Mexicanos en 1997, modificando la denominación del capítulo I, título primero, implementando las reformas a los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, sin embargo para este trabajo nos enfocaremos en el artículo primero y el décimo octavo.

Habrá que decir, que “la reforma al Sistema Penal Acusatorio en México, fue un antecedente que sentó las bases de los derechos humanos en las personas vinculadas a un proceso penal, ya sea como víctimas o como probables responsables, por eso es que se considera como una reforma que antecede a la que se realizó en el ámbito de los derechos humanos en 2011”.<sup>40</sup>

De tal forma que la primera reforma sustancial fue cambiar la denominación del Capítulo I “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, englobando los artículos 1° al 29°, por lo que la protección a favor del Individuo, la sociedad, o el Estado hacen efectivo el disfrute de los derechos ante cualquier peligro.

Sin embargo, la modificación al artículo 1, trajo una serie de nuevos contenidos, así como una nueva forma de comprender, analizar, aplicar, interpretar, estudiar e investigar la ciencia jurídica.

Encontramos las modificaciones respecto a las autoridades mexicanas, en el artículo 1, párrafo tercero:

“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”.<sup>41</sup>

Además de la importancia de poder hacer exigibles los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que México sea parte, “es necesario señalar el papel de las autoridades respecto a la

---

<sup>40</sup> Instituto de Investigaciones, Belisario Domínguez (2014), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una Guía conceptual*, Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf>

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1

protección de los derechos humanos y la persecución de aquellas que los vulneren”<sup>42</sup>, tal como lo menciona el párrafo antes citado.

Como se indicó en los artículos reformados de la Reforma Constitucional en materia de seguridad y justicia; el artículo 18° Constitucional, fue una modificación sustancial en la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos, 2011, ya que se debe prevalecer los derechos humanos por encima de todo:

“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.<sup>43</sup>

Sin embargo, la situación que enfrentaba el sistema penitenciario, era difícil y para para el Estado Mexicano aún más, ya que el afrontar nuevas reformas y novedades no lo es todo en una reforma, se necesitan superar obstáculos, como la corrupción, violación a los derechos humanos, especialización de personas y otras deficiencias, y precisamente esto es lo que no permite que el Sistema Penal Mexicano avance.

Para finalizar, es importante mencionar el último paso que se llevó a cabo, antes de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México, y es la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que en el 2013, el Congreso obtuvo la facultad exclusiva para legislar en materia de procedimientos penales.

El Código nacional de procedimientos penales (CNPP), “surge con el objetivo de establecer las normas que han de aplicarse y observarse a nivel nacional, tanto en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, como para esclarecer los hechos, protegiendo al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y de esa manera contribuir a asegurar el acceso

---

<sup>42</sup> HUERTA, Roberto, (2017) *La Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México. Retos y Adversidades frente a la sociedad*, Disponible en: CÁLAMO/Revista de estudios Jurídicos/ pp. 44-56

<sup>43</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 18.

a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.”<sup>44</sup>

De esta forma es que se implementó el Nuevo Sistema Penal Acusatorio en México, estableciendo como fecha límite el 18 de junio del 2016, para que fuera aplicable en todo el territorio nacional.

Sin embargo, existen diversos factores que influyen para que no funcione de manera correcta, desde la corrupción en los centros penitenciarios, la falta de credibilidad de las instituciones, la desigualdad económica y social de la sociedad, la falta de especialización por parte de las autoridades encargadas de laborar, recordando que son los mismos del antiguo sistema y por lo tanto no existe la confiabilidad por parte de la sociedad, esto nos lleva a identificar que el problema es mucho más grande.

Lo que se necesita es el cumplimiento y esfuerzo a nivel nacional, donde se involucren todas las operaciones del sistema, de tal manera que la justicia sea igual para todos y que las instancias correspondientes, se actualicen y especialicen con el nuevo sistema, sin embargo se complica al momento de impartir justicia, porque mientras no se muestre lo contrario la corrupción es el motivo principal por el que dejan “libres” a los presuntos culpables por violación al debido proceso y cuestiones que son difíciles de reparar.

En el siguiente capítulo, hablaremos de una de las instituciones del órgano superior, encargada de establecer, promover y evaluar lineamientos y políticas públicas que promuevan la Prevención del Delito, Participación Ciudadana y Reinserción Social, de tal manera que trabaja en conjunto con la Presidencia de la República, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, por lo que nos referimos al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

---

<sup>44</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 2.

## **2. El Consejo Nacional de Seguridad Pública**

En el capítulo anterior, se identificó la estrategia que implementó el Presidente Felipe Calderón para combatir al crimen organizado y las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia penal, así como de derechos humanos en 2011, sin embargo la crisis de seguridad se mantuvo durante toda su administración, catalogado como uno de los sexenios con mayor inseguridad.

Dentro de este contexto, Felipe Calderón llevo a cabo una serie de reformas en materia de seguridad pública, con el objetivo de recuperar al Consejo Nacional de Seguridad Pública, otorgando un mayor apoyo e importancia a las decisiones que este llevara a cabo, para obtener resultados a corto y largo plazo.

Es por ello que en este capítulo hablaremos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, durante el periodo de 1995-2017, que incluye el surgimiento y funciones en el sexenio de Ernesto Zedillo, la falta de coordinación con Vicente Fox, y como el gobierno de Felipe Calderón nuevamente retoma la colaboración con el Consejo en conjunto con la Secretaria de Defensa Nacional y la Secretaria de Marina, para finalizar con Enrique Peña Nieto que continuó con la coordinación del Consejo Nacional y del Secretariado Ejecutivo.

### **2.1 Surgimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública**

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Seguridad Pública es una función que está a cargo del Estado y de los tres niveles de gobierno, encargado de prevenir y castigar, tanto los delitos, como las faltas administrativas, sin embargo el aumento de la delincuencia y la inseguridad propiciaron a la reforma e implementación de diversas leyes y reglamentos.

Para hablar del surgimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, es necesario mencionar los antecedentes en materia de Seguridad Pública, ya que el artículo 21 Constitucional establece que el funcionamiento y cumplimiento de la seguridad pública es una obligación del Estado y de las instituciones policiales.



De tal manera que desde principios de la década de 1980, “se renovaron las políticas e instituciones, y las reformas al artículo 115 constitucional precisaron la forma de organización de los municipios y sus obligaciones para incluir la prestación del servicio de seguridad pública y proponer la creación de leyes estatales en materia de seguridad”<sup>45</sup>.

Cabe señalar que en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), diferentes estados de la República Mexicana, establecieron reformas en materia de seguridad pública, quince estados, conformando los ordenamientos jurídicos; creando consejos estatales de seguridad pública y academias de cuerpos de seguridad pública.

Posteriormente en el año de 1994, se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación<sup>46</sup>, después de realizar diversas firmas de convenios entre las diferentes entidades federativas, con el fin de preservar y coordinarse en materia de seguridad pública, procurando un trabajo en conjunto, y ampliando el marco normativo de manera conjunta, a fin de que los gobiernos estatales establecieran como principal objetivo la seguridad pública en el país.

Al término del sexenio, el 31 de diciembre de 1994, se reformó la Constitución, específicamente en los artículos 21 y 73, con el fin de reformar el concepto de seguridad pública y facultar al Congreso de la Unión para que legislara en la materia reconociendo que la seguridad pública es una responsabilidad del Estado<sup>47</sup>.

Con la reforma constitucional antes mencionada, se establecieron los marcos jurídicos a nivel federal, para la implementación de una política en materia de

---

<sup>45</sup> CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en *Seguridad Pública* [Actualización: 21 de abril de 2006], disponible en:

[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/3\\_spublica.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_spublica.htm)

<sup>46</sup> Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación del 26 de abril de 1994*, disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994)

<sup>47</sup> VARGAS, Leticia, (2001), “Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años”, Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/131-las-reformas-penales-de-los-ultimos-anos-en-mexico-1995-2000>

seguridad pública que combatiera la delincuencia y la violencia en el territorio nacional, y de esa manera, en el año 1995, se publicó la Ley General que estableció las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, instaurando los principios, materias, instancias e instrumentos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por dichas razones, esta ley provocó críticas respecto a su novedad, debido a que su función principal radicaba en la coordinación de los tres niveles de gobierno y la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina, mediante el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, programas y estrategias en materia de seguridad pública.

Específicamente de la Ley General que estableció las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, surgieron tres reformas de suma importancia, la primera que tiene que ver con las reformas al artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública, la segunda con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública que en su momento incluyó la integración y funciones del mismo, y la tercera con base en la promulgación de la Ley de la Policía Federal Preventiva, a continuación se explican con detalle cada una de las reformas.

a) Reforma al artículo 21 constitucional.

Se otorgó la facultad a la Federación, al Distrito Federal, los estados y municipios, para facultar sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, estableciendo que la investigación y persecución de los delitos, era responsabilidad del Ministerio Público, eliminando múltiples interpretaciones acerca de la policía judicial.

b) Reforma de compatibilidad entre el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la creación y surgimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

Se estableció que “el titular del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sería el presidente del Consejo Nacional de Seguridad Pública”<sup>48</sup> y sería el encargado de proponer al Secretario Ejecutivo del mismo.

Cabe señalar que el objetivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública consistía en coordinar las atribuciones del Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República), las gubernaturas de las entidades federativas, y el jefe de gobierno del entonces Distrito Federal a fin de que el CNSP determinará la forma y modalidad de participación, para la preservación de la seguridad nacional.

Entre las funciones principales del Consejo Nacional de Seguridad Pública, implica reunirse como mínimo cada seis meses, con el objetivo de conocer y resolver sobre políticas generales, elaborar propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública con base en las necesidades y exigencias de la población para someterlo a evaluaciones externas e internas.

Una de las aportaciones importantes, para el correcto funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, fue la impartición de conferencias, con el objetivo de presentar con detalle la situación del país en estos aspectos.

- 1) Conferencia de Prevención y Readaptación Social.
- 2) Conferencia de Procuración de Justicia.
- 3) Conferencia de Participación Municipal.

A consecuencia el Artículo 21 Constitucional y en el artículo 15 de la Ley General de las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, asentaron el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y en qué aspectos podría participar.

---

<sup>48</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS (2007), *Impacto del trabajo legislativo*, “Seguridad Pública”, disponible en:  
[http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/7\\_spublica.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/7_spublica.htm)

Inmediatamente, en 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000)<sup>49</sup> y es a partir de ese momento que el Consejo tuvo la facultad de revisar y evaluar de manera permanente el cumplimiento del contenido del Programa y esto permitió que se nutriera de aportaciones e información acerca de tendencias y dimensiones de los parámetros delictivos, con el objetivo de que se determinarían nuevas políticas que reorientaran los objetivos y estrategias planteadas.

c) Publicación de la Ley de la Policía Federal Preventiva en 1999

Se integró el 30 de noviembre del año 2000 a nivel nacional, con el objetivo de que la seguridad pública estuviera a cargo de la Federación y de las diferentes secretarías, con una policía asociada a cada nivel de gobierno, para salvaguardar la integridad y derechos de las personas, para la preservación de las libertades y el orden público.

En el año 2000, Vicente Fox (2000-2006) asumió la presidencia y reorganizó el control de la delincuencia organizada, ya que los grupos criminales se fragmentaron en mayor medida y fueron capaces de confrontar a instituciones del Estado.

Una de las aportaciones de la administración de Vicente Fox es la creación de la Secretaría de Seguridad Pública con el objetivo de separar las funciones de la Secretaría de Gobernación de tal manera que su función principal se enfocó en desarrollar políticas en materia de seguridad pública, con base en la formulación de planes y programas para la prevención de delitos federales.

Al mismo tiempo se publicó el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)<sup>50</sup>, que estableció un rubro con enfoque de “orden y respeto”, para salvaguardar la seguridad pública, siendo una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del Estado, de ahí que impulsaron una serie de estrategias:

---

<sup>49</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, *Diario oficial federación del 18 de julio de 1996*, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4892630&fecha=18/07/1996](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4892630&fecha=18/07/1996)

<sup>50</sup> Plan Nacional De Desarrollo 2001-2006, *Diario Oficial De La Federación del 30 de mayo del 2005*, Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001)

- Prevención del Delito.
- Lograr la reforma integral del Sistema de Seguridad Pública.
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales.
- Reestructurar integralmente el sistema penitenciario.
- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas. (DOF, 2001)

Con base en lo anterior, la Secretaria de Seguridad Pública elaboró el Programa Nacional de Seguridad Pública (2001-2006)<sup>51</sup>, “como un documento normativo y de planeación, con el objetivo de establecer los criterios básicos para coordinar las acciones a nivel federal, estatal y local<sup>51</sup>”.

Dentro de este marco ha de considerarse que en 2005 se emitió la Ley de Seguridad Nacional, definiendo a las agencias de inteligencia, y se estableció las prioridades de seguridad nacional, para que estuvieran alertas, ante cualquier amenaza, sin embargo el problema estuvo en que solamente regulaba las actividades del Centro Nacional de Inteligencia (CISEN), y las demás instancias redujeron sus posibilidades de coordinarse con otras agencias y mantener un cuerpo de profesionales.

Finalmente, queda por aclarar que dentro de las estrategias que se implementaron durante el sexenio de Vicente Fox, fue la aprobación del “El Acuerdo Nacional para un México Seguro”, el 30 de enero de 2006, durante la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>52</sup>.

- 1) Combate frontal al narcomenudeo.
- 2) Operativos conjuntos de combate a la delincuencia.

---

<sup>51</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública (2001-2006), *Diario Oficial De La Federación del 14 de enero del 2003*, disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=705847&fecha=14/01/2003](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705847&fecha=14/01/2003)

<sup>52</sup> CHINCOYA Teutli, Héctor (2014), *De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (Los gobiernos del Partido Acción Nacional)*. Disponible en:

[https://www.researchgate.net/publication/317441890\\_De\\_la\\_seguridad\\_publica\\_a\\_la\\_politica\\_criminologica\\_en\\_Mexico\\_2000-2012\\_los\\_gobiernos\\_del\\_Partido\\_Accion\\_Nacional](https://www.researchgate.net/publication/317441890_De_la_seguridad_publica_a_la_politica_criminologica_en_Mexico_2000-2012_los_gobiernos_del_Partido_Accion_Nacional)

- 3) Dar utilidad estratégica a los sistemas de información para la seguridad pública, sobre todo en la planeación de acciones para combatir a la delincuencia.
- 4) Incrementar la calidad, cobertura y oportunidad de las bases de datos y registros nacionales de seguridad pública.
- 5) Acelerar el programa de profesionalización del personal de la policía.
- 6) Operar los sistemas de emergencia (066) y de denuncia anónima (089) en todo el país.
- 7) Mejorar el sistema penitenciario.

Sin embargo todas las acciones que se acordaron en “El Acuerdo Nacional para un México Seguro”, ya se habían pactado entre el gobierno federal y estatal, así como en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública realizadas en el primer año de gestión del presidente, que en su momento y al final del sexenio ya era demasiado tarde.

De tal manera que las malas decisiones estuvieron presentes en el gobierno de Vicente Fox, una de ellas se refiere a la falta de coordinación con las diferentes instancias encargadas de la seguridad pública, ya que el sistema de justicia mexicano mantuvo aislado al Consejo Nacional de Seguridad Pública de las instancias encargadas de la prevención del delito, procuración y administración de justicia, lo que provocó una desorganización en el sistema de justicia y un aumento en los índices de crimen, impunidad y de corrupción.

Tabla 2. Fechas importantes con relación al surgimiento del Consejo nacional de Seguridad Pública

Fechas	Reformas y Publicaciones
1980	Reformas al Artículo 115 constitucional.
26 de abril de 1994	-Creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. -Reforma Constitucional al Artículo 21 y 73 constitucional.
11 de diciembre de 1995	-Publicación de la Ley General que estableció las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. -Reforma al Artículo 21 constitucional. -Creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
18 de julio de 1996	Publicación del Programa Nacional de Seguridad Pública (1995-2000).
4 de enero de 1999	Publicación de la Ley Federal Preventiva.
2000	Creación de la Secretaria de Seguridad Pública.
31 de enero de 2005	Publicación de la Ley de Seguridad Nacional.
22 de agosto del 2005	Aprobación de “El Acuerdo Nacional para un México Seguro”.

Fuente; Elaboración propia, con información del Diario Oficial de la Federación (1994-2006)

En el siguiente apartado hablaremos de las funciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública en el sexenio de Felipe Calderón, y como es que se coordinaron para elaborar programas y políticas públicas en materia de seguridad pública.

## 2.2 El Consejo Nacional de Seguridad Pública en el sexenio de Felipe Calderón

Conforme al capítulo anterior, retomamos la Estrategia Nacional de Seguridad que se implementó en el sexenio de Felipe Calderón, la cual se enfocó en combatir al crimen organizado, en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad Pública.

En noviembre del 2008 se registró el punto más alto de homicidios a nivel nacional y el gobierno tenía la idea de que sí se fortalecían los grupos policiacos y las instituciones, se podría combatir la violencia, no obstante la corrupción, la falta de profesionalización y de incentivos adecuados lo volvió complicado para que se actuara con mayor eficiencia y modernidad.

En primera instancia se reconoció que las instituciones y los cuerpos policiacos, encargados de procurar seguridad pública estaban fallando, y su funcionamiento no era el adecuado, a consecuencia se implementaron diversas reformas en materia de seguridad pública, con el objetivo de frenar la violencia de los grupos criminales.

Las diversas reformas en materia de seguridad pública, tenían que cumplir con ciertos criterios, y los diferentes órganos administrativos, gobernadores y poderes de la unión participaron en conjunto, de ahí que la Estrategia nacional de seguridad, fuera un pilar importante para la elaboración de reformas y estrategias en materia de seguridad pública, prevención del delito y lograr una reinserción adecuada.

Las diversas reformas que se impulsaron, prácticamente se centraron en cuatro puntos centrales<sup>53</sup>:

---

<sup>53</sup> REVISTA LATINOAMERICANA DE SEGURIDAD CIUDADANA (2012), *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)*, Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/285233208\\_Reformas\\_del\\_sistema\\_nacional\\_de\\_seguridad\\_publica\\_en\\_Mexico/link/568865d208ae1e63f1f74075/download](https://www.researchgate.net/publication/285233208_Reformas_del_sistema_nacional_de_seguridad_publica_en_Mexico/link/568865d208ae1e63f1f74075/download)



➤ Establecimiento de una carrera policial

Consistió en depurar elementos poco adecuados, estableciendo criterios y obligaciones para que los policías se acreditaran en estudios tanto toxicológicos, psicológicos, socioeconómicos; debido a que el fenómeno de la criminalidad, se tenía que reducir en aquellas entidades donde la autoridad local cooperaba con el crimen organizado, depurando cuerpos policiacos, por lo que el presidente Felipe Calderón concluyó en que se tenía que depurar los cuerpos de seguridad en los tres niveles de gobierno.

Algunos datos de 2008, indican que el 90.3% del total de policías, pertenecieron a corporaciones estatales y municipales, mientras que de los 2,439 municipios del total en país, 417 no contaron con corporaciones policiales y más de la mitad de las corporaciones laboraron con menos de 20 elementos es su estructura.

Así mismo, la cuarta parte de los policías municipales se centraron en las 25 corporaciones municipales más grandes del país, distribuidas en 16 estados de la República, sin embargo un aspecto importante que se debe retomar es la edad avanzada de la mayoría de los elementos, ya que el 48% de estos tenía más de 36 años y con una escolaridad deficiente.

➤ Impulso de un modelo policial único

Se buscó la estructuración de procedimientos, estableciendo una cadena de mando único, por lo que si se comprobaba que no desarrollaban sus funciones por corrupción, serían destituidos; de tal manera que se reestructuro la Policía Federal, con lo que se dotó a esta corporación la facultad de investigación para la prevención de delito.

➤ Creación de sistemas de incentivos

Estaban basados en objetivos que fortalecieran infraestructura física de los sistemas de seguridad pública, tanto a nivel estatal como municipal, destacando el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del

Distrito Federal (FORTEMUN), el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SSPA).

Debido a que el gobierno reconoció la falta de oportunidades de empleo y estudio, es que se generaron situaciones en que la criminalidad tenía mayor probabilidad de crecer, a consecuencia se creó el Centro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, duplicando el apoyo a entidades federativas y municipios.

➤ Cambios legales

Un aspecto crucial sobre la transición hacia el nuevo modelo de seguridad pública, fueron las diversas negociaciones, logrando el apoyo de la Conferencia de Gobernadores (CONAGO), así como las decisiones aprobadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, coordinando por el Presidente y con la presencia de todos los gobernadores mexicanos.

La reforma constitucional del 2008 y la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2009, fueron iniciativas para reinventar la forma de organización de las nuevas estructuras, de tal manera que el artículo 21 fue reformado con el fin de colaborar en materia de seguridad pública.

Sin embargo es con la administración de Felipe Calderón que el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, establecieron una distribución de competencias y coordinación, con el objetivo de retomar las consultas, deliberaciones estrategias y definiciones de políticas públicas por el CNSP.

Con base en lo anterior, hablaremos de los programas, acciones y evaluaciones que realizaron los tres órdenes de gobierno, junto con el Secretariado Ejecutivo y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, cada uno colaboró de acuerdo a sus líneas de acción correspondientes, que en su momento permitieron establecer los criterios para una evaluación y depuración de personal.

Como lo mencionamos al inicio del apartado, la administración de Felipe Calderón obtuvo un apoyo por parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de coordinar acuerdos y resoluciones para promover la implementación de políticas y estrategias en la materia, para que fueran aplicadas a todo territorio nacional.

A continuación, se mencionan los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>54</sup>, así como los resultados y evaluaciones que se obtuvieron durante el gobierno de Felipe Calderón.

➤ **XVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 21 de agosto de 2008.**

En esta sesión se aprobó el “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL)”<sup>55</sup>, con el objetivo de que los tres órdenes de gobierno (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), así como el sector privado, desarrollaran acciones y competencias a favor de la seguridad, la justicia y la legalidad.

Se llevó a cabo mediante un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación, para establecer un acuerdo que incluyera la participación de los tres Poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil, de esta manera se desarrollaron 74 compromisos, para actuar en materia de Seguridad Pública.

En ese documento, se contemplaron políticas públicas para prevenir el delito, que fortalecieran la impartición de justicia y readaptación social, sin embargo la inseguridad continuó y por lo tanto las evaluaciones sobre la implementación de políticas públicas en materia de seguridad, no obtuvieron los resultados

---

<sup>54</sup> PODER EJECUTIVO (2008), *Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública*.

<sup>55</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO (2008) *Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad*, Disponible en:

[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/141/ANSJL\\_30\\_MAYO\\_SM.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/141/ANSJL_30_MAYO_SM.pdf)

esperados, ya que las autoridades se vieron superadas por el poder y la fuerza del narcotráfico.

➤ **XXIV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 19 de septiembre de 2008.**

Se presentaron los avances del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, así como la aprobación de la implementación de la Estrategia Nacional contra el Secuestro, donde el Consejo Nacional se comprometió a actuar para implementar estrategias y nuevas tecnologías que apoyaran en la detección y detención de criminales.

De acuerdo al Informe sobre el “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la justicia y la Legalidad a tres años de su publicación (Agosto 2008-Agosto 2011)”<sup>56</sup>, los avances fueron significativos, sin embargo es importante recordar que las evaluaciones se llevaron a cabo fueron por un órgano evaluador interno, de modo que el problema radica en que no hay total objetividad en los resultados.

A continuación se presentan las acciones que se llevaron a cabo durante el periodo 2008-2011:

Poder Ejecutivo: Se llevaron 34 compromisos cumplidos y 28 acciones, lo que representó el 94% del total y el resto que fueron iniciados y en proceso de conclusión o consolidación, con fecha al corte del 31 de julio del 2011.

- 1) Fortalecimiento de la subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.

De enero de 2009 a junio del 2011, se capacitaron a 4755 servidores públicos de los cuales 3,035 corresponden a los Agentes de Ministerio Público Federal.

---

<sup>56</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO (2011), *Informe sobre el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia, y la Legalidad a tres años de su aplicación (Agosto 2008-Agosto 2011)*, disponible en: [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resorce/493/AN\\_SJL\\_18\\_GOSTO\\_2011.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resorce/493/AN_SJL_18_GOSTO_2011.pdf)

2) Fortalecimiento del sistema penitenciario: Construcción de dos Centros Federales de Reinserción Social de alta seguridad.

-Centro Federal de Readaptación Social en Guasave, Sinaloa: En junio del 2011, comenzó a funcionar, con el ingreso de 357 interinos, contaba con una capacidad para 656 interinos.

-Centro Federal de Readaptación Social en Papantla, Veracruz: Para la fecha de corte del 31 de junio del 2011, se dijo que iba a contar con cuatro niveles de seguridad (Baja, mediana, máxima y súper máxima), con una capacidad para 1,600 interinos.

Poder Legislativo: Al corte del 31 de julio de 2011, quedaba pendiente que el Senado de la República aprobará las iniciativas de Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales y de Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

Poder Judicial: Se llevaron a cabo todos los compromisos y acciones que se tenían contemplados.

➤ **XXV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 28 de noviembre del 2008**

En esta sesión se aprobó el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, la adopción del Modelo Nacional de Evaluación y el Control de Confianza y los criterios generales para la emisión del Modelo de Convenio y su Anexo Técnico, así como la ratificación para el ejercicio fiscal 2009 de los criterios para la aplicación de los recursos provenientes del FASP, asimismo el proceso de integración del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), se incluyeron los requisitos para ser integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

El Programa Nacional de Seguridad Pública trabajó con base en los esfuerzos de las dependencias e instituciones de seguridad pública y en los tres órdenes de gobierno, que serían regulados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública a

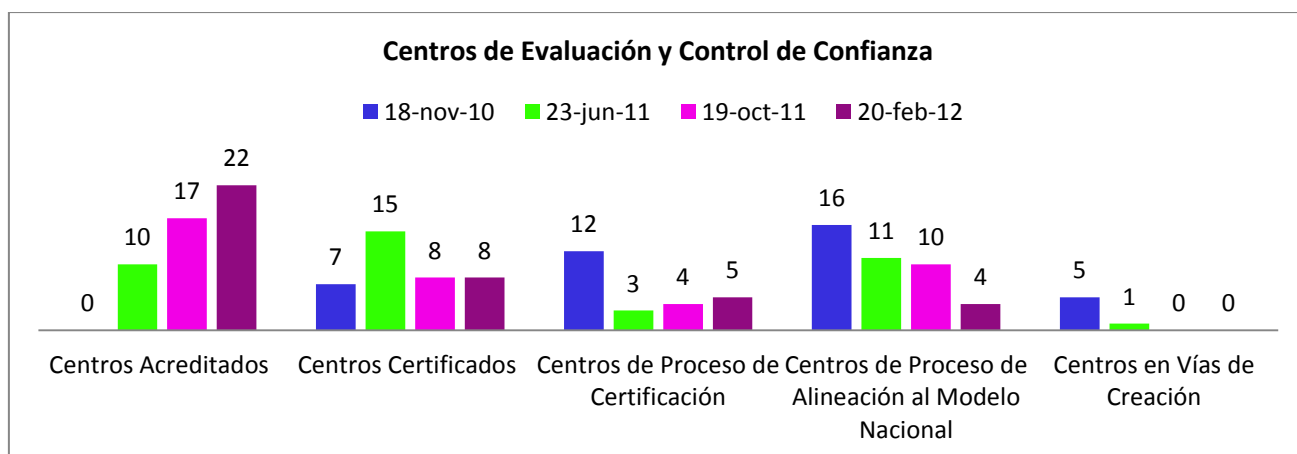
través del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que funcionó como una instancia superior de coordinación del mismo sistema.

Cabe señalar, que las entidades federativas establecieron como meta, “un plazo de 4 meses para crear un Modelo Nacional de Evaluación, con el objetivo de aplicar evaluaciones, mediante un esquema de desarrollo y profesionalización basado en criterios de evaluación y promoción”<sup>57</sup>.

El 4 de mayo del 2010, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicó “los lineamientos generales de operación del Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza, asentando las fases del proceso de evaluación, que se basaron en cinco pruebas: toxicología, psicología, investigación socioeconómica y médica”<sup>58</sup>, debido a la privacidad del proceso de evaluación, no se conocen los detalles en concreto.

Del año 2010 a 2012 se crearon 39 Centros de evaluación, distribuidos en las 32 entidades federativas, como lo muestra la gráfica 1.

Gráfica 17. Avances de los Centros de Evaluación y Control de Confianza



Fuente: Elaboración Propia, con datos del Informe de labores al 28 de febrero 2012, de la Comisión Permanente de Certificación y Acreditación.

<sup>57</sup> FUNDACIÓN DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE, A.C (2015), *Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Desarrollo y ajustes de una política pública*, disponible en: [https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/290115\\_Control-de-Confianza\\_desarrollo-y-ajustes-de-una-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica.pdf](https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/290115_Control-de-Confianza_desarrollo-y-ajustes-de-una-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica.pdf)

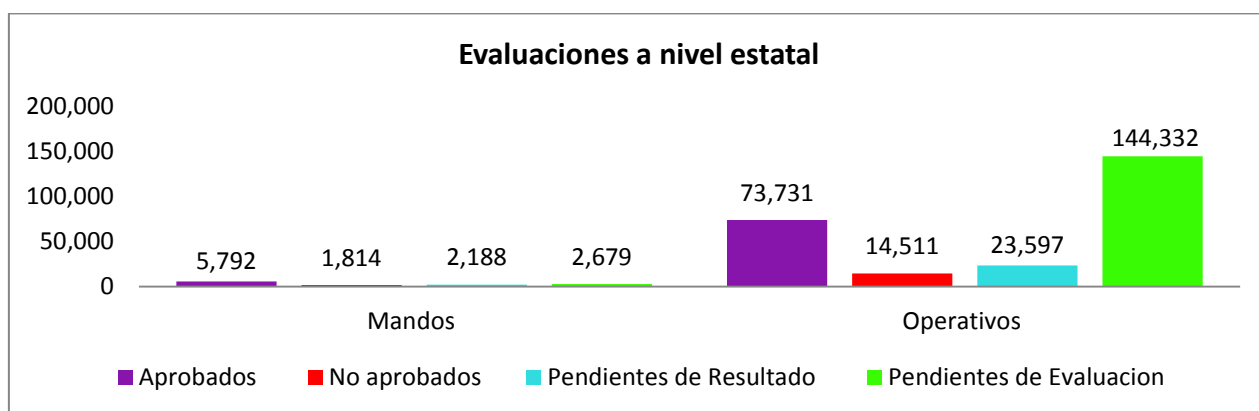
<sup>58</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2010), *Lineamientos Generales de Operación*, disponible en: [www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx)

De acuerdo a la gráfica 17, “en 2012 de los 39 centros de evaluación, 22 centros estaban totalmente acreditados, 8 centros estaban en procesos de ser certificados, 5 centros en procesos de certificación y 4 centros en proceso de alineación al modelo.”<sup>59</sup>, por lo que la acreditación era sumamente importante, ya que la gráfica refleja que es hasta el último año de la administración, la mayoría contaba con la acreditación.

Además de las acreditaciones a los Centros de Evaluación, se llevaron a cabo las aplicaciones de evaluaciones de Altos Mandos, Mandos Superiores, Grupos Operativos y de Gabinete con funciones especializadas, acceso a la información confidencial e inicio de mandos a medios.

Para tal efecto, se establecieron mecanismos de reportes permanentes a nivel nacional en función de avances, con el objetivo de evaluar los mandos, operativos y personal de la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía) y Secretaria de Seguridad Pública tal como lo muestran las siguientes gráficas.

Gráfica 18. Evaluaciones de Control de Confianza Estatal



Fuente: Elaboración Propia, con datos de la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>60</sup>

<sup>59</sup>Secretariado Ejecutivo (2012), *Informe de labores al 28 de febrero 2012, de la Comisión Permanente de Certificación y Acreditación*, Disponible en: [http://policiaestatalacreditable.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/888/1/images/Comision\\_Permanente\\_de\\_Certificacion\\_y\\_Acreditacion.pdf](http://policiaestatalacreditable.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/888/1/images/Comision_Permanente_de_Certificacion_y_Acreditacion.pdf)

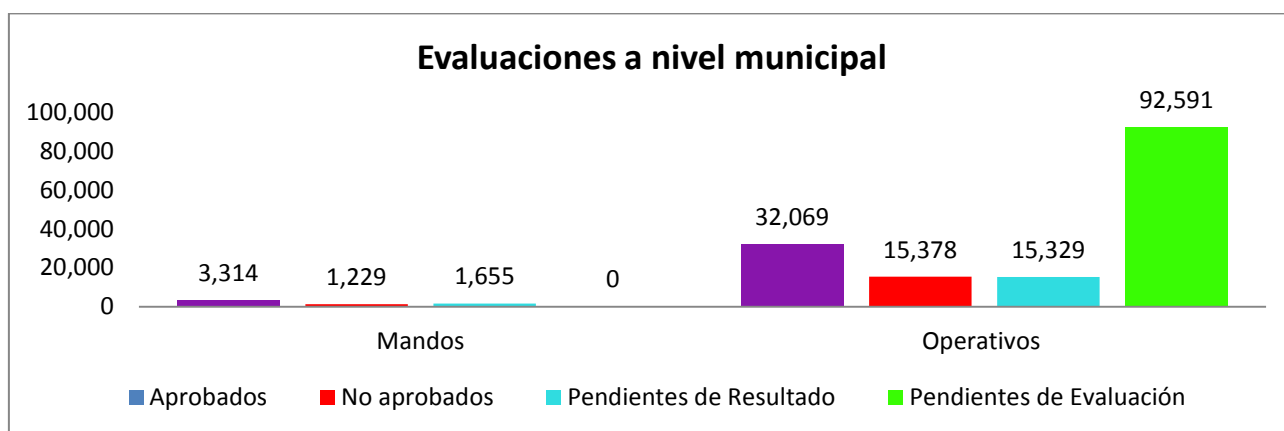
<sup>60</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO (2012), *XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5269841&fecha=24/09/2012](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5269841&fecha=24/09/2012)

En la gráfica 18, al corte del 30 de junio del 2012, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Modelo Nacional de Control de Confianza y el Secretariado Ejecutivo, realizaron evaluaciones a los cuerpos policiacos, sobre el nivel de confianza a nivel estatal con el objetivo de depurar y fortalecer a los cuerpos policiales y al personal que no cumplía con la aprobación y acreditación de la evaluación.

En primera instancia, se percibe una diferencia enorme, entre los operativos y los mandos, referente a la cantidad de evaluaciones realizadas, de tal manera que los no aprobados en su momento fueron destituidos de su cargo, tal como lo indican los objetivos de las reformas en materia de seguridad pública, que se mencionaron al inicio del apartado.

Así mismo, se realizaron evaluaciones de control de confianza a nivel municipal, con el objetivo de fortalecer a los cuerpos policiales municipales, tal como lo muestra la gráfica 18.

Gráfica 18. Evaluaciones de Control de Confianza Municipal



Fuente: Elaboración Propia, con datos de la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>61</sup>

El nivel municipal, al igual que el nivel estatal, presentaron diferencias en cuestión de evaluaciones realizadas, sin embargo en la variable de los mandos con corte

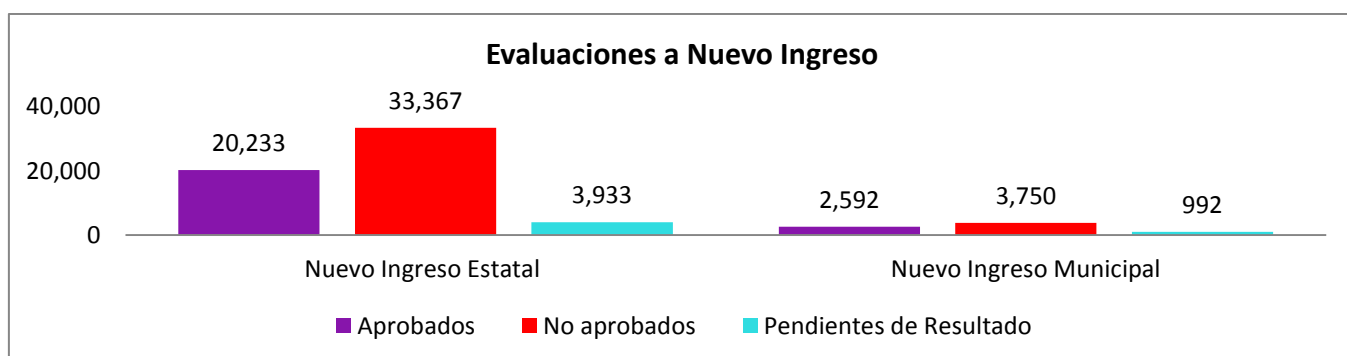
<sup>61</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO (2012), *XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5269841&fecha=24/09/2012](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5269841&fecha=24/09/2012)



del 30 de mayo del 2012, se habían realizado todas las evaluaciones y no se presentaron pendientes de evaluación, a diferencia de la variable de los operativos, que en cualquier rubro la diferencia estuvo muy marcada.

Por otro lado también se llevaron a cabo evaluaciones al personal de nuevo ingreso, actualizando los filtros y las medidas que se llevaron a cabo, en la gráfica 19 se muestran los datos que se reportaron de las evaluaciones.

Gráfica 19. Evaluaciones a Personal de Nuevo Ingreso (1/01/2010-30/06/2012)



Fuente: Elaboración Propia, con datos de la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública<sup>62</sup>

El personal de nuevo ingreso, que fue registrado durante el periodo 2010-2012, presentó deficiencias importantes, ya que la evaluación no fue aprobada por 33,367 personas a nivel estatal y 3,750 a nivel municipal, así como también una diferencia importante con los elementos aprobados.

Sin embargo uno de los debates que hasta la fecha sigue teniendo relevancia, es el uso de la prueba del polígrafo; por una parte la Comisión permanente consideraba que la realización de la prueba era inconveniente, y el Magistrado de Circuito, Carlos Soto, argumentó:

“El examen poligráfico como parte del proceso de evaluación de control de confianza, son inconstitucionales, debido a que sus resultados son subjetivos e imprecisos, pues con las gráficas del polígrafo no se puede tener por comprobado que una persona mienta, en razón de que las relaciones biológicas (sudoración de manos, tics nerviosos) y otras reacciones que presenta cada persona durante una

<sup>62</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO (2012), *Ibíd.*

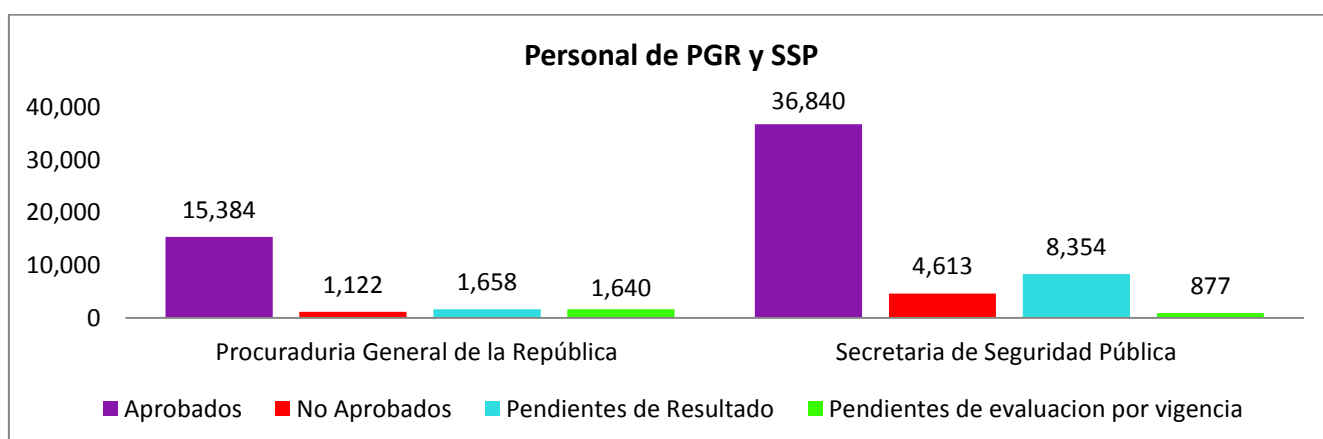
prueba son distintas, asociado a que no se establece en que consiste la supuesta falta de veracidad en que incurrió”.<sup>63</sup>

Dejando abierto el debate, sobre la prueba del polígrafo, ya que las reformas constantes a los lineamientos del control de confianza la siguen contemplando.

Por último, se realizaron evaluaciones entre los Centros de Confianza y las autoridades de contraloría interna de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía)<sup>64</sup>.

Con el objetivo de remover de sus funciones a los elementos que no aprobaron las evaluaciones o que en caso de que los no aprobados tuvieran vínculos con el crimen organizado, se abrieran líneas de investigación a fin de que fueran procesados por una autoridad competente y se evitará que nuevamente fueran contratados en corporaciones de seguridad.

Gráfica 20. Evaluaciones al personal de PGR Y SSP



Fuente: Elaboración Propia, con datos de la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública

En la gráfica 20, se presentan las evaluaciones realizadas al personal de la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública,

<sup>63</sup> SOTO, Morales, Carlos Alfredo (2011), *Amparo 639/2011 “Inconstitucionalidad del polígrafo*, disponible en: [https://www.academia.edu/11560055/Inconstitucionalidad\\_del\\_pol%C3%ADgrafo](https://www.academia.edu/11560055/Inconstitucionalidad_del_pol%C3%ADgrafo)

<sup>64</sup> FUNDACIÓN DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE, A.C (2015), *Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Desarrollo y ajustes de una política pública*, disponible en: [https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/290115\\_Control-de-Confianza\\_desarrollo-y-ajustes-de-una-pol%C3%ADtica-p%C3%ABblica.pdf](https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/290115_Control-de-Confianza_desarrollo-y-ajustes-de-una-pol%C3%ADtica-p%C3%ABblica.pdf)

identificando las diferencias entre cada una de las instancias, de tal manera que la Secretaría de Seguridad Pública tuvo un mayor rendimiento.

➤ **XXVI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 21 de junio del 2009.**

Se promulgó la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de evaluar y certificar a los cuerpos policiacos del país, sin embargo la falta de mecanismos de castigo, influyó en la poca efectividad de los resultados.

En la misma sesión se establecieron los siguientes acuerdos:

1) Estatutos de Organización y Funcionamiento del CNSP

Se aprobaron los estatutos, con el objeto de regular la organización y el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y se reconoció como una instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2) Conformación de las comisiones permanentes: Información, de Certificación y Acreditación y de la de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

En 2009 se establecieron los lineamientos generales, para establecer el objeto, integración, deberes y funcionamiento de las Comisiones Permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, se publicó que estarían integradas por “un integrante del Poder Ejecutivo Federal y por tres Titulares del Poder Ejecutivo estatal, que a propuesta del Secretario Ejecutivo, serían designados por un periodo mínimo de dos años y máximo de tres, con opción a reelección por un plazo igual al que fueron designados originalmente”.<sup>65</sup>

---

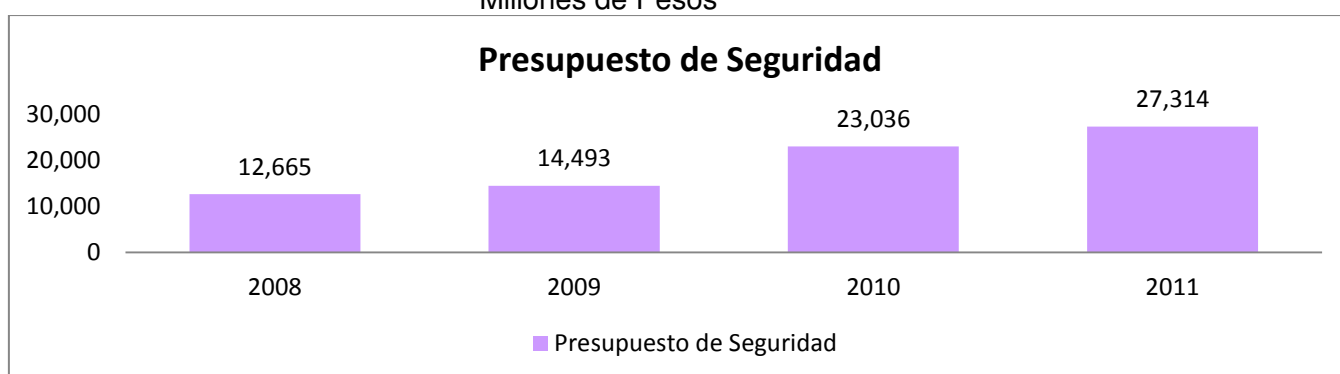
<sup>65</sup> CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2009), *Lineamientos Generales de las comisiones permanentes*.

➤ **XXVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 3 de junio de 2010.**

Se aprobó la propuesta de Criterios de Asignación, de Formulas y Variables de Distribución de los Recursos que provenían del Fondo Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal<sup>66</sup>.

De acuerdo a la gráfica 21, observamos el presupuesto que se destinó a la Seguridad Pública a nivel federal.

Gráfica 21. Presupuesto de Seguridad (2008-2011)  
Millones de Pesos



Fuente: Elaboración Propia, con datos del Atlas de Seguridad y defensa Nacional 2016<sup>67</sup>

El Presupuesto otorgado para la Seguridad Pública, tenía como propósito reforzar los cuerpos policiacos a nivel federal, estatal y municipal, con base en la aplicación de incentivos.

Los principales fueron, el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SSPA), cada uno con diferentes líneas de acción.

<sup>66</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2010), *Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Octava Sesión*, disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.pgh?codigo=5146919&fecha=16%2F06%2F2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.pgh?codigo=5146919&fecha=16%2F06%2F2010)

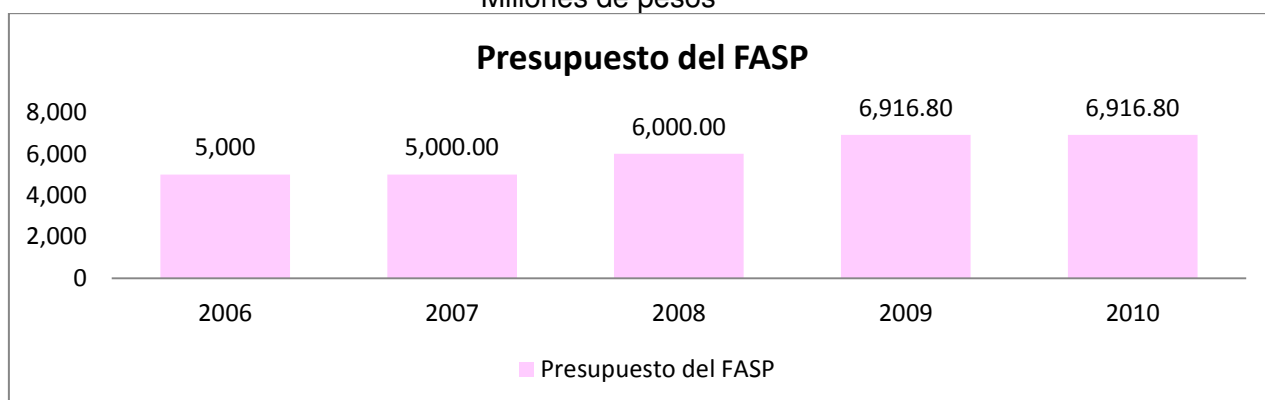
<sup>67</sup> CASEDE (2017), Atlas de Seguridad y defensa Nacional 2016, disponible en:

<https://www.casede.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2016#:~:text=El%20Atlas%20de%20la%20Seguridad,los%20derechos%20humanos%20en%20M%C3%A9xico.>

## 1.2 Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP)

Es un fondo presupuestal, que en su momento transfirió recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien los transfirió durante los primeros meses del año de manera ágil y directa, sin limitaciones y restricciones<sup>68</sup>.

Gráfica 22. Presupuesto para el FASP (2006-2010)  
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia, con datos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.<sup>69</sup>

En la gráfica 22, se muestra el presupuesto asignado al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, con un aumento considerable en 2009, debido al aumento de violencia en el país, otorgando un mayor presupuesto para que los cuerpos policiacos a nivel federal, contaran con una mayor capacitación y eficacia.

## 2.2 Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN)

Las preocupaciones que afectaban a los municipios en ese momento, era la ineficacia de las corporaciones municipales, a falta de recursos y escasa

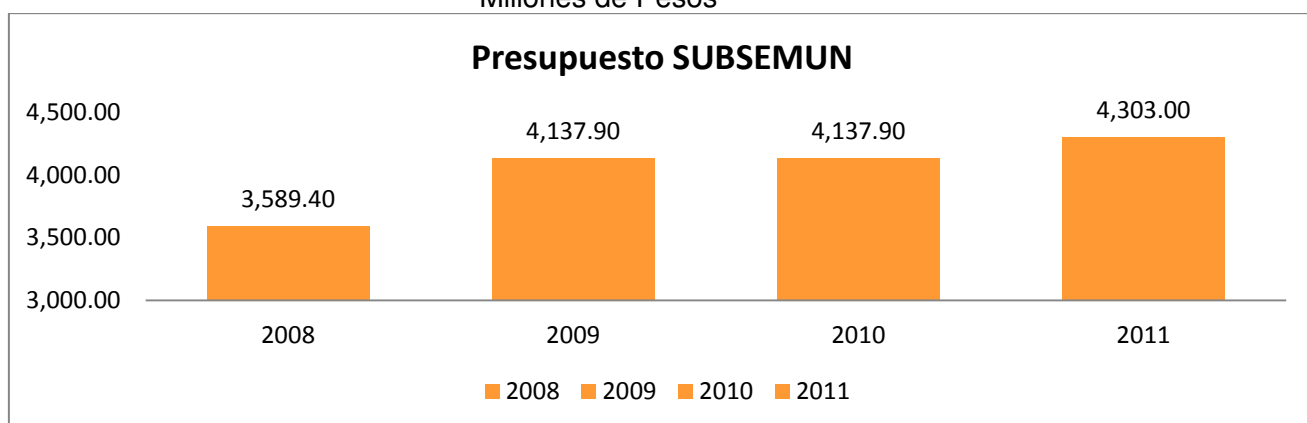
<sup>68</sup> AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2011), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011-FASP*, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto\\_Federalizado/008\\_MR\\_FASP\\_2011\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto_Federalizado/008_MR_FASP_2011_a.pdf)

<sup>69</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009), *Gasto Programable del Ramo 36 Secretaría de Seguridad Pública 2009-2010*, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0862009.pdf>

profesionalidad de sus integrantes, debido a ello, se creó el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (SUBSEMUN).

El SUBSEMUN busca “mejorar la infraestructura, en el marco de las disposiciones legales aplicables, así como desarrollar y aplicar las políticas públicas para la prevención social del delito con participación ciudadana”<sup>70</sup>.

Gráfica 23. Presupuesto otorgado al SUBSEMUN  
Millones de Pesos



Fuente: “Elaboración Propia, con datos de la presentación del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)”<sup>71</sup>

El presupuesto otorgado al SUBSEMUN, era parte del que se le otorgaba a la Secretaría de Seguridad Pública, pero podemos identificar que el aumento considerable, se presentó en el año 2009, manteniendo constante hasta el término del sexenio de Felipe Calderón.

<sup>70</sup> AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2011), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011-SUBSEMUN*, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto\\_Federalizado/017\\_MR\\_SUBSEMUN\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto_Federalizado/017_MR_SUBSEMUN_a.pdf)

<sup>71</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS (2011), *Presentación del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)*, disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/223013/576691/file/presentacion\\_subsemun.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/223013/576691/file/presentacion_subsemun.pdf)

➤ **XXX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 20 de septiembre del 2011.**

1) Comisión de Información

En su momento, tenía los deberes de revisar, analizar, debatir y resolver los asuntos relacionados con el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información sobre seguridad pública; analizando propuestas de reformas, y en su caso, realizar modificaciones a la normativa en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información sobre seguridad pública.

2) Comisión de Certificación y Acreditación

Se encargó de analizar y opinar sobre los criterios, normas, procedimientos, protocolos, procesos, lineamientos, estándares de evaluación, certificación y control de confianza de los servidores públicos, de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, así como de los correlativos de las instituciones privadas que les fueran presentados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.

Así mismo en la implementación de las políticas, lineamientos, normas, procedimientos, protocolos, procesos, criterios, programas, acciones y demás instrumentos que en materia de evaluación, certificación y control de confianza, emitiera el Centro Nacional de Certificación y Acreditación y, demás instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

3) Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

La Comisión de Prevención del Delito y Participación Ciudadana surge de la necesidad de impulsar la creación, diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas que promuevan la prevención de la violencia y la delincuencia.

Con el objetivo de iniciar una cultura de prevención, se enfocó a orientar las acciones de los gobiernos locales, para la construcción de comunidades y

ciudades con mayor calidad de vida, la cohesión social respetuosa de los derechos humanos y la libertad individual.

Asimismo, la prevención social dio prioridad a la atención a sectores vulnerables de la población; uno de estos sectores es la “juventud, debido a los riesgos que enfrenta en el tema de seguridad; promover políticas de atención a las y los jóvenes, será en este año una tarea primordial.”<sup>72</sup>

Al corte del año del 2011, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reconoció por primera vez en la historia del país, la implementación de políticas, proyectos y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia, a través de la transversalidad de las políticas públicas, la participación ciudadana, el enfoque de género y derechos humanos.

De tal manera que las comisiones trabajaron de forma permanente, y es por eso que en el siguiente apartado hablaremos del trabajo que realizó el Consejo Nacional de Seguridad Pública en el sexenio de Enrique Peña Nieto y como es que siguió con la línea de Prevención de la Seguridad y del Delito.

Tabla 3. Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2008-2010)

Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública	Aportaciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública
XVII Sesión del CNSP, celebrada el 21/08/2008	Aprobación del Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y la Legalidad.
XXIV Sesión del CNSP, celebrada el 19/09/2008	Avances del Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y la Legalidad.
XXV Sesión del CNSP, celebrada el 28/nov/2008.	Aprobación del Programa Nacional de Seguridad Pública (2008-2012) -Adopción del Modelo Nacional de

<sup>72</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2011), *Informe de la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173840/INFORME\\_DE\\_LA\\_COMISION\\_PERMANENTE\\_DE\\_PREVENCION\\_DEL\\_DELITO\\_Y\\_PARTICIPACION\\_CIUADADANA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173840/INFORME_DE_LA_COMISION_PERMANENTE_DE_PREVENCION_DEL_DELITO_Y_PARTICIPACION_CIUADADANA.pdf)



	Evaluación y Control de Confianza. -Creación de Centros de evaluación a nivel estatal y municipal.
XXVI Sesión del CNSP, celebrada el 21/06/2009	-Promulgación de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. -Establecimiento de los lineamientos generales de las Comisiones Permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
XXVIII Sesión del CNSP, celebrada el 3/06/2010	Aprobación de la propuesta para los Criterios de Asignación, Formulación y Variables de Distribución para los incentivos: FASP, SUBSEMUN, FORTAMUN y SSPA.
XXX Sesión del CNSP, celebrada el 20/09/2011	Informes de las Comisiones Permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Fuente: Elaboración propia con datos de las Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2008-2011)

### **2.3 El Consejo Nacional de Seguridad Pública en el sexenio de Enrique Peña Nieto**

En 2012 Enrique Peña Nieto asume la presidencia de la república, con los estragos y consecuencias de la guerra contra el narcotráfico empleada por Felipe Calderón, sin embargo la nueva administración apostó por dar un giro y reestructurar la estrategia de seguridad, con un enfoque de prevención del delito y de esa manera reducir los altos índices de violencia.

Cabe señalar que durante el periodo (2012-2018) las estadísticas reflejan que la estrategia que se implementó no obtuvo los resultados esperados, ya que en ningún año se registraron menos de 20 mil homicidios dolosos, y en el último año,

se presentaron un aproximado de 140 mil víctimas de homicidio, asimismo la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública del año 2017 indicó que lo que más le preocupó a la población de 18 años y más, fue la inseguridad con un 66.1%, el aumento de precios con 36.5%, el desempleo con 36.3%, la corrupción con 29.1% y la salud con 28.8%.

Además el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) en 2017 identificó a los municipios más violentos, entre ellos destacaron Tijuana con 1,618 casos por homicidio doloso, Acapulco con 918 casos y tres municipios del estado de Colima (Colima, Manzanillo y Tecomán), que registraron una cifra de 93.61 por cada 100 mil habitantes en 2017.

Entre enero de 2013 y julio de 2017, se reportaron 19,156 personas desaparecidas<sup>73</sup>, por diversas causas, entre ellas casos de periodistas y activistas del medio ambiente, que en su momento sufrieron criminalización por parte de los grupos criminales, a causa de la impunidad por parte del Estado Mexicano.

De acuerdo al Informe Global de Impunidad 2017, “México estaba clasificado en la categoría de “Países con mayores índices de impunidad”, con 69.21 puntos, ocupando el lugar 66 de 69 países que cuentan con información estadística suficiente para el cálculo del IGI-2017”<sup>74</sup>, encabezando la lista de países del continente americano con alto índice de impunidad, seguido de Perú, Venezuela, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Honduras y el Salvador, por lo que se necesitaba ejercer acciones en materia de prevención, inteligencia e integración para la conformación de las carpetas de investigación, así como contar con más jueces dentro del sistema de justicia, lo que podría reducir el número de personas encarceladas esperando sentencia y con ello también la sobrepoblación de las cárceles.

---

<sup>73</sup> MÉXICO EVALUA (2018), *Rediseñar la estrategia de seguridad pública desde lo local*, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/rediseñar-la-estrategia-seguridad-publica-lo-local/>

<sup>74</sup> CESIJ, UDALP (2017), *Dimensiones de la Impunidad Global*, disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/>

Con base en los datos antes mencionados, entramos en materia para hablar sobre la estrategia que implementó el gobierno de Enrique Peña Nieto a favor de la seguridad pública, dejando claro que no enfrentaría a los grupos criminales, sino que su gobierno trabajaría en la prevención, respeto a los derechos humanos, transformación institucional, evaluación y coordinación con las diferentes instancias de seguridad pública como el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Uno de los cambios sustanciales al comienzo del sexenio de Enrique Peña Nieto, fue la publicación del decreto por el cual desaparecía la Secretaría de Seguridad Pública<sup>75</sup> el 2 de enero del 2013, así como todas las atribuciones en materia de prevención del delito, el mando de la Policía Federal y de la dirección del sistema penitenciario de las que estaba facultado.

Con el objetivo de rediseñar los múltiples procesos y mecanismos de decisión del gobierno, y que se facilitaran los acuerdos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, se trasladaron las funciones en materia de seguridad pública a la secretaria de gobernación, que en su momento fue la encargada de encabezar las políticas públicas referente a la seguridad pública.

En 2013, la secretaria de gobernación contaba con la Subsecretaría de Planeación y Protección institucional, que trabajaron en conjunto con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, para aprobar, reformar y derogar; de tal manera que se relacionaran con la Administración Pública Federal.

A continuación se mencionan los acuerdos publicados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

---

<sup>75</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS (2013), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/015\\_DOF\\_02ene13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/015_DOF_02ene13.pdf)

➤ **II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 10 de enero del 2013.**

Se reconoció que la coordinación entre el Sistema Nacional de Seguridad Nacional y las autoridades de Federación, de los Estados, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y de los Municipios, era fundamental para combatir la inseguridad, de ahí la importancia del diseño e implementación de la política pública en materia de seguridad pública.

Es por ello que se comprometieron a elaborar e impulsar, un Programa Nacional de Prevención del Delito, que coordinara a los tres órdenes de gobierno, estableciendo una prioridad nacional de prevención y frenar lo que provocaba la violencia y delincuencia, en los siguientes capítulos hablaremos de este programa con mayor profundidad.

Recordemos que en el apartado anterior, se identificaron los métodos y control de confianza para evaluar a los cuerpos policiacos de esa misma manera el sexenio de Enrique Peña Nieto continuó con esa estrategia, para que los agentes reclutados para las fuerzas policiales contaran con calificaciones adecuadas y con buenos antecedentes.

Al mismo tiempo, se dividió al país en cinco regiones, con el objetivo de focalizar los recursos de las fuerzas policiales, participando SEGOB, SEDENA, MARINA y PGR.

1-. Región Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.

2-. Región Noreste: Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.

3-. Región Occidente: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, y Zacatecas.

4-. Región Centro: Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

5-. Región Sureste: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Veracruz.

Durante el proceso de la división de regiones, el “20 de mayo del 2013, se publicó el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)”<sup>76</sup>, que en su momento presentó la ruta que el Gobierno de la República se había trazado para contribuir de una manera más eficiente y lograr que el país alcanzará su máximo potencial, estableciendo como “Metas Nacionales”: un México en Paz, incluyente, con educación de calidad, próspero y con responsabilidad global.

Para efectos de este trabajo, nos enfocaremos en la Meta de “México en Paz”, que buscó fortalecer las instituciones mediante el diálogo y el respeto y la protección de derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas.

Los objetivos con mayor relevancia son los siguientes<sup>77</sup>:

- Garantizar la Seguridad Nacional

Con base en la preservación de la soberanía e independencia nacional y la defensa del territorio, respecto a otros Estados o Sujetos de derecho internacional.

- Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente

Se presentó un rezago en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, debido a que se subordinó la asignación de recursos para la reforma de otros objetivos públicos, sin embargo otro de los problemas era la ineficiencia a falta de

---

<sup>76</sup> CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0242013.pdf>

<sup>77</sup> CEAMEG (2013), *Análisis de la Política del Marco Normativo, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*, Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/ET\\_2013/27\\_APMNP.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/ET_2013/27_APMNP.pdf)

capacitación entre los operadores y el funcionamiento de las instituciones que constituyeron los obstáculos para la implementación del nuevo sistema.

- Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

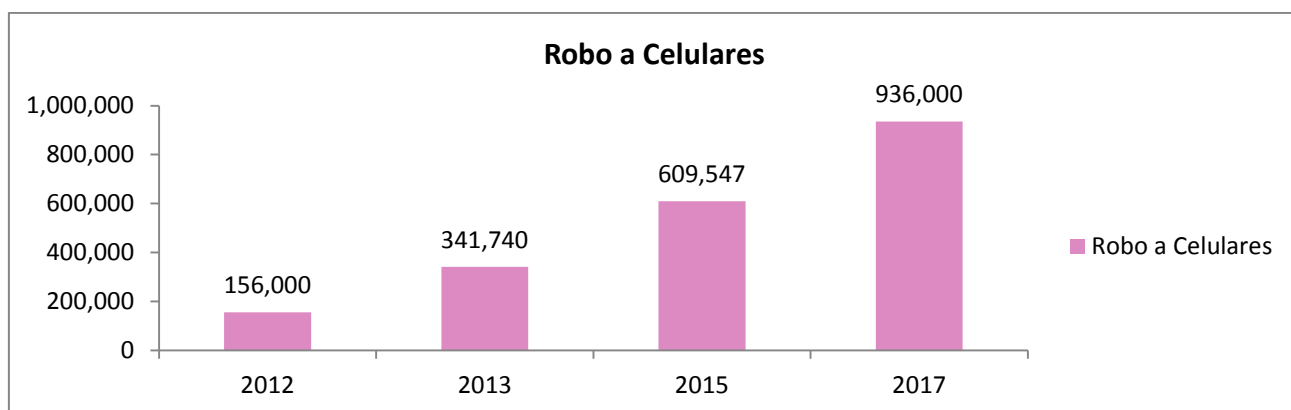
Lograr una política de Estado en la materia, que garantizara que todas las autoridades asumieran el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.

- **XXXVI Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 18 de septiembre del 2014**

En 2014, el Consejo Nacional de Seguridad Pública impulsó a nivel nacional las medidas preventivas de robo de teléfonos celulares, para que el ciudadano conociera como obtener la Identidad Internacional de Equipo Móvil (IMEI) y como reportarlo en caso de robo.

La revista Forbes México, publicó algunos datos sobre robos de celulares, y que aproximadamente mil unidades fueron identificadas como uso para amenazas de secuestro o extorsión.

Gráfica 24. Robo a celulares



Fuente: "Elaboración Propia, con datos de la Revista Forbes México"<sup>78</sup>

<sup>78</sup> FORBES STAFF (2018, 13 de mayo) *Aumentan seis veces el robo de celulares en México en cinco años*, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/aumento-seis-veces-el-robo-de-celulares-en-mexico-en-cinco-anos/>

Por consiguiente es importante estar siempre informados, ya que el uso de celulares introducidos ilegalmente en los penales es cada vez más frecuente, y los presos los ocupan para realizar llamadas con el propósito de extorsionar o avisar de un secuestro en curso a familiares de una víctima, por lo que se debe proporcionar información, así como los procesos para denunciar en caso de ser víctima.

Con respecto a los recursos para los diferentes incentivos, se autorizó que los recursos disponibles del FASP, se podían utilizar para apoyar a la Implementación del Sistema de Justicia Penal en las entidades federativas.

Recordemos que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, trabaja en conjunto con las Comisiones Permanentes y Conferencias Nacionales de Justicia y Secretarios de Seguridad Pública, y en 2014 trabajaron en conjunto para la elaboración y posterior aprobación del Programa Integral de Capacitación en el Sistema de Justicia Acusatorio para Instituciones de Procuración de Justicia.

De acuerdo al Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018<sup>79</sup>, se desarrollaron diversas actividades con el personal de la Procuraduría General de la República, Peritos y Jueces, sobre aspectos relacionados con las competencias laborales, el sistema de justicia penal adversarial, violencia contra las mujeres y delitos de trata de personas, atención a víctimas para mejorar la actuación de los servidores públicos con legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y respeto a los derechos humanos. Se coordinaron los esfuerzos con otras dependencias del Gobierno de la República, entre otras actividades, para desarticular las estructuras operativas de la delincuencia organizada.

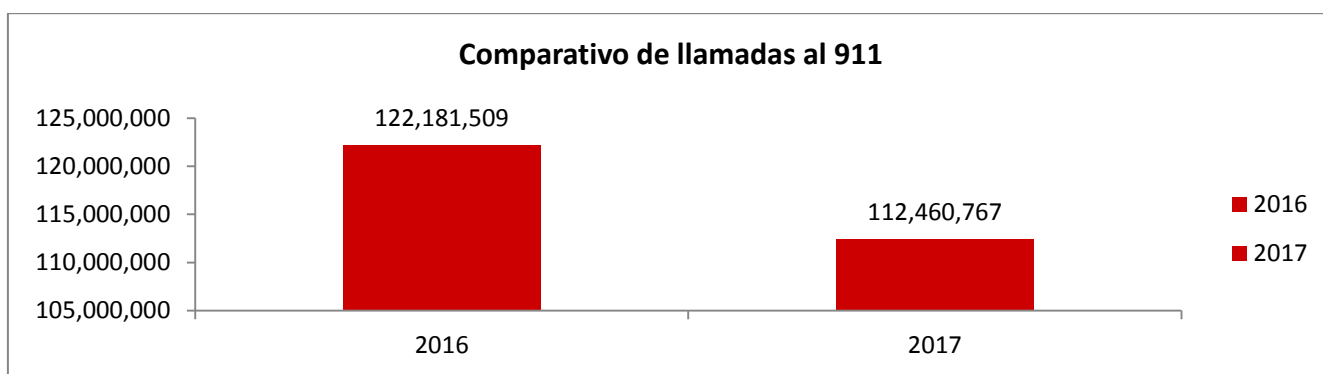
---

<sup>79</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018*, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/262375/17ps\\_procuracion\\_justicia.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/262375/17ps_procuracion_justicia.pdf)

➤ **XL Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 9 de septiembre del 2016.**

En 2016, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, realizara acciones en coordinación con las entidades federativas para operar en todo el país, y se refieren al Número Único de Atención de Llamadas de Emergencias 911 (Nueve-uno-uno).

Gráfica 25. Comparativo anual de las llamadas realizadas al 911



Fuente: “Elaboración propia, con datos del informe de Estadísticas nacionales de llamadas de emergencia al número único 9-1-1”<sup>80</sup>

En 2017, se presentó el informe sobre Estadísticas nacionales de llamadas de emergencia al número único 9-1-1, y registraron un comparativo anual, incluyeron llamadas por seguridad pública, médico, servicios públicos, y protección civil.

De acuerdo a la gráfica 25, el rubro las llamadas recibidas fueron canalizadas a alguna corporación para su atención, debido a que la persona que realizó la llamada se encontraba en peligro y vulneran la condición humana.

<sup>80</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2018), *Estadísticas nacionales de llamadas de emergencia al número único 9-1-1*, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294173/Estadistica\\_Nacional\\_911\\_DIC2017\\_VF\\_300118.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294173/Estadistica_Nacional_911_DIC2017_VF_300118.pdf)



➤ **XLIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 6 de febrero del 2018.**

En 2018, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó que la Procuraduría General de la República, elaborara un Protocolo Nacional de Investigación en el Sistema de Justicia Penal, que incluyera las fases de la investigación inicial y complementaria, así como los registros de la misma para efectos de la medición de la incidencia delictiva.

Tabla 4. Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2012-2018)

Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública	Aportaciones del Consejo Nacional de Seguridad Pública
II Sesión extraordinaria del CNSP, celebrada el 10/01/2013	-Elaboración del Programa Nacional de Prevención del Delito. -Se crea la Comisión Nacional de Seguridad Pública Nacional.
XXXVI Sesión del CNSP, celebrada el 18/09/2019	-A nivel nacional se impulsaron las medidas preventivas de robo de teléfonos celulares, y poder identificar el IMEI. -Programa Nacional de Prevención de Justicia.
XL Sesión del CNSP, celebrada el 9/09/16	Desarrollaron el Número Único de llamadas de Emergencias 9-1-1 (Nueve-uno-uno).
XLIII Sesión del CNSP, celebrada el 6/02/18	Elaboraron el Protocolo Nacional de Investigación en el Sistema de Justicia Penal.

Fuente: "Elaboración Propia con datos de las Sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2013-2018)"

De esta manera es que se concluye el capítulo 2, para hablar del Programa Nacional de Prevención del Delito, que fue elaborado y aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como parte de la estrategia que implementó Enrique Peña Nieto.

### **3. El Programa Nacional de Prevención del Delito**

El Programa Nacional de Prevención del delito (PRONAPRED), fue parte de la estrategia de seguridad del gobierno de Enrique Peña Nieto, y surge con el objetivo de reducir los altos índices de violencia, principalmente en la población que se encontraba en condiciones de peligro y con mayores posibilidades de delinquir.

Es por ello que en este capítulo, hablaremos del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), desde el funcionamiento, presupuesto otorgado, priorización de delitos y los proyectos sociales que fueron implementados para disminuir los altos índices de violencia.

#### **3.1 Implementación y funcionamiento del Programa Nacional de Prevención del Delito.**

Las estrategias de seguridad que se llevaron a cabo durante las diferentes administraciones han sido diferentes y cada una trabajó e implementó acciones de diferente manera, dependiendo de la focalización y disponibilidad de recursos, pero el objetivo siempre fue el mismo, reforzar la política de prevención de la delincuencia y del delito, especialmente en los jóvenes.

Vicente Fox, en su momento orientó a la política criminal, ya que la inseguridad pública fue uno de los mayores retos para el Estado, estableciendo mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión de los cuerpos policiacos.

Posteriormente en el 2006, Felipe Calderón implementó la “Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia”, a través del fortalecimiento de la cultura de la legalidad y el combate al narcotráfico<sup>81</sup>, así mismo la participación ciudadana fue parte fundamental, para la elaboración y diseño de las políticas públicas en materia de seguridad, sin embargo los errores fueron evidentes, así

---

<sup>81</sup>LICEA Dorantes Silvestre, (2018), *Repensando las políticas de prevención del delito. Una perspectiva Civilizatoria con Implicaciones en Política Pública*, disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/336881408>

como los resultados, pero es importante aclarar que fue un antecedente para Programa Nacional de Prevención del Delito.

En 2012 la violencia y el delito, estaban en su máxima expresión, los altos índices de inseguridad sobrepasaban a la sociedad y el gobierno tenía la necesidad de rediseñar y elaborar una política de prevención con el objetivo de reducir los altos índices de violencia.

En ese mismo año se creó la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia, y en ella se definió a la prevención como “El Conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas casusas y factores que la generan”<sup>82</sup>.

En diciembre que asumió la presidencia Enrique Peña Nieto se planteó diseñar y aplicar programas sociales, dirigidos a los jóvenes entre los 12 y 29 años, para que dedicaran su tiempo libre en algún oficio o actividad, y no tuvieran la necesidad de unirse a un grupo criminal, por lo que se otorgaron incentivos a los municipios con mayor índice delictivo, para reforzar a las instituciones y cuerpos policiacos.

De esa manera el 17 de diciembre del 2012<sup>83</sup> se reunieron en una sesión extraordinaria el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para coordinar, elaborar e impulsar a nivel estatal y municipal, el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) con el objetivo de reducir los altos índices de violencia y delincuencia en el país.

En la misma sesión, se estableció, que el programa debía estar coordinado por el Centro Nacional de Prevención del Delito y por la Comisión Permanente de

---

<sup>82</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS (2012), *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>

<sup>83</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2018), *Seguimiento de Acuerdos aprobados en el periodo de sesiones de diciembre 2012 a diciembre 2017*, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416433/Seguimiento\\_de\\_Acuerdos\\_CNSP\\_Sesiones\\_Dic\\_2012\\_Dic\\_2017\\_29.11.18\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416433/Seguimiento_de_Acuerdos_CNSP_Sesiones_Dic_2012_Dic_2017_29.11.18_.pdf)

Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública; para evaluar y coordinar los resultados a nivel nacional.

Así mismo se creó un instrumento cuantitativo que fue la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED) en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para evaluar y coordinar en materia de seguridad pública a nivel nacional, a consecuencia los tres órdenes de gobierno se tuvieron que alinear y reorientar sus presupuestos para hacer de la prevención del delito una prioridad nacional.

En primera instancia el Programa Nacional de Prevención del Delito, tenía como objetivos principales<sup>84</sup>:

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

Así mismo en la Sesión del 17 de diciembre del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se establecieron las acciones en las que debería de enfocarse el Programa Nacional de Prevención del Delito:

1. Construcción de ciudadanía responsable, cultura de la legalidad y corresponsabilidad social

---

<sup>84</sup> MÉXICO EVALUA, *Foro Internacional de Prevención del Delito: Revisión de objetivos del Programa Nacional para la Prevención de la Violencia: ¿Cómo vamos rumbo al 2018?*, disponible en: [http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2016/03/PRONAPRED\\_PNUD\\_vf3-sin-notas.compressed.pdf](http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2016/03/PRONAPRED_PNUD_vf3-sin-notas.compressed.pdf)

2. Mejoramiento del entorno situacional, definido conjuntamente con los ciudadanos.
3. Activación social y apropiación social de los espacios públicos.
4. Otorgamiento de préstamos para la creación de empresas sociales.
5. Orientación educativa para combatir las causas psicosociales del delito (alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar y de género, abuso infantil, pandillerismo, entre otras).
6. Enfocar mayores acciones en el sistema o fortalecimiento del Sistema Penitenciario

Posteriormente, el 10 de febrero del 2013, se creó la Comisión Intersectorial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia<sup>85</sup>, que estuvo integrada por la Secretaria de Gobernación, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Secretaria de Desarrollo Social, Secretaria de Economía, Secretaria de Comunicaciones y Transportes, Secretaria de Educación Pública, Secretaria del Trabajo y Previsión Social y Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con el objetivo de participar en el diseño de políticas, programas, acciones en materia de previsión social de la violencia y la delincuencia.

El 15 de febrero de 2013, la Secretaría de Gobernación elaboró y publicó, en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos para el Otorgamiento de Apoyos a las Entidades Federativas<sup>86</sup> en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, con el objetivo de apoyar a las entidades federativas en el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, misma que priorizó un enfoque preventivo en el tratamiento de las violencias y delincuencia.

De tal forma que se establecieron 8 ejes estratégicos y se clasificaron de la siguiente manera:

---

<sup>85</sup> Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Previsión Social de la Violencia y la Delincuencia, *Diario oficial de la federación del 11 de febrero del 2013*, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5287279&fecha=11/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287279&fecha=11/02/2013)

<sup>86</sup> Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el Otorgamiento de Apoyos a las Entidades Federativas, *Diario Oficial De La Federación del 12 de febrero del 2020*, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013)

“a) seguridad ciudadana; b) juventudes; c) mujeres; d) grupos en condiciones de vulnerabilidad; e) convivencia, cohesión comunitaria, participación ciudadana; f) cultura ciudadana y cultura de la legalidad; g) cultura de paz, y h) urbanismo social y acupuntura socio urbana”<sup>87</sup>.

Estos Centros PRONAPRED, ayudaron a la implementación de acciones y programas, para que impulsaran la prevención social de la violencia y la delincuencia, por lo que se podían aplicar en las entidades federativas de manera particular, dependiendo del problema que presentará cada entidad federativa.

El proyecto de realizar un programa de prevención de delito a nivel nacional, pretendía que los municipios con mayor índice delictivo, fueran orientados, y que la prioridad de recursos fueran destinados a las diferentes instancias de los diferentes niveles de gobierno, con el objetivo de mejorar las situaciones de convivencia.

Por lo que el 20 de mayo del 2013 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) se incorporó el término “Prevención”, para hacer frente a la reducción de la violencia y la inseguridad en el país, identificando que el Programa Nacional de Prevención del Delito PRONAPRED era aplicable en cuatro de las cinco metas nacionales (México con educación de calidad, México Incluyente, México en Paz y México Próspero).

De ahí que la prioridad se centró en abatir los delitos que afectaban a la sociedad y de esa manera responder al nivel de inseguridad que atentaba en contra de los mexicanos, por medio de la “Prevención del Delito”, pero es importante señalar lo que dice Lilian Chapa Koloffon: “La efectividad de las acciones para prevenir el delito depende en gran medida de que éstas sean correctamente diseñadas”<sup>88</sup>.

Referente a la implementación del Programa Nacional de Prevención del Delito, en primera instancia se crearon los Centros Estatales de Prevención Social, para

---

<sup>87</sup> AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2013), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-Programa Nacional de Prevención del Delito*, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0126\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0126_a.pdf)

<sup>88</sup> MÉXICO EVALUA, (2013), *¿Dónde quedo la evidencia?*, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/prevencion-del-delito-en-mexico-donde-quedo-la-evidencia-mexico-evalua/>

trabajar a favor de la sociedad y fomentar la prevención de la violencia y delincuencia, generando espacios que promovieran la participación ciudadana en grupos que se encontraran en alguna situación de riesgo.

Como parte del Manual de Operación de los Centros de Estatales de Prevención Social PRONAPRED, se indicó que el principal objetivo se enfocaba en:

“Gestionar y operar en el modelo de atención para la prevención social y de la violencia, dentro de un territorio específico en una población vulnerable y que brindará servicios deportivos, recreativos, culturales, artísticos y capacitación laboral y cívica de acuerdo con el esquema estandarizado de atención, para que cada demarcación seleccionada de acuerdo a sus necesidades aplique el programa”<sup>89</sup>

Así mismo todos los centros PRONAPRED debían contar con espacios para las actividades que se requieran dentro del grupo beneficiado:

- Atención Psicológica: Violencia intrafamiliar y resolución de conflictos
- Desarrollo de Actividades: Deportivas, culturales, recreativas, de capacitación, cultura ciudadana y competencias laborales.
- Cooperación Interinstitucional: Protocolos y alianzas para la capacitación y canalización del problema.
- Cooperación con organizaciones: Convenios y alianzas con organismos de la sociedad.

Además debían de contar con las siguientes instalaciones:

- Salón de usos múltiples para actividades recreativas
- Instalaciones deportivas
- Biblioteca
- Salón de computo
- Accesos para personas con discapacidad

---

<sup>89</sup> SECRETARIA DE GOBERNACIÓN (2016), *Manual de Operación de los Centros de Operación PRONAPRED*, Disponible en: [https://www.academia.edu/42992566/Manual\\_de\\_Operaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_Centros\\_PRONAPRED](https://www.academia.edu/42992566/Manual_de_Operaci%C3%B3n_de_los_Centros_PRONAPRED)

A continuación se presenta la distribución de los Centros Estatales de Prevención Social en cada una de las entidades federativas del año 2012 al 2015.

Tabla 5. Centros Estatales de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2012-2015)

Año de creación de los Centros Estatales de Prevención Social	Centros Estatales de Prevención Social en la entidades federativas
Segundo semestre del 2012	<p>14 entidades federativas crearon centros Estales de Prevención Social de la Violencia y la delincuencia.</p> <p>6 entidades federativas ya contemplaban la figura del Centro Estatal en su normatividad.</p>
Primer semestre del 2014	<p>23 centros de prevención social en operación.</p> <p>4 centros de prevención estaban en proceso de operar, en las entidades Oaxaca, Michoacán, San Luis Potosí, Durango y Ciudad de México.</p> <p>9 entidades no contaban con centros estatales de prevención: Baja California Sur, Sonora, Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Puebla, Hidalgo, Campeche.</p>
Segundo Semestre del 2014	<p>26 centros de prevención social en operación.</p> <p>3 centros de prevención social estaban pendientes de operar: San Luis Potosí, Michoacán y Oaxaca.</p> <p>6 entidades federativas no contaban con Centro Estatal de Prevención: Jalisco, Aguascalientes, Hidalgo, Morelos, Puebla y Ciudad de México.</p>
Primer Semestre 2015	<p>28 centros estatales de Prevención Social en operación.</p>

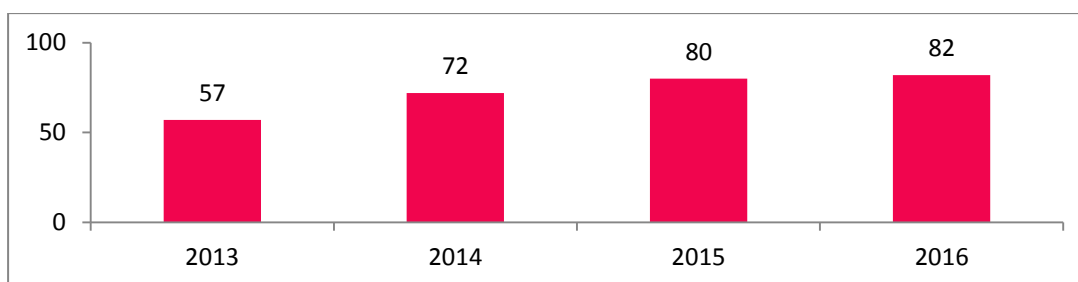


	<p>2 Centros Estatales de Prevención creados pendientes de operar: Michoacán y Oaxaca.</p> <p>4 entidades federativas no contaban con centro estatal de prevención: Jalisco, Hidalgo, Puebla y Ciudad de México.</p>
Segundo Semestre 2015	<p>29 Centros estatales de Prevención Social en operación.</p> <p>3 entidades federativas no contaban con centros de prevención social: Jalisco, Ciudad de México y Puebla.</p>

Fuente: "Elaboración Propia, con datos de los Informes de los informes de la Comisión Permanente de Prevención del delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública (2012,2014 y 2015)"<sup>90</sup>

Como parte de la implementación del PRONAPRED, en segundo lugar la Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana realizó una priorización de demarcaciones, para llevar a cabo las acciones correspondientes al Programa Nacional de Prevención del Delito, no se sabe con exactitud la metodología que ocuparon, pero de acuerdo a la Secretaria de Gobernación la asignación en el número de demarcaciones fue de la siguiente manera (Gráfica 26).

Grafica 26. Demarcaciones beneficiadas por el Programa Nacional de Prevención del Delito



Fuente: Elaboración Propia, con datos del Diseño de Lineamientos para el Otorgamiento de Apoyos a las Entidades Federativas en el marco del PRONAPRED. (2013, 2014, 2015 y 2016)

<sup>90</sup>SECRETARIA DE GOBERNACIÓN (2018), *Informes de la Comisión Permanente de Prevención del delito y participación ciudadana*, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/informes-de-la-comision-permanente-de-prevencion-del-delito-y-participacion-ciudadana?state=published>

La priorización de demarcaciones beneficiadas, se distribuyó de la siguiente manera:

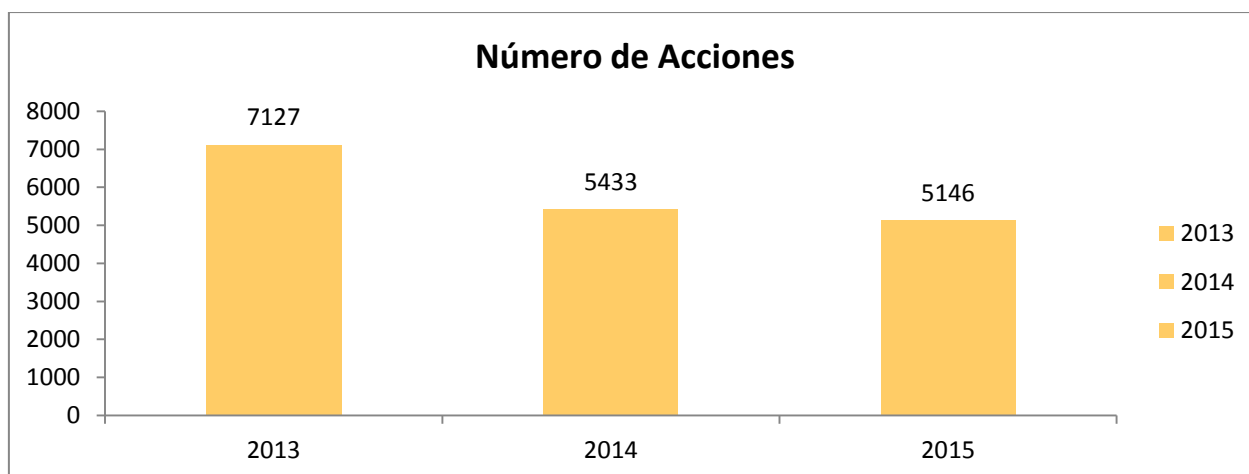
Tabla 6. Priorización de demarcaciones beneficiadas

Año de gestión del PRONAPRED	Selección de Demarcaciones beneficiadas
2013	Seleccionaron 57 demarcaciones de intervención prioritaria y 43 demarcaciones clasificadas, distribuidas en 48 municipios, 2 demarcaciones territoriales del Distrito Federal y 7 zonas metropolitanas.
2014	Se seleccionaron 72 demarcaciones, distribuidas en 60 municipios, 5 demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, 7 zonas metropolitanas y una zona conurbada.
2015	Se seleccionaron 80 demarcaciones, distribuidos en 66 municipios, 5 demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, 7 zonas metropolitanas y 2 zonas conurbadas.
2016	Se seleccionaron 82 demarcaciones, distribuidos en 69 municipios, cinco demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, siete zonas metropolitanas y una zona conurbada.

Elaboración Propia con datos del Diseño de Lineamientos para el Otorgamiento de Apoyos a las Entidades Federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. (2013, 2014, 2015 y 2016)

Después la selección de demarcaciones, se implementaron acciones sociales en los Centros PRONAPRED, con el objetivo de llevar a cabo la política de prevención del delito y la violencia de acuerdo a los recursos asignados y a las necesidades que cada demarcación enfrentaba, en la gráfica 2, se identifican las acciones que se realizaron durante el periodo (2013-2015).

Gráfica 26. Número de Acciones implementadas durante el periodo (2013-2015)



Fuente: "Elaboración Propia, con datos de SEGOB, citado por Alan Cristopher López Fabían"<sup>91</sup>

### 3.2 Presupuesto asignado al Programa Nacional de Prevención del Delito

El Plan Nacional de Desarrollo (2013-2016), estableció que el Programa Nacional de Prevención del Delito sería de prioridad nacional y planteó como eje de la política de seguridad de la administración.

Los recursos destinados al Programa Nacional de Prevención del Delito, no se mantuvieron constantes debido a la temporalidad del programa y que los lineamientos cambiaron cada año, sin embargo el cambio radical fue en el año 2016, debido a la modificación de objetivos del programa y al recorte presupuestal.

De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de los años que corresponden al periodo (2013- 2018), la asignación de recursos fue el siguiente:

<sup>91</sup> Secretaria de Gobernación, citado en Alan Cristopher López Fabían, Política de Prevención del Delito en México: Una aproximación desde la Seguridad Ciudadana, tesis de titulación, CIDE, Pág. 52

Tabla 7. Presupuesto asignado al PRONAPRED (2013-2018)

Año	Presupuesto asignado
2013	2, 500, 000, 000
2014	2, 688, 400,000
2015	2, 683, 230,000
2016	2,015, 311, 756
2017	-----
2018	\$300,000,000.00

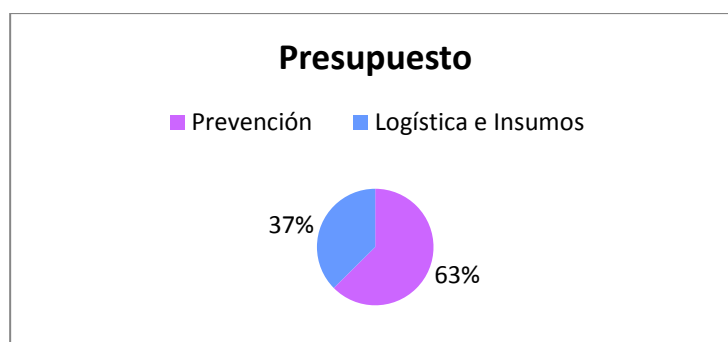
Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de los años, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2018.

Sin embargo el presupuesto se distribuyó en acciones más específicas para cada comunidad y de acuerdo a las necesidades que enfrentaba cada una, de ahí que la selección de demarcaciones fue de suma importancia para la implementación del PRONAPRED.

Es preciso señalar que el presupuesto asignado al Programa Nacional de Prevención del Delito, se mantuvo constante durante el periodo (2013-2016), recordando que el último año se presentó un recorte presupuestal considerable, y en 2017 el Presupuesto de Egresos de la Federación eliminó el subsidio otorgado al programa.

Después de tener la visión general del presupuesto que asigno en cada año, es importante identificar que los recursos asignados se dividieron para el ejercicio de asignación en dos tipos, la primera que tiene que ver con acciones de prevención y la segunda con logística e insumos, a cada una se le destino una serie de recursos. (Gráfica 27)

Gráfica 27. Presupuesto a las acciones de prevención y logística



Fuente: Elaboración Propia con datos del Informe de Prevención del Delito ¿Cuáles son las prioridades?<sup>92</sup>

De acuerdo a la gráfica 27, el 37.4% del presupuesto asignado al PRONAPRED, equivale a \$923, 742, 000. 47 del total y el 62.6% equivale a \$1, 546, 411,707.34 del total, dejando claro que aproximadamente dos tercios del presupuesto se destinaron a las acciones de “Prevención” y el resto a “logística”.

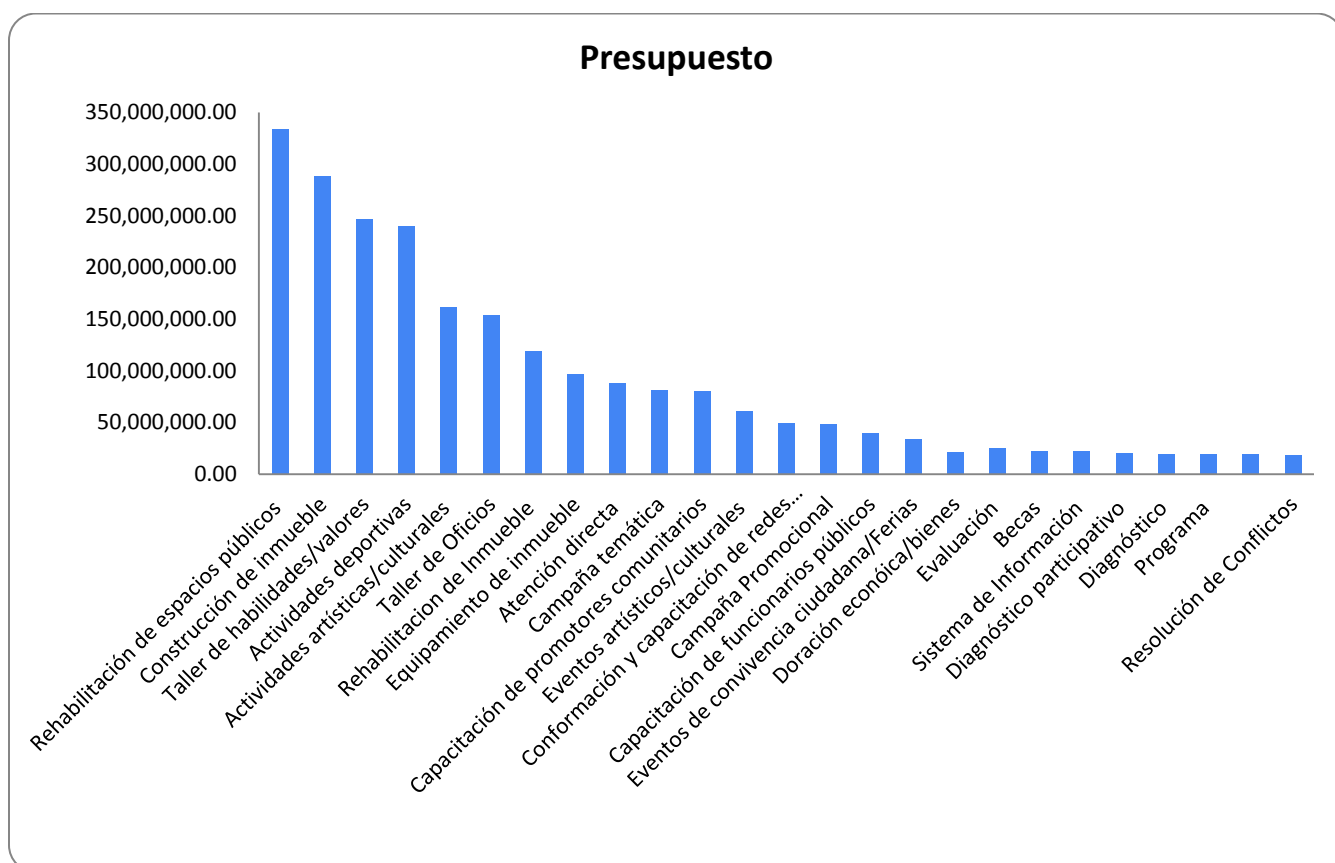
Sin embargo la efectividad de estos proyectos de rehabilitación de espacios fue un hecho de que se implementaran en zonas cuyo nivel de riesgo haya sido detalladamente documentado y que se demostrará que realmente lo necesitaran.

Es importante dejar claro que las acciones que se implementaron en el Programa Nacional de Prevención fueron aumentando, como punto máximo fueron 7127, sin embargo México Evalúa en el marco de la política de política de prevención del delito en 2014, realizó un ranking de las 50 acciones más importantes y el presupuesto que se asignó a cada una de ellas.

---

<sup>92</sup> México Evalúa (2015), *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?*, disponible en: [http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion\\_del\\_delito\\_mexico\\_prioridades.pdf](http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion_del_delito_mexico_prioridades.pdf)

Gráfica 28 Presupuesto asignado a las primeras 25 acciones del PRONAPRED

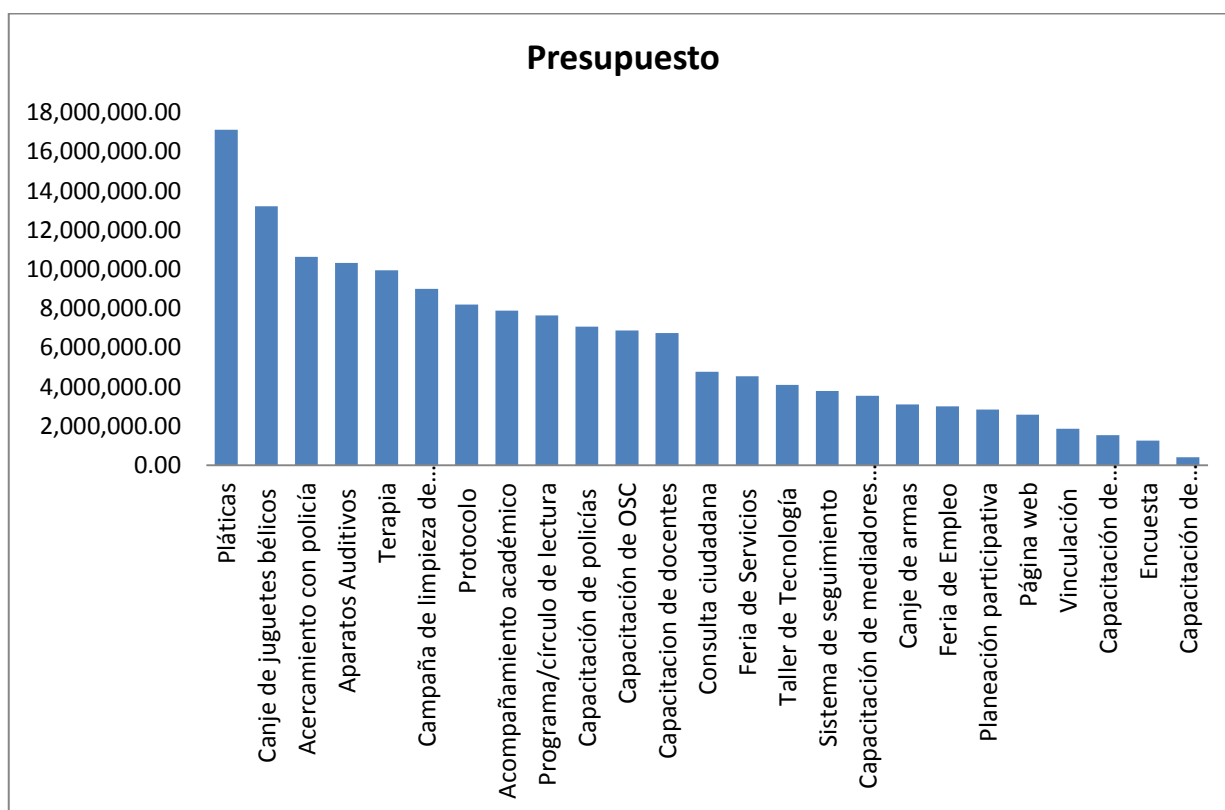


Fuente: Elaboración Propia, con datos de la de la evaluación del Programa Nacional de Prevención del Delito ¿Cuáles son las prioridades?<sup>93</sup>

En la gráfica 28, se presentan las primeras 25 acciones del PRONAPRED (Programa Nacional de Prevención del Delito), con la respectiva asignación presupuestaria del año 2014, sin embargo la cuestión surge que en primer lugar se encontró la rehabilitación de espacios públicos y en segundo lugar la reconstrucción de inmuebles que sí bien es cierto, no son acciones que de primera instancia que aporten directamente a la prevención del delito y la violencia, es por ello que a la hora de diseñar un programa público, es necesario conocer a fondo el problema para asignar correctamente los recursos.

<sup>93</sup> México Evalúa (2015), *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?*, disponible en: [http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion\\_del\\_delito\\_mexico\\_prioridades.pdf](http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion_del_delito_mexico_prioridades.pdf)

Gráfica 29. Presupuesto asignado a las segundas 25 acciones del PRONAPRED



Fuente: "Elaboración Propia, con datos de la de la evaluación del Programa Nacional de Prevención del Delito ¿Cuáles son las prioridades?"<sup>94</sup>

De acuerdo a la gráfica 29, el segundo grupo de acciones que se llevaron a cabo en el PRONAPRED (Programa Nacional de Prevención del Delito), sin embargo el grupo prioritarios fueron los niños y jóvenes en riesgo o bien que estaban a punto de la deserción escolar, sin embargo el presupuesto que se le destino a becas y acciones de acompañamiento académico contrasta con el poco presupuesto a comparación con lo destinado a las campañas temáticas que no previenen el delito y la violencia.

<sup>94</sup> México Evalúa (2015), *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?*, disponible en: [http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion\\_del\\_delito\\_mexico\\_prioridades.pdf](http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion_del_delito_mexico_prioridades.pdf)

### 3.3 Priorización de Delitos

Uno de los objetivos fundamentales del Programa Nacional de Prevención del Delito y de la violencia, fue la prevención del delito, de tal forma que el programa se enfocó en implementar acciones con los jóvenes de 14 a 25 años.

Para llevar a cabo su enfoque de prevención, se priorizaron los delitos con base en las acciones y recursos implementados, sin embargo los delitos no solamente los cometen los jóvenes sino que estos son causados por la violencia multifactorial.

A continuación se enlistan los delitos en los que se enfocó el PRONAPRED, con base en los lineamientos generales de cada año.

#### **Delitos de Fuero Común**

➤ **Maltrato a menores**

La Organización Mundial de la Salud define al maltrato infantil como:

“Todo tipo de abusos y la desatención de que son objeto los menores de 18 años, incluye el maltrato físico o psicológico, abuso sexual, desatención, negligencia y explotación comercial o de otro tipo que causen o que pueden causar un daño en la salud, desarrollo o dignidad del niño, o poner en peligro su supervivencia”.<sup>95</sup>

De acuerdo a la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los hogares en 2016, cerca del 26.1 % de adolescentes entre 15 y 18 años sufrió violencia durante la niñez y que tanto niñas como niños sufrieron algún tipo de disciplina violenta. (62.4% niñas) (62.7% niños)

En la legislación actual, el delito es distinguido como violencia familiar, y lo regula el artículo 343 Bis del Código Penal Federal, que a la letra dice: “Comete el delito de violencia familiar quien lleve a cabo actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica a alguna persona con la que

---

<sup>95</sup> Organización Mundial de la Salud, *Maltrato a menores*, disponible en: [https://www.who.int/topics/child\\_abuse/es](https://www.who.int/topics/child_abuse/es)



se encuentre o haya estado unida por vínculo matrimonial, de parentesco o una relación de pareja dentro o fuera del domicilio familiar”<sup>96</sup>

Sanción: Se impondrá de seis meses a cuatro años de prisión.

➤ Homicidio doloso

En el Artículo 302 del Código Penal Federal, establece que el delito de homicidio, recae en la persona que priva de la libertad, sin embargo se considera homicidio sí:

- “La muerte se debe a las alteraciones causadas por la lesión en el órgano u órganos interesados.
- Que si se encuentra el cadáver del occiso y los peritos correspondientes declaren que la lesión fue mortal”<sup>97</sup>.

Sanción:

1-. Homicidio Simple: Se refiere a una sanción simple y se impone una penal de doce a veinticuatro años de prisión.

2-. Homicidio a causa de una riña: Se otorga una sanción de cuatro a doce años de prisión.

➤ Extorsión

El delito de extorsión está regulado en el artículo 390 del Código Penal Federal, que a la letra dice: “ Al que sin derecho obligue a otro dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando un perjuicio patrimonial”<sup>98</sup>.

Sanción: Corresponde de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa, sin embargo si se presenta el delito por parte de alguna asociación delictuosa o por servidores públicos de alguna corporación policial o de

---

<sup>96</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 19, cap. VIII, art 343 Bis.

<sup>97</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 19, cap. II, art 302.

<sup>98</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 22, cap. II Bis, art. 390

las Fuerzas Armadas Mexicanas; serán destituidos del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años, para desempeñar cargo o comisión.

➤ Robo a transeúnte

De acuerdo a la Norma Técnica para la clasificación de Delitos del Fuero Común, existen dos tipos de robo a transeúnte, el primero es cuando se realiza en espacio abierto al público y el segundo en lugar privado, “se define al delito de Robo a transeúnte, apoderarse con ánimo de dominio y sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo de cosa ajena mueble, dinero o valores siempre y cuando la persona afectada se encuentre en la vía pública y el segundo tiene diferencia respecto que se debe encontrar en un espacio donde el público no tenga acceso ya que es utilizado exclusivamente para fines de recreación personal, ya sean clubes, bares, cines, restaurantes, hoteles, salones de fiesta, etc.”<sup>99</sup>

➤ Robo a casa habitación

El robo a casa habitación, es un delito que está presente en el Código Penal de la Ciudad de México, sin embargo fue materia de prevención para el PRONAPRD, de tal forma que el artículo 248 establece que “consiste en apoderarse sin consentimiento de quien legamente pueda otórgalo de cosa ajena mueble, dinero valores, en lugar cerrado o en edificio, privado”.<sup>100</sup>

Sanción: De acuerdo al Código Penal de la Ciudad de México se impondrá de dos a seis años de prisión.

➤ Robo a vehículos

El delito de robo a vehículos está contemplado en el artículo 376 bis del Código Penal Federal, que a la letra dice: “Consiste en apoderarse sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo de uno o varios vehículos que se encontrasen

---

<sup>99</sup> SNIEG (2018), Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos, aprobada el 22 de octubre de 2018.

<sup>100</sup> SNIEG (2018); Ibíd.

estacionados, circulando en la vía pública o del lugar destinado para su guarda o reparación”<sup>101</sup>

Sanción: Se impondrá de siete a quince años de prisión y de mil quinientos a dos mil días de multa.

➤ **Violencia Sexual**

La Organización Mundial de la Salud, define a la violencia sexual como “todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo”<sup>102</sup>

En México la violencia sexual, es reconocida en el artículo 260 del Código Penal Federal, acreditado como abuso sexual, y es “quien lo ejecuta en contra de una persona, sin su consentimiento o la obligue a ejecutar para sí en otra persona, actos sexuales”<sup>103</sup>.

Sanción: Corresponde a este delito es de seis a diez años de prisión y hasta doscientos días de multa.

No obstante la prevención del delito, también estuvo enfocada en los delitos relacionados con el crimen organizado, es decir, aquellos que eran parte y a consecuencia se consideraban como un peligro para la sociedad.

### **Delitos con relación al Crimen Organizado**

El crimen organizado abarca muchos delitos, los más importantes son la Trata de Personas, el Tráfico de Drogas y Operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), y el Secuestro.

---

<sup>101</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 22, cap.1, art. 376 bis.

<sup>102</sup> Organización Mundial de la Salud (2013), *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*.

<sup>103</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 15, cap. 1, art. 260.

### ➤ Trata de Personas

Se establece en el artículo 10 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos y sucede cuando una o varias personas con el propósito de captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas para someterse a algún fin de explotación.

- Esclavitud
- Condición de siervo
- Prostitución ajena o explotación sexual.
- Explotación laboral.
- Trabajo o servicios forzados

Sanción: En la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos, se manifiesta que quien cometa el delito de Trata de personas en cualquiera de sus modalidades, se le aplicara una sanción de seis a doce años de prisión y de nueve a dieciocho años si es en contra de una persona menor de dieciocho años.

### ➤ Tráfico de Drogas

De acuerdo al artículo 193 del Código Penal Federal que a su letra dice: “Se considera narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determine la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales”<sup>104</sup>, en este delito influyen otros delitos como el narcomenudeo y la producción, comercialización y posesión de narcóticos.

Sanción: Corresponde de diez a veinticinco años de prisión y de cien hasta quinientos días de multa.

---

<sup>104</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 7mo; cap. 1, art. 193.

➤ Secuestro

El delito de Secuestro se establece en el artículo 364 del Código Penal Federal, que a la letra dice: “Consiste en la privación de la libertad de una o varias personas, de acuerdo con lo establecido por la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, dicha conducta se pueden realizar conforme a los siguientes propósitos:

1. Obtener un rescate para un tercero.
2. Detener en calidad de rehén a una persona.
3. Secuestro exprés
4. Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad”<sup>105</sup>.

Sanción: Quien lo ejecute, se impondrá una sanción de seis meses a tres años de prisión y de veinticinco a cien días de multa.

**Delincuencia Organizada (Asociaciones Delictivas)**

De acuerdo al Artículo 164 del Código Penal Federal que a la letra dice “Al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir”.

Sanción: Corresponde de cinco a diez años de prisión a trescientos días de multa.

➤ Operaciones con recursos de procedencia ilícita (Lavado de dinero)

De acuerdo al artículo 400 Bis del Código Penal Federal que a la letra dice “ al que adquiera, enajene, administre, custodie, posea, cambie, convierta, deposite, retire, dé o reciba por cualquier motivo, invierta, traspase, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, y oculte la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento, propiedad o titularidad de recursos,

---

<sup>105</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 21, Capítulo único, art. 364.

derechos o bienes, cuando tenga conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita”<sup>106</sup>.

Sanción: Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días de multa.

### **Delitos Informáticos (Artículo 211 bis 1 del CPF)**

Los delitos informáticos tienen múltiples modalidades, para efectos de este trabajo el enfoque está en el artículo 211 bis 1, del Código Penal Federal, que a la letra dice: “Quien ocupe medios de radiodifusión, telecomunicaciones, informáticos o cualquier otro medio de transmisión de datos, para contactar a una persona menor de dieciocho años de edad, y no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o a persona que no tenga capacidad para resistirlo y le requiera imágenes, audio o video de actividades sexuales explícitas, actos de connotación sexual, o le solicite un encuentro sexual”.<sup>107</sup>

Sanción: Se impondrá de cuatro a ocho años de prisión y multa de cuatrocientos a mil días multa.

Con base en los delitos antes mencionados, identificamos que la violencia y la incidencia delictiva siguieron en aumento, a pesar de que fueron prioridad para el gobierno de Enrique Peña Nieto, y de esa manera es que terminamos este apartado, identificado cuál fue el delito con mayor incidencia delictiva.

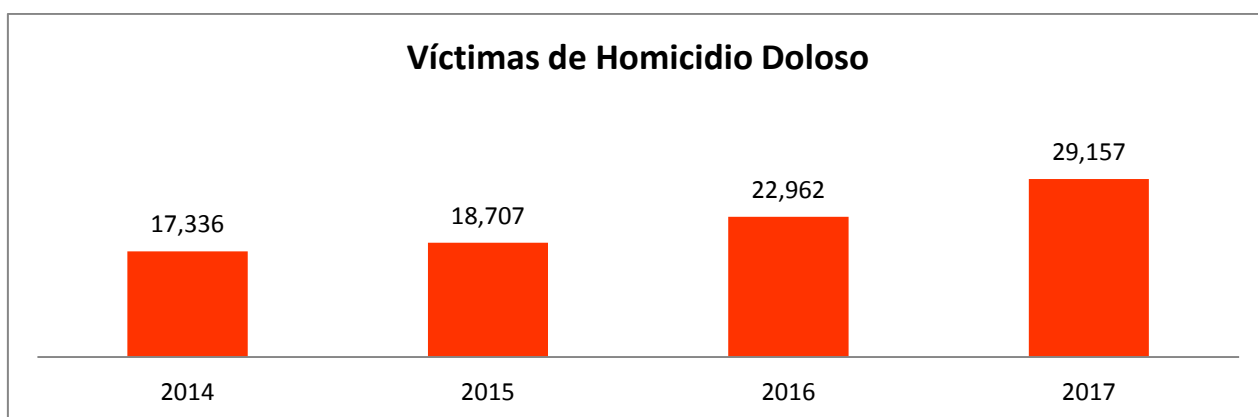
Se identificó que el delito con mayor incidencia delictiva en el año 2017, y no fue posible disminuir fue el delito de homicidio doloso, con mayor impacto y de acuerdo a México Evalúa, la evolución de las víctimas de homicidio doloso durante el periodo que duró el Programa Nacional de Prevención, fue de la siguiente manera:

---

<sup>106</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 23, cap. II, art. 400 bis.

<sup>107</sup> Código Penal Federal, 2020, Tít. 9no, cap. II, art. 211 bis 1.

Gráfica 30. Víctimas de Homicidio Doloso



Fuente: "Elaboración Propia, con datos de México Evalúa, Datos para debatir, Seguridad Pública."<sup>108</sup>

De acuerdo al informe del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el año 2017 fue el año más violento, de ahí que la mayoría de los delitos que fueron prioridad para el gobierno, registraron un aumento, afectando las actividades cotidianas de los ciudadanos.

Sin embargo hay que estar conscientes que sí las cifras no aumentaron o se mantuvieron, es porque hay delitos como el secuestro que no se denuncian y es difícil contar con datos que corroboren la información proporcionada por las autoridades encargadas de realizar los análisis y diagnósticos en materia de seguridad pública.

### 3.4 Implementación de Proyectos y Acciones en el PRONAPRED

Las diez primeras acciones se caracterizaron por tener un carácter social, que buscaron atender factores de riesgo, con base en la implementación de talleres de habilidades, actividades deportivas, culturales y artísticas.

<sup>108</sup> MÉXICO EVALUA, (2018), *Infografía para debatir Seguridad Pública, Seguridad Pública*, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/datos-debatir-seguridad-pública/>

Grafica 31. Frecuencia de las veces que se llevaron a cabo las primeras 25 acciones



Fuente: Elaboración Propia, con datos de la evaluación del Programa Nacional de Prevención del Delito ¿Cuáles son las prioridades?<sup>109</sup>

En la gráfica 31, las acciones que se realizaron fueron de acuerdo a las demarcaciones que presentaron un mayor riesgo de vulnerabilidad, como se mencionó las primeras diez fueron de prevención, sin embargo las campañas temáticas no pueden ser consideradas como prevención o de logística, ya que promocionar un programa no tiene ningún tipo de relación.

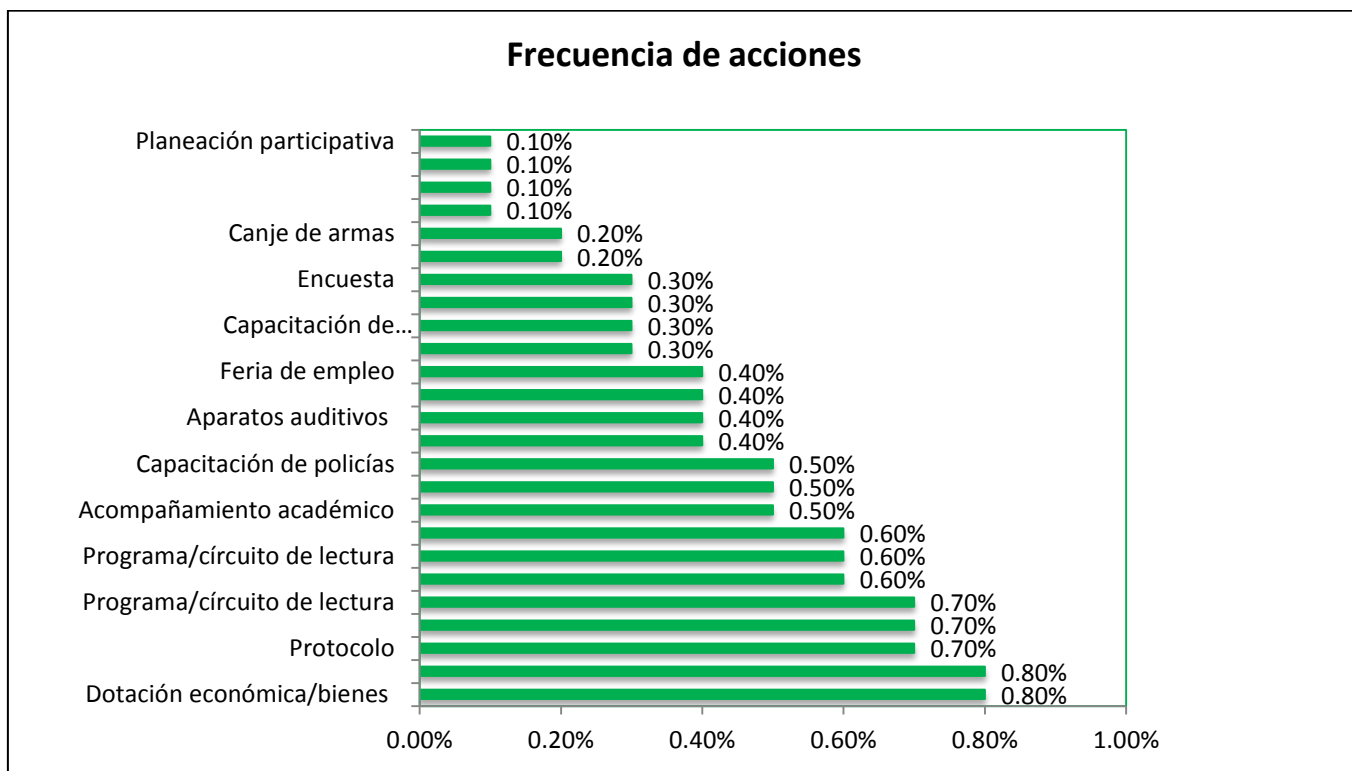
Así mismo es difícil creer que acciones como eventos culturales, campañas promocionales y la Capacitación para el manejo de huertos comunitarios ocupen

<sup>109</sup> México Evalúa (2015), *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?*, disponible en: [http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion\\_del\\_delito\\_mexico\\_prioridades.pdf](http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion_del_delito_mexico_prioridades.pdf)



los primeros lugares de acciones, debido a la poca importancia que tiene referente a la política de prevención del delito y la violencia.

Gráfica 32. Porcentaje de las veces que se llevaron a cabo las primeras 25 acciones



Fuente: Elaboración propia, con datos de evaluación del Programa Nacional de Prevención del Delito ¿Cuáles son las prioridades?

De acuerdo a la gráfica 32, el segundo grupo de acciones estuvo integrado por acciones de prevención y logística, principalmente por capacitación de policías, canje de armas y becas para estudiantes, de tal manera que estas acciones tienen un mayor peso en la prevención y están en los últimos lugares de asignación de recursos y de número de veces que se llevaron a cabo estas acciones.

Sin embargo las veces que se realizaron las acciones que realmente previenen fue muy poco, de tal manera que se necesitaba invertir en capacitación de cuerpos policíacos y personal encargado de impartir justicia.

De esta manera identificamos que la mayoría de las acciones y programas fueron diseñados para jóvenes, por lo que las personas menos beneficiadas se

encontraron en la población penitenciaria, toda vez que quien se encarga del cumplimiento de las penas es la Secretaría de Gobernación.

Es por ello que concluimos este capítulo, con la idea de que la creación de este programa fue de cierta manera insuficiente y obsoleto, por las razones políticas, principalmente por el desvío, distracción de los alcances, falta de compromiso por los diseñadores y operadores, ya que no conocen la problemática y la mayoría de ellos no son del medio.

En el siguiente capítulo, analizaremos el diseño y resultados de este programa, con el objetivo de identificar aciertos y errores del Programa Nacional de Delito, que se implementó en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

#### **4. Análisis del Programa Nacional de Prevención del Delito**

El Programa Nacional de Prevención del Delito, se caracterizó por enfocar recursos en acciones y programas sociales, con el objetivo de asegurar el bienestar social en la sociedad, es por ello que en este último capítulo se realizará un análisis del diseño, funcionamiento y resultados del programa.

Recordemos que la estrategia en materia de seguridad pública del sexenio de Enrique Peña Nieto, se basó en la implementación de la política de prevención del delito y de la violencia, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y del Programa Nacional de Seguridad Pública (2014-2018), a través de las propuestas que se recibieron por parte de foros de consulta o propuestas o mesas electorales, de ahí que se estableció como objetivo general “llevar a México a su máximo potencial”.

La prioridad del gobierno mexicano, respecto a la seguridad pública, tenía como objetivo abatir los delitos, mediante la prevención del delito y un cambio en las instituciones correspondientes, a través de seis objetivos principales, entre ellos se encuentra la seguridad nacional, la seguridad pública y un sistema de justicia penal eficiente.

Es por ello que en este capítulo hacemos referencia al diseño y planeación del Programa Nacional de Prevención del Delito y de la violencia, con el propósito de identificar las fortalezas y debilidades, así como los resultados obtenidos.

##### **4.1 Análisis del diseño y planeación del Programa Nacional de Prevención del Delito.**

En primera instancia, se puede identificar que la estrategia en materia de seguridad pública implementada por el gobierno de Enrique Peña Nieto, en su momento se pronunció a favor de separar cualquier tipo de relación con la administración anterior, es decir, se buscó que las acciones estuvieran enfocadas en el diseño y ejecución de políticas de seguridad pública, con base en la prevención del delito y de la violencia.

Asimismo se establecieron las primeras acciones a nivel general, sobre las cuales se enfocaría la política de seguridad:

- 1) Creación de un Programa Nacional de Prevención del Delito
- 2) Desistimiento de la controversia constitucional sobre la Ley General de Víctimas
- 3) Presentación de iniciativa de reforma constitucional para tener un solo Código Penal y otro de Procedimientos Penales únicos y de aplicación nacional.

Como se mencionó anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) especificó metas y acciones en materia de seguridad, una de ellas fue “México de Paz estableciendo seis objetivos principales, con el propósito de reducir los altos índices de inseguridad, enfocado en una política de prevención,

- Gobernabilidad democrática
- Seguridad Nacional
- Seguridad Pública
- Sistema de Justicia Penal
- Derechos humanos y erradicación de la discriminación.
- Protección frente a desastres 151 líneas de acción.

Con base en los objetivos antes planteados, se estableció un enfoque en la reducción de delitos, una política de prevención del delito y la transformación institucional, de tal manera que su prioridad de la seguridad pública, consistió en lo siguiente:

“La prioridad en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como

implementar policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes”.<sup>110</sup>

No obstante en la Sesión XXXIV del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 27 de agosto del 2013, se presentaron los elementos centrales de la política en materia de seguridad pública, con base en tres propósitos principales:

- 1.2 Reducción de violencia
- 2.2 Combate a los delitos (homicidio, secuestro y extorsión)
- 3.2 Restablecimiento de la paz.

Los tres propósitos en conjunto, integraron la nueva estrategia de seguridad pública del gobierno de Enrique Peña Nieto, con base en un enfoque preventivo y combate a los delitos de fuero federal, así como el restablecimiento de la paz.

Asimismo, la nueva estrategia de seguridad pública, estuvo integrada por diez puntos, cada uno con acciones específicas, con el objetivo de reducir la violencia y restablecer la paz en cada uno de los ámbitos.

A continuación se presentan los diez puntos enfocados en la nueva estrategia de seguridad pública, con base en el plan de seguridad para combatir el crimen, presentada en la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública celebrada el 27 de agosto del 2013.

---

<sup>110</sup> CEPAL (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México*, disponible en: Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018-de-mexico>

Tabla 8. Acciones involucradas en los diez puntos de la estrategia de gobierno de la República

Estrategias en materia de Seguridad	Acciones
Prevención del Delito y reconstrucción del tejido social.	Se enfocó en realizar acciones de prevención de violencia en los diferentes entornos, como el escolar, violencia en el hogar, es decir, prevenir la violencia intrafamiliar y en el noviazgo, así como la recuperación de espacios públicos.
Justicia penal eficaz	En esta estrategia se planteó la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales y programas que promovieran la profesionalización de los agentes del Ministerio Público.
Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía.	Las evaluaciones a cuerpos policiacos, influyeron en la contratación de nuevos integrantes, sin embargo diferentes factores influyen por los errores comunes en las instituciones encargadas de impartir seguridad pública.
Transformación del sistema penitenciario	La sobrepoblación en los centros penitenciarios, es un problema que se tiene que transformar, pero lo más importante lograr una reinserción social para toda la población.
Promoción y articulación de la participación ciudadana.	El objetivo estuvo enfocado en orientar a los ciudadanos que fueron víctimas de la delincuencia, para que denunciaran y de esa manera poder prevenir y disminuir los delitos, con base en la participación ciudadana.
Cooperación Internacional.	Promover la relación con otros países, para fortalecer las estrategias de seguridad con relación al tráfico de armas, de drogas, y promover una

	cultura de derechos humanos.
Información que sirva al ciudadano	La información debe ser pública, de esa manera la población es participe en las propuestas de acciones de gobierno.
Coordinación entre autoridades	La coordinación entre la Secretaria de Gobernación, el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, fueron importantes para diseñar y evaluar programas en materia de seguridad pública.
Regionalización	Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se dividió al país en cinco regiones, con el objetivo de focalizar recursos a las demarcaciones con mayor afectación, a causa de la guerra contra el narcotráfico (2006-2012).
Fortalecimiento de Inteligencia	Se implementaron mejoras en los sistemas de información, para procesar datos con el objetivo de coordinar las tareas de inteligencia y de esa manera detectar los focos rojos.

Fuente: Elaboración propia, con información de "La política pública en materia de seguridad de la Administración Federal 2012-2018"<sup>111</sup>

De acuerdo a la Tabla 8, las acciones que se implementaron en cada uno de los objetivos, formaron parte de la estrategia nacional de seguridad y justicia, para efectos de este capítulo enfocaremos el análisis en el punto número uno, que es la implementación del Programa Nacional de Prevención del Delito, es decir, la política de prevención del delito, orientada a los diferentes ámbitos en que la sociedad interactúa y de cierta forma está en mayor grado de vulnerabilidad, ya sea escolar, familiar o laboral.

<sup>111</sup> FUNDACIÓN DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE (2017), *La política pública en materia de seguridad de la Administración Federal 2012-2018. Análisis de diversos temas de interés público*, disponible en: <https://fdhs.org.mx/p=3454>

Asimismo la recuperación de los espacios públicos, también fue parte importante de la estrategia en la política de prevención del delito, debido a la gran cantidad de presupuesto que se le destinó, por lo que sus acciones estuvieron diseñadas, con base en los enfoques primarios de la violencia, de ahí que uno de los errores es que no involucró a la multifactoriedad de la violencia.

Si bien una política de prevención del delito y de la violencia, debe estar reglamentada, el autor Manuel Vidaurri Aréchiga<sup>112</sup> coincide que la prevención debe ser empleada como una función primordial y que en el fondo busque la intervención eficaz legal y respetuosa de la dignidad de las personas, debido a que es importante la represión del delito pero aún más importante prevenirlo.

Recordemos que en el capítulo anterior, se revisó la implementación, funcionamiento, presupuesto asignado, priorización de delitos y las acciones que se llevaron a cabo durante la gestión del programa, sin embargo es importante reconocer que existen ambigüedades en el diseño y planeación del programa, por lo que es necesario indagar en cuestiones más precisas.

Es por ello que en este capítulo enfocaremos los esfuerzos y recursos, en realizar un análisis del diseño del Programa Nacional del Delito (PRONAPRED), y la transformación del mismo a Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVD), con base en los datos cuantificados respecto a la incidencia delictiva, alineación con metas nacionales y objetivos de programas sectoriales y resultados.

Para comenzar este análisis es importante enfatizar el concepto de políticas públicas, de acuerdo a Luis F. Aguilar Villanueva, que aborda el tema desde la intencionalidad y causalidad:

---

<sup>112</sup> VIDAURRI Aréchiga Manuel, (2016) *Bases Generales de criminología y política criminal*, Editorial Oxford, disponible en: Biblioteca Virtual Oxford Derecho.



“La intencionalidad se refiere a la orientación y realización de objetivos en beneficio de la sociedad, para resolver problemas ya sea de interés o de beneficio público y la causalidad se refiere a las estrategias idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver algún tipo problema”<sup>113</sup>.

Asimismo, la importancia de las políticas públicas radica en que son el resultado de la interacción entre el gobierno y la sociedad, es decir, debe existir una relación y coordinación entre el poder público y la población en general, para el mejoramiento en la toma de decisiones en los diferentes contextos en los que se desarrolla y constituye una política pública.

Con base en lo anterior, podemos decir, que la política pública en materia de seguridad pública implementada en el sexenio de Enrique Peña Nieto, se enfocó en la política de prevención del delito, aterrizado al Programa Nacional de Prevención del Delito y la Violencia que si bien ya se estudiaron las características más importantes en el Capítulo 3, es necesario analizar su diseño para indagar un poco más en el objeto de investigación y en nuestra hipótesis planteada.

Recordando que este programa tuvo atención prioritaria en jóvenes, direccionado en diferentes metas y estrategias, sin embargo el aumento en los delitos de priorización, la falta de accesos básicos y la poca coordinación de los gobiernos estatales con el gobierno federal, influyó en cuestionar, porque falló una estrategia que prometía ser diferente, a la administración anterior.

Comenzando con el análisis del diseño del Programa Nacional de Prevención del Delito y la Violencia, es necesario identificar los objetivos principales, la población objetivo, las acciones y metas en los que se enfocó con base en los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas

Es por ello que de primera instancia, se va identificar a la *población objetivo*, así como los sectores más favorecidos y desfavorecidos, con el objetivo de identificar los primeros diagnósticos que se tomaron en cuenta para el diseño del Programa Nacional de Prevención del Delito y de la Violencia.

---

<sup>113</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. (2012) *Política Pública: Una visión panorámica*, disponible en: [https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica\\_publica\\_una\\_vision\\_panoramica.pdf](https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf)

Para introducir al tema se analizará a la población objetivo de cada año que operó el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) y la transición al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), si bien cada programa cambio, pero el objetivo fue el mismo.

De acuerdo al diagnóstico de la población objetivo, los sectores que priorizaron fueron: Jóvenes, mujeres, población penitenciaria y migrantes, a pesar del cambio del programa, los objetivos continuaron al igual que los enfoques de priorización a la población seleccionada.

Tabla 9. Población objetivo (2013-2018)

Año	Población Objetivo
<b>Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED)</b>	
2013	Juventud, Mujeres, Grupos en condiciones de vulnerabilidad, migrantes, transmigrantes, y desplazados internos forzados, víctimas directas e indirectas de violencia y del delito, así como población penitencia y sus familias.
<b>Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD)</b>	
2014	Niños, niñas, adolescentes, jóvenes y otros grupos en condiciones de vulnerabilidad, como la población interna en el sistema penitenciario y sus familias y la población migrante.
2015	Niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, migrantes, población interna del sistema penitenciario y víctimas de

	la violencia.
2016	Niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, migrantes, población interna del sistema penitenciario y víctimas de la violencia.
2017	No existe algún registro que compruebe que el programa siguió en funcionamiento durante este año.
2018	Niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, migrantes, población interna del sistema penitenciario y víctimas de la violencia.

Fuente: Elaboración propia con información de los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.

De acuerdo a la Tabla 2. Población Objetivo (2013-2018), el diagnóstico fue planteado con base en las líneas de estrategias prioritarias, y de esa misma manera se identificaron a los sectores de la población que requerían de atención prioritaria, a continuación se describen cada uno de los grupos de la población objetivo.

➤ Infancia

Los infantes fueron el grupo con mayor énfasis en el Programa Nacional de Prevención del Delito, para ello era necesario identificar los tipos de violencia y el fenómeno en que se aborda el tema, es decir promover acciones que de cierta manera prevengan algún tipo de maltrato infantil o violencia en los hogares y el aumento de homicidio en menores de 15 años.

➤ Juventud

El Programa Nacional de Prevención del Delito identificó a los jóvenes como el principal grupo afectado, la mayoría de los recursos se desinaron a este sector,

bajo la hipótesis que en él se encuentran los principales “agresores y víctimas de la violencia”, generando un ambiente de violencia.

➤ Mujeres

Para el Programa Nacional de Prevención del delito, las mujeres fueron un sector que destaca dentro de la política de prevención, si bien es cierto que los factores son distintos, fue preciso identificar el riesgo de la violencia en los diferentes ámbitos, entre ellos se encontraron: Comunitario, institucional, laboral, escolar y familiar.

➤ Población Penitenciaria

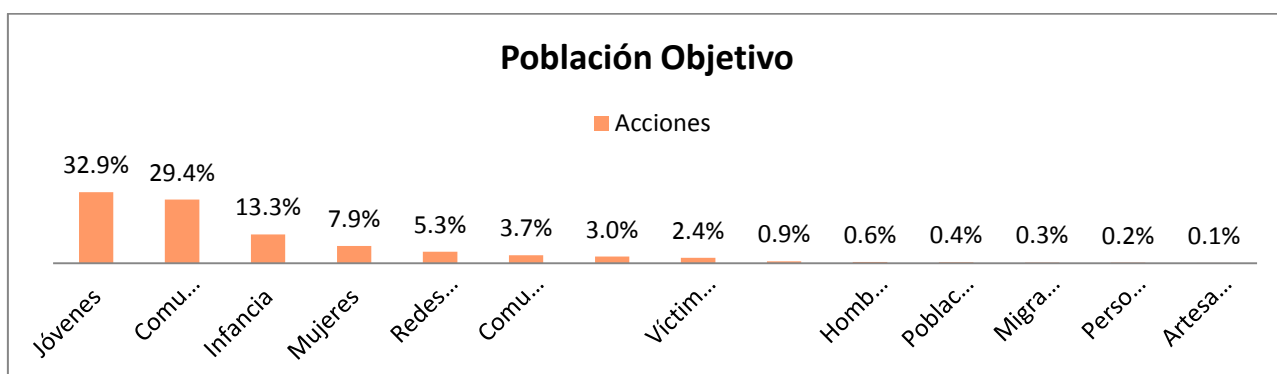
Este sector es uno de los que menos favorecidos por el programa, ya que no debemos de dejar de observar que el programa penitenciario ésta a cargo de la Secretaria de Gobernación el cual es autónomo y tiene un presupuesto que la misma secretaria le tiene asignado y debido a la falta de acciones para asegurar una correcta reinserción social y la prevención de la reincidencia delictiva por parte de los Centros de Readaptación Social, es que aunque sea mínimo se le asignó un porcentaje del programa, y como más tarde veremos sin ningún resultado positivo.

➤ Migrantes

México al ser país fronterizo con Estados Unidos, es normal que migrantes pasen por los estados con alto índice delictivo, a consecuencia de que sean víctimas de robo, violencia sexual, secuestro o trata de personas, aumentando el riesgo y vulnerabilidad de este sector de la población.

Con base en lo anterior, es preciso identificar que así como se llevó a cabo el diagnóstico para identificar a la población objetivo, también se realizó lo mismo para la asignación de recursos a las acciones, cada uno tuvo un enfoque diferente, tal como se analizó en el Capítulo 3, sin embargo es preciso identificar su nivel de estrategia y relación con la población.

Gráfica 33. Atención a Población Objetivo

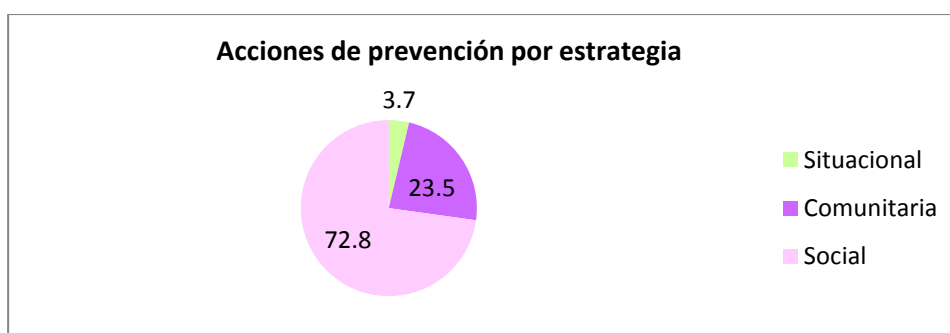


Fuente: Elaboración propia, con datos de la evaluación del PRONAPRED, ¿Cuáles son las Prioridades?

La gráfica 33, muestra el porcentaje de las acciones que se llevaron a cabo, de acuerdo a la clasificación de la población objetivo, y de primera instancia podemos concluir que los últimos cuatro grupos de enfoque, tienen porcentajes mínimos de acciones, como se ha mencionado durante la investigación los jóvenes fueron prioritarios para el programa, sin embargo son múltiples factores que generan la violencia, no sólo recaen en este sector.

No obstante la relación que existió entre la población objetivo y las acciones que se llevaron a cabo, implica analizar el tipo de estrategia que se llevó durante la gestión del PRONAPRED, la siguiente gráfica ejemplifica las acciones de acuerdo a su estrategia, es decir, la focalización y priorización y su nivel de estrategia, que se representó en los ambientes situacionales comunitarias y sociales, cada uno con un enfoque diferente.

Gráfica 34. Acciones de Prevención por Estrategia



Fuente: "Elaboración propia, con datos de la evaluación del PRONAPRED ¿Cuáles son las prioridades?"

Del total de 3,877 acciones realizadas en el 2015, el 72.8% corresponden a carácter social de ahí que el registro indicó que fueron las que se realizaron con mayor frecuencia, en segundo lugar se encontraron las actividades comunitarias con 23.5% y por último las actividades situacionales con el 3.7% de frecuencia de acciones, con un enfoque situacional es decir, que la distribución de cada una de las actividades están relacionadas pero con un enfoque diferente.

A continuación se especifican cada una de las actividades que se llevaron a cabo y su respectivo enfoque preventivo:

➤ Acciones de estrategia situacional

Este tipo de acciones se enfocaron en intervenir en la estructura social de la comunidad y en los lugares de riesgo, de tal forma que el entorno físico fue el que se procuró, ya que el diagnóstico indicó que las personas comenzaban a delinquir en el primer entorno, es decir, el primer acercamiento es en el entorno físico, de esa manera las acciones estaban dirigidas a la rehabilitación de espacios de recreación y deportivos.

➤ Acciones de estrategia comunitaria

Se enfocaron en acciones de prevención, quizá una de las más importantes para el Programa Nacional de Prevención del Delito, sin embargo es significativo identificar que su enfoque estuvo en la estructura de las colonias y barrios, ya que el diagnóstico indicó que la mayoría de las conductas comienzan desde el núcleo familiar, es por ello que estas acciones estuvieron enfocados en atender a personas que estaban en riesgo de presentar alguna conducta de agresión con otros miembros, de esa manera se planteó un mayor acercamientos con los cuerpos policiacos.

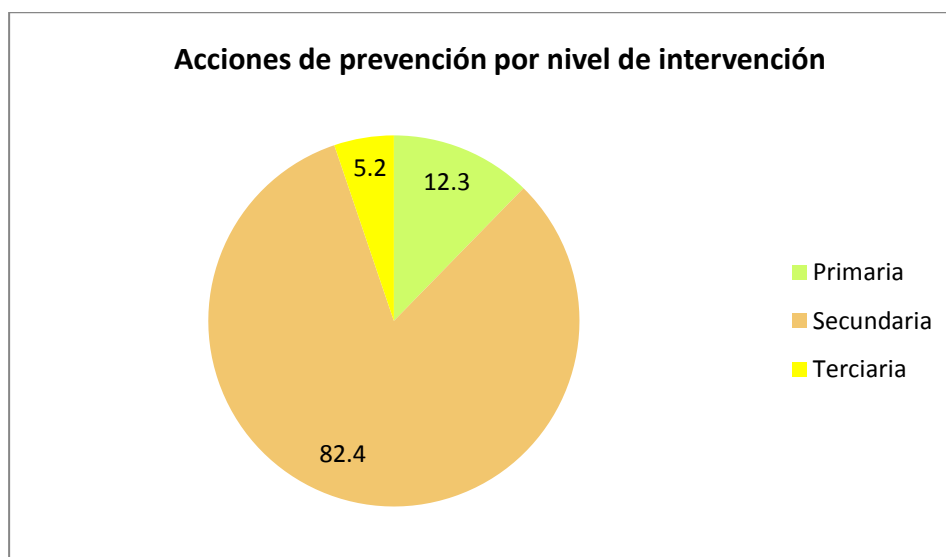
➤ Acciones de estrategia social

Su enfoque se priorizo en atender lo que ocasiona la delincuencia, es decir las primeras etapas de la vida de un individuo, de ahí que el programa tuviera un enfoque hacia los jóvenes de las zonas con mayor incidencia delictiva, para ello se

especificaron los factores de riesgo, entre ellos las situaciones socioeconómicas, la estructura familiar, ya sea por altos índices de violencia intrafamiliar o bien por la ausencia de alguno de los padres, sin embargo también están los factores de desigualdad o desempleo, es por ello que en este tipo de acciones se enfocaron en el rendimiento escolar, capacitación vocacional y atención a crisis familiares.

Posteriormente de la asignación de acciones de acuerdo a su nivel de estrategia, fue necesario focalizar en aspectos más específicos, es decir, que niveles de intervención tendría cada acción, de tal manera que dividieron las acciones en primarias secundarias y terciarias, con base en la prevención de los delitos de alto impacto (Homicidio, secuestro y extorsión).

Gráfica 35. Acciones de prevención bajo la estrategia de desarrollo por nivel de intervención



Fuente: "Elaboración propia, con datos de la evaluación del PRONAPRED ¿Cuáles son las prioridades?"<sup>114</sup>

De acuerdo a la gráfica 3, las acciones que mayor compromiso presentaron, fueron las actividades terciarias con un 82.4%, es decir, la procuración de una mayor y mejor reinserción social respecto a la población penitenciaria para que no volviera delinquir fue una de los sectores en los que más se enfocó.

<sup>114</sup> MÉXICO EVALUA, (2015), ¿Cuáles son las prioridades para el PRONAPRED?

- Acciones Primarias

Las acciones primarias tenían un enfoque general, con el objetivo de reducir los altos índices de violencia y alejar a la población general del delito, es decir desde un enfoque primario.

- Acciones Secundarias

Son acciones que atendieron a grupos específicos, vulnerables por estar presentes en zonas de riesgo y que de alguna manera cometieran alguno de los delitos como: Homicidio, Secuestro y Extorsión, entre otros, sin embargo lo que le preocupaba al gobierno era que los jóvenes se convirtieran en delincuentes.

- Acciones Terciarias

Acciones que estuvieron dirigidas a personas que ya cometieron algún delito y de cierta manera el gobierno buscó la reinserción social para evitar la reincidencia, por eso mientras se encuentran ya sea en proceso o cumpliendo una condena se les ofrece tratamientos psicológicos y actividades manuales, educativas para que obtuvieran sus certificados de Educación Primaria, Secundaria y Bachillerato, asimismo se enfocaron en la víctimas de algún tipo de delito, para ayuda psicológica y puedan superar los traumas a que fueron expuestas y regresar a la sociedad.

Para resumir, en la siguiente tabla se enlistan los factores de riesgo del PRONAPRED.

Tabla 10. Factores de Riesgo

Embarazo Temprano	Consumo y abuso de drogas legales e ilegales	Ambientes familiares deteriorados o problemáticos
Deserción Escolar	Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación.	Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente.
Entornos de la ilegalidad	Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados	Marginación y Exclusión social.

Fuente: Elaboración propia, con información del Instituto Mora, "Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia".<sup>115</sup>

<sup>115</sup> INSTITUTO MORA (2018), *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, disponible en:



#### 4.1.2 Análisis del Diseño del Programa

Después del contexto que se presentó del Programa Nacional de Prevención del Delito y la transición al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, con base en el diagnóstico del diseño y clasificación de acciones y población objetivo, corresponde realizar el análisis del diseño del Programa.

- **Relación y coordinación con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Social (2013-2018) y del Programa Nacional de Seguridad Pública.**

El Programa Nacional de Prevención del delito (PRONAPRED) y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), está sustentado en la Meta “México en Paz”, específicamente en el Objetivo 1.3 Mejorar las Condiciones de seguridad pública y Estrategia 1.3.1 Aplicar, evaluar y dar seguimiento del PNPSVD, para combatir los altos índices de violencia, atendiendo las casusas primarias de cada sector de la población.

Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)	Objetivo del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia
Objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública. Estrategia 1.3.1 Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	Objetivo específico 2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.

Asimismo, está vinculado con algunos de los objetivos o metas del Programa Nacional de Seguridad Pública (2014-2018), ya que en abril del 2014, se planteó una política pública en materia de seguridad pública, con base en diez puntos y el

[https://www.institutomora.edu.mx/realmexcaribe/Shared%20Documents/Presentaci%C3%B3n%20PNPSVD%20IM%\(14082018\).PPTX](https://www.institutomora.edu.mx/realmexcaribe/Shared%20Documents/Presentaci%C3%B3n%20PNPSVD%20IM%(14082018).PPTX)

primero de ellos se enfocó en fortalecer la política de prevención del delito y reconstrucción del tejido social.

- **Justificación y Creación del Programa**

Los modelos en relación con la teoría causal no fueron los adecuados, el diagnóstico y el diseño del Programa Nacional de Prevención del Delito no contemplaron a la violencia multifactorial, es decir los múltiples factores que generan la violencia, si bien se mencionó que atendería varios factores de riesgo, pero el enfoque hacia los jóvenes como sector favorecido, no es del todo convincente asimismo en los Lineamientos Generales, tampoco se logra identificar alguna teoría por la cual se realice el diagnóstico de manera objetiva.

Es por ello, que es necesario analizar los objetivos y si se alcanzaron, ya que de esto depende sí los resultados fueron los óptimos de acuerdo con el diseño del programa.

Objetivos planteados para la implementación del PRONAPRED <sup>116</sup>	¿Alcanzaron los objetivos?
<b>Objetivo 1:</b> Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la previsión social, mediante su participación y desarrollo de competencias.	No, la ciudadanía tuvo poca participación, los actores sociales que participaron en el diseño no previnieron los múltiples factores de la violencia.
<b>Objetivo 2:</b> Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.	No, la vulnerabilidad no es una cuestión que podamos medir, por lo tanto las poblaciones beneficiadas no disminuyeron sus niveles de violencia y delincuencia.
<b>Objetivo 3:</b> Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad	No, la reconstrucción de espacios públicos fue una de las acciones a la

<sup>116</sup> MERCOPS, *Modelo de Implementación del subsidio del PRONAPRED en el marco del PNPSVD*, disponible en: [http://www.mercops.org/Vigentes/234.Modelo\\_implementacion.pdf](http://www.mercops.org/Vigentes/234.Modelo_implementacion.pdf)

ciudadana.	que más se le designo recursos cuando no es lo más importante para reducir la violencia y la delincuencia.
<b>Objetivo 4:</b> Fortalecer las capacidades institucionales para la ciudadanía en los gobiernos municipales/ delegacionales entidades federativas y federación.	No, el personal no estaba capacitado para llevar a cabo una política pública en materia de prevención del delito y de la violencia, el fomento de actividades recreativas no garantiza la disminución de los índices de violencia y delincuencia, cuando la parte fundamental esta en proveer los derechos fundamentales, entre ellos la educación.
<b>Objetivo 5:</b> Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.	Sí, la coordinación entre instituciones fue algo que se mejoró durante la aplicación del PRONAPRED, un ejemplo claro es la relación entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Secretaria de Gobernación y el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública.

- **Población objetivo y áreas de priorización**

Se definió en los lineamientos generales para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, correspondientes a cada año, la población objetivo, así como las demarcaciones seleccionadas para la asignación de recursos, que estuvieron divididas en las 32 entidades federativas, incluyendo los municipios con mayor incidencia delictiva.

También es preciso hablar sobre la rendición de cuentas durante la gestión del Programa, que de cierta forma estuvieron presentes, sin embargo es necesario especificar con mayor detalle la asignación de los recursos para cada estado o municipio, no obstante nunca se detalló el manejo de los mismos al término de cada año.

- **Implementación y resultados**

Es posible afirmar que los recursos fueron los adecuados, ya que el presupuesto que se asignó a cada año fue el suficiente para llevar a cabo las acciones y proyectos para la política de prevención del delito, pero es preciso señalar que en los Lineamientos Generales no se especifica la metodología empleada para la asignación y la distribución de los recursos en las diferentes acciones y demarcaciones seleccionadas.

Pero qué factores intervinieron para la falta de resultados, uno de los principales es que no se identificaron los múltiples factores que generan la violencia, de tal manera que las acciones que se llevaron a cabo, no tenían relación con directa con el problema planteado y el segundo fue la falta de objetivos claros y el diseño de acciones que parecieran innecesarias para prevenir el delito y la delincuencia.

Con base en lo anterior otro de los factores que se presentó, fueron que los modelos de coordinación no delimitaban los ámbitos de competencia de cada actor, es decir, en los Lineamientos Generales no existe un modelo de coordinación que contemple la competencia de cada actor, sin embargo se puede deducir que los diseñadores del Programa no contemplaron lo que era la implementación de una Política Pública a nivel nacional y los requisitos suficientes.

Por lo tanto, es posible concluir que el diseño del Programa Nacional de Prevención del delito, no tomó en cuenta las evaluaciones realizadas por los diferentes órganos e instituciones externas, ya que estas no influyeron en la mejora de los resultados en los años posteriores, debido a que los altos índices de violencia continuaron, registrando que el año 2017 como el más violento debido al registro de un aumento en los homicidios, siendo un delito prioritario.

## Matriz de Indicadores por Resultado

Con base en los lineamientos generales, es preciso realizar una Matriz de Indicadores por Resultado (MIR), que sirve como una “herramienta de planeación que identifica de forma resumida los objetivos de un programa e incorpora los indicadores de resultados y gestión de dichos objetivos”<sup>117</sup>.

	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin	Aportar al bienestar de la población con base en el equilibrio y distribución de los recursos al PRONAPRED y del PNPSDV	Tasa de delitos del fuero federal por cada 100 mil habitantes.	Vinculado con el Plan Nacional de desarrollo (2013-2018) en la estrategia 1.3.1 Evaluación y seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.	La asignación y distribución de los recursos, debió ser con base en una elaboración de política pública que abarcara los múltiples factores en la población.
Propósito	Elaboración de una estrategia con base la política de prevención del delito, enfocada en programas y acciones dirigidas a la población relativamente joven en las zonas de mayor priorización.	Porcentaje de entidades federativas que diseñan e implementan programas y acciones en las zonas de mayor priorización.	Vinculado a los Lineamientos para el Otorgamiento de las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.	Una política de prevención del delito, puede ser una alternativa correcta para disminuir los altos índices de delincuencia, para ello es necesario que los operadores estén correctamente capacitados.

<sup>117</sup> CONEVAL, *Evaluación de Programas Sociales, Matriz de Indicadores para resultados*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx>

Componentes	Mecanismos que sirvan de apoyo para la realización de acciones sociales a nivel municipal y estatal.	Porcentaje de mecanismos para la realización de acciones sociales a nivel municipal y estatal.	Vinculado a los Lineamientos para el Otorgamiento de las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.	El programa no sólo se debió enfocar en la medición de acciones y programas, sino en la correcta implementación de servicios básicos para las comunidades con mayor necesidad.
Actividades	Diseño de actividades a nivel municipal y estatal, con base en los objetivos generales del Programa.	Porcentaje de diseño de actividades a nivel estatal con base en los objetivos generales del Programa.	Vinculado a los Lineamientos para el Otorgamiento de las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.	El diseño las actividades se desempeñan con base en los objetivos generales del Programa

Con base en la Matriz de Indicadores por Resultados, es preciso identificar que el objetivo y propósito del Programa Nacional de Prevención del Delito, solamente se enfocó en la medición de las acciones realizadas y personas beneficiadas lo cual parece ser una limitante para que este programa, debido a que carecía de indicadores objetivos que permitieran realizar una evaluación.

Es por ello que afirmamos que el diseño del Programa Nacional de Prevención del delito y la transición al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la delincuencia (2014-2018), tuvo deficiencias importantes, entre ellas los mecanismos de focalización y selección de la población objetivo y los indicadores, debido a que estos últimos permiten identificar los errores; para finalizar el capítulo es importante conocer los resultados (cuantitativos), con el

objetivo de realizar el análisis de la política de prevención del delito en México durante el sexenio (2012-2018).

## **4.2 Análisis de los resultados del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED)**

### **4.2.1 Resultados del análisis del diseño**

Para finalizar este capítulo deseo numerar los principales resultados respecto al diseño del Programa Nacional de Prevención del Delito, y de cierta manera justifican los altos índices de violencia durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

1-. Mecanismos de Focalización: Los lineamientos generales no especificaron ningún tipo de metodología para identificar a la población objetivo, de tal modo, que el diagnóstico no fue el adecuado para identificar a estos sectores.

2-. Personal Capacitado: El personal que se encargó de implementar el Programa, no estaba totalmente capacitado para ejercer estas funciones, existían limitantes en las instituciones civiles, jurisdiccionales y en las propias del programa.

3-. Falta de Coordinación institucional: Sí bien es cierto que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública estuvieron en coordinación, faltó que los ministerios públicos y los órganos jurisdiccionales hicieran lo mismo, ya que la política de prevención debió ser aplicada en todas las instituciones encargadas de la seguridad pública, así como en las diferentes instituciones que están en relación con el Poder Judicial.

### **4.2.2 Resultados del Funcionamiento**

- Centros Estatales de Prevención Social PRONAPRED

De acuerdo al Manual de Operación de los Centros Estatales PRONAPRED, el último registro corresponde al año 2015, y hasta ese año 29 entidades federativas

contaban con el Centro Estatal de Prevención Social en operación, sin embargo 3 entidades federativas diferían: Jalisco, Ciudad de México y Puebla.

Cada Centro Estatal, debía coordinarse en función de los objetivos planteados, y establecer protocolos de actuación en relación con la población objetivo y las demarcaciones beneficiarias:

- 1) Violencia intrafamiliar
- 2) Consumo de sustancias tóxicas
- 3) Erradicación de delitos
- 4) Acceso a educación y servicios de salud.
- 5) Relación y coordinación con las autoridades.

- Demarcaciones Beneficiadas

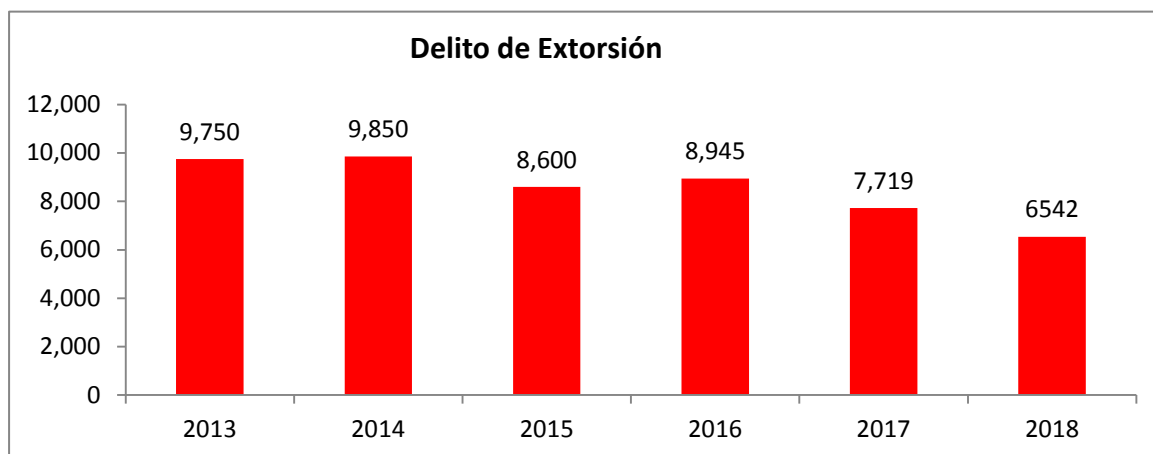
El último registro que se tiene al respecto sobre las demarcaciones beneficiadas, corresponde a finales del año 2016, y es posible identificar que se seleccionaron 82 demarcaciones, distribuidos en 69 municipios, cinco demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, siete zonas metropolitanas y una zona conurbada.

#### **4.2.3 Resultados del PRONAPRED**

A continuación se presentan los resultados generales sobre los delitos priorizados del fuero federal y los 20 municipios con mayor incidencia delictiva a finales del año 2018, con el objetivo de identificar cuáles fueron los datos en materia de seguridad pública y violencia, con los que finalizó el sexenio de Enrique Peña Nieto.



Gráfica 36. Tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes (Extorsión)



Fuente: Elaboración Propia, con datos de “Tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes, por tipo de delito”<sup>118</sup>

Gráfica 37. Tasa de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes (homicidios dolosos)

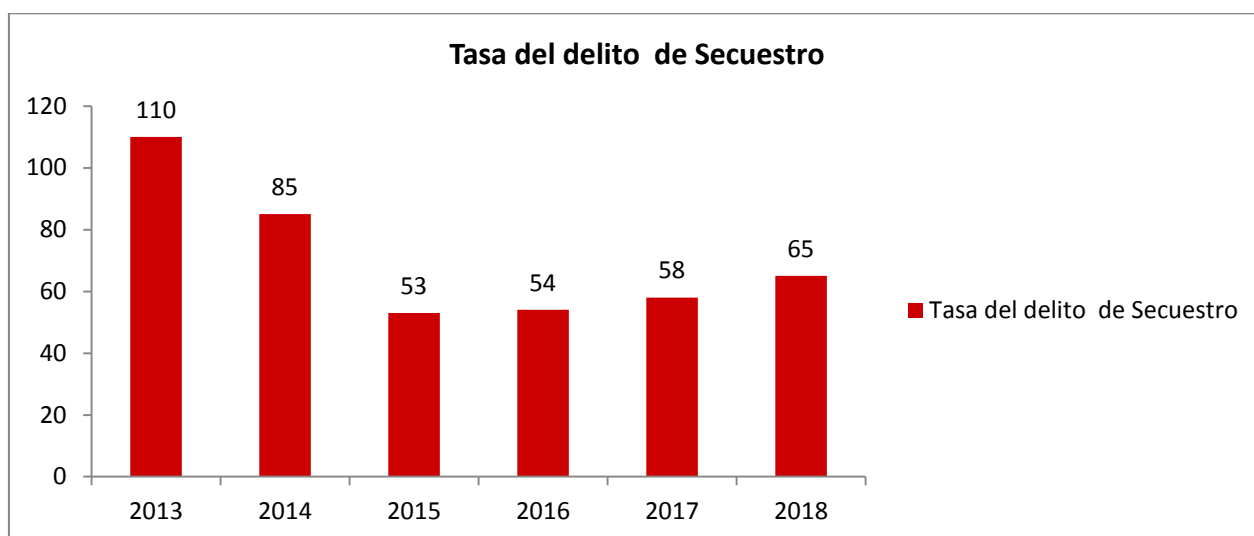


Fuente: Elaboración Propia: con datos de INEGI, “Datos que revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios”.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> INEGI, *Incidencia delictiva*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>

<sup>119</sup> INEGI, (2019), *Datos que revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>

Gráfica 38. Tasa de incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes (Secuestro)



Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI "Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2019"<sup>120</sup>

De acuerdo a las gráficas 36, 37 y 38, se muestran las tasas de incidencia delictiva por cada uno de los delitos del fuero federal, que fueron prioridad para el Programa Nacional de Prevención del Delito.

Son datos duros que marcaron el sexenio de Enrique Peña Nieto y que ejemplifican un error en la política pública en materia de seguridad pública, que prometía ser diferente de la Administración anterior, es por ello que podemos afirmar que en el 2017 que se detuvo el Programa, los índices de violencia aumentaron, en todos los aspectos.

En la siguiente tabla se muestran los índices de violencia municipal, mostrando la realidad de cómo es que cerró el sexenio Enrique Peña Nieto, y que a pesar de las estrategias implementadas en estos municipios en particular, difícilmente se logró un resultado favorable para la población.

<sup>120</sup> INEGI (2019), *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2019*, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/envipe2019\\_09.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/envipe2019_09.pdf)

Tabla 11. Índice de violencia municipal

Municipio	Entidad Federativa	Suma de los delitos de: Homicidio, Secuestro, Violación, Lesiones, RCV, Extorsión.
Tecomán	Colima	98.45
Tijuana	Baja California	88.66
Salamanca	Guanajuato	79.21
Manzanillo	Colima	73.18
Playas de Rosarito	Baja California	71.41
Acapulco de Juárez	Guerrero	70.53
Apatzingán	Michoacán	70.11
Zihuatanejo de Azueta	Guerrero	69.23
Chilpancingo de Bravo	Guerrero	65.52
Iguala de la Independencia	Guerrero	62.14
Irapuato	Guanajuato	58.99
Pénjamo	Guanajuato	58.51
Tecate	Baja California	57.62
Silao	Guanajuato	57.38
Celaya	Guanajuato	56.95
El Salto	Jalisco	55.97
Benito Juárez	Quintana Roo	54.21
Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza	Oaxaca	53.89
Tlalnepantla de Baz	Estado de México	53.57

Fuente: "Elaboración propia: Con datos del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C"<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, (2019), *La violencia en los municipios de México (2018)*, disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/seguridad/1553-la-violencia-en-los-municipios-de-mexico-2018>

En febrero del 2019 se hicieron públicos los datos que demuestran los índices de violencia municipal de 2018, con base el número de carpetas de investigación respecto a los delitos de homicidio secuestro, extorsión, lesiones y el robo con violencia.

En la Tabla 11 “Índice de Violencia Municipal”, se identificaron los delitos de priorización para el Programa Nacional de Prevención del delito y es posible concluir que no disminuyeron, si bien algunos municipios cambiaron su posición, con respecto a otros años, se sigue observando a Tijuana como un municipio altamente delictivo al igual que Acapulco de Juárez, anexando un municipio en primer lugar que fue Tecomán de Colima por la presencia del crimen organizado en los puertos de embarcación.

Asimismo es preciso mencionar que son municipios con muy bajo nivel de marginación, es decir, la urbanización es alta y presentan niveles considerables en su nivel económico al ser zonas turísticas para el país, por lo que se puede afirmar la teoría de que la violencia es multifactorial, sin embargo la falta de derechos fundamentales que se establecen en el artículo 4° Constitucional, como el derecho a la salud, educación y a una vivienda influyen en la incidencia delictiva de las población.

En resumen, es posible observar que la implementación de políticas públicas en materia de seguridad pública con base en el Programa Nacional de Prevención del Delito el primer programa que se aplica a nivel nacional, y que representa grandes retos, así como una transformación institucional y de objetivos muchos más específicos y claros, pero que promete contrarrestar los altos índices de violencia en el país, identificando los múltiples factores que la generan.

## Conclusiones

El objetivo de este trabajo terminal consistió en realizar un análisis del diseño, funcionamiento y resultados del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), durante el sexenio de Enrique Peña Nieto “2012-2018”, que resulta ser de gran importancia para esta investigación, ya que por primera vez se desarrolló una política de prevención del delito a nivel nacional, con el propósito de reducir los altos índices de violencia y de inseguridad.

Este programa surge a raíz de las consecuencias de la “Estrategia Nacional de Seguridad Pública” que se implementó en el sexenio de Felipe Calderón, es por ello que el gobierno de Enrique Peña Nieto parte de la idea que se debe de actuar desde una política de prevención del delito con base en acciones y proyectos sociales y para ello fue necesario que realizaran diversos diagnósticos con el fin de identificar a la población objetivo y demarcaciones beneficiarias.

Para el desarrollo de este trabajo se abordó desde la teoría de la violencia multifactorial, es decir, se identificaron los múltiples factores que generan la violencia desde la perspectiva de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de Salud en México, asimismo se estudió la guerra contra el narcotráfico con base en los informes de rendición de cuentas de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Mariana; además se estudió la coordinación entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública y las diferentes instituciones de seguridad pública, para la elaboración y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad pública en México.

Asimismo, son múltiples los temas que intervinieron para que se consolidara este trabajo de investigación, es por ello que es posible concluir lo siguiente:

1. Son múltiples factores los que generan la violencia, es decir, entender que el acceso desigual a los recursos y accesos básicos como a la educación, salud, y vivienda, niveles elevados de desempleo, violaciones graves a los derechos humanos, y el ciclo de enfrentamientos entre organizaciones

criminales, son algunos de los factores que generan la violencia multifactorial.

2. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública, fue la política en materia de seguridad pública que se implementó en el sexenio de Felipe Calderón, y es posible concluir que la ubicación geográfica de México influye para la comercialización y transporte de estupefacientes y narcóticos, es por ello que la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional se enfocaron en asegurar la mayor cantidad de mercancía y en la destrucción de sembradíos de marihuana y amapola.
3. La reforma constitucional del 2008 en materia de seguridad y justicia en el país, es el inicio de la transición a un sistema de justicia penal acusatorio, adversarial y oral, además es necesario establecer que los agentes, funcionarios, cuerpos policiacos, el ministerio público, los funcionarios públicos y los jueces estén capacitados con respecto a los múltiples tratados y convenios firmados por México en materia de derechos humanos y atender las causas que originan los problemas, para lograr el debido proceso para cualquier persona.
4. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, surge con el objetivo de diseñar y evaluar políticas públicas en materia de seguridad pública, sin embargo la falta de coordinación con las demás instituciones limita su funcionamiento, de tal forma que se tiene que buscar la coordinación entre los estados y la Federación, algo positivo sobre estas políticas públicas, es que diversas estrategias siguen aún vigentes, como las llamadas de emergencia al 9-1-1, y la obtención de la Identidad Internacional del Equipo Móvil (IMEI), con el objetivo de reducir los delitos de alto impacto.
5. En el sexenio de Enrique Peña Nieto, la estrategia de seguridad pública se enfocó en la creación de un Programa Nacional de Prevención del Delito, fortalecer el sistema de justicia penal y la presentación de un Código Nacional de Procedimientos Penales que fuera aplicable en todo el territorio

nacional, para efectos de esta investigación, el estudio se centró en el análisis del funcionamiento y resultados del PRONAPRED, por lo que es posible concluir que la correcta planeación y diseño de una política pública fortalece el desarrollo del país, siempre y cuando se maximicen la mayor cantidad de los recursos y de cierta forma incidan sobre la disminución de la violencia y fortalezcan la seguridad del país.

6. El Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) es la respuesta del gobierno de Enrique Peña Nieto, con el objetivo de prevenir la violencia y restaurar el tejido social, si bien es cierto que fue una política pública en materia de seguridad pública que se implementó por primera vez a nivel nacional, fue necesario identificar deficiencias y errores que limitaron su funcionamiento, es decir la implementación de acciones y proyectos sociales no garantiza la disminución de la violencia y delincuencia, cuando no se toma en cuenta los múltiples factores que la generan.
7. En 2014 se presenta la transición a Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, si bien es cierto que los objetivos y el enfoque fueron los mismos, este cambio se visibilizó en la población objetivo, ya que se priorizó a los jóvenes y a las mujeres que eran víctimas de violencia, y también se presentó un cambio en la relación y coordinación con las metas del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, con el objetivo de fortalecer la política de prevención del delito y reconstrucción del tejido social.
8. Con relación al presupuesto asignado al PRONAPRED durante el periodo “2013-2016” es preciso señalar que se presentaron variaciones importantes y que en el año 2017 no existe el decreto correspondiente a los Lineamientos para el Otorgamiento a las entidades federativas que señale la asignación de presupuesto; no obstante en 2018 se replanteó y se volvió asignar presupuesto; por lo que es posible concluir que la inyección de presupuesto fue considerable y por lo tanto la distribución de recursos a las diferentes acciones debió ser replanteada, ya que la mayor cantidad de

presupuesto se destinó a la recreación de espacios públicos y deportivos, cuando existían acciones con una relación directa a la violencia y delincuencia y no se atendieron.

9. Con base en el análisis del diseño del Programa Nacional de Prevención del Delito, se identificaron deficiencias importantes, el primero de ellos es con relación a los mecanismos de focalización de la población objetivo y las demarcaciones beneficiadas, debido a que se desconoce la metodología empleada para la priorización, asimismo resulta arriesgado seleccionar como población prioritaria a los jóvenes, ya que se estigmatizó a este grupo, cuando no es el único que genera la delincuencia, por lo que este programa debió atender a todos los sectores de la población y que presentaron algún riesgo o eran mayormente vulnerables por la violencia y delincuencia que se vivía en el país.
10. Sobre los resultados del análisis del diseño, también se identificó la falta de operadores capacitados para el diseño e implementación del Programa Nacional de Prevención del Delito, si bien es cierto que este programa se enfocó en ciertos delitos de acuerdo al fuero federal: homicidio, secuestro y extorsión y los delitos con relación al crimen organizado: la trata de personas, tráfico de drogas y operaciones con recursos de procedimiento ilícito, estos operadores debieron estar completamente capacitados para atender cualquiera de los delitos antes mencionados y lo más importante conocer sobre la implementación de una política de prevención del delito, ya que atender en función de los derechos humanos, sin victimizar a los posibles imputados resulta complicado.
11. El tercer problema que se identificó con base en el análisis del diseño del PRONAPRED, es la falta de coordinación institucional, es decir, que el Consejo Nacional de Seguridad Pública debió trabajar en conjunto con los órganos jurisdiccionales, el ministerio público y las diferentes secretarías encargadas de la seguridad pública, sin embargo sólo se identificó la coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de



Seguridad Pública, que su trabajo consistió en operar a los Centros de Prevención Social.

12. Con base en los resultados del funcionamiento del PRONAPRED, se identificó que las acciones y proyectos sociales se realizaron de acuerdo a su nivel de intervención y estrategia; y que estarían a cargo de los Centros Estatales de Prevención Social PRONAPRED, asimismo debían contar con instalaciones básicas, entre ellas un centro de cómputo, biblioteca y aulas de recreación, por lo que es posible concluir que los Centros de Prevención no contaban con los operadores adecuados para impartir la política de prevención del delito y que las acciones con mayor frecuencia fueron de estrategia social, es decir, acciones que iban dirigidas a lo que ocasiona la delincuencia en los jóvenes, de ahí que la importancia estuvo en la identificación de los factores de riesgo en las familias y en los entornos familiares.
13. Con relación al funcionamiento del Programa Nacional de Prevención del Delito, también se identificó que la falta de información, implica que el análisis no sea favorable, ya que las demarcaciones beneficiadas y los centros PRONAPRED no atendían a toda la población y demarcaciones importantes no contaban con el apoyo, respecto al último registro, hablamos que ciudades como Jalisco, Puebla y la Ciudad de México carecían de Centros Estatales de Prevención Social PRONAPRED, lo cual genera una repercusión negativa en la aplicación y funcionamiento del programa.
14. De acuerdo a los datos generales sobre la incidencia delictiva (2013-2018) de los delitos priorizados por el PRONAPRED “homicidio, extorsión y secuestro”, se puede concluir que el año 2017 es el más violento del sexenio de Enrique Peña Nieto, de ahí radica la importancia de realizar un diagnóstico adecuado que permita identificar los problemas que generan el problema de la violencia y con base en ello realizar diseños de políticas públicas de prevención y sanción.

15. Los delitos de homicidio, extorsión, secuestro, robo con violencia y lesiones se analizaron de acuerdo a los municipios con mayor incidencia delictiva al cierre del año 2018, en los primeros lugares se encontraron los municipios de Tecomán en Colima, Tijuana en Baja California y Salamanca en Guanajuato ya que presentaron la más alta incidencia delictiva, y de esta manera es posible concluir que la violencia y la delincuencia está presente en cualquier tipo de zona, pero este análisis permitió identificar que las poblaciones urbanas son las que presentan la mayor cantidad de delitos.

Respecto a la hipótesis planteada, es posible comprobar que los municipios no disminuyeron su incidencia delictiva, al contrario, se presentaron con mayor frecuencia, tal es el caso de Tijuana y Acapulco que siempre estuvieron en los primeros lugares, y en el año 2018, lo único que ocurrió es que cambiaron de posición y se agregaron otros municipios en los primeros diez lugares, como Tecomán en Colima y Salamanca en Guanajuato.

Asimismo se planteó en la segunda hipótesis respecto a la implementación de programas y acciones sociales por parte del PRONAPRED, especificando que se reducirían los altos índices de violencia de alto impacto y que fueron prioridad (homicidio, extorsión y secuestro), sin embargo la realidad es que en 2017 se registraron la mayor cantidad de homicidios y se indica que es el año más violento del sexenio de Enrique Peña Nieto a nivel estatal y federal.

Finalmente este trabajo permitió abordar el tema de las políticas públicas en materia de seguridad pública en México durante los últimos veinte años, identificando los esfuerzos institucionales por reducir los altos índices de violencia y delincuencia, asimismo es importante reconocer que implementar un programa a nivel nacional es un buen intento, sin embargo es necesario dar continuidad a este tipo de proyectos para lograr un cambio de fondo y que el gobierno tome en cuenta las evaluaciones y análisis de diseño que se realizan para replantear los errores y poder obtener mejores resultados.

## Bibliografía

- Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Previsión Social de la Violencia y la Delincuencia, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero de 2013 disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5287279&fecha=11/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287279&fecha=11/02/2013)
- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el Otorgamiento de Apoyos a las Entidades Federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 2013, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013)
- Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Octava Sesión, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de junio de 2010, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5146919&fecha=16/06/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146919&fecha=16/06/2010)
- Acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Sesión, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de septiembre de 2011 disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5209746&fecha=20/09/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5209746&fecha=20/09/2011)
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, *El Almanaque Mexicano 2008*, México, Aguilar, 2007.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2012) *Política Pública: Una visión panorámica*, disponible en: [https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica\\_publica\\_una\\_vision\\_panoramica.pdf](https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf)
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2011), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011-FASP*, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto\\_Federalizado/008\\_MR\\_FAS\\_P\\_2011\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto_Federalizado/008_MR_FAS_P_2011_a.pdf)
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2011), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011-SUBSEMUN*, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto\\_Federalizado/017\\_MR\\_SUBSEMUN\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gasto_Federalizado/017_MR_SUBSEMUN_a.pdf)
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2013), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013-Programa Nacional de Prevención del Delito*, disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0126\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0126_a.pdf)
- BANCO MUNDIAL, *Índice de GINI-México*, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2018&locations=MX&start=1989&view=chart&year=2018>
- BARDALES LOZOANO, Erika, (2008), *Guía para el Estudio de la Reforma Penal en México*,

- CÁMARA DE DIPUTADOS (2013), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 2 de enero del 2013, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/015\\_DOF\\_02ene13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/015_DOF_02ene13.pdf)
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2007), *Impacto del trabajo legislativo, "Seguridad Pública"*, disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/7\\_spublica.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/7_spublica.htm)
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2011), *Presentación del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN)*, disponible en: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/223013/576691/file/presentacion\\_subsemun.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/223013/576691/file/presentacion_subsemun.pdf)
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2012), *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD.pdf>
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Ley de Seguridad Nacional 2002*, Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac_081119.pdf)
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018
- CÁMARA DE DIPUTADOS, SENADO DE LA REPUBLICA, (2008), *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, Guía de Consulta*, Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/hcd/lx/refcons\\_segjus\\_gc.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/hcd/lx/refcons_segjus_gc.pdf)
- CARRILLO NIETO, Juan José, *Neoliberalismo, reconstrucción jurídica y extractivismo en México*, Disponible en *Globalización, Neoliberalismo y Derechos de los pueblos indígenas* pp. 163.
- CASEDE (2017), *Atlas de Seguridad y defensa Nacional 2016*, disponible en: <https://www.casede.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2016#:~:text=El%20Atlas%20de%20la%20Seguridad,los%20derechos%20humanos%20en%20M%C3%A9xico.>

- CASEDE, Instituto Belisario Domínguez, Atlas de Seguridad y la Defensa de México, 2012, disponible en: [https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/COMBATE\\_DELINCUENCIA.pdf](https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/COMBATE_DELINCUENCIA.pdf)
- CEAMEG (2013), *Análisis de la Política del Marco Normativo, Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018*, Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/ET\\_2013/27\\_APMNP.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/ET_2013/27_APMNP.pdf)
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (2009), *Gasto Programable del Ramo 36 Secretaría de Seguridad Pública 2009-2010*, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0862009.pdf>
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0242013.pdf>
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, "Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente", en *Seguridad Pública* [Actualización: 21 de abril de 2006], disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/3\\_spublica.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/3_spublica.htm)
- CEPAL (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México*, disponible en: Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018-de-mexico>
- CESIJ, UDALP (2017), *Dimensiones de la Impunidad Global*, disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/>
- CHINCOYA Teutli, Héctor (2014), *De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (Los gobiernos del Partido Acción Nacional)*. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/317441890\\_De\\_la\\_seguridad\\_publica\\_a\\_la\\_politica\\_criminologica\\_en\\_Mexico\\_2000-2012\\_los\\_gobiernos\\_del\\_Partido\\_Accion\\_Nacional](https://www.researchgate.net/publication/317441890_De_la_seguridad_publica_a_la_politica_criminologica_en_Mexico_2000-2012_los_gobiernos_del_Partido_Accion_Nacional)
- CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES-Cámara de Diputados, Artículo 2, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP\\_220120.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf)
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título décimo noveno "Delitos contra la vida y la integridad personal, Capítulo 11 Homicidio, Art. 302.
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título décimo noveno "Delitos contra la vida y la integridad personal, Capítulo 8 Violencia Familiar, Art. 302.
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título décimo quinto "Delitos contra la libertad y el Normal desarrollo psicosexual, Capítulo I Hostigamiento Sexual, Abuso sexual, estupro y violación, Art. 260.
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título Cuarto "Delitos contra la Seguridad Pública", Capítulo V Asociaciones Delictuosas, Art. 164.

- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título Noveno “Revelación de Secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, Capítulo II Acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, Art. 211 Bis 1.
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título Séptimo “Delitos contra la salud”, Capítulo 1 De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actores en materia de narcóticos, Art.193.
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título Vigésimo segundo “Delitos en contra de las personas en un patrimonio, Capítulo 11 Bis, artículo 390
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título Vigésimo segundo “Delitos en contra de las personas en un patrimonio,” Capítulo único, artículo 364.
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título Vigésimo segundo “Delitos en contra de las personas en un patrimonio,” Capítulo 1. Robo, art. 376 bis.
- CÓDIGO PENAL FEDERAL (2020), Título Vigésimo tercero “Encubrimiento y Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita, Capítulo II Operaciones con recursos de procedencia ilícita, Artículo 400 bis.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2019), Diagnostico en materia de tortura y otros tratos crueles, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Diagnostico-Tortura-2019.pdf>
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2019), *Mecanismo de tortura*, disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=116>
- CONEVAL, *Evaluación de Programas Sociales, Matriz de Indicadores para resultados*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/mir/mir.aspx>
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, (2019), *La violencia en los municipios de México (2018)*, disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/seguridad/1553-la-violencia-en-los-municipios-de-mexico-2018>
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2019), *La Situación demográfica en México*, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528759/LSDM\\_2019\\_OK\\_27ENE2020\\_LQW.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/528759/LSDM_2019_OK_27ENE2020_LQW.pdf)
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, (2019), *La violencia como causa del desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*, Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz\\_2019\\_web\\_color-comp.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/456109/Desplaz_2019_web_color-comp.pdf)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en *Diario Oficial de la Federación*, septiembre del 2014.

- Convención De Las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional Y Sus Protocolos. ONU, Oficina Contra La Droga Y El Delito. Nueva York, 2004, Disponible en:  
<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCeb ook-s.pdf>.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1996), *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000*, disponible en:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4892630&fecha=18/07/1996](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4892630&fecha=18/07/1996)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2003), *Programa Nacional de Seguridad Pública (2001-2006)*, disponible en:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=705847&fecha=14/01/2003](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=705847&fecha=14/01/2003)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Plan Nacional De Desarrollo 2001-2006*, 30 de mayo de 2001, Disponible en:  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001)
- F. ALVAREDO, L. CHANCEL, T. PIKETTY, E. SAEZY G. ZUCMAN. (2017). *World Inequality Report*, (2018), Disponible en: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> , pp. 13.
- FORBES STAFF (2018, 13 de mayo) *Aumentan seis veces el robo de celulares en México en cinco años*, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/aumento-seis-veces-el-robo-de-celulares-en-mexico-en-cinco-anos/>
- FUNDACIÓN DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE (2017), *La política pública en materia de seguridad de la Administración Federal 2012-2018. Análisis de diversos temas de interés público*, disponible en: <https://fdhs.org.mx/p=3454>
- FUNDACIÓN DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE, A.C (2015), *Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Desarrollo y ajustes de una política pública*, disponible en: [https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/290115\\_Control-de-Confianza\\_desarrollo-y-ajustes-de-una-pol%C3%ADtica-p%C3%ABblica.pdf](https://fdhs.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/290115_Control-de-Confianza_desarrollo-y-ajustes-de-una-pol%C3%ADtica-p%C3%ABblica.pdf)
- GONZÁLEZ, Bernardo, (2012), *El reto de la seguridad*, en Teresa Almaguer, *Construyendo el Futuro de México: Propuestas de Políticas Públicas*, Disponible en: [https://www.academia.edu/6216167/El\\_reto\\_de\\_la\\_seguridad\\_en\\_M%C3%A9xico](https://www.academia.edu/6216167/El_reto_de_la_seguridad_en_M%C3%A9xico)
- HUERTA PERUYERO, Roberto, (2017) *La Implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México. Retos y Adversidades frente a la sociedad*, Disponible en: CÁLAMO/Revista de estudios Jurídicos/ pp. 44-56.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2011), Informe; *Ni seguridad, ni derechos, Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*, versión Español, disponible en: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf>

- INEGI (2019), *Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2019*, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/envipe2019\\_09.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/envipe2019_09.pdf)
  - INEGI, (2018), *Mortalidad (1994-2018)*, Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/default.html#informacion\\_general](https://www.inegi.org.mx/temas/mortalidad/default.html#informacion_general)
  - INEGI, (2019), *Datos que revelan que en 2018 se registraron 35 mil 964 homicidios*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>
  - INEGI, *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 y Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018*, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/>
  - INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2019)*, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf)
  - INEGI, *Incidencia delictiva*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/incidencia/>
  - INEGI, *Empleo y Ocupación*, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>
  - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES, BELISARIO DOMÍNGUEZ (2014), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una Guía conceptual*, Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33063.pdf> ,
- INSTITUTO MORA (2018), *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, disponible en: [https://www.institutomora.edu.mx/real\\_mexcaribe/Shared%20Documents/Presentaci%C3%B3n%20PNPSVD%20IM%\(14082018\).PPTX](https://www.institutomora.edu.mx/real_mexcaribe/Shared%20Documents/Presentaci%C3%B3n%20PNPSVD%20IM%(14082018).PPTX)
- LICEA Dorantes Silvestre, (2018), *Repensando las políticas de prevención del delito. Una perspectiva Civilizatoria con Implicaciones en Política Pública*, disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/336881408>
  - MERCOPS, *Modelo de Implementación del subsidio del PRONAPRED en el marco del PNPSVD*, disponible en: [http://www.mercops.org/Vigentes/234.Modelo\\_implementacion.pdf](http://www.mercops.org/Vigentes/234.Modelo_implementacion.pdf)
  - MÉXICO EVALÚA (2015), *Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?*, disponible en: [http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion del delito mexico prioridades .pdf](http://mexicosos.org/descargas/dossier/estudios/prevencion_del_delito_mexico_prioridades.pdf)



- MÉXICO EVALUA (2018), *Rediseñar la estrategia de seguridad pública desde lo local*, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/rediseñar-la-estrategia-seguridad-publica-lo-local/>
- MÉXICO EVALUA, (2013), *¿Dónde quedó la evidencia?*, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/prevencion-del-delito-en-mexico-donde-queda-la-evidencia-mexico-evalua/>
- MÉXICO EVALUA, (2018), *Infografía para debatir Seguridad Pública*, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/datos-debatir-seguridad-pública/>
- MÉXICO EVALUA, *Foro Internacional de Prevención del Delito: Revisión de objetivos del Programa Nacional para la Prevención de la Violencia: ¿Cómo vamos rumbo al 2018?*, disponible en: [http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2016/03/PRONAPRED\\_PNUD\\_vf3-sin-notas.compressed.pdf](http://mexicoevalua.org/prevencion/wp-content/uploads/2016/03/PRONAPRED_PNUD_vf3-sin-notas.compressed.pdf)
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2013), *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres*, disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98821/WHO\\_RHR\\_12.37\\_spa.pdf;jsessionid=4620057A301BFD5D6CBCF27C1BF06439?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/98821/WHO_RHR_12.37_spa.pdf;jsessionid=4620057A301BFD5D6CBCF27C1BF06439?sequence=1)
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Maltrato a menores*, disponible en: [https://www.who.int/topics/child\\_abuse/es](https://www.who.int/topics/child_abuse/es)
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD MÉXICO, (2006), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud. México*, Disponible en: [https://www.paho.org/mex/index.php?option=com\\_docman&view=document&layout=default&alias=110-informe-nacional-de-violencia-y-salud-&category\\_slug=ops-oms-mexico&itemid=493](https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_docman&view=document&layout=default&alias=110-informe-nacional-de-violencia-y-salud-&category_slug=ops-oms-mexico&itemid=493)
- OXFAM MEXICO, por ESQUIVEL, Gerardo (2015), *Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*, Disponible en: [https://www.oxfamexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema\\_informe.pdf](https://www.oxfamexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf)
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2006-2012), Disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf> .
- REVISTA LATINOAMERICANA DE SEGURIDAD CIUDADANA (2012), *Reformas del sistema de seguridad pública en México (2006-2011)*. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/285233208\\_Reformas\\_del\\_sistema\\_nacional\\_de\\_seguridad\\_publica\\_en\\_Mexico/link/568865d208ae1e63f1f74075/download](https://www.researchgate.net/publication/285233208_Reformas_del_sistema_nacional_de_seguridad_publica_en_Mexico/link/568865d208ae1e63f1f74075/download)
- RODRÍGUEZ, Graciela, *Violencia Social*, en: Graciela Muñoz/*Violencia Social*/México, D.F: UNAM, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 2002, disponible en: <https://biblio-jurídicas-unam.mx:2443/bjv/detalle-libro/359-violencia-social>

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2016), *Manual de Operación de los Centros de Operación PRONAPRED*, Disponible en: [https://www.academia.edu/42992566/Manual de Operaci%C3%B3n de los Centros PRONAPRED](https://www.academia.edu/42992566/Manual_de_Operaci%C3%B3n_de_los_Centros_PRONAPRED)
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2018), *Informes de la Comisión Permanente de Prevención del delito y participación ciudadana*, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/informes-de-la-comision-permanente-de-prevencion-del-delito-y-participacion-ciudadana?state=published>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, (2005), *Incidencia delictiva del fuero común 2005*, disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun?idiom=es> ,
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, citado en Alan Christopher López Fabían, *Política de Prevención del Delito en México: Una aproximación desde la Seguridad Ciudadana*, tesis de titulación, CIDE, Pág. 52
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018*, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/262375/17ps\\_procuracion\\_justicia.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/262375/17ps_procuracion_justicia.pdf)
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (2006), *Programa Sectorial de la Defensa Nacional (2007-2012)*, disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (2012), *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*, disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/rendiciondecuentas.pdf>
- SECRETARÍA DE MARINA (2012), *Informe de rendición de cuentas 2006-2012. Etapa 2*. Disponible en: <https://transparencia.semar.gob.mx/rendicion-cuentas.html>
- SECRETARÍA DE MARINA, (2006), *Plan Sectorial de Marina 2007-2011*.
- SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Centro de Documentación, Información y Análisis (*Proceso Legislativo 2008*), disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2018), *Estadísticas nacionales de llamadas de emergencia al número único 9-1-1*, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294173/Estadistica Nacional 911 DIC2017 VF 300118.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294173/Estadistica_Nacional_911_DIC2017_VF_300118.pdf)
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2011), *Informe de la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173840/INFORME DE LA COMISION PERMANENTE DE PREVENCION DEL DELITO Y PARTICIPACION CIUDADANA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173840/INFORME_DE_LA_COMISION_PERMANENTE_DE_PREVENCION_DEL_DELITO_Y_PARTICIPACION_CIUDADANA.pdf)

- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2012), *Informe de labores al 28 de febrero 2012, de la Comisión Permanente de Certificación y Acreditación*, Disponible en: <http://policiaestatalacreditable.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/888/1/images/Comision Permanente de Certificacion y Acreditacion.pdf>
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2010), *Lineamientos Generales de Operación*, disponible en: [www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx)
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2012), *XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5269841&fecha=24/09/2012](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5269841&fecha=24/09/2012)
- SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (2018), *Seguimiento de Acuerdos aprobados en el periodo de sesiones de diciembre 2012 a diciembre 2017*, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416433/Seguimiento de Acuerdos CNS P Sesiones Dic 2012 Dic 2017 29.11.18 .pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/416433/Seguimiento_de_Acuerdos_CNS_P_Sesiones_Dic_2012_Dic_2017_29.11.18_.pdf)
- SNIEG (2018), Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos para Fines Estadísticos, aprobada el 22 de octubre de 2018.
- SOTO, Morales, Carlos Alfredo (2011), *Amparo 639/2011 "Inconstitucionalidad del polígrafo*, disponible en: [https://www.academia.edu/11560055/Inconstitucionalidad del pol%C3%ADgrafo](https://www.academia.edu/11560055/Inconstitucionalidad_del_pol%C3%ADgrafo)
- VARGAS, Leticia, (2001), *Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años*, Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/131-las-reformas-penales-de-los-ultimos-anos-en-mexico-1995-2000>
- VIDAURRI Aréchiga Manuel, (2016) *Bases Generales de criminología y política criminal*, Editorial Oxford, disponible en: Biblioteca Virtual Oxford Derecho.

## ANEXO

### **Anexo. Protocolo de Investigación.**

El Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED)

- Pregunta

¿Cómo funcionó el Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) durante el periodo 2013-2018 y que resultados tuvo?

- Hipótesis

1-. El Programa Nacional de Prevención del Delito, funcionó con base en la implementación y seguimiento de proyectos integrales focalizando a los municipios y delegaciones de mayor índice delictivo en el país.

2-. El Programa Nacional de Prevención del Delito, disminuyó el índice delictivo en los municipios focalizados, pero no redujo el índice delictivo a nivel nacional.

- Objetivo General

Estudiar y conocer el funcionamiento y resultados del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED) que se convirtió en el 2014 en Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia (PNPSVD) durante el periodo (2013-2018).

- Objetivos Específicos

1. Conocer el funcionamiento del Programa Nacional de Prevención del delito y del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia.
2. Analizar el presupuesto asignado a los programas en el periodo 2013-2018
3. Determinar en que se basaron para la focalización de municipios y entidades
4. federativas, que fueron atendidos por los programas.

5. Conocer los criterios de priorización de delitos que abarcaron los programas.
6. Analizar los resultados que se lograron, con la implementación de los programas.
7. Encontrar los problemas que tuvo el diseño y la implementación.

- Justificación

La Seguridad Pública en México, juega un papel importante en la prevención de la delincuencia y violencia que existe en el país, sin embargo la falta de resultados concretos aumenta la incertidumbre de saber si están funcionando correctamente las leyes y los programas que se implementan.

No obstante la motivación principal por querer estudiar y analizar estos programas que en el sexenio anterior influyeron en la prevención del delito en la sociedad, es porque un estudioso de Política y Gestión Social también debe de interesarse por el estudio de temas de seguridad, así como entender qué impide que los actos de violencia y delincuencia no disminuyan y que al contrario exista un aumento de la inseguridad.

## ÍNDICE

### **Capítulo 1. La Teoría de la Violencia Multifactorial y la crisis de seguridad en México (2006-2012)**

1. La Violencia Multifactorial
2. La Guerra contra el Narcotráfico
3. Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal

### **Capítulo 2. El Consejo Nacional de Seguridad Pública**

1. Surgimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública
2. El CNSP en el sexenio de Felipe Calderón
3. El CNSP en el sexenio de Enrique Peña Nieto

### **Capítulo 3. El Programa Nacional De Prevención Del Delito**

1. Implementación y funcionamiento del Programa
2. Presupuesto otorgado al Programa

3. Priorización de Delitos

4. Implementación de Proyectos Sociales

#### **Capítulo 4. Análisis Del Programa Nacional De Prevención Del Delito (2013-2018)**

1. Análisis del diseño y planeación del Programa
2. Análisis de los Resultado

Conclusiones

#### **BIBLIOGRAFÍA**

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, 2014, *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia*, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5343087](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5343087)

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**, 2014, *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del delito*, disponible en: [https://parquesalegres.org/wp-content/uploads/2016/11/ROP\\_PRONAPRED.pdf](https://parquesalegres.org/wp-content/uploads/2016/11/ROP_PRONAPRED.pdf)

**SECRETARIA DE GOBERNACIÓN**, Modelo homólogo de operación y funcionamiento de Centros Estatales de Prevención Social.

**MÉXICO NOS MUEVE LA PAZ**, Modelo de implementación del subsidio PRONAPRED en el marco del PNPSVD.

**ALICIA GARCÍA SOLÍS**, Feria por la paz y seguridad.