DELITOS DE ALTO IMPACTO EN MÉXICO

En el marco de la reforma penal, evaluación del desempeño del Ministerio Público en el combate contra el secuestro y estudio analítico de cifras oficiales sobre extorsión

icesi
instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

MAYO 2011

"Este estudio ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América."

“Lo que no se mide no se conoce,
lo que no se conoce no se puede resolver”

ICESI
instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

DELITOS DE ALTO IMPACTO EN MÉXICO

En el marco de la reforma penal, evaluación del desempeño del Ministerio Público en el combate contra el secuestro y estudio analítico de cifras oficiales sobre extorsión

- Una perspectiva nueva para el estudio del secuestro
- Medidas a corto, mediano y largo plazo para enfrentar el secuestro
- Líneas generales para un programa de capacitación de los integrantes de las unidades especializadas contra el secuestro

ICESI
instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

MAYO 2011

AUTORES

José Antonio Aguilar

Verónica Navarro

Paola Lizbeth Galindo

ICESI

Luis de la Barreda, Director General

Cecilia Sayeg, Directora de Operación

Catalina Palmer, Coordinadora de Estadística y Encuestas

ASAMBLEA DE ASOCIADOS

María de Lourdes Dieck, Rectora de Escuelas Nacionales de Posgrado del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Gerardo Gutiérrez Candiani, Presidente de COPARMEX

José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México

Federico Reyes Heroles, Presidente del Consejo Directivo de la Fundación Este País

Mario Sánchez Ruiz, Presidente del Consejo Coordinador Empresarial

CONSEJO TÉCNICO ASESOR

Guadalupe Espinosa, Fundación Este País

Dora Elvira García, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey

Ignacio Méndez Ramírez, Universidad Nacional Autónoma de México

Luis Miguel Pando Leyva, Consejo Coordinador Empresarial

Francisco Reyes, COPARMEX

Contenido

ANTECEDENTES 9

El Ministerio Público y sus auxiliares 9

Otros datos interesantes relacionados con la ineficacia del sistema penal para perseguir el delito 9

INTRODUCCIÓN 12

OBJETIVOS DEL ESTUDIO 14

1. Objetivos generales 14
2. Objetivos específicos 14

I. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL COMBATE CONTRA EL DELITO DE SECUESTRO. 2007-2010 15

1. Metodología para la evaluación del desempeño de las procuradurías de justicia locales en el combate al secuestro: Modelo propuesto 15
   - 1.1 Unidad de análisis
   - 1.2 Categorías | Variables
   - 1.3 El modelo matemático y la calificación de efectividad en el combate al secuestro asignada a cada entidad federativa
2. Resultados de la evaluación del desempeño 16
   - 2.1 Calificación numérica del desempeño en el combate al secuestro por entidad federativa
   - 2.2 Calificación cualitativa del desempeño en el combate al secuestro por entidad federativa
   - 2.3 Mapas según IDEFS
3. Incidencia 20
4. Discrepancias entre las cifras oficiales proporcionadas al ICESI por las procuradurías (18 de las 32) y las cifras que publica el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) 21

II. LA PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS DE SECUESTRO Y EXTORSIÓN EN EL PERÍODO 2007-2010 EN EL MARCO DE LA REFORMA PENAL Y DE SEGURIDAD PÚBLICA 23

1. Antecedentes 23
2. Ejes de la reforma 23
3. Los efectos de los avances de la reforma en la eficacia de las procuradurías para perseguir el secuestro y la extorsión 23
4. Metodología 24
5. Recolección de datos 24
6. Avances de la reforma 25
7. Alcances del estudio 26
8. Secuestro 26
   - 8.1 La cifra negra
   - 8.2 Comportamiento de las denuncias
   - 8.3 Tasas de crecimiento de las averiguaciones previas iniciadas
   - 8.4 Interpretaciones posibles
   - 8.5 Tasas de averiguaciones previas consignadas
   - 8.6 La eficiencia del combate al delito de secuestro en el período 2008-2010
   - 8.7 Causas posibles de que la tasa de consignaciones en el delito de secuestro sea más alta que en otros delitos
9. Extorsión 39
   - 9.1 Antecedentes
   - 9.2 Nuestro estudio exploratorio
   - 9.3 La cifra negra

9.4 La denuncia del delito de secuestro

9.5 Averiguaciones previas por extorsión. 2007-2010

9.6 La eficacia en la persecución del delito de extorsión y los avances en la reforma penal y de seguridad pública

III. LINEAMIENTOS PARA UN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LAS POLICÍAS DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE SECUESTRO 47

1. Nota preliminar 47
2. El desastre 47
3. Lo que no se estudia 47
4. El estudio sistémico del secuestro 48
5. Reordenamiento de los esfuerzos actuales 48
6. Las causas inmediatas más evidentes 48
7. La causa estructural más evidente 49
8. Propuestas 50

8.1 El programa nacional y los programas locales contra el secuestro

8.2 La agencia nacional y las agencias locales contra el secuestro

9. Líneas generales de un programa de capacitación 51

9.1 Los programas maestros de capacitación. Los planes y los programas específicos de los cursos de capacitación

9.2 Las líneas generales de los programas maestros de capacitación

9.3 Programas de capacitación para servidores públicos y personal policial no integrante de las agencias contra el secuestro

10. Algunas fuentes de ayuda 53
11. Medidas contra el secuestro 53

11.1 Para ensayarse inmediatamente

11.2 Medidas en tres fases

CONCLUSIONES 56

APÉNDICE METODOLÓGICO 1. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA EN EL COMBATE AL DELITO DE SECUESTRO. 2007-2010 58

APÉNDICE METODOLÓGICO 2. GUÍA Y MATRIZ PARA RECOPILAR INFORMACIÓN DE GABINETE SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 99

FUENTES DE INFORMACIÓN 109

ANTECEDENTES

Actualmente, en nuestro país existen pocos datos empíricos sobre el seguimiento y los resultados de los procedimientos penales, en general, y sobre los relativos a secuestro y extorsión en particular.

Dicho vacío estadístico, paradójicamente, ante un problema de gran relevancia social como es la seguridad pública, nos impide evaluar al Estado mexicano en la atención a su deber constitucional más importante.

Este es el propósito de esta investigación: Conocer la calidad (efectividad) de la función de las procuradurías de justicia locales del país para investigar y perseguir los delitos de secuestro y extorsión, específicamente, a través del desempeño de sus agentes del Ministerio Público y sus auxiliares.

El Ministerio Públicos y sus auxiliares

La dinámica del proceso penal mexicano engloba varias etapas que, a su vez, involucran a diferentes actores (agentes del Ministerio Público, órganos jurisdiccionales, víctimas, ofendidos e inculpados).

En nuestro país, la investigación y persecución de un delito generalmente no comienzan cuando la autoridad tiene noticia que se ha cometido un hecho tipificado como delito por la ley penal, porque las averiguaciones previas iniciadas 'de oficio', son mínimas. Por ende, en las procuradurías, en la mayoría de los casos, esas funciones del Ministerio Público se inician cuando la víctima lo denuncia o el presunto delincuente es capturado en flagrancia.

De acuerdo con un estudio realizado por Guillermo Zepeda L.[1], en el 40 por ciento de las averiguaciones previas que se consignan con detenido, el inculpado fue detenido en flagrancia.

Otro estudio realizado por el CIDE[2] revela que en los reclusorios del Distrito Federal, del total de presuntos responsables detenidos, el 82 por ciento lo fueron dentro de los 30 días posteriores a la comisión del delito, y un porcentaje alto de ellos, el 57 por ciento, lo fue en las primeras horas de haber cometido el delito, es decir, en flagrancia o cuasiflagrancia.

En nuestro país, actualmente de cada 100 delitos denunciados, sólo el 6 por ciento[3] (otros estudios sugieren que el porcentaje podría alcanzar hasta el 17 por ciento) de los presuntos responsables son presentados ante los órganos judiciales.

Del mismo total de delitos denunciados, los inculpados hallados responsables son una minoría del 1.3 por ciento, cifra que nos lleva a cuestionar hondamente la efectividad de nuestro sistema de procuración de justicia, que tiene casi nulas probabilidades de poner a disposición de un juez a las personas que cometen delito (1.7 por ciento de probabilidades). De acuerdo con esos datos podría decirse que en nuestro país existe impunidad casi absoluta.

Otros datos interesantes relacionados con la ineficacia del sistema penal para perseguir el delito

De las denuncias iniciadas en el país, sólo en el 10 por ciento de los casos se dictan órdenes de aprehensión,

y de éstas, sólo se ejecutan el 50 por ciento (según datos de la Secretaría de Gobernación). Cada policía ejecuta 3 órdenes de aprehensión en promedio al año, es decir, requiere de cuatro meses para ejecutar una orden de aprehensión.

El estudio del CIDE[4] avala la hipótesis de que las averiguaciones previas que no rinden frutos antes de un año de haber sido iniciadas, difícilmente serán concluidas de manera satisfactoria.

En todo el país, del total de sentencias que se consiguen, el 85 por ciento son condenatorias. En el Distrito Federal esta tasa es más alta: alcanza el 92 por ciento.

En suma, en nuestro país la gran mayoría de las averiguaciones previas consignadas termina con sentencia condenatoria (8 de cada 10 en el país y 9 de cada 10 en el Distrito Federal).

Con base en lo anterior, en esta investigación nos planteamos lo siguiente: ¿Cuál es el desempeño de las procuradurías en la persecución de los delitos de secuestro y extorsión? ¿Es igual, mejor o peor que para otros delitos? ¿En qué entidades trabajan mejor el Ministerio Público y sus auxiliares en el combate a esos ilícitos? ¿Ha existido un cambio favorable o desfavorable en su combate en el período estudiado y por entidad federativa?

Algunos estudios han precisado que la procuración de justicia persigue de manera más eficaz el secuestro, que otros delitos. Nos interesa verificar esta hipóstesis y ver si los datos obtenidos para el periodo 2007-2010 la sostienen o la rechazan. También nos interesa estimar con mayor precisión cuáles son los niveles de efectividad en el combate al secuestro por entidad federativa.

Para el delito de extorsión existe poca información relacionada con el grado de efectividad con que las procuradurías persiguen este delito. Sin embargo, como punto de partida podemos asumir que este delito se persigue en menor grado que otros delitos en el país. El modus operandi propio de este ilícito genera que la víctima sienta mucho miedo y tema represalias, aunado a esto que en muchos casos las autoridades están involucradas en la comisión de este delito, lo que genera en la víctima una sensación de mayor vulnerabilidad y completo desamparo. Estudios recientes apuntan que, por esta razón principal, entre otras, la cifra negra para este delito es considerable.

Para evaluar el desempeño de las procuradurías nos preguntamos en esta investigación, en relación con la labor del MP y de sus auxiliares:

¿Cuántos delitos de secuestro y extorsión fueron denunciados ante la autoridad? ¿Qué proporción alcanza la cifra negra? ¿Cuántas averiguaciones fueron proseguidas? ¿A cuántos presuntos responsables de estos delitos se les detuvo? ¿A cuántos se les liberó? ¿A cuántos se les consignó? ¿Cuántas órdenes de aprehensión se cumplieron?, ¿Cuántos autos de formal prisión se dictaron? ¿Cuántas sentencias condenatorias se dictaron?

A partir de las respuestas, mediante un modelo matemático construido ex profeso, se asigna a las procuradurías de cada entidad federativa una calificación de 0 a 10 por su calidad en el desempeño en el combate al secuestro. Luego, tomamos un indicador: el núme-

ro de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas y lo relacionamos con el grado de avance en la implementación de la reforma penal en cada entidad federativa para tratar de determinar si dicho grado de avance ha tenido o no influencia en el combate de dichos delitos.

1 Guillermo Zepeda Lecuona, Crimen sin castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México, Ed. Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A. C., México, 2004.
2 Ana Laura Magaloni, El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), en Col. "Documentos de Trabajo", Núm. 42, México, diciembre de 2009, 44 pp., versión electrónica disponible en:
‹‹http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2042.pdf››
3 Estimación del ICESI con base en datos oficiales.
4 Idem.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio se compone de tres partes principales: 1) La evaluación del desempeño de las procuradurías de justicia en el combate al delito de secuestro durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010; 2) La influencia de la reforma penal de 2008 respecto de los delitos de secuestro y extorsión, y 3) El panorama y las expectativas generales respecto del delito de secuestro. En esta última parte se proponen nuevas ideas sobre el estudio y el combate al secuestro —aplicables acaso, con los debidos ajustes, al delito de extorsión y a todos los demás delitos—.

Las dos primeras partes del estudio se basan en la información proporcionada directamente al ICESI por las procuradurías de justicia de las entidades federativas, con base en unas cédulas (Anexo No. 1 del Apéndice metodológico 1) desarrolladas ex profeso para recabar datos que permitan evaluar la eficacia y la eficiencia de las procuradurías generales de justicia en torno a la lucha contra el secuestro. Infortunadamente, sólo estuvieron dispuestas a colaborar 18 procuradurías de las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

Sin embargo, ninguna de esas procuradurías nos proporcionó información completa ni estructurada sobre los cuatro periodos anuales que comprendió el estudio (2007, 2008, 2009 y 2010), con base en la cédula mencionada. Tres de ellas, las de Guerrero, Hidalgo y Puebla, se negaron a colaborar. Hubo procuradurías que sencillamente no contaban con registros sobre secuestro ni extorsión o los tenían pero no estructurados. De dichos obstáculos proceden los huecos del estudio.

Como se precisa más adelante, la información completa incluye todas las acciones relevantes del Ministerio Público desde que se formula la denuncia hasta la obtención de la sentencia judicial, los efectos de dichas acciones respecto de la víctima y su patrimonio, y la intervención de policías o expolicías en la perpetración del secuestro. La información está estructurada cuando hay cifras precisas y congruentes para cada uno de los rubros señalados. Fue necesario un arduo trabajo de aclaraciones y precisiones con los enlaces de las procuradurías para limpiar la información lo mejor posible.

La calificación asignada a las procuradurías que proporcionaron información suficiente para ello, se asignó mediante la aplicación de un modelo basado en categorías y variables de desempeño ponderadas conforme a valores asignados por un equipo de expertas —la Dra. Alicia Azzolini de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Dra. Julia Flores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Dra. Ana Laura Magaloni del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)—.

Dicho modelo fue diseñado originalmente para el estudio previo que sobre el mismo tema hizo el ICESI (Cuaderno 7. Evaluación del desempeño en el combate contra el delito de secuestro. 2007-2009)[5] pero que aquí resulta aplicable porque se trata de los mismos parámetros.

Debe aclararse que no hay manera de verificar la confiabilidad de las cifras que proporcionaron las procuradurías, pero todas ellas fueron entregadas por los servidores públicos designados para tal efecto como enlaces por el Procurador de la entidad federativa correspondiente.

5 El cuaderno se puede consultar en:
‹‹http://www.icesi.org.mx/publicaciones/cuadernos/cuaderno_7.asp››

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

1. Objetivos generales

a) Evaluar el desempeño de las 32 procuradurías de justicia de las entidades federativas en el combate contra el secuestro en el periodo 2007-2010;

b) Evaluar el efecto de la reforma penal en las manifestaciones de los delitos de secuestro y extorsión;

c) Plantear una nueva estrategia para el estudio y el combate del secuestro.

2. Objetivos específicos

a) Asignar una calificación al desempeño contra el secuestro a cada una de las procuradurías que proporcionaron información suficiente para ello;

b) Establecer en las entidades federativas que participaron en el estudio el efecto que haya tenido la reforma penal sobre el combate al secuestro y sobre las cifras de extorsión;

c) Proponer una nueva perspectiva para el estudio del secuestro como fenómeno social y medidas para enfrentarlo a corto, mediano y largo plazo, y

d) Formular líneas generales para un programa de capacitación al Ministerio Público y policías de investigación en materia de secuestro.

I. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL COMBATE CONTRA EL DELITO DE SECUESTRO 2007-2010.

1. Metodología para la evaluación del desempeño de las procuradurías de justicia locales en el combate al secuestro: Modelo propuesto

1.1 Unidad de análisis

La unidad genérica de análisis es la actividad del Ministerio Público —institucionalizado en las procuradurías de justicia— en la persecución del delito de secuestro.

1.2 Categorías y variables

Para un análisis preciso, la actividad del Ministerio Público se desglosa en las categorías y variables que la componen, señaladas en el cuadro siguiente:

CATEGORÍAS	VARIABLES
I. Incidencia oficial	a) Incidencia relativa de casos de secuestro con averiguación previa.
II. MP: Intervención inicial	a) Manera en que se inicia la averiguación previa. b) Contacto con los secuestradores.
IV. MP: Persecución del delito.	a) Casos en que hubo al menos un detenido. b) Casos en que hubo al menos un consignado. c) Órdenes de aprehensión cumplidas. d) Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión. e) Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria.
IX. Desenlace respecto de la víctima.	a) Casos en los que la víctima conservó la vida.
X. Reparación del daño.	a) Casos en que se pagó rescate. b) Monto total de los rescates pagados. c) Monto recuperado de los rescates pagados.
XIII. Involucramiento de miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas	a) Casos de secuestro con policías o expolicías involucrados.

1.3 El modelo matemático y la calificación de efectividad en el combate al secuestro asignada a cada entidad federativa

Mediante un modelo matemático, se asignó un valor ponderado a cada variable de la actividad del Ministerio Público en la persecución del delito de secuestro. A partir de las respuestas al cuestionario dadas por cada procuraduría, se asignó a cada variable la calificación correspondiente y, mediante sumatoria, se obtuvo la calificación total obtenida por cada una de las procuradurías en una escala de 0 (cero) a (10), dividida en cinco niveles de desempeño: MUY MALO (0 a 1.99), MALO (2 a 3.99), REGULAR (4 a 5.99), BUENO (6 a 7.99) y MUY BUENO (8 a 10).

Cuando alguna procuraduría no proporcionó información sobre una categoría y/o variable, se asignó a ésta el valor "cero", de manera que la omisión de información incidió negativamente en la calificación del desempeño.

Las cédulas, el modelo y los mecanismos de evaluación se encuentran en el apéndice metodológico 1.

2. Resultados

2.1 Calificación numérica del desempeño en el combate al secuestro por entidad federativa

Índice de desempeño de las entidades federativas contra el secuestro (IDEFS). Resumen/Calificaciones.

ENTIDAD	2007	2008	2009	2010	PROMEDIO
Aguascalientes	1.17	5.14	5.18	4.23	3.93
Baja California*					
Baja California Sur	3.93	4.78	6.14	6.66	5.37
Campeche	9.54	9.17	3.87	6.99	7.39
Chiapas	5.38	4.71	7.26	6.85	6.05
Chihuahua	6.19	6.34	5.62	5.71	5.96
Coahuila	3.92	3.72	3.96	4.14	3.935
Distrito Federal	3.36	3.35	3.35	3.83	3.47
Guanajuato	2.90	1.90	1.14	1.35	1.82
México**				5.54	
Nayarit	4.38	4.69	3.98	2.10	3.78
Quintana Roo	2.32	1.75	3.97	2.14	2.54
San Luis Potosí***			5.66	4.45	
Sinaloa	6.51	4.53	4.24	3.65	4.73
Sonora	7.58	7.11	8.10	6.65	7.36
Tabasco	3.44	5.81	5.36	5.73	5.08
Tamaulipas****				3.60	
Yucatán*****		3.38			

Notas: Baja California* sólo proporcionó información sobre incidencia total, por ello no fue posible evaluarla en ningún período. Estado de México** sólo proporcionó información para 2010; San Luis Potosí*** no proporcionó información ni para 2007 ni para 2008, aduciendo que en esos períodos todavía no existía la unidad especializada, y la incidencia que figura para Tamaulipas**** en 2010, realmente es la que corresponde al período del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2010, porque esa Procuraduría entregó la información agregada para los cuatro períodos anuales que abarca este estudio. Yucatán***** sólo fue evaluado en 2008 porque en el resto de los períodos anuales no inició averiguaciones previas por secuestro.

Índice de desempeño de las entidades federativas contra el secuestro (IDEFS).

Resultados de la evaluación

ENTIDAD	2007	DESEMPEÑO	2008	DESEMPEÑO	2009	DESEMPEÑO	2010	DESEMPEÑO	PROMEDIO
Aguascalientes	1.17	Muy malo	5.14	Regular	5.18	Regular	4.23	Regular	3.93
Baja California*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Baja California Sur	3.93	Malo	4.78	Regular	6.14	Bueno	6.66	Bueno	5.37
Campeche	9.54	Muy bueno	9.17	Muy bueno	3.87	Malo	6.99	Bueno	7.39
Chiapas	5.38	Regular	4.71	Regular	7.26	Bueno	6.85	Bueno	6.05
Chihuahua	6.19	Bueno	6.34	Bueno	5.62	Regular	5.71	Regular	5.96
Coahuila	3.92	Malo	3.72	Malo	3.96	Malo	4.14	Regular	3.935
Distrito Federal	3.36	Malo	3.35	Malo	3.35	Malo	3.83	Malo	3.47
Guanajuato	2.90	Malo	1.90	Muy malo	1.14	Muy malo	1.35	Muy malo	1.82
México**	-	-	-	-	-	-	5.54	Regular	-
Nayarit	4.38	Regular	4.69	Regular	3.98	Malo	2.1	Malo	3.78
Quintana Roo	2.32	Malo	1.75	Muy malo	3.97	Malo	2.14	Malo	2.54
San Luis Potosí***	-	-	-	-	5.66	Regular	4.45	Regular	-
Sinaloa	6.51	Bueno	4.53	Regular	4.24	Regular	3.65	Malo	4.73
Sonora	7.58	Bueno	7.11	Bueno	8.10	Muy bueno	6.65	Bueno	7.36
Tabasco	3.44	Malo	5.81	Regular	5.36	Regular	5.73	Regular	5.08
Tamaulipas****	-	-	-	-	-	-	3.6	Malo	-
Yucatán*****	-	-	3.38	Malo	-	-	-	-	-

CALIFICACIÓN/CATEGORÍAS

CALIFICACIÓN	CATEGORÍAS
8 a 10	Muy bueno
6 a 7.99	Bueno
4 a 5.99	Regular
2 a 3.99	Malo
0 a 1.99	Muy malo
No hay información	-

Notas: Baja California* sólo proporcionó información sobre incidencia total, por ello no fue posible evaluarla en ningún período. Estado de México** sólo proporcionó información para 2010. San Luis Potosí*** no proporcionó información ni para 2007 ni para 2008, aduciendo que en esos períodos todavía no existía la unidad especializada. La incidencia que figura para Tamaulipas**** en 2010, realmente es la que corresponde al período del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2010, porque esa Procuraduría entregó la información agregada para los cuatro períodos anuales que abarca este estudio. Yucatán***** sólo fue evaluado en 2008, porque en el resto de los períodos anuales no inició averiguaciones previas por secuestro. La incidencia de las procuradurías de las entidades federativas de: Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora, corresponde sólo al primer semestre de 2010; la de Sinaloa es con corte al 24/12/2010; la de Yucatán es con corte al 16/12/2010, mientras que la del resto de las procuradurías es para el período anual total.

De las tablas de calificación del desempeño en el combate al secuestro se desprende lo siguiente:

a) Solamente Campeche en 2007 (9.54) y 2008 (9.17), y Sonora en 2009 (8.10) tuvieron desempeño "muy bueno" en el combate al secuestro;

b) Guanajuato tuvo un desempeño "muy malo" durante los últimos tres años: 2008 (1.90), 2009 (1.14) y 2010 (1.35); Aguascalientes en 2007 (1.17) y Quintana Roo, en 2008 (1.75);

c) En 2007 se evaluó a trece procuradurías. Tres de ellas (23 por ciento) tuvieron un desempeño "bueno": Chihuahua (6.19), Sinaloa (6.51) y Sonora (7.58); dos (15 por ciento), lo tuvieron "regular": Chiapas (5.38) y Nayarit (4.38); seis (46 por ciento), "malo": Baja California Sur (3.93), Coahuila (3.92), Distrito Federal (3.36), Guanajuato (2.90), Quintana Roo (2.32) y Tabasco (3.34), y una (8 por ciento), "muy malo": Aguascalientes (1.17). La calificación más alta (9.54) correspondió a Campeche, la intermedia (3.93) a Baja California Sur y la más baja (1.17) a Aguascalientes. El promedio de calificación (60.62 ÷ 13) para este año fue de 4.66 equivalente a "regular";

d) 14 procuradurías fueron evaluadas en 2008. Dos (14 por ciento) tuvieron desempeño "bueno": Chihuahua (6.34) y Sonora (7.11); cinco (43 por ciento), "regular": Baja California Sur (4.78), Chiapas (4.71), Nayarit (4.69), Sinaloa (4.53) y Tabasco (5.81); tres (21 por ciento), "malo": Coahuila (3.72), Distrito Federal (3.35) y Yucatán (3.38), y dos lo tuvieron "muy malo": Guanajuato (1.90) y Quintana Roo (1.75). La calificación más alta (9.17) correspondió nuevamente a Campeche, las intermedias a Nayarit (4.69) y Chiapas (4.71) y la más baja (1.75) a Quintana Roo. El promedio de calificación (66.38 ÷ 14) para este año fue de 4.74 equivalente a "regular";

e) También 14 procuradurías fueron evaluadas en 2009. Dos (14 por ciento) resultaron con desempeño "bueno": Baja California Sur (6.14) y Chiapas (7.26); cinco (36 por ciento), "regular": Aguascalientes (5.18), Chihuahua (5.62), San Luis Potosí (5.66), Sinaloa (4.24) y Tabasco (5.36); otras cinco (36 por ciento), "malo": Campeche (3.87), Coahuila (3.96), Distrito Federal (3.35), Nayarit (3.98) y Quintana Roo (3.97), y una (7 por ciento), "muy malo": Guanajuato (1.14). La calificación más alta (8.10) correspondió a Sonora, las intermedias a Sinaloa (4.24) y Aguascalientes (5.18) y la más baja (1.14) a Guanajuato. El promedio de calificación (67.83 ÷ 14) para este año fue de 4.845 —el más alto de los cuatro periodos estudiados— equivalente a "regular";

f) 16 procuradurías fueron evaluadas en 2010. Cuatro (25 por ciento) tuvieron desempeño “bueno”: Baja California Sur (6.66), Campeche (6.99), Chiapas (6.85) y Sonora (6.65); seis (37.5 por ciento), “regular”: Aguascalientes (4.23), Chihuahua (5.71), Coahuila (4.14) México (5.54), San Luis Potosí (4.45) y Tabasco (5.53); cinco (31 por ciento), “malo”: Distrito Federal (3.83), Nayarit (2.1), Quintana Roo (2.14), Sinaloa (3.65) y Tamaulipas, y “muy malo”, una (6 por ciento): Guanajuato (1.35). La calificación más alta (6.99) correspondió por tercera ocasión a Campeche, las intermedias a Aguascalientes (4.23) y San Luis Potosí (4.45) y la más baja por segunda ocasión a Guanajuato (1.35). El promedio de calificación (73.62 ÷ 16) para este año fue de 4.6 —el más bajo de los cuatro periodos estudiados— equivalente a “regular”;

g) La calificación promedio más alta para los cuatro periodos estudiados correspondió a Campeche con 7.39 equivalente a un desempeño "bueno", y la más baja a Guanajuato con 1.82 equivalente a un desempeño "muy malo". La calificación promedio intermedia correspondió a Sinaloa con 4.73 equivalente a un desempeño "regular", y

h) Yucatán no tuvo denuncias por secuestro en 2007, 2009 y 2010. Aunque en 2008 tuvo un desempeño "malo" —no hubo avance significativo en la averiguación previa correspondiente— respecto de un solo caso de secuestro denunciado en ese año, la ausencia de secuestros en tres de los cuatro periodos estudiados confirmaría a ese Estado como uno de los más seguros del país. Y es definitivamente el que tuvo menos casos de secuestro (1) en los cuatro periodos estudiados.

Sin menoscabar el desempeño de Campeche, hay que aclarar que solamente tuvo cinco casos de secuestro en todo el período estudiado.

2.3 Mapas según IDEFS

Muy bueno | Bueno | Regular | Malo | Muy malo | No hay información

Año 2007

Año 2008

Año 2009

Año 2010

3. Incidencia absoluta por entidad federativa en los cuatro periodos anuales

De las dieciocho procuradurías de justicia locales que enviaron información y participaron en el estudio, se desprende que se iniciaron 1,880 averiguaciones previas de secuestros de 2007 a 2010. En la columna final de la siguiente tabla se puede observar el promedio de secuestros para el período de estudio por entidad federativa.

Incidencia absoluta por entidad federativa de los cuatro periodos anuales

ENTIDAD	2007	2008	2009	2010	TOTAL	PROMEDIO
Aguascalientes	5	18	15	5	43	10.8
Baja California	24	132	105	78	339	84.8
Baja California Sur	3	3	3	1	10	2.5
Campeche	1	1	1	2	5	1.3
Chiapas	15	9	18	22	64	16.0
Chihuahua	15	70	174	133	392	98.0
Coahuila	3	18	18	6	45	11.3
Distrito Federal	122	139	84	60	405	101.3
Guanajuato	9	7	70	53	139	34.8
México*	-	-	-	169	169	169.0
Nayarit	3	2	3	1	9	2.3
Quintana Roo	3	12	9	18	42	10.5
San Luis Potosí**	-	-	3	7	10	5.0
Sinaloa	17	14	20	18	69	17.3
Sonora	5	8	4	4	21	5.3
Tabasco	4	37	17	31	89	22.3
Tamaulipas***	-	-	-	28	28	28.0
Yucatán	0	1	0	0	1	1.0
			Incidencia absoluta total		**1880**	

Notas: Estado de México* sólo proporcionó información de secuestro para 2010; San Luis Potosí** no proporcionó información ni para 2007 ni para 2008, aduciendo que en esos períodos todavía no existía la unidad especializada y la incidencia que figura para Tamaulipas*** en 2010, realmente es la que corresponde al período del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2010, porque esa Procuraduría entregó la información agregada para los cuatro períodos anuales que abarca este estudio.

4. Discrepancias entre las cifras oficiales proporcionadas al ICESI por las procuradurías (18 de las 32) y las cifras que publica el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)

Como se aprecia en la tabla siguiente, hay discrepancias, a veces muy significativas, entre las cifras sobre secuestros denunciados que porporcionaron las procuradurías y las cifras que publica en su página el SNSP y que provienene a su vez de las mismas procuradurías de justicia locales.

ENTIDAD	2007			2008			2009			2010		
	ICESI	SNSP	DIF.	ICESI	SNSP	DIF.	ICESI	SNSP	DIF.	ICESI	SNSP	DIF.
Aguascalientes	5	17	-12	18	22	-4	15	16	-1	5	10	-5
Baja California	24	20	4	132	115	17	105	103	2	78	79	-1
Baja California Sur	3	0	3	3	5	-2	3	3	0	1	1	0
Campeche	1	3	-2	1	0	1	1	0	1	2	3	-1
Chiapas	15	15	0	9	9	0	18	18	0	22	25	-3
Chihuahua	15	13	2	70	120	-50	174	233	-59	133	132	1
Coahuila	3	2	1	18	5	13	18	17	1	6	84	-78
Distrito Federal	122	118	4	139	139	0	84	85	-1	60	60	0
Guanajuato	9	12	-3	7	14	-7	70	78	-8	53	59	-6
México										169	172	-3
Nayarit	3	3	0	2	3	-1	3	4	-1	1	1	0
Quintana Roo	3	7	-4	12	10	2	9	6	3	18	51	-33
San Luis Potosí							3	21	-18	7	11	-4
Sinaloa	17	15	2	14	12	2	20	1	19	18	13	5
Sonora	5	5	0	8	8	0	4	4	0	4	6	-2
Tabasco	4	10	-6	37	34	3	17	16	1	31	26	5
Tamaulipas										28	43	-15
Yucatán	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0

* Las celdas en tono azul indican los periodos respecto de los cuales no se recibió información.

En la primera columna de cada una de las secciones correspondientes a los cuatro años que comprendió el estudio se encuentran las cifras proporcionadas directamente al ICESI por las procuradurías. En la segunda columna, las cifras que recaba y publica el Sistema Nacional de Seguridad Pública en su página de Internet. Finalmente, en la tercera columna se anotan las diferencias de más o de menos.

Como se aprecia en la tabla anterior:

a) En 2007, 73 por ciento de las cifras no coinciden. Los casos extremos son Aguascalientes y Tabasco, en que las correspondientes procuradurías nos reportaron 5 y 4 casos, respectivamente, pero el SNSP publica 17 y 10;

b) Para 2008 la discrepancia aumenta a 80 por ciento: Los diferencias extremas son Baja California, Chihuahua, Coahuila y Guanajuato con 132, 70, 18 y 7 casos, respectivamente, según las procuradurías. Sin embargo, el SNSP registra paralelamente 115, ¡120!, 5 y 14;

c) Respecto de 2009, las diferencias alcanzan 75 por ciento, con variaciones extremas en Chihuahua, San Luis Potosí y Sinaloa con 174, 3 y 20 casos reportados por las procuradurías. El SNSP, en cambio, publica ¡233!, ¡21¡ y ¡1!, y

d) Por último, en 2010 no coinciden las cifras en 70 por ciento, con diferencias extremas en Coahuila —6, ¡84!—, Quintana Roo —18, 51— y Tamaulipas —28, 43—.

Tales discrepancias son inadmisibles, sobre todo en un tema tan grave como el secuestro. Nos ponen en un grave dilema: No sabemos cuáles son verdaderas y confiables o si no lo son ambas. Si hubiera un manejo escrupuloso y eficiente de los sistemas de registro y procesamiento de la información, deberían coincidir las cifras proporcionadas por las procuradurías con las que maneja el SNSP.

Desde luego, no hay que perder de vista que: 1) No todos los delitos se denuncian y b) No todos los delitos que se denuncian quedan registrados —el conjunto de ambos se conoce como "cifra negra"—. Además, por errores u omisiones, no todos los delitos que se denuncian y quedan registrados se reflejan en las cifras oficiales. Sin embargo, es preciso lograr que las cifras oficiales sean confiables.

Este problema de discrepancia ya se había presentado en el estudio anterior que realizó el ICESI sobre el desempeño de las procuradurías en el combate contra el secuestro y ahora se hace evidente que infortunadamente persiste.

II. LA PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS DE SECUESTRO Y EXTORSIÓN EN EL PERÍODO 2007-2010 EN EL MARCO DE LA REFORMA PENAL Y DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. Antecedentes

El 18 de junio de 2008 entró en vigor en México una reforma constitucional que ordena cambios profundos en los sistemas de seguridad pública y justicia penal que los gobiernos federal y de las entidades federativas deben cumplir a más tardar en 2016. Dichos cambios, estructurales y complejos, involucran a múltiples actores y diversas esferas de carácter legislativo, judicial, organizacional, operativo, de infraestructura, de capacitación y de difusión. Todos ellos encaminados a un solo objetivo: mejorar los sistemas de seguridad pública y justicia penal que desde hace varias décadas se encuentran en decadencia y han entrado en crisis profunda en los últimos años.

Nos propusimos estudiar el impacto que los avances de la reforma hayan tenido en la persecución del secuestro y la extorsión, dos de los delitos más devastadores —después del homicidio y la violación— y que han crecido escandalosamente en los últimos años.

El estudio parte de la hipótesis de que los cambios derivados de la reforma han tenido algún efecto, mayor o menor, en los niveles de eficacia de las procuradurías en la persecución de esos dos delitos.

2. Ejes de la reforma

De la reforma constitucional que nos ocupa nos interesan tres de sus ejes principales:

a) En materia de justicia penal, el cambio de un sistema mixto —inquisitorio-acusatorio con predominancia del primero— a un sistema acusatorio. Este cambio tiene dos aspectos destacables: Por un lado, equilibra la actuación de las dos partes —"acusación" y "defensa"— y por otro rescata los derechos de la víctima concediéndole un papel actuante, a veces directo, en el procedimiento, y enfatizando su derecho a la reparación del daño;

b) La Estrategia Nacional e Integral contra el Delito de Secuestro, con todas sus aspectos legislativos, administrativos y operativos, y

c) El conjunto de medidas especiales —asimismo legislativas, administrativas y operativas— contra la delincuencia organizada.

3. Los efectos de los avances de la reforma en la eficacia de las procuradurías en la persecución del secuestro y la extorsión

a) El cambio del sistema mixto al sistema acusatorio

Puede ser que este eje de la reforma, al obligar al Ministerio Público a actuar frente al juez en un plano de igualdad con la defensa, y ya sin la ventaja de manejar prácticamente solo la averiguación previa, lo induzca a mejorar al máximo su eficiencia y a alcanzar altos rendimientos en la captura de inculpados, la consecución de pruebas y la destreza ante el juez para, finalmente, conseguir más sentencias condenatorias y penas justas en los casos de secuestro y extorsión. Pero también puede ser que el Ministerio Público no esté a la altura de las exigencias de la reforma y que, ya sin la ventaja de manejar la averiguación previa, disminuya todavía más su eficiencia en la persecución de esos delitos.

b) La Estrategia Nacional e Integral contra el Delito de Secuestro

Los gobiernos de las entidades federativas suscribieron el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*[6] y, derivada de este último, la *Estrategia Nacional e Integral contra el Delito de Secuestro*[7]. Uno de los principales compromisos en relación con el se-

cuestro fue la creación en las procuradurías de justicia de unidades especializadas en el combate a dicho delito, para las que se diseñó una estructura básica en los aspectos de inteligencia policial, atención especializada a víctimas, análisis táctico, operaciones especiales y servicios periciales.

Desde luego, uno de los puntos más importantes de esa estructura es el de la atención especializada a víctimas, en concordancia con uno de los componentes más trascendentales de la reforma penal.

En este estudio intentamos responder a la siguiente pregunta: ¿La creación y operación de estas unidades especializadas en algunas procuradurías del país han redundado en los últimos tres años en una persecución más efectiva de este delito?

Además, ¿cuáles procuradurías de las entidades federativas están cumpliendo el compromiso de crear y desarrollar las unidades especializadas?, ¿cuánto tiempo llevan operando?, ¿qué capacitación están recibiendo sus integrantes?, ¿qué efectos ha tenido su actuación en la persecución del secuestro?

c) Las medidas especiales contra la delincuencia organizada

De la reforma en materia de seguridad pública derivan algunas medidas especiales contra el crimen organizado, algunas de ellas aplicables a los secuestradores.

Entre dichas medidas especiales destacan: El arraigo del inculpado, a petición del Ministerio Público, hasta por 40 días, prorrogables por otros 40[8]; la confidencialidad de los datos de víctimas y testigos; la intervención de comunicaciones privadas; el acceso a información reservada, y la extinción de dominio respecto de bienes relacionados con el delito.

En el caso del secuestro, la medida de extinción de dominio podría disuadir del uso de inmuebles como "casas de seguridad" para las víctimas; del empleo de vehículos en cualquiera de las acciones del secuestro o sus secuelas, o de la conformación de patrimonios ilícitos a partir de los rescates pagados a los secuestradores.

En esta investigación también tratamos de responder la siguiente pregunta: ¿En las entidades federativas que han puesto en operación estas medidas excepcionales, se ha reducido la incidencia de secuestros y extorsiones?

4. Metodología

Desarrollamos un modelo para inventariar las modificaciones que en el cumplimiento de la reforma han experimentado los gobiernos de las entidades federativas en sus sistemas de procuración de justicia, enjuiciamiento penal y ejecución de sanciones penales.

Mediante dicho modelo registramos los cambios legislativos tanto en materia penal como en el tema de atención a víctimas, y los cambios en estructura orgánica y capacitación y profesionalización de los recursos humanos. El esquema incluye 10 categorías, como se muestra enseguida:

a) Creación de unidades especializadas en el combate al secuestro/extorsión;

b) Creación de una policía especializada en materia de secuestro/extorsión;

c) Capacitación y profesionalización de los recursos humanos en materia de secuestro/extorsión;

d) Certificación de los recursos humanos en materia de secuestro/extorsión;

e) Instauración del servicio civil de carrera para el personal especializado en secuestro/extorsión;

f) Creación de un programa especial de atención a víctimas de secuestro/extorsión;

g) Medidas especiales para los inculpados de secuestro/extorsión;

h) Medidas para obtener la reparación del daño para las víctimas de secuestro/extorsión;

i) Instauración del procedimiento acusatorio para los inculpados de secuestro/extorsión, y

j) Creación de centros de reclusión de alta seguridad para secuestradores/extorsionadores.

5. Recolección de datos

La recolección de datos tuvo un índice de 'no respuesta' muy alto. Esto es, solamente 7 (38 por ciento) de las 18 procuradurías que nos proporcionaron información sobre el secuestro y la extorsión, lo hicieron respecto a las acciones en cumplimiento de la reforma penal enfocadas al secuestro y la extorsión. Además, la información que proporcionaron fue muy incompleta.

El modelo para captar la información —producto accesorio importante de este estudio— se incluye en el apéndice metodológico de este trabajo con la definición de las variables, la cédula de recolección de datos y su instructivo de codificación.

La falta de respuesta por parte de la mayoría de las procuradurías nos llevó a utilizar la clasificación diseñada por la Secretaría del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) para medir los avances de la reforma en las entidades

federativas.

6. Avances de la reforma

Los avances de la reforma penal y de seguridad pública en el país no han sido uniformes. Mientras que en algunas entidades federativas todavía están en la etapa de planeación, en otros ya están operando cuando menos algunos aspectos de la reforma.

El estudio realizado por la SETEC[9] denominado: "Avance en la implementación de la reforma de justicia penal" clasifica los avances tomando en cuenta ocho aspectos:

- Planeación,
- Normatividad,
- Capacitación,
- Reorganización institucional,
- Difusión,
- Infraestructura y equipamiento,
- Evaluación y seguimiento, y
- Otorgamiento de Recursos.

Con base en cada uno de esos aspectos, la SETEC clasifica en cuatro etapas los avances en la reforma:

1) Inicial,

2) Planeación,

3) Entrada en vigor, y

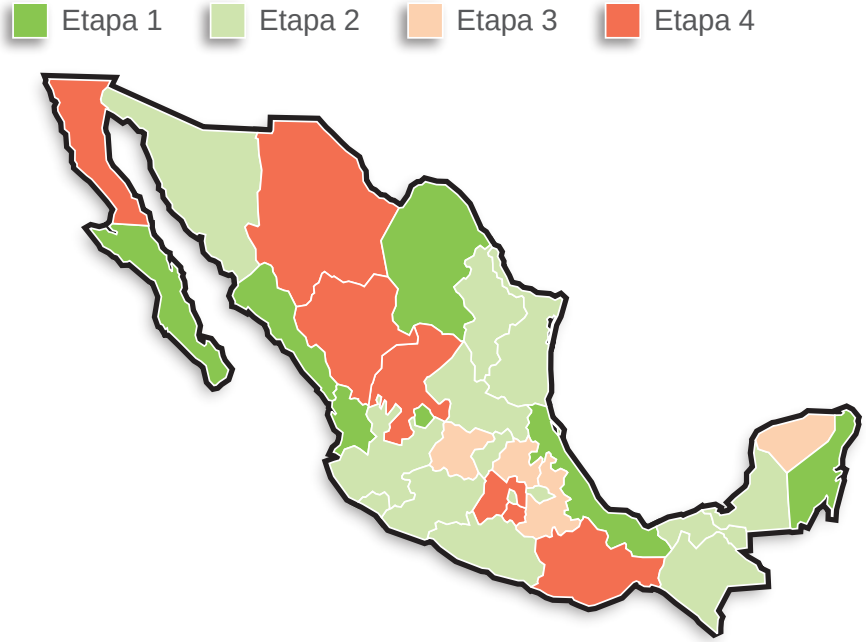
4) Operación.

El mapa de avances en la reforma penal y de seguridad pública en el país muestra que el 22 por ciento de las entidades federativas se encuentra en la etapa **inicial (1):** Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz han efectuado los acuerdos políticos necesarios para echar andar la reforma. Tienen proyectos legislativos en marcha y han realizado campañas de sensibilización para la reorganización estructural indispensable para la reforma.

La mayoría de las entidades, el 44 por ciento, se encuentra en la etapa de **planeación (2):** Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala. Cuentan ya con diagnósticos y acciones de planeación, desarrollo de infraestructura y equipamiento de las procuradurías y están llevando a cabo programas de capacitación y difusión.

En la etapa de **entrada en vigor (3)** está el 12 por ciento de las entidades federativas: Hidalgo, Guanajuato, Yucatán y Puebla. Están realizando ajustes finales a su legislación, capacitando a los recursos humanos y llevando a cabo la reorganización indispensable para la reforma.

Finamente, el 22 por ciento de las entidades está en la etapa de **operación (4):** Chihuahua, Oaxaca, Durango, Zacatecas, Estado de México, Morelos y Baja California. Esta etapa incluye avances de distinto grado en práctica del enjuiciamiento acusatorio —Chihuahua está a la cabeza—, capacitación y profesionalización de recursos humanos, infraestructura y equipamiento, tecnología de la información y programas de comunicación y mejoramiento continuo.



7. Alcances del estudio

De la clasificación de avances en la reforma de la SETEC se desprende que la mayoría de los estados (el 66 por ciento del total) aún se encuentra o en la etapa inicial (1) o en la de planeación (2). En consecuencia, en las entidades federativas que se encuentran en alguna de esas dos etapas todavía no hay efecto de la reforma que pueda medirse sobre los delitos de secuestro y extorsión.

Sin embargo, en aquellas entidades clasificadas por la SETEC en las etapas de avance **3** (de **entrada en vigor**) y **4** (de **operación**) sí cabe estudiar si los avances de los últimos tres años en la reforma han tenido algún efecto en relación con los delitos de secuestro y extorsión.

En suma, el estudio comprendió a Hidalgo, Guanajuato, Yucatán y Puebla (que se encuentran en la etapa 3) y Chihuahua, Oaxaca, Durango, Zacatecas, Estado de México, Morelos y Baja California (que están en la etapa 4).

8. Secuestro

8.1 La cifra negra

El estudio de los efectos de los avances en la reforma sobre el secuestro tiene que tomar en cuenta la cifra negra de tal delito en los periodos estudiados.

Como antecedente conviene mencionar los hallazgos sobre prevalencia e incidencia del secuestro derivados de las encuestas nacionales sobre inseguridad del ICESI: ENSI-5 (2007) y ENSI-6 (2008).

En cuanto a prevalencia, tanto durante 2007 como 2008, el 0.1 por ciento de las personas de 18 o más años fueron víctimas de secuestro en cualquiera de sus modalidades. De acuerdo con las estimaciones derivadas de la ENSI-6, durante 2008 se cometieron alrededor de 76 secuestros (tradicionales y exprés) por cada 100 mil habitantes entre la población de 18 años o más*. No existe evidencia estadística de algún cambio respecto de la incidencia en 2007 (ENSI-5). Aunque dentro del conjunto de todos los delitos se denomina al secuestro en lenguaje estadístico como evento "raro" por su baja prevalencia relativa, esta tasa es extremadamente alta dada la gravedad del delito, pues equivale a más de 50,000 casos en un año para los dos tipos de secuestro (tradicional y exprés).

Respecto de cifra negra del secuestro, es mejor medirla conjuntando varios años de encuestas, ya que en una sola encuesta son pocos los casos que se captan. Así, como se muestra en la tabla siguiente, tomando en cuenta los resultados de las ENSI-5 y ENSI-6, se obtiene que la cifra negra del secuestro es de 60 por ciento; 69% de los casos son denunciados ante el Ministerio Público y solamente en el 40% se llega a iniciar averiguación previa. Recuérdese que estas estimaciones consideran tanto el secuestro tradicional como el exprés.

* Se estima en 2007 un rango de 34 a 145 secuestros por cada 100 mil habitantes de 18 o más años, con un nivel de confianza de 95%; y en 2008, un rango de 37 a 115 secuestros por cada cien mil habitantes del mismo grupo de edad, con el mismo nivel de confianza.

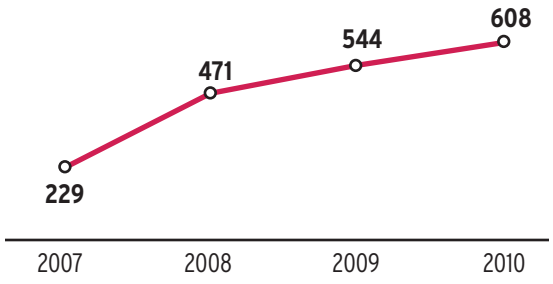
Denuncia y cifra negra en el delito de secuestro a partir de estimaciones conjuntas

CONCEPTO	ENSI-5 (2007)	ENSI-6 (2008)	ESTIMACIÓN CONJUNTA 07-08
Denuncia	79%	58%	69%
Averiguación previa	41%	40%	40%
Cifra negra	59%	60%	60%

8.2 Comportamiento de las denuncias

Según los datos que nos fueron proporcionados directamente por las procuradurías, el número de averiguaciones previas iniciadas ante el Ministerio Público ha ido incrementándose significativamente alcanzando para el período 2010 un crecimiento del 266 por ciento respecto de 2007, como se muestra en la gráfica siguiente:

Número de AP iniciadas



En la siguiente tabla podemos apreciar que en tres entidades federativas (Distrito Federal, Chihuahua y Estado de México —y no obstante que esta última sólo envió información sobre 2010—) se concentra el 52 por ciento de las denuncias por secuestro de todo el país.

Incidencia de secuestros (total de averiguaciones previas iniciadas en el país) por entidad federativa. 2007-2010)

PERÍODO	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Aguascalientes	5	18	15	5	43
Baja California Sur	3	3	3	1	10
Campeche	1	1	1	2	5
Chiapas	15	9	18	22	64
Chihuahua	15	70	174	133	392
Coahuila	3	18	18	6	45
Distrito Federal	122	139	84	60	405
Estado de México	-	-	-	169	169
Nayarit	3	2	3	1	9
Quintana Roo	3	12	9	18	42
San Luis Potosí	...	...	3	7	10
Sinaloa	17	14	20	18	69
Sonora	5	8	4	4	21
Tabasco	4	37	17	31	89
Tamaulipas	-	-	-	28	28
Yucatán	0	1	0	0	1
TOTAL	**229**	**471**	**544**	**608**	**1852**

Tasa de crecimiento a nivel nacional de averiguaciones previas iniciadas por el delito de secuestro. 2007-2010

PERIODO	PORCENTAJE DE AP INICIADAS
2007-2008	106 %
2008-2009	15 %
2009-2010	12 %

Como se desprende de la tabla anterior, durante el subperíodo 200-72008 se observa el incremento (106 por ciento) más alto de averiguaciones iniciadas por secuestro para todo el período estudiado. Sin embargo, en los dos subperíodos restantes hay una disminución muy significativa en el número averiguaciones iniciadas. En ambos subperíodos las cifras son casi nueve veces menores que para el subperíodo 2007-2008, disminución que algunos interpretarían como un aumento en la eficacia de las procuradurías para perseguir el secuestro.

La tabla siguiente contiene a las entidades federativas con mayor incidencia de denuncias por secuestro: Tabasco, con un 825 por ciento de aumento en la incidencia de secuestro en 2008 respecto de 2007; Coahuila, con un 500 por ciento de aumento en el mismo período, y Quintana Roo, con un 300 por ciento de aumento en el mismo lapso.

Cabe recordar que los datos utilizados son los mismos proporcionados directamente por las respectivas procuradurías al ICESI.

Tasa de crecimiento de las denuncias de secuestro por entidad federativa. 2007-2010

PERIODO	2007-2008 (%)	2008-2009 (%)	2009-2010 (%)
Aguascalientes	260	-17	-67
Baja California Sur	0	0	-67
Campeche	0	0	100
Chiapas	-40	100	22
Chihuahua	367	149	24
Coahuila	500	0	-67
Distrito Federal	14	-40	-29
Estado de México	-	-	-
Nayarit	33	50	-67
Quintana Roo	300	-25	100
San Luis Potosí	...	...	133
Sinaloa	-18	43	-10
Sonora	60	-50	0
Tabasco	825	-54	82
Tamaulipas	-	-	-
Yucatán	0	100	0

8.3 Tasas de crecimiento de las averiguaciones previas (AP) iniciadas

Período 2007-2008

CRECIMIENTO ALTO

ENTIDAD	%
Tabasco	825
Coahuila	500
Quintana Roo	300

CRECIMIENTO MEDIO

ENTIDAD	%
Sinaloa	60
Nayarit	33
Distrito Federal	14

SIN SECUESTROS DENUNCIADOS

ENTIDAD	%
Baja California Sur	0
Campeche	0
Yucatán	0

DECREMENTO

ENTIDAD	%
Chiapas	- 40
Sinaloa	-18

El caso de Chiapas es interesante. Tuvo una disminución de 2007 a 2008 y aumentos significativos en los dos años siguientes:

CHIAPAS

Total de AP iniciadas por el delito de secuestro 2007-2010

Período 2008-2009

CRECIMIENTO ALTO

ENTIDAD	%
Chihuahua	149
Chiapas	100
Yucatán	100

CRECIMIENTO MEDIO

ENTIDAD	%
Nayarit	50
Sinaloa	43

SIN SECUESTROS DENUNCIADOS

ENTIDAD	%
Baja California Sur	0
Campeche	0
Yucatán	0

DECREMENTO

ENTIDAD	%
Tabasco	-54
Sonora	-50
Distrito Federal	-40
Quintana Roo	-25
Aguascalientes	-17

En este período (2008-2009) se observaron decrementos significativos en el número de averiguaciones previas iniciadas ante el Ministerio Público por el delito de secuestro. En el Distrito Federal y Tabasco, dos de las tres entidades federativas —junto con Chihuahua— que más averiguaciones por secuestro registran (casi una de cada tres indagatorias por secuestro les pertenecen), la tendencia va a la baja.

Periodo 2009-2010

CRECIMIENTO ALTO

ENTIDAD	%
San Luis Potosí	133
Campeche	100
Quintana Roo	100
Tabasco	82

QUINTANA ROO

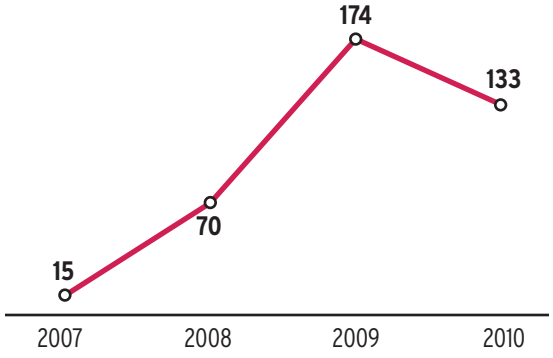
Total de AP iniciadas por el delito de secuestro 2007-2010

CRECIMIENTO MEDIO

ENTIDAD	%
Chiapas	22
Chihuahua	24

CHIHUAHUA

Total de AP iniciadas por el delito de secuestro 2007-2010



SIN SECUESTROS DENUNCIADOS

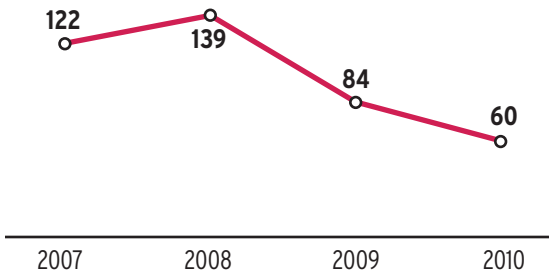
ENTIDAD	%
Sonora	0
Yucatán	0

DECREMENTO

ENTIDAD	%
Aguascalientes	-67
Baja California	-67
Coahuila	-67
Nayarit	-67
Distrito Federal	-29
Sinaloa	-10

DISTRITO FEDERAL

Total de AP iniciadas por el delito de secuestro 2007-2010



8.4 Interpretaciones posibles

El comportamiento de las averiguaciones previas por secuestro puede ser interpretado de dos maneras: La primera, positiva, asume que el decremento de las averiguaciones significa que de hecho se cometen menos secuestros. ¿Y por qué hay menos secuestros? Acaso por el efecto conjunto de varios factores entre los que podrían encontrarse los siguientes: Mejores leyes, avances en la implantación de la reforma penal, acciones de las unidades especializadas en secuestro, intervención del ejército en el combate de este delito, mejores labores de inteligencia, debilitamiento del crimen organizado...

Otra interpretación plantearía que el decremento en las averiguaciones previas por secuestro puede deberse no a que se cometan menos secuestros sino al aumento de la cifra negra de este delito. Es decir, a los casos no denunciados en aumento acaso por la desconfianza creciente del público en la autoridad.

Entre los casos no denunciados podrían encontrarse los secuestros colectivos de inmigrantes de Centro y Sudamérica —algunos de ellos documentados por las comisiones públicas de derechos humanos y algunas organizaciones no gubernamentales— perpetrados por redes criminales complejas y sofisticadas mezcla de crimen organizado, policías y autoridades aduanales corruptas, 'polleros', etc.

Desde luego, los gobiernos, sin base suficiente para ello, generalmente interpretan la disminución en las averiguaciones por secuestro como un indicador de su mejor desempeño en el combate contra el secuestro, de aquí que resulta fundamental la realización de encuestas victimológicas independientes.

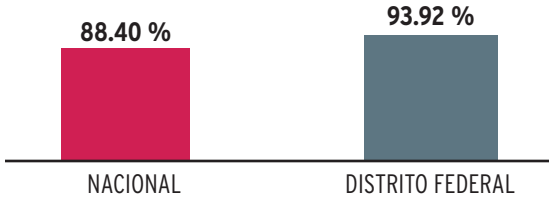
8.5 Tasas de averiguaciones previas consignadas

Para este tema partimos de la hipótesis de que la tasa de consignaciones es un indicador de la eficiencia del Ministerio Público en la persecución del delito de secuestro, ya que una consignación puede dar lugar a un auto de formal prisión y éste, a su vez, a una sentencia condenatoria, en porcentajes no despreciables.

Si nos vamos al comienzo del procedimiento, las averiguaciones previas iniciadas que culminan en consignación alcanzan en todo el país una tasa del 6 por ciento[10] para todos los delitos. Sin embargo, para el delito de secuestro el porcentaje de consignaciones alcanza en promedio el 50 por ciento[11].

Ahora, la tasa promedio de los procesados que reciben sentencia condenatoria es de 88.4 por ciento[12]. En el Distrito Federal dicha tasa alcanza casi el 94 por ciento. No podemos saber, porque el asunto no se ha estudiado debidamente, si tales tasas altas de sentencias de condena se debe a la eficiencia del Ministerio Público en la comprobación del delito o a la presión que la opinión pública ha ejercido y que induce a los jueces a dictar sentencias de condena independientemente de la calidad de la acusación.

Porcentaje de personas procesadas que reciben sentencias condenatorias

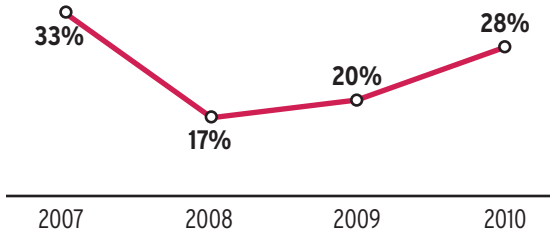


Sin embargo, se puede asumir la hipótesis de que si una averiguación previa por secuestro fue consignada, existe una alta probabilidad —82.3 por ciento, según la tasa promedio nacional— de que el procesado reciba una sentencia condenatoria.

8.6 La eficiencia del combate al delito de secuestro en el período 2008-2010.

De la información que entregaron las procuradurías sobre secuestro se desprende que en el período 2008-2010 ha habido un incremento paulatino en la tasa de consignaciones, del 17 al 28 por ciento, sin que dicha eficiencia alcance los niveles de consignaciones de 2007, en que fueron consignadas el 33 por ciento de las averiguaciones previas iniciadas por secuestro, como se muestra en gráfica siguiente:

Porcentaje de AP consignadas en relación al total de AP iniciadas por el delito de secuestro



Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en todo el país. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	229	75	33%
2008	471	82	17%
2009	544	109	20%
2010	608	169	28%
Total	**1852**	**435**	**23%**

Tasas de crecimiento de consignaciones de averiguaciones previas por secuestro. 2007-2010

PERIODO	PORCENTAJE DE CONSIGNACIONES
2007-2008	9%
2008-2009	33%
2009-2010	55%

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro. 2007–2010

POSICIÓN	ENTIDAD	PORCENTAJE
1	Campeche	100%
2	Sonora	95%
3	Coahuila	64%
4	Nayarit	78%
5	Baja California Sur	70%
6	Chiapas	67%
7	Sinaloa	65%
8	San Luis Potosí	60%
9	Chihuahua	14%
10	México	39% *
11	Distrito Federal	29%
12	Tabasco	26% *
13	Aguascalientes	19%
14	Tamaulipas	14%
15	Quintana Roo	10% *
16	Yucatán	0%
17	Baja California	.....
18	Guanajuato	....

* No proporcionaron datos para todo el periodo.

Quintana Roo y Yucatán tuvieron porcentajes de consignación inferiores al promedio nacional para todos los delitos —entre 11 y 17 por ciento, como se dijo arriba— y muy por debajo del promedio nacional de consignaciones para el secuestro —50 por ciento—. Por ello asumimos que en esas entidades federativas la eficacia en la persecución del delito de secuestro es muy baja.

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Quintana Roo. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	3	-	-
2008	12	-	-
2009	9	1	11%
2010	18	3	17%
Total	**42**	**4**	**10%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Yucatán. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	0	0	0%
2008	1	0	0%
2009	0	0	0%
2010	0	0	0%
Total	**1**	**0**	**0%**

Tamaulipas y Aguascalientes, con un índice de consignaciones de 14 y 19 por ciento respectivamente, sólo sobrepasan ligeramente los parámetros nacionales promedio para todos los delitos —11 a 17 por ciento—, pero están lejos del promedio nacional de consignaciones para el secuestro —50 por ciento—. Asumimos, por lo tanto, que su rendimiento en la persecución del secuestro es bajo.

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Tamaulipas. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007 - 2010	28	4	14%

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Aguascalientes. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	5	2	40%
2008	18	1	6%
2009	15	3	20%
2010	5	2	40%
Total	**43**	**8**	**19%**

Chihuahua, el Distrito Federal, el Estado de México y Tabasco tienen cifras que, aunque están por encima del promedio de consignaciones para todos los delitos —11 a 17 por ciento—, están todavía muy por debajo de la tasa promedio de consignaciones para el delito de secuestro, que es del 50 por ciento. Por ende, asumimos que su desempeño todavía es bajo. Hay que resaltar que estas cuatro entidades aglutinan el 56 por ciento del total de denuncias de secuestro para el período estudiado.

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Chihuahua. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	15	5	33%
2008	70	4	6%
2009	174	21	12%
2010	133	25	19%
Total	**392**	**55**	**14%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en el Distrito Federal. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	122	34	28%
2008	139	34	24%
2009	84	28	33%
2010	60	22	37%
Total	**405**	**118**	**29%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en el Estado de México. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	-	-	-
2008	-	-	-
2009	-	-	---
2010	169	65	39%
Total	**169**	**65**	**39%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Tabasco. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	4	-	0%
2008	37	2	5%
2009	17	7	41%
2010	31	14	**45%**
Total	**89**	**23**	**26%**

Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora tienen un porcentaje de consignaciones muy superior tanto a la media nacional para todos los delitos —11 al 17 por ciento— como al promedio para el delito de secuestro —50 por ciento—. Por lo tanto, son las entidades con mejor desempeño en su combate.

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Baja California Sur. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	3	1	33%
2008	3	2	67%
2009	3	3	100%
2010	1	1	100%
Total	**10**	**7**	**70%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Campeche. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	1	1	100%
2008	1	1	100%
2009	1	1	100%
2010	2	2	100%
Total	**5**	**5**	**100%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Chiapas. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	15	10	67%
2008	9	5	56%
2009	18	13	72%
2010	22	15	68%
Total	**64**	**43**	**67%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Coahuila. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	3	3	100%
2008	18	10	56%
2009	18	11	61%
2010	6	5	83%
Total	**45**	**29**	**64%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Nayarit. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	3	3	100%
2008	2	2	100%
2009	3	2	67%
2010	1	0	0%
Total	**9**	**7**	**78%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en San Luis Potosí. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	-	-	-
2008	-	-	-
2009	3	2	66%
2010	7	4	57%
Total	**10**	**6**	**60%**

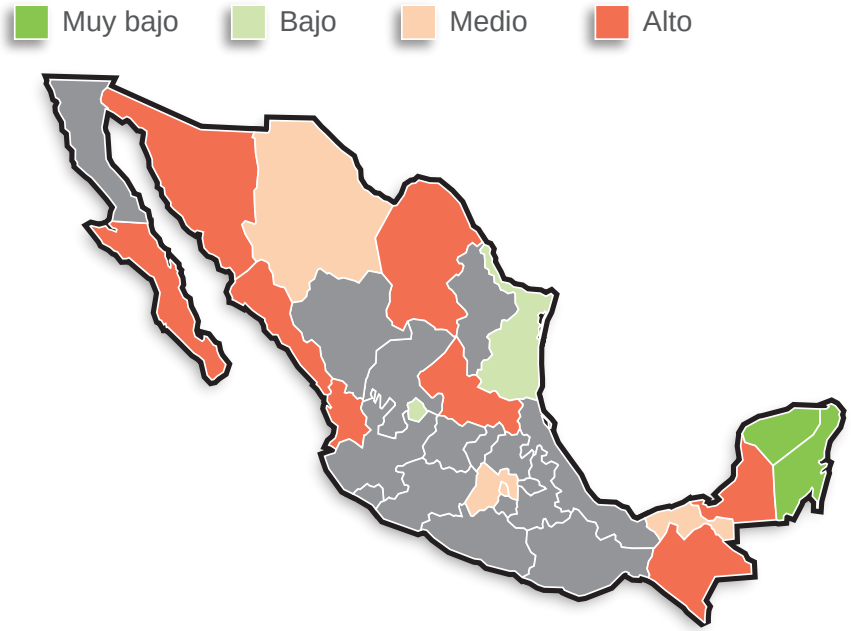
Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Sinaloa. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	17	11	65%
2008	14	14	100%
2009	20	13	65%
2010	18	7	39%
Total	**69**	**45**	**65%**

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro en Sonora. 2007-2010

AÑO	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS INICIADAS	TOTAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONSIGNADAS	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
2007	5	5	100%
2008	8	7	88%
2009	4	4	100%
2010	4	4	100%
Total	**21**	**20**	**95%**

Niveles de desempeño contra el secuestro (averiguaciones previas consignadas)



Todos estos hallazgos son consistentes con los resultados de estudios anteriores realizados por el ICESI, todos los cuales apuntan a que el nivel de impunidad en los casos secuestro que se denuncian no es tan alto como en otros delitos.

8.7 Causas posibles de que la tasa de consignaciones en el delito de secuestro sea más alta que en los otros delitos

Aunque solamente un estudio específico podría determinarlo, una de las causas posibles es la presión persistente y sistemática que, ante el incremento del secuestro, organizaciones civiles han ejercido sobre el gobierno para que persiga eficientemente ese delito.

Algunas de dichas organizaciones agrupan a personas con influencia económica, social y política que han sufrido en sí mismos o entre los suyos los efectos devastadores del secuestro —Alejandro Martí, Isabel Wallace, Nelson Vargas, entre otros—.

Esos grupos de presión han logrado que el gobierno adopte políticas públicas, cuya verdadera eficacia todavía está por conocerse, que aparentemente están encaminadas a atacar frontalmente los problemas del secuestro y de la delincuencia organizada. Algunas de ellas se han traducido en acciones legislativas, administrativas —criminológicas— y judiciales prometedoras.

Entre dichas políticas públicas destacan el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, la Ley

Federal contra la Delincuencia Organizada, la Estrategia Nacional e Integral contra el Delito de Secuestro la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro y la Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas medidas han tenido efectos de distinto alcance en las diferentes entidades federativas.

Otra causa posible, aunque parezca improbable, es el avance en la reforma penal y de seguridad pública, causa que se analiza a continuación a partir de la siguiente tabla:

Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por secuestro. 2007-2010

ENTIDAD	TASA DE AP POR SECUESTRO CONSIGNADAS	GRADO DE AVANCE EN LA REFORMA
TASA ALTA		
Campeche	100%	Etapa 2. Planeación
Sonora	95%	Etapa 2. Planeación
Coahuila	87%	Etapa 1. Inicial
Nayarit	78%	Etapa 1. Inicial
Baja California Sur	70%	Etapa 1. Inicial
Chiapas	67%	Etapa 2. Planeación
Sinaloa	65%	Etapa 2. Planeación
San Luis Potosí	60%	Etapa 2. Planeación
TASA MEDIA BAJA		
Chihuahua	45%	Etapa 4. En operación
México	39%	Etapa 4. En operación
Distrito Federal	29%	Etapa 2. Planeación
Tabasco	26%	Etapa 2. Planeación
TASA BAJA		
Aguascalientes	19%	Etapa 1. Inicial
Tamaulipas	14%	Etapa 2. Planeación
TASA MUY BAJA		
Yucatán	0%	Etapa 3. Entrada en vigor
Quintana Roo	0%	Etapa 1. Inicial

No parece haber relación entre el grado de avance en la reforma y la tasa de averiguaciones previas consignadas. Entidades con un grado de avance mínimo como Coahuila, Nayarit y Baja California Sur tienen, sin embargo, una tasa de consignaciones alta. En cambio, entidades como Chihuahua y el Estado de México, que ya se encuentran en el grado más alto de avance, tienen, no obstante, una tasa de consignaciones baja. Y hay entidades que se encuentran en el segundo grado de avance pero tienen tasas de consignaciones altas, como Campeche, Sonora, Chiapas, Sinaloa y San Luis Potosí. Aunque hay otras que, con el mismo grado de avance, tienen tasa de consignaciones media baja (Distrito Federal y Tabasco), baja (Tamaulipas) y hasta muy baja (Yucatán y Quintana Roo).

9. Extorsión

9.1 Antecedentes

La extorsión, hasta hace algunos años rara en nuestro país, se ha convertido en un delito frecuente y socialmente devastador. Hace tan sólo 4 años el delito no figuraba entre los más frecuentes, ahora representa poco más del 10 por ciento del total de la criminalidad.

La extorsión, según los códigos penales mexicanos, consiste en obligar a otro a hacer o dejar de hacer algo para obtener un lucro y causando un perjuicio patrimonial. En su versión más simple, la extorsión se manifiesta por la amenaza del extorsionador de causar un daño a la víctima o sus familiares, o a sus bienes o los de sus familiares, si no se le entrega alguna cantidad de dinero o bienes o valores, una sola vez o periódicamente.

Según el Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A.C., en el portal de México Unido contra la Delincuencia, A.C.[13],se han detectado 16 modalidades de extorsión, entre las que destacan las exacciones me-

diante amenazas de secuestro, de muerte, de destrucción de bienes de la víctima o de sus seres queridos; el "derecho de piso", "de peaje" o "de gobierno". Esta última modalidad se da cuando se extorsiona a las autoridades públicas, por ejemplo a los presidentes municipales, para "dejarlos gobernar".

Enseguida, la tabla de tipos de extorsión según los resultados de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-6/2009 del ICESI:

Tipo de extorsión. ENSI-6.

ÁMBITO	NACIONAL	CIUDADES[14]
Telefónica	82.3%	86.0%
Laboral	0.1%	0.2%
En la calle	10.2%	9.1%
En negocio propio o familiar	1.9%	1.0%
Otro	1.7%	0.9%
No especificado	3.8%	2.9%
TOTAL	**100.0%**	**100.0%**

Sin embargo, nuevas modalidades de la extorsión surgen cada día al cobijo de las serias condiciones de inseguridad que prevalecen en el país.

Según información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2010 hubo en todo el país un total de 6,236 denuncias de hechos probablemente constitutivos de extorsión. Sin embargo, de acuerdo con datos del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del D. F., en el mismo período anual, tan sólo en la modalidad telefónica, ese organismo atendió 351 mil 715 denuncias por extorsiones telefónicas, de las cuales se consumaron 10 mil 698 y fueron evitadas 341 mil 17.

El ya mencionado Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, A. C. expresa que se ha identificado a más de 240 bandas de extorsionadores que operan en todo el país. Estudiosos del delito han hecho notar que tanto el secuestro como la extorsión son acciones paralelas propias del crimen organizado que les permiten equilibrar sus finanzas cuando por algún motivo se ve afectado el mercado de la venta de la droga, que es su ocupación primaria.

Hay claros indicios de que la extorsión practicada en gran escala por la delincuencia organizada está concentrándose en el sector comercial, tanto en el formal como en el informal.

En el sector formal están sufriendo extorsión las escuelas, los restaurantes, las discotecas, los bares, los lotes de autos usados, las refaccionarias y demás empresas similares. En el sector informal la sufren los vendedores ambulantes y los comerciantes de mercancía de contrabando, de ropa y discos pirata, y de autopartes, entre otros.

Un estudio[15] de la SSP federal sugiere que la extorsión realizada al ciudadano común está vinculada con variables como la escolaridad y la clase social de la víctima. En este estudio se encontró que las personas con estudios de primaria truncos y de bajo nivel socioeconómico son más propensas a creer en las amenazas de los extorsionadores y, por lo tanto, a someterse a sus demandas, que aquellas personas que tienen niveles más altos de escolaridad y posición económica. Puede sostenerse que las personas más vulnerables ante este delitodelito son las personas de menor nivel socioeconómico.

Otros actores que están involucrados en la comisión de este delito son bandas de delincuentes comunes que han optado por esta actividad debido a la oportunidad que les ofrece las actuales condiciones de impunidad.

9.2 Nuestro estudio exploratorio

Para el presente estudio, el ICESI solicitó a las procuradurías información sobre el número de averiguaciones previas iniciadas por extorsión en el periodo 2007-2010.

Respondieron solamente las procuradurías de nueve entidades federativas: Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán.

Con ayuda de los datos de las encuestas de victimización realizadas por este Instituto, estaremos en posibilidad de estimar la cifra negra para este delito y de conocer por qué los ciudadanos que lo han sufrido no lo denuncian.

Habremos de explorar el grado de eficiencia de las procuradurías en la persecución de este delito (dado por el número de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones iniciadas) y, finalmente, averiguar si hay relación entre esos niveles de eficiencia y los avances en la implementación de la reforma penal y de seguridad pública en cada entidad federativa.

Motivos por los que no se denuncian todos los delitos en general y la extorsión en particular (ENSI-6)

	"POR MIEDO AL AGRESOR"	"POR MIEDO A QUE LO EXTORSIONARAN"	"DELITO DE POCA IMPORTANCIA"	"PÉRDIDA DE TIEMPO"	"TRÁMITES LARGOS Y DIFÍCILES"	" DESCONFIANZA DE LA AUTORIDAD"	"NO TENÍA PRUEBAS"	"POR ACTITUD HOSTIL DE LA AUTORIDAD"
Delitos en general	6%	1%	9%	39%	10%	16%	8%	3%
Extorsión	8.3	1.2	11.7	32.7	4.6	13.3	12.4	3.3

9.3 La cifra negra

De acuerdo con los resultados de la ENSI-6 del ICESI, la cifra negra de la extorsión es de 78 por ciento —sólo denuncia el 22 por ciento de las víctimas—.

Como se desprende del cuadro anterior, los motivos relacionados con las funciones de la autoridad ("pérdida de tiempo", "trámites largos y difíciles", "desconfianza en la autoridad" y "actitud hostil de la autoridad") suman el 68 por ciento. Es decir, los principales responsables de la cifra negra son los servidores públicos encargados de la seguridad pública y la procuración de justicia.

9.4 La denuncia del delito

El dato de que solamente el 22 por ciento de las víctimas denuncia la extorsión requiere de una precisión. Según datos de las mismas fuentes, ese 22 por ciento de casos que se denuncian se reduce, durante el trámite del asunto, a 15 casos que realmente se averiguan. Esa merma de 7 por ciento puede deberse a las razones siguientes:

a) El MP no encontró elementos suficientes para averiguar;

b) No se trataba de extorsión sino de otro delito, y

c) El MP simplemente no le dio curso a la averiguación.

En un análisis realizado por el ICESI[16], algunas víctimas señalaron que el Ministerio Público se había negado a iniciar la averiguación previa por extorsión aduciendo "que no había elementos suficientes"; otras, que les habían negado atención minimizando la importancia del delito con comentarios como: "pero el delito no se consumó y usted salió ileso, no se preocupe más".

Recordemos que la mayoría de la extorsiones quedan en tentativa y que sólo un porcentaje mínimo se consuma. Según los resultados del mismo estudio, de cada 10 extorsiones, 7 fueron tentativas y sólo 3 se consumaron. En cambio, de acuerdo con las cifras oficiales federales[17], en 2008 sólo se consumó el 9.1 por ciento de las extorsiones telefónicas, lo que al parecer se debe, en buena medida, al auxilio prestado a las víctimas, por los servicios telefónicos de atención especializados[18].

9.5 Averiguaciones previas. 2007-2010

Las tablas siguientes se elaboraron con las cifras que proporcionaron las procuradurías de las entidades federativas correspondientes.

Averiguaciones previas por extorsión

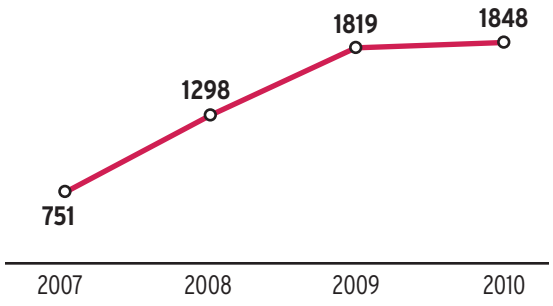
PERIODO	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Aguascalientes	33	51	56	15	155
Chiapas	2	5	12	17	36
Chihuahua	37	146	255	326	764
Coahuila	21	48	97	71	237
Guanajuato	113	166	318	254	851
México	500	766	956	936	3158
Nayarit	1	1	1	1	4
Quintana Roo	40	107	112	159	418
Sinaloa	4	8	12	1	25
Yucatán	0	0	0	68	68
TOTAL	**751**	**1298**	**1819**	**1848**	**5716**

Posicionamiento de las entidades federativas por incidencia de extorsión

LUGAR	ESTADO	2007	2008	2009	2010	TOTAL
1°	México	500	766	956	936	3158
2°	Guanajuato	113	166	318	254	851
3°	Chihuahua	37	146	255	326	764
4°	Quintana Roo	40	107	112	159	418
5°	Aguascalientes	33	51	56	15	155
					TOTAL	5346

Cinco entidades acumularon el 93 por ciento del total de las averiguaciones previas iniciadas por el delito de extorsión.

Total de AP iniciadas en las procuradurías del país por el delito de extorsión. 2007-2010



Tasa de crecimiento anual del delito de extorsión

PERIODO	PORCENTAJE EN AP INICIADAS
2007 -2008	73%
2008- 2009	40%
2009-2010	2%

Como se desprende de las dos tablas anteriores, la extorsión tuvo crecimientos explosivos de 2007 a 2008 y luego de este año a 2009, para después crecer solamente un poco de 2009 a 2010.

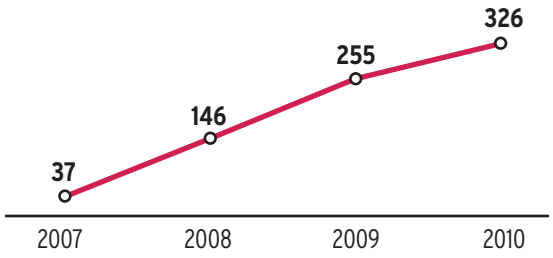
Tasa de crecimiento de AP por extorsión por entidad federativa

ENTIDAD	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Aguascalientes	55%	10%	-73%
Chiapas	150%	140%	42%
Chihuahua	295%	75%	28%
Coahuila	129%	102%	27%
Guanajuato	47%	92%	-20%
Estado de México	53%	25%	-2%
Nayarit	0	0	0
Quintana Roo	168%	5%	42%
Sinaloa	100%	50%	92%
Yucatán	0	0	68%

De acuerdo con la tabla anterior, en el período 2007-2008 la entidad que registró mayor crecimiento (295 por ciento) de la extorsión fue Chihuahua, tasa que está muy por encima de la promedio observada en el período 2007-2010 en las nueve entidades federativas incluidas en este estudio.

CHIHUAHUA

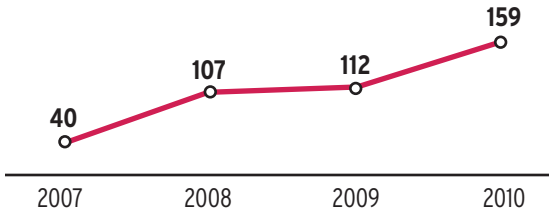
Total de AP iniciadas por el delito de extorsión 2007-2010



En segundo lugar se encuentra Quintana Roo con una tasa de crecimiento de 168 por ciento; en tercero Chiapas, con 150 por ciento; en cuarto Coahuila, con 129 por ciento; en quinto Sinaloa, con 100 por ciento; en sexto Aguascalientes, con 55 por ciento; en séptimo, el Estado de México, con 53 por ciento, y finalmente, en el lugar más bajo de crecimiento, Guanajuato, con 47 por ciento.

QUINTANA ROO

Total de AP iniciadas por el delito de extorsión 2007-2010

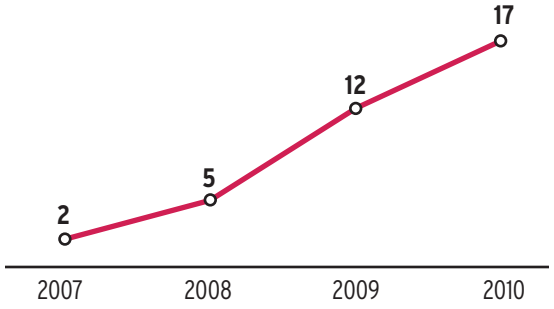


En este periodo (2007-2008), en dos entidades federativas el delito de extorsión no tuvo presencia: Yucatán y Nayarit.

En los años 2008-2009, se observan niveles de crecimiento del delito más bajos que para el período anterior. Sorpresivamente, Chiapas, en el Sur del país, ocupa el primer lugar de crecimiento de la extorsión con una tasa de 140 por ciento. Le siguen Coahuila (102 por ciento), Guanajuato (92 por ciento), Chihuahua (75 por ciento), Sinaloa (50 por ciento) y, con la tasa de crecimiento más baja, el Estado de México (25 por ciento). Nuevamente para este período Nayarit y Yucatán reportan cero averiguaciones por extorsión.

CHIAPAS

Total de AP iniciadas por el delito de extorsión 2007-2010



Para el último período (2009-2010), Sinaloa, ocupó el primer lugar de tasa de crecimiento: 92 por ciento.

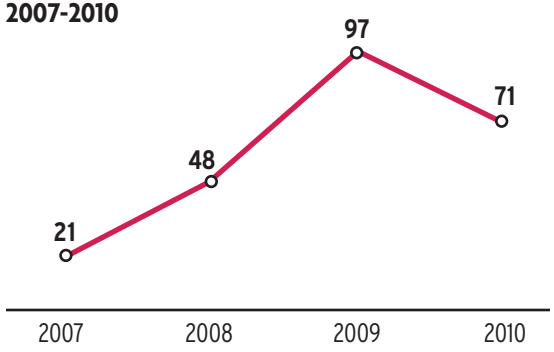
Aguascalientes, que para los períodos anteriores había ocupado uno de los lugares más bajos en la tasa de crecimiento de la extorsión, para 2009-2010 ocupó el segundo lugar con un aumento de 72 por ciento. Sorpresivamente, Yucatán, que no había reportado averiguaciones previas por extorsión en los períodos anteriores, para este ciclo ocupó el tercer lugar de crecimiento de denuncias con 68 por ciento.

En Chiapas la tasa de crecimiento de la extorsión bajó a 42 por ciento, con lo que ocupó el cuarto lugar de crecimiento respecto de las otras entidades federativas.

Chihuahua, después de una tasa de crecimiento de 295 en 2007-2008, tuvo un aumento de 75 por ciento en 2008-2009, y de solamente 28 por ciento en 2009-2010, con lo que ocupó el quinto lugar en tasa de crecimiento.

COAHUILA

Total de AP iniciadas por el delito de extorsión 2007-2010

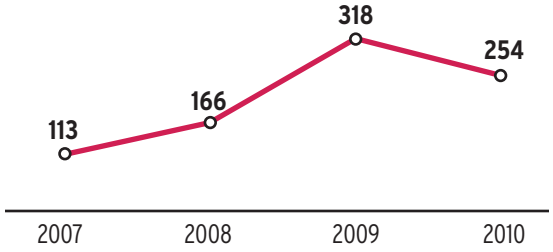


En un caso similar se encuentra Coahuila. En el período 2007-2008 registró 129 por ciento de incremento; en 2008-2009, de 102 por ciento, y para este último periodo de 27 por ciento, ocupando así el sexto lugar.

Nayarit no tuvo incremento en sus averiguaciones previas por extorsión, mientras que Guanajuato y el Estado de México tuvieron decrementos de 20 y 2 por ciento, respectivamente, como lo muestran las gráficas siguientes:

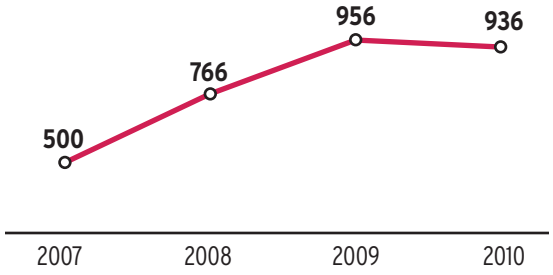
GUANAJUATO

Total de AP iniciadas por el delito de extorsión 2007-2010



MÉXICO

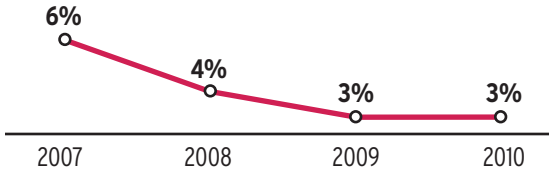
Total de AP iniciadas por el delito de extorsión 2007-2010



9.6 La eficacia en la persecución del delito de extorsión y los avances en la reforma penal

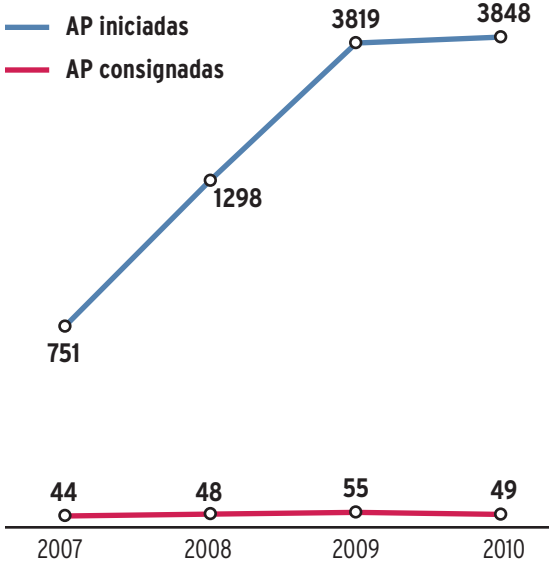
Los niveles de eficacia en la persecución del delito de extorsión, medida por la tasa de consignaciones, están muy por debajo de la media nacional considerada para todos los delitos (12 de cada cien averiguaciones culminan en consignación).

Porcentaje de AP consignadas en relación al total de AP iniciadas por el delito de extorsión. 2007 - 2010



La capacidad del sistema de procuración de justicia para perseguir la extorsión es cada vez más ineficiente: En 2007 las procuradurías estudiadas consignaron 6 de cada 100 averiguaciones previas; para 2008 esta cifra decreció dos puntos: sólo se consignaron 4 averiguaciones de cada 100, y finalmente, tanto en 2009 como en 2010 sólo se consignaron 3 de cada 100 averiguaciones.

Total de AP iniciadas y consignadas en las procuradurías del país por el delito de extorsión. 2007-2010



Tasa de crecimiento anual de AP por extorsión

PERIODO	PORCENTAJE EN AP CONSIGNADAS
2007 -2008	9%
2008- 2009	15%
2009-2010	-11%

Tasa de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas por extorsión. 2007-2010

PERIODO	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Aguascalientes	6%	8%	9%	13%	8.3%
Chiapas	50%	60%	33%	6%	25%
Chihuahua	13%	1%	0%	0%	0.9%
Coahuila	14%	15%	20%	17%	17%
Guanajuato	6%	4%	1%	6%	3.5%
México	4%	3%	2%	2%	2.5%
Nayarit	100%	100%	100%	100%	100%
Quintana Roo	75%	3a7%	50%	100%	52%
Sinaloa	0%	0%	0%	0*%	0%
Yucatán	6%	4%	3%	3%	3%
Total	**13%**	**1%**	**0%**	**0%**	**0.9%**

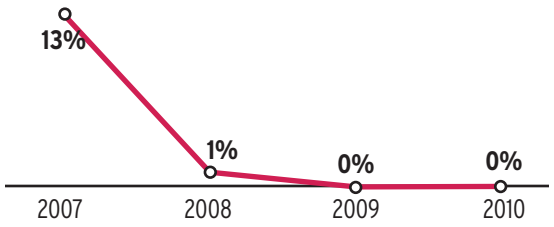
Porcentaje de averiguaciones previas consignadas respecto del total de averiguaciones previas iniciadas. 2007 – 2010

POSICIÓN	ESTADO	PORCENTAJE DE CONSIGNACIÓN
1°	Nayarit	100%
2°	Sinaloa	52%
3°	Chiapas	25%
4°	Coahuila	17%
5°	Aguascalientes	8.3%
6°	Guanajuato	3.5%
7°	México	2.5%
8°	Chihuahua	0.9%
9°	Yucatán	0%

De acuerdo con los índices de consignación que se observan en la tabla anterior, puede decirse que en Chihuahua y el Estado de México hay impunidad casi absoluta para los extorsionadores, situación agravada por el hecho de que en Chihuahua y el Estado de México se concentra el 69 por ciento de las averiguaciones iniciadas por extorsión. Estos datos son pavorosos: De las 3,158 averiguaciones previas iniciadas por extorsión en el Estado México, sólo se consignó el 2.5 por ciento, es decir, 79 de ellas. En Chihuahua, de 764 averiguaciones previas iniciadas sólo se consignaron 7 (0.9%).

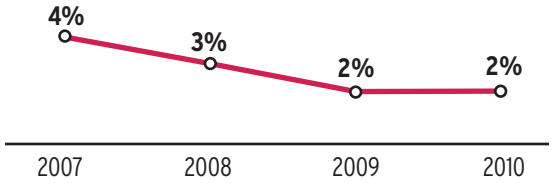
CHIHUAHUA

Porcentaje de AP consignadas en relación al total de AP iniciadas por el delito de extorsión



MÉXICO

Porcentaje de AP consignadas en relación al total de AP iniciadas por el delito de extorsión

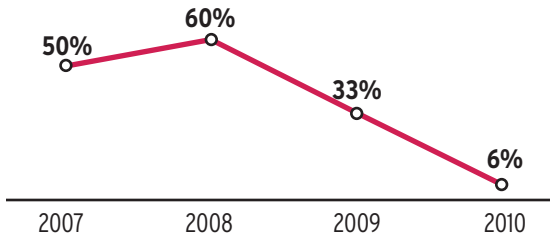


De manera similar, Guanajuato y Aguascalientes tuvieron un porcentaje de consignaciones de 3.5 y 8.5 por ciento, respectivamente.

Chiapas es un caso interesante. En 2007 consignó una de cada dos averiguaciones previas iniciadas por extorsión. En 2008 mejoró su desempeño consignando 6 de cada 10 averiguaciones iniciadas. Sin embargo, para 2009 su desempeño bajó porque sólo consignó una de cada tres averiguaciones (33 por ciento). En 2010 intensificó su declive y consignó sólo 6 de cada 100 averiguaciones. Y no obstante, para el período completo, Chiapas ocupó el tercer lugar de eficacia en la persecución de la extorsión con un porcentaje de consignación de 25 por ciento, es decir, que de cada cuatro averiguaciones previas iniciadas por extorsión, consignó una en el periodo completo de estudio (2007-2010).

CHIAPAS

Porcentaje de AP consignadas en relación al total de AP iniciadas por el delito de extorsión



Nayarit y Sinaloa presentaron un índice de desempeño muy por encima de la media. En el período completo de estudio (2007-2010), Nayarit logró consignar las 4 averiguaciones (100 por ciento) iniciadas por extorsión, ocupando el primer lugar de desempeño. Sin menospreciar su mérito, hay que considerar que solamente tuvo 4 casos. Sinaloa logró consignar el 52 por ciento de las averiguaciones previas iniciadas por extorsión (25), con lo que ocupó el segundo lugar de mejor desempeño en nuestro estudio.

Es importante señalar que la procuraduría de Sinaloa también salió muy bien evaluada en su capacidad para perseguir el delito de secuestro. Proponemos que se estudie cuidadosamente el caso de Sinaloa para determinar cuáles son las causas de ese buen desempeño, si es la manera en que allí se está implantando la reforma penal y de seguridad pública, o si lo son otras acciones gubernamentales.

En el presente estudio, la eficacia en la persecución del delito de extorsión se mide por la tasa de consignación de las averiguaciones previas iniciadas por ese delito, según los datos proporcionados por las procuradurías de las entidades federativas. Los grados de avance en la implantación de la reforma son los que asigna la Secretaría del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).

Persecución del delito de extorsión (tasa de consignaciones) correlacionada con los avances en la reforma penal. 2007–2010

POSICIÓN	ESTADO	TASA DE CONSIGNACIONES	GRADO DE AVANCES EN LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA DE ACUERDO CON LA SETEC
1	Nayarit	100%	Etapa inicial(1)
2	Sinaloa	52%	Etapa inicial(1)
3	Chiapas	25%	Etapa de planeación(2)
4	Coahuila	17%	Etapa inicial (1)
5	Aguascalientes	8.3%	Etapa inicial(1)
6	Guanajuato	3.5%	Etapa entrada en vigor(3)
7	México	2.5%	Etapa en operación (4)
8	Chihuahua	0.9%	Etapa en operación(4)
9	Yucatán	0%	Etapa entrada en vigor (3)

De la tabla anterior se desprende que entre la eficacia en la persecución del delito de extorsión y los avances en la implantación de la reforma penal hay una relación inversa: las entidades que tienen los mejores índices de desempeño en la persecución del delito extorsión (Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Nayarit y Sinaloa) registraron el nivel más bajo de desarrollo de la reforma (están en la etapa inicial) con la excepción de Chiapas, que está clasificada por la SETEC en la etapa segunda.

Y, al revés, las entidades que tienen un desempeño muy pobre en la persecución de la extorsión (Yucatán, Chihuahua, Estado de México) están en las etapas más avanzadas de la implantación de la reforma.

En suma, hasta ahora no parece haber relación entre los avances en la implantación de la reforma y los niveles de eficacia en la persecución del delito de extorsión. Habrá que esperar a que haya avances más significativos en el cumplimiento de la reforma, o a que ésta se concrete completamente, para medir sus efectos en la eficacia persecutoria.

6 Publicado en el DOF el 25 de agosto de 2008.
7 Disponible en: ‹‹http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/estrategia_integral_contra_el_secuestro.pdf››
8 Artículo 16 octavo párrafo de la Constitución Federal.
9 En enero de 2011.
10 Estimaciones del ICESI con base en cifras oficiales.
11 Yáscara López, "Llega a juicio 12 por ciento de denuncias", Diario Reforma, México, jueves 14 de 2011, versión electrónica disponible en: ‹‹www.reforma.com/justicia/articulo/604/1206066/››
12 Idem.
13 ‹‹http://www.mucd.org.mx››
14 1. Acapulco, Gro., 2. Cancún, Q. Roo; 3. Ciudad Juárez, Chih., 4. Chihuahua, Chih., 5. Cuernavaca, Mor., 6. Culiacán, Sin., 7. Guadalajara, Jal. 8. Monterrey, N.L., 9. Mexicali, BC., 10. Oaxaca, Oax., 11. Tijuana, BC., 12. Toluca, Edomex., 13. Zona metropolitana de la Ciudad de México perteneciente al D.F., y 14. Zona metropolitana de la Ciudad de México perteneciente al Estado de México.
15 Estrategia integral de atención al delito de extorsión. Mecánica operativa de los grupos dedicados a la extorsión. Registros a nivel federal, Secretaría de Seguridad Pública Federal, marzo de 2009.
16 Estudio sobre la extorsión y el secuestro en México. Análisis de los servicios gubernamentales de atención a víctima, ICESI, abril de 2010.
17 Secretaría de Seguridad Pública Federal.
18 Estudio sobre la extorsión y el secuestro en México. Análisis de los servicios gubernamentales de atención a víctima, ICESI, abril de 2010, p. 63.

III. LINEAMIENTOS PARA UN PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LAS POLICÍAS DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE SECUESTRO

1. Nota preliminar

Esta parte del trabajo se refiere al secuestro llamado tradicional, al secuestro-plagio, es decir, a la privación de la libertad de una persona con el fin de obtener un rescate. Todas las modalidades del secuestro son graves, pero el secuestro-plagio es el que reviste mayor gravedad y ha puesto en entredicho a las autoridades encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia.

2. El desastre

El secuestro en México se ha convertido en un desastre social. Todavía hace un par de décadas casi no había secuestros. Según las cifras oficiales, en el periodo 1986-1989, solamente se denunciaron 126 secuestros —en promedio, 32 por año— (Sistema Nacional de Seguridad Pública). En cambio, según las propias cifras oficiales, durante 2010 se denunciaron 1,262. De 32 por año a 1,262 en un solo año, los secuestros denunciados han crecido ¡39 veces! en poco más de dos décadas.

3. Lo que no se estudia...

Todavía estamos esperando la explicación puntual de este boom del secuestro. Ninguna de las organizaciones públicas o privadas con capacidad para hacerlo ha emprendido un estudio serio —sistémico e integral— del secuestro. Desde luego, a ello contribuye en buena medida la opacidad de las agencias del gobierno encargadas de la seguridad pública y la justicia. No hay cifras oficiales confiables, y las dependencias públicas regatean la información sobre el secuestro a quienes intentan conseguirla.

Parafraseando el lema del ICESI —*Lo que no se mide, no se conoce; lo que no se conoce, no se puede resolver*— puede decirse que "lo que no se estudia, no se conoce; lo que no se conoce...".

Los esfuerzos gubernamentales que se han hecho durante los últimos años para combatir al secuestro —y al crimen organizado— se han enfocado principalmente en los aspectos tradicionales de seguridad pública —policial— y procedimiento penal. Se han expedido leyes —incluso una Ley General contra el Secuestro— y creado organismos administrativos y policiales a los que se ha dotado de grandes recursos presupuestales, pero todo ello sin que se hubiese hecho previamente un estudio exhaustivo, integral y sistémico de las causas inmediatas y las causas estructurales del secuestro que hubiese orientado debidamente el contenido de las leyes y la naturaleza de los organismos.

Era indispensable como primer paso, antes de crear leyes y organismos, haber conformado un equipo de expertos —criminólogos, sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales, economistas, administradores, matemáticos, etc.— que estudiara a fondo, en un plazo razonable, las causas inmediatas y estructurales del secuestro. Entonces, a partir de los resultados del estudio, se habría diseñado cuidadosamente el mejor programa posible de combate al secuestro.

Dice Mario Bunge:

> *Tal como afirma Wikström (2007a): «el delito se identifica habitualmente como un problema grave sobre el que tenemos que hacer algo. Todo el tiempo se proponen nuevas medidas y se las lleva a la práctica, frecuentemente con prisa y de modo apenas coordinado con otras medidas y en numerosas ocasiones con una base de conocimiento pobre y ningún efecto visible... no existen programas sistemáticos a largo plazo cuyo objetivo sea hacer progresar nuestro conocimiento acerca de las causas del delito. En otras palabras, hacer, en lugar de conocer, parece ser el mantra que orienta las actividades de prevención del delito de la mayoría de los políticos y profesionales. La idea de que, en ocasiones, hacer sin saber puede empeorar todavía más las situación, rara vez entra en la ecuación»*[19].

4. El estudio sistémico del secuestro

Solamente un estudio sistémico e integral del secuestro como fenómeno social[20] puede rendir buenos frutos.

El enfoque más prometedor en materia de ciencias sociales es el sistémico que considera a la sociedad precisamente como un sistema, es decir, un objeto complejo con cuatro características principales: **a)** Composición —¿de qué está hecho?; **b)** Entorno —¿qué lo rodea?—; **c)** Estructura —¿cuáles son las relaciones entre sus componentes?, y **d)** Mecanismo —¿cómo funciona?

La sociedad moderna es un sistema compuesto por subsistemas de cuatro tipos que pueden superponerse parcialmente: **1)** Biopsíquicos (familia, círculo de amigos, club, banda criminal); **2)** Económicos (empresa, cooperativa); **3)** Culturales (escuela, biblioteca pública, congregación religiosa, grupo musical), y **4)** Políticos (gobierno, partido, sindicato)[21]

> *...Por ejemplo, la composición de una "familia" mafiosa... es la colección de sus miembros; su entorno, la sociedad en que opera; su estructura, el conjunto de relaciones que preservan su integridad física y el temor de sus víctimas, y su mecanismo consta de todas las actividades delictuosas en que se especializa... tales como la extorsión, el comercio de drogas, la intimidación de los miembros del jurado y el cumplimiento de la norma de la "omertà".*
>
> *...no se puede tener éxito en combatir el crimen organizado si se enfoca la atención en un solo aspecto, su composición —los delincuentes—, sobre todo dado que cualquier soldado raso de una banda puede ser remplazado... También es necesario controlar el entorno de la organización, en particular sus víctimas, clientes y cómplices, así como sus proveedores de armas y drogas. Pero lo que más importa es desmontar el mecanismo de la banda: imposibilitar sus actividades específicas .*
>
> *(El enfoque sistémico) ...hace algo más que facilitar la comprensión de la conducta antisocial: sugiere cómo combatir el crimen de manera eficaz, lo que hace recordándonos el hecho de que todo delito involucra cuatro actores en interacción: el transgresor, la víctima, el Estado y la comunidad. Si se excusa al transgresor como a una víctima de la sociedad, el delito desaparece; si se ignora el daño, la víctima no obtiene compensación; si se malinterpreta el papel del Estado, la víctima puede intentar «hacer justicia por su propia mano» y si se olvida a la comunidad, el transgresor no procurará rehabilitarse y reintegrarse a ella (BUNGE, Mario. ‹2009›. p. 460).*

El propio Bunge señala:

> *...quienquiera que se interese seriamente en reducir la tasa de delincuencia, en lugar de librar vociferantes pero ineficaces "guerras al crimen", intentará **descubrir las causas del delito** con el fin de rediseñar políticas sociales en lugar de ensañarse en el castigo, particularmente sabiéndose que la cárcel tradicional es una escuela de delincuencia. O sea, deberíamos intentar **descubrir los mecanismos del delito**. Y puesto que hay muchos tipos de delito, **debe haber muchos mecanismos delictivos diferentes**.*[24]

Desde luego, el estudio sistémico del secuestro tendrá que darse dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Como se ha señalado, dicho estudio es el imprescindible punto de partida para enfrentar exitosamente el secuestro y tendrá que ser realizado por un equipo de expertos —criminólogos, sociólogos, psicólogos, trabajadores sociales, economistas, administradores, matemáticos, etc.—. Habrá que darle plazos razonables para que presente sus resultados, que, cuando menos, deberán ser los siguientes:

a) En no más de un mes, un **programa provisional** y los correspondientes **programas provisionales locales de combate al secuestro**, que reordenen los esfuerzos actuales, centrados en las causas próximas y estructurales evidentes del secuestro, y

b) En no más de un año, un **programa nacional** —federal— y los correspondientes **programas locales contra el secuestro** que incluyan varios subproductos, entre ellos, imprescindiblemente, una **agencia nacional y las respectivas locales contra el secuestro** y un **programa maestro de capacitación para los integrantes de cada agencia.**

Los resultados y productos del estudio quedarían sometidos a evaluación permanente con el fin de adaptarlos oportunamente a la naturaleza cambiante del secuestro como fenómeno social.

5. Reordenamiento de los esfuerzos actuales

En espera de los resultados y productos del estudio sistémico integral, deben tomarse inmediatamente medidas plausibles para reordenar los improvisados esfuerzos actuales. El mismo equipo de expertos que vaya a hacer el estudio sistémico e integral del secuestro podría diseñar perentoriamente el programa provisional y los correspondientes programas provisionales locales de combate al secuestro que tomen en cuenta las causas inmediatas y estructurales más evidentes del secuestro.

6. Las causas inmediatas más evidentes

Una de las causas inmediatas más evidentes del secues-

tro es la impunidad, que, para los delitos en general, se calcula en 95 por ciento. La impunidad para el secuestro ha fluctuado en los últimos años entre 53 y 70 por ciento, de manera que aproximadamente se castiga solamente uno de cada tres secuestros[25].

Desde luego, la impunidad tiene a su vez como causa la inepcia y la corrupción de los aparatos de seguridad pública y de procuración, impartición y ejecución de justicia.

Buen número de secuestros son cometidos, protegidos o solapados por los servidores públicos que deberían evitarlos o perseguirlos. Un caso paradigmático, nada infrecuente, fue el de Alberto Pliego Fuentes, policía de dilatada carrera, quien llegó a ser Subdirector Operativo de la Policía Federal Preventiva. Las campañas de publicidad oficial lo llamaron el Superpolicía porque capturó a algunas bandas dedicadas al secuestro. En realidad era un eficaz protector de secuestradores y narcotraficantes, descubierto muy tardíamente: *...pudo detener al Mochaorejas* (Daniel Arizmendi) *durante su séptimo secuestro, pero fue comprado e hizo el arresto al final del plagio número 21*[26].

En las prisiones mexicanas convergen trágicamente la ineptitud y la corrupción generadoras de secuestros. Muchos de éstos se conciben, planean y dirigen desde los reclusorios. El 19 de julio de 2005, "el Canchola" —multisecuestrador— dirigió desde la Penitenciaría del Distrito Federal el secuestro de Rubén Omar Romano, director técnico del equipo de futbol Cruz Azul, por quien pidieron cinco millones de dólares...[27].

Otra causa inmediata evidente es la alta ganancia que, en general, deparan los secuestros. Es verdad que hay casos en que los secuestradores se conforman con algunos miles de pesos, pero el núcleo duro del secuestro sigue siendo el de los casos en que los secuestradores obtienen cientos de miles o millones de pesos o de dólares. En solo una de las casas que utilizaba Daniel Arizmendi, El Mochaorejas fueron encontrados cerca de 50 millones de pesos en dólares y centenarios de oro que habían sido pagados como rescate por los familiares de los plagiados[28].

7. La causa estructural más evidente

Entre las causas estructurales del delito en general y del secuestro en particular la más evidente es la marginación. El propio Bunge señala:

> *...la investigación en criminología social (o sociología criminal) ha mostrado que* ***la pobreza, la falta de educación y la segregación... son las principales causas del delito... desde el robo hasta el asesinato...*** [29]

Al respecto, Jorge Sayeg Helú señaló:

> *De muy poco servirán la proliferación... de cuerpos de seguridad, de espectaculares operativos o de una más alta penalización delictiva... mientras la distribución del ingreso y la riqueza nacionales continúe siendo tan injusta y unilateral que solamente alcance a las privilegiadas... minorías... manteniendo en estado de creciente marginación y miseria... a las inmensas mayorías*[30].

Según los resultados de la Segunda Encuesta Nacional sobre Discriminación en México recientemente publicados por el Consejo Nacional contra la Discriminación (CONAPRED), seis de cada diez personas creen que la desigualdad económica es el factor que más divide a la sociedad. Al respecto, José Buendía Hegewisch señala:

> *...Es el hecho de que México sea uno de los países con mayor desigualdad en el mundo lo que —a la sociedad— la enferma... ¿Por qué cambiar las conductas si la realidad nos muestra que el éxito es de quien logra imponerse al otro?... ¿Cómo apreciar la tolerancia si la violencia que afecta al país borra el límite de respeto a la vida?*
>
> *Posiblemente es más fácil llevar la atención hacia el problema de la violencia y el desprecio al otro como un asunto de patologías sociales, porque desde luego parece más difícil resolver problemas de fondo como la obligación del Estado de proveer seguridad, redistribuir la riqueza o garantizar que todos los mexicanos seamos iguales ante la ley. El pensamiento conservador suele aludir a las desviaciones para explicar las fallas en el poder del mercado o atribuir la violencia a los delincuentes, sin reparar en la violencia que genera la escasa movilidad social o la pérdida de aspiraciones ante la falta de oportunidades*[31].

En relación con la situación económica actual de los mexicanos, Enrique del Val Blanco, señala:

> *...Como ha sido tradicional en este régimen* —en la presentación oficial de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010— *sólo se mencionaron los datos que a su juicio son positivos, destacando su oficina de prensa que somos ya un país de clase media puesto que en la mayoría de hogares hay televisión, refrigerador, auto y computadora.*
>
> *...omitió, como es tradicional, indicar que cerca de 8% de las personas que laboran lo hacen sin percibir ningún ingreso. Estamos hablando de más de tres millones de habitantes. Asimismo, según los datos del censo, 3.3 millones de mexicanos percibieron ingresos hasta por un salario mínimo, nueve millones percibieron entre uno y dos salarios*

mínimos y cerca de 8.9 millones percibieron entre dos y tres salarios mínimos. En resumen, cerca del 60% de los trabajadores mexicanos, es decir, 25 millones de personas, recibieron menos de cinco mil 500 pesos al mes, pero oficialmente ya son de la clase media.

...

Sería conveniente que se explicara el contraste de cifras exitosas del gobierno, con los datos también oficiales que tras la crisis de 2008 hay 47 millones de personas en pobreza. Algo pasa con las cifras que no checan.

Contrariamente a lo que dice la propaganda oficial, la realidad mexicana habla de un empobrecimiento de la mayoría de la población a pesar de tener auto o televisión, indicadores que por cierto no reflejan la angustia diaria de los trabajadores porque no les alcanza para cubrir sus necesidades básicas. El aumento grotesco del salario mínimo de este año, no mayor al 4%, es una muestra de ello[32].

Y Gerardo de la Concha dice:

...no hay nadie cuestionando el fenómeno de la crueldad desatada (en México) en medio de la crisis de violencia delincuencial que vivimos. Hay fatalismo, resignación, indiferencia. Como si fuera algo que no nos concerniera. Pero los torturadores, los sádicos extremos, no vinieron de otro planeta: surgieron de nuestra sociedad, para actuar con todo su resentimiento y capacidad depredadora. ¿Y no podemos preguntarnos por qué? La desigualdad y la injusticia han sido indudablemente un caldo de cultivo, tanto como la impunidad y el desprecio a la ley en todas las clases sociales. El espectáculo de la crueldad mexicana debería conmovernos en el sentido más profundo. No sucede así...[33]

8. Propuestas

En espera de los resultados y productos del estudio sistémico integral del secuestro deben elaborarse el programa provisional y los correspondientes programas provisionales locales de combate al secuestro que se centren en sus causas evidentes inmediatas y estructurales. Las causas inmediatas: impunidad, ineptitud y corrupción de las autoridades, falta de control en las prisiones y alta rentabilidad del secuestro, deben atacarse mediante programas específicos vigorosos para cada una de ellas. La causa estructural, la marginación, debe combatirse mediante medidas de desarrollo social inmediatamente asequibles que combatan la desigualdad, el desempleo, la falta de oportunidades educativas, la debilidad del sector salud, la ausencia de la ética en los programas educativos...

8.1 El programa nacional y los programas locales contra el secuestro[34]

Del programa nacional y de los programas locales contra el secuestro, elaborados a partir del estudio sistémico e integral que lleve a cabo el equipo de especialistas, deberán surgir las medidas y las acciones idóneas específicas para combatir ese delito, que, como ya se dijo, han de incluir la creación de una agencia nacional y las correspondientes agencias locales contra el secuestro y los programas maestros de capacitación para los integrantes de las agencias.

8.2 La agencia nacional y las agencias locales contra el secuestro

La Agencia Nacional y las Agencias Locales contra el Secuestro serían los órganos instrumentales que tendrían a su cargo la aplicación directa del Programa Nacional y los Programas Locales contra el Secuestro, respectivamente. Su operación deberá estar regida por tres objetivos principales: 1) Preservar la vida de la víctima y de los integrantes de la Agencia que participen en el caso; 2) Buscar la liberación y el retorno seguro de la víctima, y 3) Procurar la captura de los secuestradores y la obtención de elementos probatorios[35].

La Agencia Nacional dependerá de la Procuraduría General de la República pero también del Presidente de la República, quien será directamente responsable de su funcionamiento y resultados. Desde luego, a la Agencia Nacional corresponderá la atención de los casos de secuestro del orden federal. Paralelamente, las agencias contra el secuestro de las entidades federativas dependerán de las respectivas procuradurías de justicia pero asimismo del correspondiente gobernador —jefe de gobierno en el caso del Distrito Federal—, quienes de la misma manera serán responsables directos del funcionamiento y resultados de cada agencia. A tales agencias locales corresponderá la atención de los casos de secuestro del fuero común.

El ejecutivo federal y los ejecutivos locales suelen involucrarse, con grandes alardes publicitarios, en los asuntos "amables" de la administración pública como las obras y los programas de beneficio social inmediato —escuelas, hospitales, carreteras, etc.— pero tienden a desentenderse de los asuntos de la "zona oscura": delitos, corrupción, prisiones... que, sin embargo, son tan importantes como aquéllos. Esto no debe permitirse exigiendo su responsabilidad directa en un asunto tan grave como el de los secuestros.

El estudio sistémico determinará con precisión las atribuciones, composición, estructura, vínculos jerárquicos, procesos y mecanismos de las agencias nacional y de

las entidades federativas, pero puede adelantarse que la estructura mínima con que deberá contar cada una será, en términos generales, la siguiente:

a) Coordinador General, quien tendría a la dirección general y la administración de la agencia con la asesoría obligatoria y permanente del Comité Consultivo;

b) Comité Consultivo, integrado por un representante y miembro activo de cada una de las secciones de la agencia que abajo se enlistan, y encargado de proponer permanentemente al Coordinador General las medidas y acciones para el mejor funcionamiento de la agencia;

c) Sección de Análisis Criminológico General. Contará con dos subsecciones, una de "causas inmediatas" que estudiará permanentemente las causas inmediatas y situacionales del secuestro, desde una perspectiva sistémica, y propondrá las medidas y acciones para su prevención inmediata y situacional, y otra de "causas estructurales", que estudiará permanentemente las causas estructurales de ese delito, también desde una perspectiva sistémica, y propondrá las medidas y acciones de política pública —económicas, laborales, educativas, culturales, de salud, etc.— para la prevención estructural del secuestro;

d) De Análisis Criminológico Especial. Estudiaría cada caso concreto de secuestro con el fin de detectar patrones y anomalías que puedan conducir a la identificación, localización y captura de los secuestradores, y al rescate seguro de la víctima;

e) De Registro y Mapeo. Tendría a su cargo el Registro Nacional de Secuestros y la elaboración de Mapas del Secuestro.

En el Registro, cuando menos, deberán estar comprendidos exhaustivamente, con los datos correspondientes de identificación, circunstancias y demás datos relevantes: los secuestradores reales y potenciales; las víctimas reales y potenciales; los lugares, modos y circunstancias en que se haya realizado la captura de las víctimas por parte de los secuestradores; los vehículos empleados en los secuestros; los inmuebles que hayan sido utilizados para mantener cautivas a las víctimas; las armas empleadas en los secuestros; los servidores públicos coludidos; los montos y su modalidad exigidos, obtenidos y recuperados de los rescates; las instituciones bancarias y las empresas en las que los secuestradores hayan invertido las ganancias derivadas de los secuestros; las víctimas privadas de la vida, mutiladas, violadas o abusadas, y los detalles relevantes de cada una de las agresiones; los mecanismos de los secuestros, desde la planeación, captura de la víctima y proceso de negociación hasta el desenlace, y los servidores públicos participantes, y los detalles de su participación, en la investigación, persecución, enjuiciamiento y ejecución de sanciones. La Sección, además, deberá elaborar permanentemente mapas actualizados de lugares, zonas y rutas del secuestro y de las actividades relacionadas con éste;

f) De Reacción Inmediata. Tendría a su cargo la atención directa e inmediata de cada caso de secuestro. Deberá contar, a su vez, con las células siguientes:

f1) De Negociación. Encargada de negociar con los secuestradores bajo el principio fundamental de preservar la vida y la integridad del secuestrado. Deberá estar integrada por expertos firmes y avezados que sepan manejar la situación de la manera más favorable a los intereses de la víctima, la justicia y la comunidad.

f2) De Identificación. Su prioridad sería la identificación y localización de los secuestradores y del lugar donde se encuentre la víctima;

g) De Captura y Rescate. Sería la encargada de planear cuidadosamente y realizar exitosamente los operativos de captura de secuestradores y de rescate de la víctima, previa autorización expresa del Coordinador General, y

h) De Bloqueo. Su deber consistiría en detectar en general los medios de comunicación de los secuestradores y sus operaciones financieras, comerciales o de cualquier otra índole para controlarlas o impedirlas según convenga. También, tendría a su cargo la detección de los medios de comunicación y de las operaciones financieras, comerciales o de otra clase de los secuestradores en cada caso de secuestro con el mismo fin de controlarlas o impedirlas, siempre en beneficio de los intereses de la víctima, la justicia y la comunidad.

Desde luego, las Secciones de Reacción Inmediata (f) y de Captura y Rescate (g), estarán integradas principalmente por agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación.

Es obvio que todas las Secciones deberán trabajar en estrecha, permanente y ágil colaboración e interdependencia.

Las células operativas de la Agencia serán las Unidades Especializadas contra el Secuestro, que reproducirán la estructura de la agencia con las modalidades que demanden las particularidades regionales del secuestro, y con la movilidad o permanencia que aconsejen dichas particularidades y la naturaleza de los casos de secuestro que se presenten.

9. Líneas generales de un programa de capacitación

En junio de 2010, el ICESI publicó el documento "Para profesionalizar a nuestras policías"[36] en el que se propusieron: **a)** Medidas precisas para profesionalizar a

todas las policías del país; **b)** Un plan y programas de estudios detallados para el personal policial; **c)** Lineamientos para la coordinación interpolicial; **d)** La provisión a los cuerpos policiales de recursos materiales y tecnológicos suficientes y adecuados; **e)** Un programa completo especial de remuneraciones laborales para los policías; **f)** El fortalecimiento de los vínculos entre los cuerpos policiales y la comunidad, y **g)** La instauración de un organismo público autónomo para la vigilancia y el control estrictos y eficaces de la conducta de los policías.

Prácticamente todo lo que se propone en tal documento sigue sin hacerse.

Sin embargo, el personal de las agencias nacional y de las entidades federativas contra el secuestro sólo estará parcial aunque suficientemente integrado por agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación. Tendrá la cantidad de unos y de otros que establezcan los Manuales de Recursos Humanos de las agencias formulados por el equipo de especialistas, seleccionados, mediante el procedimiento que indiquen los propios Manuales, de entre los cuerpos ministeriales y policiales ya existentes.

Desde luego, los agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación deberán estar altamente calificados. Deberán haber cumplido legítimamente en sus respectivas corporaciones los requisitos legales y reglamentarios de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia y evaluación, y haber destacado notablemente en su labor.

Los miembros del personal no policial de la Agencia deberán cumplir con los perfiles que establezca el Manual correspondiente y también deberán estar altamente calificados. Es previsible que predominarán entre ellos criminólogos y criminalistas, y sociólogos, psicólogos sociales, psiquiatras, trabajadores sociales, pedagogos, médicos, estadísticos y matemáticos enfocados a la criminología, sin descartar otras especialidades que se establezcan en el Manual correspondiente.

Tanto para el personal ministerial y policial como para el que no sea ni lo uno ni lo otro, los procedimientos de ingreso del Manual de Recursos Humanos habrán de ser rigurosísimos. Los requisitos de aptitud física, psíquica y profesional serán de altísimo nivel, lo mismo que los filtros éticos y los mecanismos de control de confianza.

9.1 Los programas maestros de capacitación. los planes y los programas específicos de los cursos de capacitación

Otros de los subproductos de los Programas Nacional y Locales contra el Secuestro serán los Programas Maestros de Capacitación para el Personal de las Agencias Nacional y Locales, que deberán incluir los Planes y los Programas Específicos de los Cursos de: **a)** Capacitación Inicial; **b)** Capacitación, Actualización y Mejoramiento Permanentes, y **c)** Capacitación de Mantenimiento General para los agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación. Sobra decir que dichos planes y programas de estudios deberán ser elaborados por expertos de altísimo nivel propuestos por los especialistas que hayan realizado el estudio sistémico del secuestro.

9.2 Las líneas generales de los programas maestros de capacitación

El curso de Capacitación Inicial podría ser uniforme para todo el personal sea o no policial, acaso con pequeñas diferencias según la Sección de destino o de adscripción de los capacitandos.

En cambio, los Cursos de Capacitación, Actualización y Mejoramiento Permanente tendrán las especificidades correspondientes a la Sección a que haya sido adscrito cada individuo.

Los integrantes de la Sección de Análisis Criminológico General —con las subsecciones de "causas inmediatas" y de "causas estructurales"— deberán recibir los cursos de capacitación, actualización y mejoramiento permanentes que correspondan a sus funciones especiales de estudio y análisis sociológico, económico, cultural, etc. de las causas del secuestro, y de propuesta de soluciones para la prevención y eliminación de dichas causas.

Por su parte, los integrantes de la Sección de Análisis Criminológico Especial deberán a su vez recibir los cursos que correspondan a sus funciones de detección de patrones y anomalías que puedan conducir a la identificación, localización y captura de los secuestradores, y al rescate seguro de la víctima.

A su vez, los integrantes de la Sección de Registro y Mapeo recibirán los cursos relativos a sus funciones de detección, registro, estudio, clasificación y mapeo de los individuos, objetos, sucesos y lugares pertinentes vinculados a los secuestros.

Los integrantes de la Sección de Reacción Inmediata y de sus Células de Negociación y de Identificación, mayoritariamente agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación, recibirán los cursos que correspondan a su delicadísima función de negociar con los secuestradores y a su vital cometido de identificar a los secuestradores y localizarlos, lo mismo que el lugar donde se encuentre cautiva la víctima.

Quienes integran la Sección de Captura y Rescate, también mayoritariamente agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación, tendrán que recibir la

capacitación correspondiente a su delicadísima, vital y dramática función de capturar a los secuestradores y rescatar indemne a la víctima. Sobra decir que todo el cuidado, esfuerzo, talento y pasión que en todos los cursos deben prodigarse, merecen un énfasis especial en relación con los integrantes de la Sección de Captura y Rescate.

Y los integrantes de la Sección de Bloqueo recibirán la capacitación relacionada con su función, de eminente inteligencia policial, que consiste en detectar en general, y en los casos particulares, los medios de comunicación de los secuestradores y sus operaciones financieras, comerciales o de cualquier otra índole para controlarlas o impedirlas en beneficio de los intereses de la víctima, la justicia y la comunidad.

9.3 Programas de capacitación para servidores públicos y personal policial no integrante de las agencias contra el secuestro

Otros subproductos de los Programas Nacional y Locales contra el Secuestro deberán ser los programas de capacitación permanente para servidores públicos y policías no integrantes de las Agencias cuyas funciones tengan que ver potencialmente con casos de secuestro. Dichos servidores públicos y policías deberán saber cuando menos el procedimiento preciso que han seguir ante un caso de secuestro para proteger a la víctima, dar aviso del suceso y preservar las evidencias.

10. Algunas fuentes de ayuda

Si bien es imprescindible el estudio sistemático del secuestro mexicano para determinar sus características propias y encontrar la manera de enfrentarlo con los medios más idóneos, no hay por qué partir de cero. El *Manual de lucha contra el secuestro* de la Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contiene principios generales de política nacional, coordinación internacional, atención a víctimas, educación pública, estrategia e inteligencia policiales y otros temas relacionados con el secuestro que pueden ser útiles para el estudio sistémico del secuestro, para el programa nacional contra el secuestro y sus productos y para el programa provisional de combate al secuestro.

Otra fuente de ayuda podría ser la obra *60 pasos para ser un analista delictivo*[37] basada en el concepto "Políticas Orientadas a la Resolución de Problemas Delictivos", que, aunque se refiere a Estados Unidos, Australia y el Reino Unido, algunos de sus principios y propuestas podrían ser útiles para el estudio sistémico de las causas inmediatas del secuestro y para el programa provisional de combate al secuestro en lo relativo a las propias causas inmediatas.

Desde luego, la cooperación internacional es imprescindible. Deberá buscarse para el estudio la colaboración de la ya mencionada Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU, de los países donde el secuestro haya sido combatido con buenos resultados y de las organizaciones o instituciones extranjeras que lo hayan estudiado con acierto.

11. Medidas contra el secuestro

11.1 Para ensayarse inmediatamente

Así como no habrá que esperar (un año) los resultados del estudio sistémico del secuestro para emprender (en un mes) un programa provisional de combate al secuestro, podrían tomarse inmediatamente algunas medidas que derivan las características más evidentes del secuestro en México. Se da por sentada la atención integral a la víctima y sus familiares, y los testigos, en los planos psicológico, médico, legal, material y de protección eficaz. Casi todas las medidas que se proponen se explican por sí mismas.

a) Diseñar una Alarma Nacional Antisecuestro que, sin poner en riesgo a la víctima, alerte a todas las corporaciones policiacas, el sector público y la comunidad para la protección de la víctima y las acciones contra los secuestradores;

b) Poner a disposición del público un servicio telefónico de denuncia anónima exclusivo[38] para secuestros consumados o tentados, o casos de mera sospecha, atendido por personal altamente capacitado para atenderlo y debidamente conectado a la Agencia Nacional contra el Secuestro. A dicho servicio deberá dársele publicidad amplia y exhaustiva;

c) Si se denuncia el secuestro, previa opinión perentoria de la Secretaría de Hacienda, suspender provisionalmente las obligaciones fiscales de la víctima y de sus padres e hijos, y el pago de sus deudas a bancos y a instituciones financieras por préstamos que hayan sido destinados a proyectos que hayan creado empleos permanentes;

d) Diseñar una campaña pública masiva y permanente de prevención personal del secuestro con base en la información actualmente disponible (y, luego, mejorada con los resultados del estudio sistémico del secuestro);

e) Diseñar una campaña pública masiva y permanente sobre la manera en que la víctima debe de actuar cuando ha sido secuestrada, con base en la información actualmente disponible (y, luego, mejorada con los resultados del estudio sistémico del secuestro);

f) Realizar campañas masivas públicas antisecuestro permanentes. Por ejemplo: "No participes en secuestros aunque tu familia lo haga. El secuestro es un de-

lito muy grave y puede llevarte a la cárcel por el resto de tu vida". Las campañas podrían efectuarse mediante carteles gigantes en los espacios públicos, folletos y a través de todos los medios de comunicación;

g) Publicar masivamente la fotografía, los datos y los antecedentes de los secuestradores probables a quienes se haya dictado auto de vinculación a proceso, a fin de que sean reconocidos y eventualmente denunciados por otras víctimas;

h) Decretar el registro obligatorio de contratos de arrendamiento de inmuebles;

i) Establecer un Registro Público de Prestadores de Servicios Personales y Domésticos —choferes, sirvientas, jardineros, enfermeras, cuidadores, etc.—;

j) Establecer la obligación para los bancos e instituciones financieras de exigir la comprobación de origen de los recursos en operaciones que rebasen un determinado monto deducido del promedio de rescates que obtienen los secuestradores;

k) Prohibir las compras en efectivo de inmuebles y automóviles[39];

l) Establecer la obligación de usar chip de localización en todos los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga;

m) Restringir estrictamente y permanentemente la comunicación de los presos, especialmente las de quienes se encuentren relacionados con secuestros. En algunos países, a los presos peligrosos sólo se les permite la visita de su defensor y de sus familiares directos que sean mujeres, y solamente se les permite comunicarse por teléfono, o por otro medio a distancia, bajo vigilancia estrecha;

n) Multiplicar extensivamente las cámaras de video y fotográficas en los espacios, lugares y vías públicas, en especial en aquellos que se tengan detectados como "zonas de secuestro" o cercanos a éstas;

o) Vigilar mediante helicópteros los lugares detectados como "zonas de secuestro" durante las "horas pico de secuestro";

p) Detectar, vigilar y registrar mediante un plan bien diseñado bodegas, lotes baldíos con construcciones y casas abandonadas que se encuentren en las "zonas de secuestros", y especialmente en un radio de 60 kilómetros a partir del lugar en que se haya efectuado cada secuestro, ya que generalmente dentro de ese radio suele encontrarse el lugar de cautiverio de la víctima[40], y

q) Videograbar todos los operativos y diligencias prejudiciales y judiciales vinculadas con cada caso de secuestro con fines de retroalimentación, verificación y futura referencia.

11.2 Medidas en tres fases

Las medidas que han de tomarse contra el secuestro deben realizarse:

1. Inmediatamente, las que acaban de enlistarse en el punto anterior, si un análisis perentorio las revela como viables y potencialmente eficaces como parecen, lo mismo que otras similares que sugiera el propio análisis;

2. A corto plazo (un mes aproximadamente), la aplicación de un programa provisional de combate al secuestro que se enfoque en sus causas inmediatas y estructurales evidentes, en los términos arriba señalados, y

3. A mediano plazo (no más de seis meses), un programa nacional contra el secuestro con los contenidos que han quedado expresados.

19 Mario Bunge, Filosofía política. Solidaridad, cooperación y democracia integral, Gedisa, Barcelona, 2009, p. 460.
20 Lo social está en la cúspide de la complejidad del mundo material y fáctico, complejidad que, en el desarrollo evolutivo, fue ascendiendo gradualmente desde el universo físico pasando por el químico y el biológico hasta llegar al mundo social. Por tal complejidad suma, en materia social generalmente no hay soluciones rápidas ni baratas ni fáciles.
21 Mario Bunge, Filosofía y sociedad. 4. Delito y sociedad. Siglo XXI, México, 2010, p. 18.
22 Ibidem, p. 53.
23 Ibidem, p. 460.
24 Ibidem, p. 49.
25 Cuaderno 7 del ICESI, México, 2002, versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/cuadernos/cuaderno_7.pdf ››
26 Humberto Padgett, Jauría. La verdadera historia del secuestro en México, Grijalbo, México, 2010, p. 14.
27 Ibidem, p. 183.
28 Idem.
29 Op. cit., Mario Bunge, Barcelona, 2009, p. 459.
30 Jorge Sayeg Helú, El cambio devastador, Pac, México, 1999, 400 pp.
31 "Discriminación" en diario Excélsior, México, domingo 24 de abril de 2011.
32 "La clase media va al paraíso" en diario Excélsior, México, domingo 4 de abril de 2011.
33 "El laberinto de la crueldad" en diario La Razón, México, sábado 30 de abril de 2010.
34 En marzo del año en curso, mientras se preparaba el presente trabajo, el entonces Procurador General de la República, al encabezar en Jiutepec, Morelos, la primera reunión de la Conferencia de Procuradores de Justicia de la zona centro del país, anunció el diseño de un Programa Nacional contra el Secuestro.
35 Manual de lucha contra el secuestro de la Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas, p. 26 y 27.
36 La propuesta se hizo llegar tanto al Presidente de la República y a los miembros del gabinete de seguridad pública como a los Gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los procuradores generales de justicia y secretarios de seguridad pública de las 32 entidades federativas. Dicho documento puede consultarse en: ‹‹http://www.icesi.org.mx/propuestas/icesi/para_profesionalizar_a_las_policias.asp››
37 Ronald V. Clarke y ECK, John E, 60 pasos para ser un analista delictivo, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010, 325 pp.)
38 Ya existe el servicio telefónico '086' de la SSP-F para delitos en general, pero dada la magnitud del problema de secuestro sería conveniente tener un servicio telefónico exclusivo para denunciar este ilícito.
39 Está en ciernes una Ley Federal para la Prevención de Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita que prevé la identificación de clientes y el aviso a la Secretaría de Hacienda en compras de inmuebles por montos superiores a 500 mil pesos.
40 Antonio Hazael Ruiz Ortega, Secuestro, ponencia presentada en el Tercer Congreso de Víctimas de la Delincuencia, organizado por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del D.F., versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.reclusorios.df.gob.mx / descargas/delitosecuestro.pdf››, p. 10.

CONCLUSIONES

1. Las procuradurías de Guerrero, Hidalgo y Puebla se negaron a proporcionar información al ICESI para el estudio sobre el desempeño contra el secuestro contrariando el principio de acceso a la información y transparencia, principios democráticos universales que ya tienen en México rango constitucional.

2. Las procuradurías de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán proporcionaron información al ICESI para dicho estudio pero de manera incompleta y no estructurada. Hubo que hacer un arduo esfuerzo de intercomunicación con cada procuraduría para completar y organizar los datos proporcionados.

3. Las procuradurías de las restantes entidades federativas —Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas— aparentemente estuvieron dispuestas a proporcionar la información pero finalmente no lo hicieron.

4. Ninguna procuraduría tuvo un desempeño "muy bueno" contra el secuestro como calificación promedio para todo el periodo estudiado (2007-2010). Las de Campeche, Chiapas y Sonora lo tuvieron "bueno"; las de Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Tabasco, "regular"; las de Aguascalientes, Coahuila, Distrito Federal, Nayarit y Quintana Roo, "malo", y Guanajuato "muy malo".

5. Campeche tuvo el mejor desempeño contra el secuestro en 2007 —muy bueno—, 2008 —muy bueno— y 2010 —bueno—, consiguiendo el mejor promedio —7. 39 = "bueno"— para todo el periodo estudiado.

6. Guanajuato tuvo desempeño "malo" en 2007, y "muy malo" en 2008, 2009 y 2010. Fue el peor promedio —1.82 = "muy malo"— en todo el periodo estudiado.

7. Yucatán no tuvo denuncias por secuestro en 2007, 2009 y 2010. Aunque en 2008 tuvo un desempeño "malo" —no hubo avance significativo en la averiguación previa correspondiente— respecto de un solo caso de secuestro denunciado en ese año, la ausencia de secuestros en tres de los cuatro periodos estudiados confirmaría a ese Estado como uno de los más seguros del país. Y es definitivamente el que tuvo menos casos de secuestro —solamente uno— en los cuatro periodos estudiados.

8. De las 18 procuradurías que proporcionaron información para el estudio, las de Chihuahua, el Distrito Federal, el Estado de México y Tabasco concentraron el 56 por ciento del total de averiguaciones por secuestro para el período estudiado.

9. Con motivo del mismo estudio, el ICESI detectó discrepancias entre las cifras que le proporcionaron directamente las procuradurías y las que registra el Sistema Nacional de Seguridad Pública en su página de Internet. Algunas diferencias son extremas, y todas ellas inadmisibles en un tema tan grave y delicado como el secuestro.

10. No parece haber relación entre el grado de avance en la reforma penal y de seguridad pública y la tasa de averiguaciones previas por secuestro consignadas. Entidades con un grado de avance mínimo en la reforma tienen, sin embargo, una tasa de consignaciones alta. En cambio, entidades que ya se encuentran en el grado más alto de avance en la reforma penal, tienen, no obstante, una tasa de consignaciones baja. Y hay entidades con el mismo grado de avance en la reforma entre las cuales algunas tienen tasas de consignaciones altas y otras las tienen bajas.

11. En Chihuahua y el Estado de México, según información proporcionada por las procuradurías respectivas, hay impunidad casi absoluta para los extorsionadores. De las 3,158 averiguaciones previas iniciadas por extorsión en el Estado México, sólo se consignó el 2.5 por ciento, es decir, 79 de ellas. En Chihuahua, de 764 averiguaciones previas iniciadas sólo se consignaron 7 (0.9%).

12. Parece haber una relación inversa entre la tasa de consignaciones de averiguaciones por extorsión y los avances en la implantación de la reforma penal. Entidades que tienen las mejores tasas de consignaciones (Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Nayarit y Sinaloa) registraron el nivel más bajo de desarrollo de la reforma. En cambio, entidades que tienen una tasa muy pobre de consignaciones de averiguaciones por extorsión (Yucatán, Chihuahua, Estado de México) están en las etapas más avanzadas de la implantación de la reforma.

13. Es preciso que se lleve a cabo un estudio sistémico integral del secuestro, con un enfoque eminentemente criminológico, para determinar con precisión sus causas inmediatas y estructurales y diseñar los

medios más idóneos para controlarlas o suprimirlas.

14. A partir de dicho estudio deberán formularse los programas nacional y locales contra el secuestro, y crearse las agencias nacional y locales correspondientes cuyas células operativas sean las unidades especializadas en el combate al secuestro.

15. Asimismo, a partir del mismo estudio deberán formularse los programas maestros de capacitación para el personal de las agencias nacional y locales contra el secuestro, con planes y programas específicos para cada una de las secciones que conformen dichas agencias.

16. En tanto se realiza dicho estudio sistémico e integral y se concretan sus resultados, es indispensable que los mejores especialistas y expertos diseñen, y se ponga en marcha perentoriamente, un programa provisional nacional y los correspondientes programas locales de combate al secuestro que se centren en las causas evidentes inmediatas y estructurales de ese delito.

17. Provisionalmente pueden tomarse algunas medidas inmediatas para combatir el secuestro como las siguientes:

a) Diseñar una Alarma Nacional Antisecuestro que, sin poner en riesgo a la víctima, alerte a todas las corporaciones policiacas, el sector público y la comunidad para la protección de la víctima y las acciones contra los secuestradores;

b) Poner a disposición del público un servicio telefónico de denuncia anónima exclusivo para secuestros;

c) Si se denuncia el secuestro, suspender provisionalmente las obligaciones fiscales de la víctima y de sus padres e hijos, y el pago de sus deudas a bancos y a instituciones financieras por préstamos que hayan sido destinados a proyectos que hayan creado empleos permanentes;

d) Diseñar una campaña pública masiva y permanente de prevención personal del secuestro;

e) Diseñar una campaña pública masiva y permanente sobre la manera en que la víctima debe de actuar cuando ha sido secuestrada;

f) Realizar campañas masivas públicas antisecuestro permanentes. Por ejemplo: "No participes en secuestros aunque tu familia lo haga. El secuestro es un delito muy grave y puede llevarte a la cárcel por el resto de tu vida";

g) Publicar masivamente la fotografía, los datos y los antecedentes de los secuestradores probables a quienes se haya dictado auto de vinculación a proceso, a fin de que sean reconocidos y eventualmente denunciados por otras víctimas;

h) Decretar el registro obligatorio de contratos de arrendamiento de inmuebles;

i) Establecer un Registro Público de Prestadores de Servicios Personales y Domésticos —choferes, sirvientas, jardineros, enfermeras, cuidadores, etc.—;

j) Establecer la obligación para los bancos e instituciones financieras de exigir la comprobación de origen de los recursos en operaciones que rebasen un determinado monto deducido del promedio de rescates que obtienen los secuestradores;

k) Prohibir las compras en efectivo de inmuebles y automóviles;

l) Establecer la obligación de usar chip de localización en todos los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga;

m) Restringir de una vez, estricta y permanentemente, la comunicación de los presos relacionados con secuestros;

n) Multiplicar extensivamente las cámaras de video y fotográficas en los espacios, lugares y vías públicas, en especial en aquellos que se tengan detectados como "zonas de secuestro" o cercanos a éstas;

o) Vigilar mediante helicópteros los lugares detectados como "zonas de secuestro" durante las "horas pico de secuestro";

p) Detectar, vigilar y registrar mediante un plan bien diseñado bodegas, lotes baldíos con construcciones y casas abandonadas que se encuentren en las "zonas de secuestros", y especialmente en un radio de 60 kilómetros a partir del lugar en que se haya efectuado cada secuestro, ya que generalmente dentro de ese radio suele encontrarse el lugar de cautiverio de la víctima, y

q) Videograbar todos los operativos y diligencias prejudiciales y judiciales vinculadas con cada caso de secuestro.

APÉNDICE METODOLÓGICO 1.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA EN EL COMBATE AL DELITO DE SECUESTRO. 2007-2010

1. Fases del estudio

- Definición de la modalidad de secuestro de interés para el estudio y de los aspectos de la actuación de la autoridad persecutora de los delitos que debían evaluarse;

- Clasificación de los aspectos de la actuación de la procuraduría a evaluarse, en sus correspondientes categorías y variables;

- Formulación de indicadores para cada categoría;

- Solicitud de información a las procuradurías de las entidades federativas;

- Recopilación de la información;

- Formulación de un indicador global:

  a) Construcción de un esquema de evaluación del peso de cada indicador;

  b) Intervención de expertos para asignar peso a cada indicador;

  c) Construcción del indicador global mediante el análisis conjunto del criterio de expertos;

- Estimación de los indicadores particulares;

- Estimación del indicador global para cada entidad federativa, y

- Análisis e interpretación.

2. Modelo de evaluación

2.1 Definiciones

Definición de la modalidad del secuestro que comprende el estudio: Plagio.

El plagio se encuentra tipificado como delito tanto en los códigos penales de las 32 entidades federativas como en el Código Penal Federal.

En este estudio nos hemos basado en las definiciones legales del secuestro para obtener rescate (plagio) establecidas en el Código Penal Federal, muy similares a las definiciones correspondientes de los códigos penales de las entidades federativas.

El artículo 366 fracción I en su inciso "a" tipifica el plagio en los términos siguientes:

Al que prive de la libertad a otro se le aplicará:

I. *De quince a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:*

a) *Obtener rescate;*

El 4 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el párra-

fo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución federal para facultar al Congreso de la Unión a expedir una ley general sobre secuestro que unifique criterios y permita una justicia penal más homogénea y equitativa, al menos en lo que se refiere a ese delito.

Definición de Ministerio Público

La persecución contra el delito de secuestro —contra todos los delitos—corresponde fundamentalmente al Ministerio Público —personificado en las procuradurías— como lo establece el artículo 21 constitucional:

> ***Artículo 21.*** *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*
>
> *El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.*
>
> *La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.*

Aunque son los jueces quienes imponen las penas, el Ministerio Público es el órgano de acusación en nuestro sistema de enjuiciamiento penal. A él corresponde cumplir, con el auxilio de sus policías y peritos, las atribuciones de buscar las pruebas y de capturar a los inculpados, de ejercitar la acción penal ante los jueces y desahogar ante éstos las pruebas, de concretar la acusación y de solicitar la pena aplicable.

Es natural, entonces, que la categoría más importante de nuestro estudio sea la denominada «3. MP: Persecución del delito», la cual contiene cinco variables que tienen que ver precisamente con la acción persecutora del secuestro. La categoría «2. MP: Intervención inicial», con sólo dos variables, está relacionada con el actuar inicial del Ministerio Público pero no con su atribución persecutora fundamental, y las variables «1. Incidencia», «4. Víctima», «5. Reparación del daño» y «6. Integridad de los miembros y exmiembros de las corporaciones policíacas» sólo indirecta o eventualmente se relacionan con la actuación ministerial.

Tabla de categorías y variables para evaluar el desempeño en el combate contra el delito de secuestro. 2007-2010

Entidad federativa	Categorías y Variables											Calificación final
	I.	II.		III.					IV.	V.	VI.	
	Incidencia oficial	MP: Intervención inicial		MP: Persecución del delito					Desenlace respecto de la víctima	Reparación del daño	Involucramiento de miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas	
	Incidencia relativa	a) Manera en que se inicia la AP	b) Contacto con los secuestradores	a) Casos en que hubo al menos un detenido	b) Casos en que hubo al menos un consignado	c) Órdenes de aprehensión cumplidas	d) Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión	e) Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria				
Aguascalientes												
Baja California												
Baja California Sur												
Campeche												
Chiapas												
Chihuahua												
Coahuila												
Colima												
Durango												
Distrito Federal												
Guanajuato												
Guerrero												
Hidalgo												
Jalisco												
México												
Michoacán												
Morelos												
Nayarit												
Nuevo León												
Oaxaca												
Puebla												
Querétaro												
Quintana Roo												
San Luis Potosí												
Sinaloa												
Sonora												
Tabasco												
Tamaulipas												
Tlaxcala												
Veracruz												
Yucatán												
Zacatecas												

Definición de desempeño

Está dado por la actuación del Ministerio Público, personificado en las procuradurías de justicia de las entidades federativas. Definimos el desempeño como el nivel de acierto en cada una de las acciones relacionadas con las categorías y variables que se evalúan, es decir, la capacidad de:

Disminuir la incidencia de secuestros mediante la reducción de la impunidad;

Disminuir la cifra negra mediante el aumento de la proporción de secuestros que sean objeto de averiguación previa iniciada de oficio o por denuncia;

Incrementar la proporción de casos en que sea el propio Ministerio Público quien contacte y negocie con los secuestradores[41];

Aumentar la proporción de casos de secuestradores detenidos;

Incrementar la tasa de:

- Secuestradores consignados;
- Órdenes de aprehensión libradas;
- Órdenes de aprehensión cumplidas;
- Autos de formal prisión, y

c5.5) Sentencias condenatorias;

c6) Evitar que las víctimas sean asesinadas por los secuestradores, y

c7) Recuperar los rescates pagados.

3. Método de evaluación: Peso asignado a las variables

TABLA DE PONDERACIÓN DE LAS CATEGORÍAS

PONDERACIÓN OTORGADA POR LAS ACADÉMICAS	CATEGORÍAS Y VARIABLES
1.29	**1. Incidencia oficial.** a) Incidencia relativa de casos de secuestro con averiguación previa.
1.59	**2. MP: Intervención inicial.**
	a) Manera en que se inicia la averiguación previa. a.1) Por denuncia. a.2) De oficio. b) Contacto con los secuestradores. b.1) A través del MP. b.2) A través de otros.
1.85	**3. MP: Persecución del delito.** a) Casos en que hubo al menos un detenido. b) Casos en que hubo al menos un consignado. c) Órdenes de aprehensión cumplidas. d) Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión. e) Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria.
1.99	**4. Desenlace respecto de la víctima.** a) Casos en los que la víctima conservó la vida.
1.69	**5. Reparación del daño.** a) Casos en que se pagó rescate. b) Monto total de los rescates pagados. c) Monto recuperado de los rescates pagados.
1.59	**6. Involucramiento de miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas.** a) Casos de secuestro con policías o expolicías involucrados.
10	**Calificación total**

Definición, relevancia y calificación de las categorías, variables e indicadores.

A continuación se dan las definiciones nominal y operacional para cada categoría considerada en la evaluación. También se describen para cada categoría las variables consideradas, los indicadores específicos que fungen como componentes del indicador global, el peso de cada componente y la composición final del indicador global.

Categoría «I. Incidencia oficial».

Definición nominal

La incidencia oficial del delito es una categoría multifactorial. Sólo limitadamente tiene que ver con la actuación de la autoridad persecutora. Aunque entre los factores del delito en general y del secuestro en particular se encuentran las condiciones económicas y sociales, la calidad de los servicios públicos de educación y salud, el desempleo, la marginación y la pobreza, es indiscutible que la buena actuación del Ministerio Público capturando secuestradores, consiguiendo pruebas, llevando a juicio a los inculpados y consiguiendo para ellos sentencias condenatorias y largas penas de prisión, tiene algún efecto disuasorio entre secuestradores potenciales.

La incidencia oficial del secuestro en nuestro estudio está dada por el número total anual de casos de secuestro por los que haya iniciado averiguación previa.

Definición operacional

Está dada por el número de secuestros con averiguación previa por cada 100 mil habitantes.

De acuerdo con la evaluación de las académicas (ver tabla anterior), en este estudio se otorgó a este indicador un valor de 12.9 por ciento en la ponderación total (100 por ciento) de las categorías. Así, en una escala de «cero» a 10, el valor máximo que puede recibir una procuraduría en este indicador es de 1.29.

VALOR DEL INDICADOR (INTERVALOS)	FRACCIÓN DEL PESO TOTAL	CALIFICACIÓN
< 0.1	1.00	1.29
[0.1, 0.2)	0.90	1.161
[0.2, 0.3)	0.80	1.032
[0.3, 0.4)	0.70	0.903
[0.4, 0.5)	0.60	0.774
[0.5, 0.6)	0.50	0.645
[0.6, 0.7)	0.40	0.516
[0.7, 0.8)	0.30	0.387
[0.8, 0.9)	0.20	0.258
[0.9, 1.0)	0.10	0.129
≥1	0.00	0

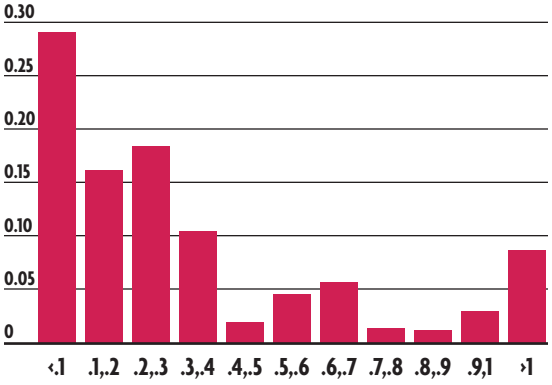
Para determinar la distribución de las calificaciones a las procuradurías según los valores de las tasas por 100 mil habitantes, se atribuyó un mismo peso a intervalos equidistantes desde 0.1 (inclusive) hasta valores menores a 1.0. Igualmente, se consideraron los intervalos extremos: los de valores menores a 0.1 y los mayores o iguales a 1.0. Cada intervalo recibió una fracción de la puntuación máxima posible que va de 1.0 a 0, con decrementos de 0.1 en cada categoría. Se establece así una distribución uniforme de posibles calificaciones en tales intervalos, aunque no necesariamente se espera dicha distribución en el comportamiento de las tasas estatales.

Como información complementaria, cabe mencionar que se hizo una revisión del comportamiento del número de secuestros por cada 100 mil habitantes para las 32 entidades federativas según los datos publicados por las procuradurías y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), tomando en cuenta, además, la población por entidad durante el período antes descrito.

Como información complementaria, cabe mencionar que se hizo una revisión del comportamiento del número de secuestros por cada 100 mil habitantes para las 32 entidades federativas según los datos publicados por las procuradurías y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), tomando en cuenta, además, la población por entidad durante el período antes descrito.

Los datos de las 32 entidades federativas en el periodo de cuatro años nos brindaron un total de 128 observaciones que se distribuyeron de la siguiente manera:

Histograma de las tasas estatales de secuestro en la república mexicana. 2005-2008



Con base en esta información pudimos observar que el 91.4 por ciento de los datos corresponden a menos de 1 secuestrado por cada 100 mil habitantes y el 71.1 por ciento a más de 0.1 secuestrados por cada 100 mil habitantes. Se observa la alta frecuencia de los datos entre 0.1 y 1.

Advertencia: En caso de que el número de secuestros sea «cero», no se calificará a la entidad federativa.

b) Categoría: «II. MP: Intervención inicial». Variables: b1) Manera en que se inicia la averiguación previa y b2) Contacto con los secuestradores.

Esta categoría tiene dos variables: b1) La manera en que se inicia la averiguación previa: 1) De oficio o 2) Por denuncia, y b2) Cómo se da el contacto con los secuestradores: 1) A través del Ministerio Público o 2) A través de particulares.

En nuestro estudio se otorgó a esta categoría un valor del 15.9 por ciento del valor total (100 por ciento).

Definiciones nominales

b1) Manera en que se inicia la averiguación previa.

La averiguación previa se inicia de oficio cuando el Ministerio Público se entera de un secuestro y comienza a ejercer sus atribuciones sin que nadie se lo pida, y se inicia por denuncia cuando alguna persona acude al Ministerio Público a dar noticia del secuestro y solicita su intervención.

La evidencia empírica sugiere que el hecho de que las personas denuncien o no el secuestro está relacionado con el nivel de confianza hacia el Ministerio Público. Se dice que la cifra negra de este delito, es decir, la proporción de secuestros no denunciados, puede ser hasta de 6 por cada uno que sí se denuncia. Una cifra negra alta revela un considerable nivel de desconfianza hacia el Ministerio Público.

Sin embargo, el hecho de que el Ministerio Público inicie la averiguación previa sin petición expresa, indicaría acierto al proceder por propia iniciativa.

b2) Contacto con los secuestradores.

Esta variable está definida como la intervención que tenga el Ministerio Público en el contacto con los secuestradores. Es decir, si estableció con ellos contacto directo o indirecto para negociar la liberación del secuestrado. La intervención del Ministerio Público comprende desde la asesoría a los familiares para enfrentar las demandas de los secuestradores (asesoría psicológica y técnica) hasta la negociación directa con éstos sobre: montos del rescate, lugar de pago del rescate y/o liberación de la persona secuestrada.

La participación directa o indirecta del Ministerio Público en los contactos con los secuestradores es un indicador de desempeño.

Definiciones operacionales

b1) Manera en que se inicia la averiguación previa.

Variables. Número de averiguaciones previas.

Número de averiguaciones previas iniciadas de oficio.

Indicador:
Porcentaje de averiguaciones previas iniciadas de oficio respecto del total de averiguaciones previas. La calificación está dada por el valor del indicar en la tabla siguiente, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ Averiguaciones\ Previas\ de\ Oficio}{\#\ de\ Averiguaciones\ Previas}\right)$$

Porcentaje de averiguaciones previas de oficio	Valor del indicador
< 0.6	Porcentaje de averiguaciones previas de oficio
≥ 0.6	1

b2) Contacto con los secuestradores

Variables: Número total de secuestros.
Número de secuestros en los que fungió como negociador la autoridad.

Indicador: Proporción de secuestros en los que la autoridad fungió como negociador respecto del número total de secuestros. La calificación está dada por el valor del indicador, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ secuestros\ negociados\ por\ la\ autoridad}{\#\ de\ secuestros}\right)$$

La calificación final de esta categoría está dada por la suma de los indicadores multiplicados por un factor de ajuste, es decir:

$$((Valor\ del\ indicador\ en\ tablas) * (0.7)) + \left(\left(\frac{\#\ sec.negociados\ por\ la\ aut.}{\#\ de\ secuestros}\right) * (0.89)\right)$$

Los factores de ajuste «0.7» y «0.89» se determinaron de la siguiente manera: A la categoría «II. M.P.: Intervención inicial» corresponde el 15.9 por ciento de la calificación final. Esta categoría se compone de dos variables: «a) Manera en que se inicia la averiguación previa», a la que corresponde el 7 por ciento de la calificación final, y «b) Contacto con los secuestradores», a la que corresponde el 8.9 por ciento. En ambos casos los indicadores que representan dichas variables pueden tomar valores acotados entre «cero» y «uno», así que para obtener valores acotados entre «cero» y «punto siete», en el indicador que representa la variable a) Manera en que se inicia la averiguación previa, hay que multiplicar dicho indicador por la constante 0.7. De manera semejante, para obtener valores acotados entre «cero» y «punto ochenta y nueve», en el indicador que representa la variable b) Contacto con los secuestradores, hay que multiplicar dicho indicador por la constante 0.89.

c) Categoría «III. MP: Persecución del delito ». Variables: c1) Casos en que hubo al menos un detenido; c2) Casos en que hubo al menos un consignado; c3) Órdenes de aprehensión cumplidas; c4) Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión y c5) Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria.

En esta categoría se evalúa la actuación del Ministerio Público en relación con los responsables del delito y contiene cinco variables: a) Casos en que hubo al menos un detenido; b) Casos en que hubo al menos un consignado; c) Órdenes de aprehensión cumplidas; d) Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión, y e) Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria.

Definiciones nominales

c1) Secuestradores detenidos: Autores o participantes en el secuestro detenidos por el Ministerio Público en flagrancia o urgencia.

c2) Secuestradores consignados: Inculpados contra quienes se haya ejercido acción penal por el secuestro.

c3) Órdenes de aprehensión cumplidas: Órdenes de aprehensión libradas por el juez contra inculpados por secuestro y cumplidas por la policía ministerial.

c4) Autos de formal prisión dictados: Resoluciones judiciales con las que el juez sujeta o vincula a proceso a los inculpados por secuestro.

c5) Sentencias condenatorias: Resoluciones judiciales con las que el juez declara responsables a los inculpados por secuestro y les impone las penas correspondientes, principalmente la de prisión.

Definiciones operacionales

c1) Secuestradores detenidos

Variables: Número de secuestros.
Número de secuestros con detenido.

Indicador: Proporción de secuestros en los que hubo detenciones respecto del número de secuestros. La calificación está dada por el valor del indicador, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ secuestros\ con\ detenidos}{\#\ de\ secuestros}\right)$$

c2) Secuestradores consignados

Variables: Número de secuestros.
Número de secuestros con consignados.

Indicador: Proporción de secuestros en los que hubo consignados respecto del número de secuestros. La calificación está dada por el indicador, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ secuestros\ con\ consignados}{\#\ de\ secuestros}\right)$$

c3) Órdenes de aprehensión cumplidas

Variables: Número de órdenes de aprehensión libradas.
Número de órdenes de aprehensión cumplidas.

Indicador: Proporción de órdenes de aprehensión cumplidas respecto de las órdenes de aprehensión libradas. La calificación está dada por el valor del indicador, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ o.de\ a.cumplidas}{\#\ de\ o.de\ a.libradas}\right)$$

Advertencia: En caso de que el número de órdenes de aprehensión libradas sea «cero», el indicador de proporción de órdenes de aprehensión cumplidas con respecto a las libradas tomará el valor de 1 (uno). Ver la sección "V. Puntos críticos".

c4) Autos de formal prisión dictados

Variables: Número de averiguaciones previas con consignados.
Número de secuestros con autos de formal prisión.

Indicador: Proporción de órdenes de aprehensión cumplidas respecto de las órdenes de aprehensión libradas. La calificación está dada por el valor del indicador, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ secuestros\ con\ autos\ de\ formal\ prisión}{\#\ de\ secuestros\ con\ consignados}\right)$$

Advertencia: En caso de que el número de secuestros con consignados sea «cero», el indicador que mide la proporción de secuestros con autos de formal prisión tomará el valor de «cero».1 (uno). Ver la sección "V. Puntos críticos".

c5) Sentencias condenatorias

Variables: Número de secuestros con AFP.
Número de secuestros con sentencias condenatorias.

Indicador: Proporción de secuestros con sentencias condenatorias respecto del número de secuestros con consignados. La calificación está dada por el valor del indicador, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ secuestros\ con\ sentencias\ condenatorias}{\#\ de\ secuestros\ autos\ de\ formal\ prisión}\right)$$

Advertencia: En caso de que el número de secuestros con autos de formal prisión sea «cero», el indicador que mide la proporción de secuestros con sentencias condenatorias tomará el valor de «cero». Ver la sección "V. Puntos críticos".

La calificación final de esta categoría está dada por la suma de los indicadores multiplicados por el factor de ajuste, es decir:

$$\left[\left(\frac{\#\ de\ secuestros\ con\ detenidos}{\#\ de\ secuestros}\right)+\left(\frac{\#\ de\ secuestros\ con\ consignados}{\#\ de\ secuestros}\right)+\left(\frac{\#\ de\ o.\ de\ a.\ cumplidas}{\#\ de\ o.\ de\ a.\ libradas}\right)\right]*(0.396)$$
$$+\left[\left(\frac{\#\ de\ sec.\ con\ autos\ de\ formal\ prisión}{\#\ de\ secuestros\ con\ consignados}\right)+\left(\frac{\#\ de\ sec.\ con\ sentencias\ condenatorias}{\#\ de\ secuestros\ con\ autos\ de\ formal\ prisión}\right)\right]*(0.331)$$

Advertencia: Los factores de ajuste «0.396» y «0.331» se determinaron de la siguiente manera: A la categoría «III. M.P.: Persecución del delito» corresponde el 18.5 por ciento de la calificación final. Esta categoría se compone de cinco variables: Las primeras tres son: a) Casos en que hubo al menos un detenido, b) Casos en que hubo al menos un consignado y c) Ordenes de aprensión cumplidas. A cada una de ellas corresponde el 3.96 por ciento de la calificación final. Las otras dos variables son: d) Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión y e) Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria. A cada una de éstas corresponde el 3.31 por ciento de la calificación final. En todos los casos, los indicadores que representan dichas variables pueden tomar valores acotados entre «cero» y «uno», así que para obtener valores acotados entre «cero» y «punto trescientos noventa y seis», en los indicadores que representan a las variables a) Casos en que hubo al menos un detenido, b) Casos en que hubo al menos un consignado, y c) Ordenes de aprensión cumplidas, hay que multiplicar dichos indicadores por la constante 0.396. De manera semejante, para obtener valores acotados entre «cero» y «punto trescientos treintaiuno», en los indicadores que representan a las variables «d) Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión» y «e) Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria», hay que multiplicar dichos indicadores por la constante 0.331.prisión tomará el valor de «cero».1 (uno). Ver la sección "V. Puntos críticos".

A esta categoría, los expertos le asignaron un valor promedio de 18.5 por ciento en el conjunto de categorías porque sus cinco variables tienen que ver directamente con la acción persecutora del Ministerio Público, que, como ya se dijo, consiste fundamentalmente en buscar las pruebas y capturar a los inculpados, ejercitar la acción penal ante los jueces y desahogar ante éstos las pruebas, concretar la acusación y solicitar la pena aplicable.

d) Categoría «IV. Desenlace respecto de la víctima». Variable: d1) Casos en los que la víctima conservó la vida.

Definición nominal

Acaso lo más importante en el secuestro, junto con que la víctima recupere su libertad en las mejores condiciones posibles, es su supervivencia, es decir, que no muera a manos de los secuestradores. Por esta razón, esta categoría obtuvo la ponderación más alta con 19.9 por ciento en el modelo de evaluación.

Definición operacional

Desenlace respecto de la víctima: Se evalúa el destino de los secuestrados, en caso de que sean liberados con intervención de la autoridad o privados de la vida por los secuestradores.

Variables: Número de víctimas en todos los secuestros negociados por la autoridad.
Número de víctimas no privadas de la vida en secuestros negociados por la autoridad.

Indicador: Proporción de víctimas no privadas de la vida en los casos negociados por la autoridad. La calificación de esta categoría está dada por el valor del indicador multiplicado por un factor de ajuste, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ víctimas\ no\ privadas\ de\ la\ vida\ en\ sec.\ negociados\ por\ la\ autoridad}{\#\ de\ víctimas\ en\ los\ secuestros\ negociados\ por\ la\ autoridad}\right) = 1.99$$

El factor de ajuste «1.99» se determinó de la siguiente manera: A la categoría «IV. Desenlace respecto de la víctima» corresponde el 19.9 por ciento de la calificación final. Esta categoría se compone de la variable «a) Casos en que la víctima conservó la vida» que representa el total de la categoría. En este caso, el indicador que representa dicha variable puede tomar valores acotados entre «cero» y «uno», así que, para obtener valores acotados entre «cero» y «uno punto noventa y nueve», hay que multiplicar dicho indicador por la constante 1.99.

Advertencia: En caso de que el número de víctimas en secuestros negociados por la autoridad sea «cero», el indicador que mide la proporción de victimas no privadas de la vida en casos negociados por la autoridad tomará el valor de «cero». Ver la sección "V. Puntos críticos".

e) Categoría «V. Reparación del daño». Variables: e1) Casos en los que se pagó rescate, e2) Monto total de los rescates pagados y e3) Monto recuperado de los rescates pagados.

En esta categoría se toma en cuenta si las víctimas directas o indirectas del secuestro pagaron el rescate y el monto de éste que pudo recuperar el Ministerio Público.

A esta categoría se le otorgó un peso de 16.9 por ciento del valor total (100 por ciento).

Definiciones nominales

e1) Casos en los que se pagó rescate. Secuestros en que se pagó total o parcialmente lo exigido por los secuestradores.

e2) Monto total de los rescates pagados. Es la suma de todos los rescates efectivamente pagados a los secuestradores.

e2) Monto recuperado de los rescates pagados. Es el monto de las cantidades recuperadas por el Ministerio Público de los rescates pagados.

Definición operacional

Variables: Número de secuestros.
Número de secuestros en los que no se pagó rescate.
Monto total de los rescates pagados.
Monto total de las cantidades recuperadas.

Indicadores: Proporción de secuestros en los que no se pagó el rescate respecto del número de secuestros y proporción de secuestros en los que sí se pagó el rescate respecto del número de secuestros, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ sec.\ en\ los\ que\ no\ se\ pagó}{\#\ de\ secuestros}\right)$$

$$\left(\frac{\#\ de\ sec.\ en\ los\ que\ se\ pagó}{\#\ de\ secuestros}\right)$$

Porcentaje del monto que pudo recuperarse respecto del monto total de los rescates pagados, es decir:

$$\left(\frac{monto\ recuperado}{monto\ pagado}\right)$$

Advertencia: En caso de que el monto pagado sea «cero», el indicador que mide la proporción del pago de rescate que pudo recuperarse tomará el valor de «cero». Ver la sección "V. Puntos críticos".

La calificación final de esta categoría está dada por un factor de ajuste multiplicado por la suma del porcentaje de secuestros en que no se pagó rescate más el porcentaje de los secuestros en que sí se pagó multiplicada por la proporción de rescate recuperado, es decir:

$$\left[\left(\frac{\#\ de\ sec.\ en\ los\ que\ no\ se\ pagó}{\#\ de\ secuestros}\right)+\left(\left(\frac{\#\ de\ sec.\ en\ los\ que\ se\ pagó}{\#\ de\ secuestros}\right)*\left(\frac{monto\ recuperado}{monto\ pagado}\right)\right)\right]*(1.69)$$

El factor de ajuste «1.69» se determinó de la siguiente manera: A la categoría «V. Reparación del daño» corresponde el 16.9 por ciento de la calificación final. Esta categoría se compone de tres variables: a) Casos en los que se pagó rescate, b) Monto total de los rescates pagados y c) Monto recuperado de los rescates pagados, que corresponden al total de la categoría. En este caso, el indicador final que representa dichas variables puede tomar valores acotados entre «cero» y «uno», así que para obtener valores acotados entre «cero» y «uno punto sesenta y nueve», hay que multiplicar dicho indicador final por la constante 1.69.

f) Categoría «VI. Involucramiento de miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas». Variable: f1) Casos de secuestro con policías o expolicías involucrados.

Definición nominal

Casos de secuestro en que hayan intervenido policías o expolicías (personas que pertenezcan o hayan pertenecido a cualquier corporación policial municipal, estatal o federal) en calidad de autores intelectuales o materiales, intermediarios, auxiliadores o cómplices, cuidadores de la víctima, etc.

Esta variable es relevante porque los policías o expolicías que intervienen en un secuestro, además de lesionar los bienes jurídicos tutelados por la norma penal de secuestro, violan los deberes a que están sujetos como miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas y traicionan la confianza pública al utilizar los conocimientos y las destrezas adquiridas como policías no para proteger a las personas sino para lo contrario, hacerlas víctimas de un delito tan grave como el secuestro.

A esta variable le fue otorgado un peso de 15.9 por ciento del valor total (100 por ciento).

Definición operacional

Variables: Número de secuestros.
Número de secuestros en los que no se involucró un policía o expolicía.

Indicador: Proporción de secuestros en los que no se involucró un policía o expolicía respecto del número total de secuestros. La calificación de esta categoría está dada por el valor del indicador multiplicado por el factor de ajuste, es decir:

$$\left(\frac{\#\ de\ sec.\ sin\ un\ policía\ o\ expolicía\ involucrado}{\#\ de\ secuestros}\right) * (1.59)$$

El factor de ajuste «1.59» se determinó de la siguiente manera: A la categoría «VI. Involucramiento de los miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas» corresponde el 15.9 por ciento de la calificación final. Esta categoría se compone de la variable a) Casos de secuestro con policías o expolicías involucrados que representa el total de la categoría. En este caso, el indicador que representa dicha variable puede tomar valores acotados entre «cero» y «uno», así que para obtener valores acotados entre «cero» y «uno punto cincuenta y nueve», hay que multiplicar dicho indicador por la constante 1.59.

5. Puntos críticos:

1. Para asegurar la existencia de medición en todos los posibles valores de las variables, se establecieron criterios en valores que pudieran llevar a la no definición de los indicadores.

2. En caso de que el número de secuestros con averiguación previa sea «cero», no se califica a la entidad federativa. (La calificación no es posible ya que el estudio evalúa desempeño con respecto al procedimiento que comienza a partir de una averiguación previa).

3. En caso de que el número de órdenes de aprehensión libradas sea «cero», el indicador que mide la proporción de órdenes de aprehensión cumplidas con respecto a las libradas tomará el valor de 1 (uno).

Los siguientes puntos críticos se refieren a casos en que se convertiría un denominador en «cero» y el indicador no estaría definido, por lo que se les da el mínimo puntaje de «cero». Tal criterio es coherente con el significado que tiene en cada caso un valor de «cero» en la variable de que se trate.

4. En caso de que el número de secuestros con consignados sea «cero», el indicador que mide la proporción de secuestros con autos de formal prisión tomará el valor de «cero».

5. En caso de que el número de secuestros con autos de formal prisión sea «cero», el indicador que mide la proporción de secuestros con sentencias condenatorias tomará el valor de «cero»

6. En caso de que el número de víctimas en secuestros negociados por la autoridad sea «cero», el indicador que mide la proporción de victimas no privadas de la vida en casos negociados por la autoridad tomará el valor de «cero».

7. En caso de que el monto pagado sea «cero», el indicador que mide la proporción del pago de rescate que pudo recuperarse tomará el valor de «cero».

6. Cédula No. 1 de recolección de datos sobre secuestro.

ICESI
instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Delitos de alto impacto en México: En el marco de la reforma penal, evaluación del desempeño del Ministerio Público en el combate contra el secuestro y estudio analítico de las cifras oficiales sobre extorsión

2007

Cédula No. 1 de recolección de datos

Instrucciones: Por favor, en la columna de respuestas de la derecha, proporcione cuidadosamente los datos que se solicitan.

A. DATOS GENERALES

Datos	Respuestas:
1. Fecha de elaboración (dd/mm/aaaa):	
2. Periodo al que corresponde la información (dd/mm/aaaa)-(dd/mm/aaaa):	
3. Entidad federativa:	

B. DATOS SOBRE LA PERSONA QUE LLENA ESTA CÉDULA

Datos	Respuestas:
1. Nombre:	
2. Cargo:	
3. Área de adscripción:	
4. Teléfono directo (indique la clave LADA):	
5. Teléfono de conmutador (indique la clave LADA y la extensión):	
6. Fax:	
7. E-mail:	
8. E-mail alternativo:	

C. SECUESTRO

Instrucciones: Por favor, anote en cada espacio sombreado en color turquesa, el número que corresponda al dato que se solicita, o marque con una "X" la opción que proceda.

I. INCIDENCIA TOTAL*

1. Total de averiguaciones previas (AP) de secuestro:

II. FORMA DE INICIO DE LA AP			
1. Total de AP iniciadas **DE OFICIO:**	**2.** Total de AP iniciadas **POR DENUNCIA:**	**3.** Total de AP sobre las que **NO HAY INFORMACIÓN** acerca de cómo se iniciaron:	**4.** Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL *)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

III. NEGOCIACIÓN CON LOS SECUESTRADORES Y DESENLACE PARA LA VÍCTIMA				
1. ¿Quién negoció con los secuestradores?				
a) Total de AP en las que fue un **FAMILIAR DE LA VÍCTIMA** quien negoció con los secuestradores:	**b)** Total de AP en las que fueron **LAS AUTORIDADES** quienes negociaron con los secuestradores:	**c)** Total de AP en las que fue un **NEGOCIADOR EXTERNO** quien negoció con los secuestradores:	**d)** Total de AP en las que fue **OTRO NEGOCIADOR DISTINTO DE LOS ANTERIORES** o se dieron formas de negociación combinadas de las opciones anteriores:	**e)** Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL *)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

2. MUTILACIONES a las víctimas	
a) Total de **VÍCTIMAS** que sufrieron **ALGUNA MUTILACIÓN** a manos de los secuestradores:	**b)** Total de **VÍCTIMAS:**

3. SOBREVIVENCIA de las víctimas (Solamente dentro de las **AP en las que fueron las autoridades quienes negociaron**** con los secuestradores: Dato/Respuesta: **III, 1, b)**			
a) Total de **VÍCTIMAS QUE SOBREVIVIERON:**	**b)** Total de **VÍCTIMAS QUE PERDIÓ(ERON) LA VIDA** a manos de los secuestradores:	**c)** Total de **VÍCTIMAS** de las que **NO HAY INFORMACIÓN sobre si conservaron o perdieron la vida:**	**d)** Total de **VÍCTIMAS** de todas las AP:

IV. DESARROLLO DE LAS AP			
1. AP CON o SIN DETENIDO			
a) Total de AP **CON detenido:**	**b)** Total de AP **SIN detenido:**	**c)** Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se iniciaron o concluyeron CON o SIN DETENIDO:	**d)** Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL *)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

2. Consignaciones			
a) Total de AP **CONSIGNADAS:**	**b)** Total de AP **NO CONSIGNADAS:**	**c)** Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si fueron o no consignadas:	**d)** Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL *)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

3. Órdenes de aprehensión

a) Total de **ÓRDENES DE APREHENSIÓN LIBRADAS** por el juez:	**b)** Total de **ÓRDENES DE APREHENSIÓN CUMPLIDAS:**	**c)** Total de **AP CONSIGNADAS***** (Dato/Respuesta: **IV, 2, a)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

4. Autos recaídos a las AP consignadas

a) Total de **AUTOS DE FORMAL PRISIÓN (VINCULACIÓN A PROCESO):**	**b)** Total de **AUTOS DE LIBERTAD:**	**c)** Total de **AUTOS DE SOBRESEIMIENTO:**	**d)** Total de **AUTOS MIXTOS:**	**e)** Total de asuntos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** acerca de la clase de auto recaído:	**f)** Total de **AP CONSIGNADAS***** (Dato/Respuesta: **IV, 2, a)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

5. Resoluciones finales en el proceso de primera instancia

a) Total de **SENTENCIAS CONDENATORIAS:**	**b)** Total de **SENTENCIAS ABSOLUTORIAS:**	**c)** Total de **SENTENCIAS DE SOBRESEIMIENTO:**	**d)** Total de **SENTENCIAS MIXTAS:**	**e)** Total de procesos **PENDIENTES DE RESOLUCIÓN FINAL** o de los que **NO HAY INFORMACIÓN:**	**f)** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

V. DESENLACE PARA LA VÍCTIMA EN EL TOTAL DE AP INICIADAS

1. Total de **VÍCTIMAS QUE PERDIERON LA VIDA** a manos de los secuestradores:	**2.** Total de **VÍCTIMAS QUE SOBREVIVIERON:**	**3.** Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** acerca de si la víctima perdió la vida a manos de los secuestradores o sobrevivió:	**4.** Total de **VÍCTIMAS SECUESTRADAS** en el total de AP iniciadas:	**5.** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

VI. RESCATE

1. Rescates pagados

a) Total de AP en las que **SÍ SE PAGÓ RESCATE:**	**b)** Total de AP en las que **NO SE PAGÓ RESCATE:**	**c)** Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se pagó o no se pagó rescate:	**d)** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

2. Rescates recuperados

a) Total de **MONTOS PAGADOS** (en moneda nacional) de los casos en los que **SÍ SE PAGÓ RESCATE**:	**b)** Total de **MONTOS RECUPERADOS** (en moneda nacional) **POR LA AUTORIDAD:**

VII. POLICÍAS Y EXPOLICÍAS INVOLUCRADOS

1. Total de AP **CON POLICÍAS O EXPOLICÍAS INVOLUCRADOS** en el secuestro:	**2.** Total de AP **SIN POLICÍAS O EXPOLICÍAS INVOLUCRADOS** en el secuestro:	**3.** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

7. Cédula No. 2 de recolección de datos sobre extorsión.

instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Delitos de alto impacto en México: En el marco de la reforma penal, evaluación del desempeño del Ministerio Público en el combate contra el Secuestro y estudio analítico de las cifras oficiales sobre extorsión

2007

Cédula No. 2 de recolección de datos

Instrucciones: Por favor, en la columna de respuestas de la derecha, proporcione cuidadosamente los datos que se solicitan.

D. EXTORSIÓN

Instrucciones: Por favor, anote en cada espacio sombreado en color turquesa, el número que corresponda al dato que se solicita, o marque con una "X" la opción que proceda.

I. INCIDENCIA TOTAL*

1. Total de AP de extorsión:

II. DESARROLLO DE LAS AP

1. AP CON o SIN DETENIDO

a) Total de AP **CON detenido:**	**b)** Total de AP **SIN detenido:**	**c)** Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se iniciaron o practicaron CON o SIN DETENIDO:	**d)** Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL *)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

2. Consignaciones

a) Total de AP **CONSIGNADAS:**	**b)** Total de AP **NO CONSIGNADAS:**	**c)** Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si fueron o no consignadas:	**d)** Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL *)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

3. Órdenes de aprehensión

a) Total de **ÓRDENES DE APREHENSIÓN LIBRADAS** por el juez:		**b)** Total de **ÓRDENES DE APREHENSIÓN CUMPLIDAS:**		**c)** Total de **AP CONSIGNADAS***** (Dato/Respuesta: **II, 2, a)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):	
4. Autos recaídos a las AP consignadas					
a) Total de **AUTOS DE FORMAL PRISIÓN (VINCULACIÓN A PROCESO):**	**b)** Total de **AUTOS DE LIBERTAD:**	**c)** Total de **AUTOS DE SOBRESEIMIENTO:**	**d)** Total de **AUTOS MIXTOS:**	**e)** Total de asuntos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** acerca de la clase de auto recaído:	**f)** Total de **AP CONSIGNADAS***** (Dato/Respuesta: **IV, 2, a)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):
5. Resoluciones finales en el proceso de primera instancia					
a) Total de **SENTENCIAS CONDENATORIAS:**	**b)** Total de **SENTENCIAS ABSOLUTORIAS:**	**c)** Total de **SENTENCIAS DE SOBRESEIMIENTO:**	**d)** Total de **SENTENCIAS MIXTAS:**	**e)** Total de procesos **PENDIENTES DE RESOLUCIÓN FINAL** o de los que **NO HAY INFORMACIÓN:**	**f)** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):
III. CONSUMACIÓN O TENTATIVA					
1. Total de casos de **EXTORSIÓN CONSUMADA:**		**2.** Total de casos de **TENTATIVA DE EXTORSIÓN:**		**3.** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):	
IV. PAGO IMPUESTO					
1. Total de casos en los que el pago consistió en **ENTREGAR DIRECTAMENTE DINERO EN EFECTIVO:**	**2.** Total de casos en los que el pago consistió en **ENTREGAR DINERO MEDIANTE DEPÓSITO O TRANSFERENCIA BANCARIA:**	**3.** Total de casos en los que el pago consistió en **ENTREGAR BIENES INMUEBLES O MUEBLES** (fincas, objetos, aparatos, vehículos, consumibles, etc.):	**4.** Total de casos en los que el pago consistió en **HACER O DEJAR DE HACER ALGO:**	**5.** Total de casos en los que el pago consistió en **ALGO DISTINTO** a las cinco variantes anteriores:	**6.** Total de casos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre la clase de pago impuesto por los extorsionadores:	**7.** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

V. AMENAZA RECIBIDA					
1. Total de casos en que se recibió como amenaza el **SECUESTRO DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.):	**2.** Total de casos en que se recibió como amenaza las **LESIONES U HOMICIDIO DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.):	**3.** Total de casos en que se recibió como amenaza el **DAÑO A BIENES DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.):	**4.** Total de casos en que la amenaza consistió en **ALGO DISTINTO** a las tres variantes anteriores:	**5.** Total de casos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre la clase de amenaza ejercida:	**6.** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

VI. CUMPLIMIENTO DE LA AMENAZA					
1. Total de casos en que se cumplió la amenaza del **SECUESTRO DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.):	**2.** Total de casos en que se cumplió la amenaza de **LESIONES U HOMICIDIO DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.):	**3.** Total de casos en que se cumplió la amenaza de **DAÑO A BIENES DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.):	**4.** Total de casos en que se cumplió la amenaza de **ALGO DISTINTO** a las tres variantes anteriores:	**5.** Total de casos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se cumplió o no la amenaza ejercida:	**6.** Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

8. Cédula No. 3 de recolección de datos sobre reforma penal.

instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Delitos de alto impacto en México: En el marco de la reforma penal, evaluación del desempeño del Ministerio Público en el combate contra el secuestro y estudio analítico de las cifras oficiales sobre extorsión

Cédula No. 3 de recolección de datos

E. REFORMA PENAL

Instrucciones generales: Por favor, anote en cada espacio sombreado en color turquesa, el número que corresponda a su respuesta o el dato que se le solicita. **Esta cédula de datos es única, a diferencia de las dos anteriores que debían llenarse por período anual.**

I. CAPACITACIÓN

1. ¿Ha recibido el personal de esa procuraduría cursos de **CAPACITACIÓN** en materia de...

a) ...SECUESTRO?

Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que ha recibido cursos →	**Ministerial**	**Policial**	**Pericial**	**De atención a víctimas**	**Otra**
1a. Respuesta (Sí=1/No=2)					
2a. Año del último curso (aaaa)					

b) ...EXTORSIÓN?

Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que ha recibido cursos →	**Ministerial**	**Policial**	**Pericial**	**De atención a víctimas**	**Otra**
1a. Respuesta (Sí=1/No=2)					
2a. Año del último curso (aaaa)					

II. CERTIFICACIÓN

1. ¿Ha recibido el personal de esa procuraduría **CERTIFICACIÓN DE APTITUD** en materia de...

a) ...SECUESTRO?

Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que ha sido certificado →	**Ministerial**	**Policial**	**Pericial**	**De atención a víctimas**	**Otra**
1a. Respuesta (Sí=1/No=2)					
2a. Año del último curso (aaaa)					
3a. Institución certificadora					

b) ...EXTORSIÓN?

Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que ha sido certificado →	**Ministerial**	**Policial**	**Pericial**	**De atención a víctimas**	**Otra**
1a. Respuesta (Sí=1/No=2)					
2a. Año del último curso (aaaa)					
3a. Institución certificadora					

III. SERVICIO CIVIL DE CARRERA

1. En esa procuraduría, ¿qué áreas cuentan con **SERVICIO CIVIL DE CARRERA**?

Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que ha recibido cursos →	**Ministerial**	**Policial**	**Pericial**	**De atención a víctimas**	**Otra**
1a. Respuesta (Sí=1/No=2)					
2a. ¿Desde cuándo? Señale el año en que se creó (aaaa)					

IV. UNIDAD ESPECIALIZADA

1. ¿Existe en esa procuraduría alguna subprocuraduría, fiscalía, dirección, coordinación, unidad u oficina **ESPECIALIZADA** en...
(si su respuesta es 'Sí', escriba 1 en la celda de respuesta y además en la celda contigua (derecha) señale el año en que se creó. Pero si su respuesta es 'No', sólo escriba 2 en la celda de respuesta y pase al apartado "V. POLICÍA ESPECIALIZADA")

	Respuesta	**Año en que se creó**
... SECUESTRO? →		
... EXTORSIÓN? →		

V. POLICÍA ESPECIALIZADA

1. ¿Existe en esa procuraduría alguna unidad policial **(auxiliar del Ministerio Público) ESPECIALIZADA** en...
(si su respuesta es 'Sí', escriba 1 en la celda de respuesta y además en la celda contigua (derecha) señale el año en que se creó. Pero si su respuesta es 'No', sólo escriba 2 en la celda de respuesta y pase al apartado "VI. PROGRAMA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE DELITO")

	Respuesta	**Año en que se creó** (aaaa)
... SECUESTRO? →		
... EXTORSIÓN? →		

VI. PROGRAMA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE DELITO

1. ¿Existe en esa procuraduría un **ÁREA ESPECIALIZADA EN ATENCIÓN A VÍCTIMAS** de...
(si su respuesta es 'Sí', escriba 1 en la celda de respuesta y además en la celda contigua (derecha) señale el año en que se creó. Pero si su respuesta es 'No', sólo escriba 2 en la celda de respuesta y pase al apartado "VII. ARRAIGO")

	Respuesta	**Año en que se creó** (aaaa)
... SECUESTRO? →		
... EXTORSIÓN? →		

RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN PARA EL CRIMEN ORGANIZADO O DELINCUENTES PELIGROSOS

VII. ARRAIGO

1. Total de AP en las que se utilizó el **ARRAIGO** contra alguno de los presuntos...		**2.** Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se utilizó el **ARRAIGO** contra alguno de los presuntos...	
	Respuesta		**Respuesta**
a) ... SECUESTRADORES: →		**a) ... SECUESTRADORES:** →	
b) ... EXTORSIONADORES: →		**b) ... EXTORSIONADORES:** →	

VIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO

1. Total de AP en las que se utilizó la **EXTINCIÓN DE DOMINIO** contra bienes de alguno de los presuntos...		**2.** Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se utilizó la **EXTINCIÓN DE DOMINIO** contra bienes de alguno de los presuntos...	
	Respuesta		**Respuesta**
a) ... SECUESTRADORES: →		**a) ... SECUESTRADORES:** →	
b) ... EXTORSIONADORES: →		**b) ... EXTORSIONADORES:** →	

IX. REPARACIÓN DEL DAÑO

1. Total de sentencias condenatorias en que **SÍ SE CONDENÓ** al pago de la **REPARACIÓN DEL DAÑO** al...		**2.** Total de sentencias condenatorias en que **NO SE CONDENÓ** al pago de la **REPARACIÓN DEL DAÑO** al...		**3.** Total de sentencias condenatorias respecto de las que **NO SE TIENE INFORMACIÓN** acerca de si se condenó al pago de la **REPARACIÓN DEL DAÑO** al...	
	Respuesta		**Respuesta**		**Respuesta**
a) ...SECUESTRADOR? →		**a) ...SECUESTRADOR?** →		**a) ...SECUESTRADOR?** →	
b) ...EXTORSIONADOR? →		**b) ...EXTORSIONADOR?** →		**b) ...EXTORSIONADOR?** →	

X. RECLUSIÓN DE ALTA SEGURIDAD

1. Total de **inculpados sujetos** a prisión preventiva o punitiva remitidos **a centros de ALTA SEGURIDAD**, por...		**2.** Total de **inculpados sujetos** a prisión preventiva o punitiva remitidos **a centros comunes**, por...		**3.** Total de sentencias condenatorias respecto de las que **NO SE TIENE INFORMACIÓN acerca del tipo de centro** al que fueron remitidos, por...	
	Respuesta		**Respuesta**		**Respuesta**
a) ...SECUESTRO: →		**a) ...SECUESTRO:** →		**a) ...SECUESTRO:** →	
b) ...EXTORSIÓN: →		**b) ...EXTORSIÓN:** →		**b) ...EXTORSIÓN:** →	

9. Instructivo para el llenado de la cédula de información sobre el delito de secuestro

ICESI
instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Av. San Antonio 256
Col. Ampliación Nápoles
México, D. F., C. P. 03849
tel. y fax 5615 49 87

Delitos de alto impacto en México. En el marco de la reforma penal, evaluación del desempeño del Ministerio Público en el combate contra el secuestro y estudio analítico de las cifras oficiales sobre extorsión

Instructivo para el llenado de la *Cédula de recolección de datos*

I. INTRODUCIÓN

1. ¿Qué es el ICESI?

El ICESI es una asociación civil sin fines lucrativos especializada en la generación de información estadística sobre la delincuencia en México. Realiza diagnósticos precisos al problema de la inseguridad, a través de la conceptualización, diseño y coordinación de las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad —ENSI—, a efecto de generar indicadores de victimización, percepción social de la inseguridad y propuestas de política criminológica.

Como respuesta al grave problema de la seguridad pública en México, el ICESI se constituyó con el patrocinio de cinco de las más importantes instituciones de la sociedad mexicana: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Fundación "Este País" y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

2. Objetivo principal de la investigación

- Evaluar el desempeño de las 32 procuradurías de justicia de las entidades federativas en el combate contra el secuestro en el último trienio y
- Llevar a cabo un estudio analítico de las cifras oficiales para 2007, 2008, 2009 y 2010 sobre el delito de extorsión en México.

3. Objetivos secundarios:

- Evaluar en las entidades federativas si los cambios derivados de la reforma penal han influido en la eficacia para perseguir el delito de secuestro y en las cifras de extorsión;
- Formular líneas generales para un programa de capacitación al Ministerio Público y policías de investigación en materia de secuestro, y
- Estudiar las dimensiones y características significativas del delito de extorsión.

II. Las cédulas

Mediante el llenado de las cédulas, la procuraduría de justicia de cada estado podrá proporcionar al ICESI la información concerniente a las averiguaciones previas (AP) sobre el secuestro (sólo en la modalidad de plagio) y sobre extorsión, y los datos relevantes sobre las acciones y medidas realizadas durante 2007, 2008, 2009 y lo que va de 2010, en el marco de la reforma constitucional en materia de justicia penal (contenida en el decreto publicado el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación).

Los datos necesarios para este estudio deben ser confiables y homogéneos. Para lograrlo, es necesario que la persona encargada de llenar la cédula lea con mucho cuidado y siga puntualmente las instrucciones contenidas en las cédulas:

Se llenarán 3 cédulas por cada año (2007, 2008, 2009 y 2010), que están distribuidas de la manera siguiente:

Cédula No. 1 de recolección de datos

A. DATOS GENERALES,
B. DATOS SOBRE LA PERSONA QUE LLENA LA CÉDULA,
C. SECUESTRO,

Cédula No. 2 de recolección de datos

D. EXTORSIÓN,

Cédula No. 3 de recolección de datos

E. REFORMA PENAL

A su vez, cada una tiene varios apartados.

El contenido completo de cada cédula se explica a continuación:

Cédula No. 1 de recolección de datos

A. DATOS GENERALES

1. Fecha de elaboración (aa/mm/aaaa): En esta sección usted deberá señalar la fecha en que concluya el llenado completo de la cédula. Esa fecha deberá escribirse de la manera siguiente:

- Dos dígitos para el año, seguidos de una diagonal (/)
- Inmediatamente después y sin dejar espacios, dos dígitos para el mes, seguidos de una segunda diagonal (/) y,
- Finalmente, cuatro dígitos para el año.

Para escribir los dígitos que forman la fecha, favor de utilizar la codificación siguiente:

- Para anotar el día: 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07...31;

3

- Para anotar el mes:

Mes	Código
Enero	01
Febrero	02
Marzo	03
Abril	04
Mayo	05
Junio	06
Julio	07
Agosto	08
Septiembre	09
Octubre	10
Noviembre	11
Diciembre	12

- Y para anotar el año, usar los cuatro dígitos que correspondan: 2007, 2008, 2009 o 2010, según el caso.

Por ejemplo: Si terminó de llenar la cédula el 1 de noviembre de 2007, usted debera anotar en el espacio de respuesta, sombreado en color turquesa, lo siguiente: **01/11/2007**.

2. Periodo al que corresponde la información: «(dd/01/aaaa) - (dd/12/aaaa)»: En esta sección debe indicarse el periodo anual al que corresponda la información. Si se trata de 2007, 2008 o 2009, el periodo estará indicado por la fecha de inicio <1 de enero de ..>: (01/01/...) y la fecha de terminación <31 de diciembre de ..>: (31/12/...), del año de que se trate, separadas por un guion corto (-). Por ejemplo, si se trata de 2007, el periodo anual se indicará de la siguiente manera: «(01/01/2007-01/12/2007)». Para el año 2010, la información corresponderá sólo al primer semestre, es decir, del 1 de enero al 30 de junio, por lo que dicho periodo se indicará de la siguiente forma: «01/01/2010-01/06/2010».

A continuación se indica lo que debe ponerse en la sección «Periodo al que corresponde la información», sombreada en color turquesa, de cada una de las 4 cédulas:

En la de 2007: 01/01/2007-31/12/2007

En la de 2008: 01/01/2008-31/12/2008

En la de 2009: 01/01/2009-31/12/2009

En la de 2010: 01/01/2010-30/06/2010

4

3. Entidad federativa: En esta sección, en el espacio sombreado en color turquesa, se indicará el nombre de la entidad federativa a que pertenece la procuraduría que está proporcionando la información, conforme a la codificación que se muestra en la tabla siguiente:

Entidad federativa/Código
Aguascalientes
Baja California
Baja California Sur
Campeche
Chiapas
Chihuahua
Coahuila
Colima
Distrito Federal
Durango
Guanajuato
Guerrero
Hidalgo
Jalisco
México
Michoacán
Morelos
Nayarit
Nuevo León
Oaxaca
Puebla
Querétaro
Quintana Roo
San Luis Potosí
Sinaloa
Sonora
Tabasco
Tamaulipas
Tlaxcala
Veracruz
Yucatán
Zacatecas

B. DATOS SOBRE LA PERSONA QUE LLENA ESTA CÉDULA

Con el propósito de que el ICESI pueda tener contacto cercano y directo con el funcionario público encargado de llenar las cédulas, y dar puntual seguimiento a la investigación, se solicita que anote en los espacios correspondientes, sombreados en color turquesa, lo siguiente:

1. Nombre: El nombre completo del funcionario <nombre(s) y apellidos paterno y materno>.

2. Cargo: La denominación de su cargo formal, de acuerdo con el organigrama de esa procuraduría.

3. Área de adscripción: La denominación oficial del área de la procuraduría a la que se encuentre adscrito.

5

4. Teléfono directo (indique la clave LADA): El número de teléfono institucional de su oficina, separando con guiones cortos el prefijo de larga distancia y la clave lada que corresponda. Por ejemplo: 01-11-11111111

5. Teléfono de conmutador (indique la clave LADA y la extensión): El número de teléfono institucional del conmutador, separando con guiones cortos el prefijo de larga distancia y la clave lada, y agregando la extensión que corresponda. Por ejemplo: 01-11-11111111, ext. 1111

6. Fax: El número telefónico que corresponda al fax, agregando, en su caso, la extensión. Por ejemplo: 01-11-11111111, ext. 1111

7. E-mail: La dirección de su correo electrónico, de preferencia el correo institucional.

8. E-mail alternativo: Alguna otra dirección de correo electrónico disponible. No es obligatorio llenar este espacio.

C. SECUESTRO

En esta sección deben ponerse los datos anuales relacionados sólo con las AP que esa procuraduría de justicia haya iniciado por el delito de secuestro (plagio).

Definición de secuestro

La legislación penal vigente establece varias modalidades del tipo penal de *privación ilegal de la libertad*, según los fines que persigan los secuestradores. Sin embargo, en esta investigación sólo nos interesa obtener información sobre el **secuestro para obtener rescate**, también denominado **plagio**.

Por **plagio** se entiende: Privar ilegalmente de la libertad a una persona y retenerla con el propósito de obtener un rescate.

I. INCIDENCIA TOTAL*

1. Total de averiguaciones previas (AP) de secuestro: En esta celda sombreada en color turquesa se anotará con número, la suma de todas las AP que se iniciaron en el año correspondiente, ante esa procuraduría de justicia, por el delito de plagio, exclusivamente.

II. FORMA DE INICIO DE LA AP

En esta categoría nos interesa conocer la intervención inicial del Ministerio Público (MP) y si, cuando tuvo noticia de que se había cometido un secuestro, comenzó a ejercer sus atribuciones investigadoras.

Esta pregunta se divide en las categorías siguientes:

6

1. Total de AP iniciadas **DE OFICIO**: Es la suma anual de las AP iniciadas en esta vía por el MP, cuando tuvo noticia de que se había cometido un secuestro y comenzó a ejercer sus atribuciones sin que nadie se lo pidiera.

2. Total de AP iniciadas **POR DENUNCIA**: Es la suma anual de las AP iniciadas en esta vía por el MP, cuando alguna persona(s) ya sea familiar, amigo, etc. acudió al Ministerio Público a dar noticia de un secuestro y solicitó la intervención de la autoridad.

3. Total de AP sobre las que **NO HAY INFORMACIÓN** acerca de cómo se iniciaron. Es importante resaltar que, para todos los casos, existe la opción: "NO HAY INFORMACIÓN".

En esta celda sombreada en color turquesa se le solicita enumerar el total de AP de las que esa procuraduría no cuenta con la información requerida, o bien, existe alguna otra razón por la cual no se conoce la información.

4. Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL*)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es la suma de las AP iniciadas DE OFICIO + las iniciadas POR DENUNCIA + las que NO HAY INFORMACIÓN que debe corresponder al de INCIDENCIA TOTAL. Esta sumatoria nos permitirá cotejar la consistencia de la información proporcionada.

III. NEGOCIACIÓN CON LOS SECUESTRADORES Y DESENLACE PARA LA VÍCTIMA

1. ¿Quién negoció con los secuestradores?

En esta categoría nos interesa conocer quién fue la persona(s), o institución(es) encargada(s) de realizar todo tipo de diligencias con los secuestradores, incluyendo actividades tan amplias como la asesoría psicológica y técnica, hasta la negociación directa con los delincuentes sobre los montos del rescate, el lugar del pago y/o la liberación de la persona secuestrada. Esta pregunta se divide en las categorías siguientes:

a) Total de AP en las que fue un **FAMILIAR DE LA VÍCTIMA** quien negoció con los secuestradores: Se entiende por familiar a la persona que haya intervenido en la negociación con los secuestradores y mantenga cualquier tipo o grado de parentesco con la persona secuestrada. Este concepto incluye hasta lazos de carácter convencional como los de compadrazgo, cohabitación y concubino o concubinario, etc. En esta celda sombreada en color turquesa se pondrá la suma total de casos anuales en que se haya dado dicha participación.

b) Total de AP en las que fueron **LAS AUTORIDADES** quienes negociaron con los secuestradores: Se entiende por 'autoridades' solo los casos en que haya participado cualquier persona adscrita a esa procuraduría de justicia local, en la negociación con los secuestradores. Es muy importante notar que en esta celda sombreada en color turquesa se excluye la participación de cualquier otra dependencia gubernamental, tal como la Secretaría de Seguridad Pública, el Ejército mexicano, la Policía Federal, la Policía Municipal, etc. Así, en esta celda sombreada en color turquesa, se proporcionará la información anual de AP en las que la procuraduría llevó a cabo las negociaciones, directas o indirectas, con los secuestradores.

c) Total de AP en las que fue un **NEGOCIADOR EXTERNO** quien negoció con los secuestradores: La consultoría externa incluye a aquellas firmas o empresas de carácter privado, que se dedican a auxiliar en la negociación con los secuestradores.

d) Total de AP en las que fue **OTRO NEGOCIADOR DISTINTO DE LOS ANTERIORES** o se dieron formas de negociación combinadas de las opciones anteriores: Se entiende como otras formas de negociación a las no incluidas en las opciones anteriores o aquellos casos en que la respuesta implica más de una opción, es decir, en los casos, por ejemplo, en que participó en la negociación la autoridad y una empresa privada.

e) Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL*)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es la suma de las AP en las que negoció un FAMILIAR DE LA VÍCTIMA + las negociadas por LAS AUTORIDADES + aquellas en las que hubo un NEGOCIADOR EXTERNO + las que tuvieron OTRO NEGOCIADOR DISTINTO DE LOS ANTERIORES o se dieron formas de negociación combinadas, que en total deben corresponder al número de INCIDENCIA TOTAL. Esta sumatoria nos permitirá cotejar la consistencia de la información proporcionada.

2. MUTILACIONES a las víctimas

Víctima: Se entiende por víctima aquella persona o personas que fueron directamente privadas de su libertad por los delincuentes. En cada secuestro (denuncia) puede haber

varias víctimas, por lo tanto, el número de víctimas puede ser mayor que el de las AP iniciadas ante el Ministerio Público.

En esta pregunta se quiere recabar la sumatoria de las víctimas de las que se conoce que sufrieron la(s) amputación de alguno(s) de sus miembro(s) superiores o inferiores o cualquier otro tejido u órgano, a manos de sus secuestradores, con independencia de si conservaron o perdieron la vida o se desconozca el dato acerca de su sobrevivencia. Las opciones son:

a) Total de **VÍCTIMAS** que sufrieron **ALGUNA MUTILACIÓN** a manos de los secuestradores:

b) Total de **VÍCTIMAS**:

3. SOBREVIVENCIA de las víctimas (Solamente dentro de las **AP en las que fueron las autoridades quienes negociaron**** con los secuestradores: Dato/Respuesta: **III. 1. b)**

En esta categoría solamente nos interesa conocer la sumatoria de las víctimas que conservaron la vida respecto de aquellos casos en que **fueron las autoridades de esa procuraduría de justicia quiénes negociaron con los secuestradores** la liberación de la víctima. Todos los demás casos quedarán excluidos. Los desenlaces de las víctimas son los siguientes:

a) Total de **VÍCTIMAS QUE SOBREVIVIERON:** Se debe anotar el número total de víctimas que tienen un desenlace cierto, es decir, que se sabe que recuperaron su libertad y se encuentran con vida.

b) Total de **VÍCTIMA(S) QUE PERDIÓ(ERON) LA VIDA** a manos de los secuestradores: Se debe anotar el número total de víctimas que tienen un desenlace cierto, es decir, que fueron encontradas sin vida, ya sea porque sus secuestradores les privaron de la vida o fallecieron durante el cautiverio o bien, durante su liberación.

c) Total de **VÍCTIMA(S)** sobre los que **NO HAY INFORMACIÓN** si sobrevivieron o perdieron la vida de todas las AP: En esta celda sombreada en color turquesa se engloban todos aquellos casos en los que no se cuenta con información o bien, aquellos casos en que la víctima(s) sigue cautiva y, por lo tanto, no se conoce el desenlace del secuestro. También se incluyen los casos en que se presume que el secuestrado fue asesinado o falleció en cautiverio, pero de los que no se tiene la certeza.

d) Total de **VÍCTIMA(S)** de todas las AP: En esta celda sombreada en color turquesa usted deberá anotar la sumatoria de todas las víctimas incluidas en las categorías anteriores (incisos a, b y c), que nos servirá para cotejar la consistencia de la información.

IV. DESARROLLO DE LAS AP

1. AP CON o SIN DETENIDO

El inicio de la AP pudo tener dos modalidades: que haya sido con detenido y sin detenido.

a) Total de AP **CON detenido:** Como su nombre lo indica, se inició o en el desarrollo de la AP se obtuvo la detención de alguno(s) del(de los) presunto(s) responsable(s)

detenido(s). Por lo tanto, en esta celda sombreada en color turquesa se pondrá el total de AP para ese año, en esta condición.

b) Total de AP **SIN detenido**: Como su nombre lo indica, se concluyó la AP, sin haber detenido a los probables responsables de la comisión del plagio. En esta celda sombreada en color turquesa se incluirá la suma anual de todas las AP en esa condición.

c) Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se iniciaron o concluyeron CON o SIN DETENIDO: Incluye todas las AP que no fueron consideradas en los dos rubros anteriores.

d) Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL*)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es la sumatoria de las AP iniciadas CON DETENIDO+ las iniciadas SIN DETENIDO + las que NO HAY INFORMACIÓN y que debe corresponder al de INCIDENCIA TOTAL. Esta sumatoria nos permitirá cotejar la consistencia de la información proporcionada.

2. Consignaciones

En esta pregunta nos interesa conocer si ya se ha concluido la investigación, consignando la AP ante el juez penal competente. Las opciones son:

a) Total de AP **CONSIGNADAS**: No importa si las AP consignadas lo fueron con o sin detenido. En esta celda sombreada en color turquesa se incluye el total de AP en que el MP ha podido comprobar, mediante elementos de prueba, la existencia del tipo penal de secuestro y la probable responsabilidad de su autor, ejerciendo así la acción penal ante el juez penal competente.

b) Total de AP **NO CONSIGNADAS:** En este rubro se considera la sumatoria de todas aquellas AP en las que el MP determinó el no ejercicio de la acción penal, por falta de elementos de prueba (y que se archivaron con las reservas de ley o en definitiva), porque se haya extinguido la acción penal por la prescripción o la muerte del indiciado o porque se haya cumplido alguna de las causas de exclusión del delito.

c) Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si fueron o no consignadas: Incluye a todas las AP que no fueron consideradas en los dos rubros anteriores.

d) Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL*)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es la sumatoria de las AP CONSIGNADAS + las NO CONSIGNADAS + aquellas de las que NO HAY INFORMACIÓN, que servirá para cotejar la consistencia de la información proporcionada.

3. Órdenes de aprehensión

Otro elemento importante para evaluar el desempeño de las procuradurías en el combate contra el delito de secuestro es el cumplimiento a las órdenes de aprehensión. Por ello, en esta pregunta nos interesa recabar en números, el desahogo de dichas órdenes, es decir, cuando el MP acreditó ante un juez penal la existencia material del delito de secuestro y la probable responsabilidad del secuestrador(s) que no fue capturado en flagrancia, se le solicitará que obsequie una orden de aprehensión contra el presunto responsable que haya sido detectado, según su indagatoria, para capturarle y ponerle a disposición del tribunal que emitió la orden. Las opciones son:

a) Total de **ÓRDENES DE APREHENSIÓN LIBRADAS** por el juez: Es el total anual de AP en que el MP acreditó ante un juez penal la responsabilidad de los presuntos secuestradores y por lo tanto, el juez dictó su captura y puesta a disposición a manos de la policía investigadora/ministerial/judicial.

b) Total de **ÓRDENES DE APREHENSIÓN CUMPLIDAS:** Una vez librada la orden de aprehensión por un juez, la policía ministerial/investigadora/judicial tuvo que cumplir con ese mandato judicial y capturar y poner a disposición del tribunal al presunto responsable del delito. En esta celda sombreada en color turquesa se anotará el número total anual de las órdenes de aprehensión libradas por los jueces penales **que hayan sido cumplidas** por la policía judicial/ministerial/investigadora, poniendo a los detenidos a disposición del juez penal.

c) Total de **AP CONSIGNADAS ***** (Dato/Respuesta: **IV, 2, a)** ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP consignadas que se repite para efectos de corroborar la solidez de la información proporcionada.

4. Autos recaídos a las AP consignadas

Se refiere a la etapa procedimental de preinstrucción que da inicio al proceso penal, después que el Ministerio Público ha consignado el caso ante el juzgador competente, quien podrá dictar un auto o resolución entre tres opciones posibles: de libertad, por no existir elementos suficientes para iniciar el proceso; de sujeción a proceso, en delitos no graves y dejando al indiciado en libertad y, de formal prisión (ahora de vinculación a proceso), iniciando propiamente el proceso penal y dictando la prisión preventiva del indiciado.

En esta cédula las opciones son las siguientes:

a) Total de **AUTOS DE FORMAL PRISIÓN (VINCULACIÓN A PROCESO):** Se debe anotar el número total anual de AP consignadas respecto de las que el juzgador haya dictado auto de formal prisión o vinculación a proceso, por acreditarse elementos constitutivos de la comisión del secuestro y de la probable responsabilidad.

b) Total de **AUTOS DE LIBERTAD:** Se debe anotar el número total anual de AP consignadas respecto de las que el juzgador haya dictado auto de libertad por falta de elementos para iniciar el proceso penal.

c) Total de **AUTOS DE SOBRESEIMIENTO**: Se debe anotar el número total anual de AP consignadas respecto de las que el juzgador haya dictado auto de sobreseimiento que proviene de las causas siguientes: por haberse comprobado durante el proceso que no hubo delito, que el inculpado no participó en él, que operó la prescripción o que existió a favor del inculpado alguna excluyente de responsabilidad.

d) Total de **AUTOS MIXTOS:** Hay que anotar el número total anual de AP consignadas respecto de las que el juzgador haya dictado auto mixto, es decir, que contenga al mismo tiempo resoluciones de vinculación a proceso y/o de libertad por falta de elementos y/o de sobreseimiento.

e) Total de asuntos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** acerca de la clase de auto recaído: Incluye el total anual de los casos que no fueron considerados en los tres rubros anteriores.

f) Total de **AP CONSIGNADAS***** (Dato/Respuesta: **IV, 2, a)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP consignadas que se repite para efectos de corroborar la solidez de la información proporcionada.

5. Resoluciones finales en el proceso de primera instancia

En este punto se quiere conocer el sentido de la resolución que haya dictado el juzgador de primera instancia, en los casos de secuestro que haya consignado esa procuraduría de justicia, que puede ser en los sentidos siguientes:

a) Total de **SENTENCIAS CONDENATORIAS**: Número total anual de sentencias condenatorias de secuestro por haberse acreditado durante el proceso penal la comisión del secuestro y la responsabilidad del indiciado.

b) Total de **SENTENCIAS ABSOLUTORIAS**: Número total anual de sentencias absolutorias de secuestro por no haberse acreditado durante el proceso penal la comisión de ese ilícito y la responsabilidad del indiciado.

c) Total de **SENTENCIAS DE SOBRESEIMIENTO**: Número total anual de sentencias de sobreseimiento, derivado de las causas siguientes: Por haberse comprobado durante el proceso que no hubo delito, que el inculpado no participó en él, que operó la prescripción o que existió a favor del inculpado alguna excluyente de responsabilidad.

d) Total de **SENTENCIAS MIXTAS**: Hay que anotar el número total anual de sentencias mixtas que el juzgador haya dictado, es decir, que contengan al mismo tiempo resoluciones condenatorias y/o absolutorias y/o de sobreseimiento.

e) Total de procesos **PENDIENTES DE RESOLUCIÓN FINAL** o de los que **NO HAY INFORMACIÓN:** Incluye el total anual de los casos que no fueron consideradas en los tres rubros anteriores, que no se han resuelto o de los que se desconoce cómo fueron resueltos.

f) Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP iniciadas por secuestro en esa procuraduría, que se repite para comprobar la solidez de la información suministrada.

V. DESENLACE PARA LA VÍCTIMA EN EL TOTAL DE AP INICIADAS

Víctima: Se entiende por víctima aquella persona o personas que fueron directamente privadas de su libertad por los delincuentes.

1. Total de **VÍCTIMAS QUE PERDIERON LA VIDA** a manos de los secuestradores: En esta celda sombreada en color turquesa se requiere la suma anual de víctimas que hayan sido encontradas sin vida. Pudieron haber fallecido durante el cautiverio o bien, durante su liberación. No incluye casos en los que se "presume" que la víctima está muerta, sino

sólo aquellos en los que se tiene la certeza de que perdieron la vida a manos de los secuestradores.

2. Total de **VÍCTIMAS QUE SOBREVIVIERON:** Incluye a todas aquellas víctimas que fueron secuestradas y ya recuperaron su libertad. No deben incluirse los casos en que la víctima sigue en cautiverio, pero se presume que está viva.

3. Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** acerca de si la víctima perdió la vida a manos de los secuestradores o sobrevivió: En cada secuestro (AP) puede haber varias víctimas, por lo tanto, el número de víctimas puede ser mayor al de las AP iniciadas por este delito ante el Ministerio Público. En esta celda sombreada en color turquesa se solicita la suma anual de todas las víctimas que fueron privadas de su libertad y que se desconoce si sobrevivieron o no al plagio.

4. Total de **VÍCTIMAS SECUESTRADAS** en el total de AP iniciadas: Total de AP iniciadas por el delito de secuestro. Es la sumatoria de las VÍCTIMAS QUE PERDIERON LA VIDA + las QUE SOBREVIVIERON + aquellas de las que NO HAY INFORMACIÓN.

5. Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL). Es el número total anual de AP iniciadas por secuestro en esa procuraduría, que se repite para comprobar la solidez de la información suministrada.

VI. RESCATE

En todo secuestro está implícito el precio que tienen que pagar las víctimas directas y/o indirectas del delito, a los secuestradores, para que la persona en cautiverio sea liberada. Puede incluir pago en dinero, especie u otras formas de pago.

Los tiempos del pago del rescate pueden variar: Éste puede ser pagado cuando la persona esté cautiva, durante su liberación o incluso, una vez que ya ha sido liberada por los delincuentes.

1. Rescates pagados

a) Total de AP en las que **SÍ SE PAGÓ RESCATE:** En esta celda sombreada en color turquesa nos interesa conocer el total de AP anuales en las que **SÍ** se pagó algún tipo de rescate por la víctima(s). No importa en qué tiempo se haya pagado, ni si fue en numerario o especie.

b) Total de AP en las que **NO SE PAGÓ RESCATE**: En esta celda sombreada en color turquesa nos interesa obtener el total anual de AP iniciadas por esa procuraduría, por el delito de secuestro, en las que se tiene la certeza que **NO** se pagó el RESCATE, independientemente del desenlace de la víctima.

c) Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se pagó o no se pagó rescate: De no contar con la información, se anotará el total anual de AP en esta celda sombreada en color turquesa.

d) Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Total de AP iniciadas por el delito de secuestro en esa procuraduría, que se repite para comprobar la solidez de la información suministrada.

2. Rescates recuperados

Se refiere al monto anual en pesos mexicanos que las víctimas directas o indirectas del delito pagaron a los secuestradores, para que liberaran a la(s) persona(s) secuestrada(s), y que posteriormente fueron recuperados por esa procuraduría general de justicia.

a) Total de **MONTOS PAGADOS** (en moneda nacional) de los casos en los que **SÍ SE PAGÓ RESCATE**: Aquí debe anotarse el monto total anual (en número) del rescate en pesos mexicanos, que efectivamente fue pagado a los secuestradores, en todas las AP iniciadas por secuestro, sobre las cuales se cuenta con esa información. Aunque el pago haya sido en especie o en moneda extranjera, deberá hacerse el cálculo aproximado y señalar el total anual en moneda nacional.

b) Total de **MONTOS RECUPERADOS** (en moneda nacional) **POR LA AUTORIDAD**: En esta celda sombreada en color turquesa se requiere el monto total en pesos mexicanos que las autoridades de esa procuraduría general de justicia lograron recuperar al perseguir los delitos de secuestro. Como en el caso anterior, aunque el pago haya sido en especie o en moneda extranjera, deberá hacerse el cálculo aproximado y señalar el total anual en moneda nacional.

VII. POLICÍAS Y EXPOLICÍAS INVOLUCRADOS

Es la intervención en el secuestro, como autores o partícipes, de policías o expolicías, quienes además de lesionar los bienes jurídicos tutelados por la norma penal de secuestro, violaron los deberes a que están sujetos como miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas, traicionando así la confianza pública, al utilizar las destrezas adquiridas como policías no para salvaguardar la seguridad pública, sino al contrario, para cometer conductas antisociales graves.

En este rubro nos interesa conocer en cuántos casos de secuestro denunciados ante la autoridad ministerial se han señalado que estén involucrados los policías activos de cualquier corporación policial.

Se incluye cualquier tipo de policía (ministerial, de seguridad pública, pertenecientes a grupos especializados, etc.) y de todos los ámbitos de actuación: ya sean de nivel federal, local o municipal.

También nos interesa registrar las AP en las que participaron expolicías, es decir, elementos que ya no estaban en activo en las corporaciones, al momento de cometer el secuestro.

Esta cifra no incluye información sobre las AP en las que se observe la presencia de grupos paramilitares y miembros del crimen organizado en la comisión o planeación del delito.

Las opciones son las siguientes:

a) Total de AP **CON POLICÍAS O EXPOLICÍAS INVOLUCRADOS** en el secuestro:

b) Total de AP **SIN POLICÍAS O EXPOLICÍAS INVOLUCRADOS** en el secuestro:

c) Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL):

Cédula No. 2 de recolección de datos

D. EXTORSIÓN

En esta sección nos interesa recabar los datos anuales relacionados sólo con las AP que esa procuraduría de justicia haya iniciado por el delito de extorsión.

Definición de extorsión

Se entiende por extorsión la conducta de obligar a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, con la finalidad de obtener un lucro para sí o para otro.

I. INCIDENCIA TOTAL*

1. Total de averiguaciones previas (AP) de extorsión: En esta celda sombreada en color turquesa se anotará con número, la suma de todas las AP que se iniciaron en el año correspondiente, ante esa procuraduría de justicia, por el delito de extorsión, exclusivamente.

II. DESARROLLO DE LAS AP

1. AP CON o SIN DETENIDO

El inicio de la AP pudo tener dos modalidades: que haya sido con detenido y sin detenido.

a) Total de AP **CON detenido**: Como su nombre lo indica, se inició o en el desarrollo de la AP se obtuvo la detención de alguno(s) del(de los) presunto(s) responsable(s) detenido(s). Por lo tanto, en esta celda sombreada en color turquesa se pondrá el total de AP para ese año, en esta condición.

b) Total de AP **SIN detenido**: Como su nombre lo indica, se concluyó la AP, sin haber detenido a los probables responsables de la comisión de la extorsión. En esta celda sombreada en color turquesa se incluirá la suma anual de todas las AP en esa condición.

c) Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se iniciaron o concluyeron CON o SIN DETENIDO: Incluye todas las AP que no fueron consideradas en los dos rubros anteriores.

d) Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es la sumatoria de las AP iniciadas CON DETENIDO+ las iniciadas SIN DETENIDO

+ las que NO HAY INFORMACIÓN y que debe corresponder al de INCIDENCIA TOTAL. Esta sumatoria nos permitirá cotejar la consistencia de la información proporcionada.

2. Consignaciones

En esta pregunta nos interesa conocer si ya se ha concluido la investigación, consignando la AP ante el juez penal competente. Las opciones son:

a) Total de AP **CONSIGNADAS**: No importa si las AP consignadas lo fueron con o sin detenido. En esta celda sombreada en color turquesa se incluye el total de AP en que el MP ha podido comprobar, mediante elementos de prueba, la existencia del tipo penal de extorsión y la probable responsabilidad de su autor, ejerciendo así la acción penal ante el juez penal competente.

b) Total de AP **NO CONSIGNADAS**: En este rubro se considera la sumatoria de todas aquellas AP en las que el MP determinó el no ejercicio de la acción penal, por falta de elementos de prueba (y que se archivaron con las reservas de ley o en definitiva), porque se haya extinguido la acción penal por la prescripción o la muerte del indiciado o porque se haya cumplido alguna de las causas de exclusión del delito.

c) Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si fueron o no consignadas: Incluye a todas las AP que no fueron consideradas en los dos rubros anteriores.

d) Total de AP iniciadas **(INCIDENCIA TOTAL*)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es la sumatoria de las AP CONSIGNADAS + las NO CONSIGNADAS + aquellas de las que NO HAY INFORMACIÓN, que servirá para cotejar la consistencia de la información proporcionada.

3. Órdenes de aprehensión

Otro elemento importante para evaluar el desempeño de las procuradurías en el combate contra el delito de extorsión es el cumplimiento a las órdenes de aprehensión. Por ello, en esta pregunta nos interesa recabar en números, el desahogo de dichas órdenes, es decir, cuando el MP acreditó ante un juez penal la existencia material del delito de extorsión y la probable responsabilidad del extorsionador(es) que no fue capturado en flagrancia, se le solicitará que obsequie una orden de aprehensión contra el presunto responsable que haya sido detectado, según su indagatoria, para capturarle y ponerle a disposición del tribunal que emitió la orden. Las opciones son:

a) Total de **ÓRDENES DE APREHENSIÓN LIBRADAS** por el juez: Es el total anual de AP en que el MP acreditó ante un juez penal la responsabilidad de los presuntos extorsionadores y por lo tanto, el juez dictó su captura y puesta a disposición a manos de la policía investigadora/ministerial/judicial.

b) Total de **ÓRDENES DE APREHENSIÓN CUMPLIDAS**: Una vez librada la orden de aprehensión por un juez, la policía ministerial/investigadora/judicial tuvo que cumplir con ese mandato judicial y capturar y poner a disposición del tribunal al presunto responsable del delito. En esta celda sombreada en color turquesa se anotará el número total anual de las órdenes de aprehensión libradas por los jueces penales **que hayan sido cumplidas** por la policía judicial/ministerial/investigadora, poniendo a los detenidos a disposición del juez penal.

c) Total de **AP CONSIGNADAS***** (Dato/Respuesta: **II, 2, a)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP consignadas que se repite para efectos de corroborar la solidez de la información proporcionada.

4. Autos recaídos a las AP consignadas

Se refiere a la etapa procedimental de preinstrucción que da inicio al proceso penal, después que el Ministerio Público ha consignado el caso ante el juzgador competente: quien podrá dictar un auto o resolución entre tres opciones posibles: de libertad, por no existir elementos suficientes para iniciar el proceso; de sujeción a proceso, en delitos no graves y dejando al indiciado en libertad y, de formal prisión (ahora de vinculación a proceso), iniciando propiamente el proceso penal y dictando la prisión preventiva del indiciado.

En esta cédula las opciones son las siguientes:

a) Total de **AUTOS DE FORMAL PRISIÓN (VINCULACIÓN A PROCESO)**: Se debe anotar el número total anual de AP consignadas a las que les haya dictado el juzgador un auto de formal prisión o vinculación a proceso, por acreditarse elementos constitutivos de la comisión de la extorsión y de la probable responsabilidad.

b) Total de **AUTOS DE LIBERTAD**: Se debe anotar el número total anual de AP consignadas a las que les haya dictado el juzgador un auto de libertad por falta de elementos para iniciar el proceso penal.

c) Total de **AUTOS DE SOBRESEIMIENTO**: Se debe anotar el número total anual de AP consignadas, a las que les haya dictado el juzgador un auto de sobreseimiento que proviene de las causas siguientes: por haberse comprobado durante el proceso que no hubo delito, que el inculpado no participó en él, que operó la prescripción o que existió a favor del inculpado alguna excluyente de responsabilidad.

d) Total de asuntos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** acerca de la clase de auto recaído: Incluye el total anual de los casos que no fueron considerados en los tres rubros anteriores.

e) Total de **AP CONSIGNADAS***** (Dato/Respuesta: **II, 2, a)** (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP consignadas que se repite para efectos de corroborar la solidez de la información proporcionada.

5. Resoluciones finales en el proceso de primera instancia

En este punto se quiere conocer el sentido de la resolución que haya dictado el juzgador de primera instancia, en los casos de extorsión que haya consignado esa procuraduría de justicia, que puede ser en los sentidos siguientes:

a) Total de **SENTENCIAS CONDENATORIAS**: Número total anual de sentencias condenatorias de extorsión por haberse acreditado durante el proceso penal la comisión de la extorsión y la responsabilidad del inaciado.

b) Total de **SENTENCIAS ABSOLUTORIAS**: Número total anual de sentencias absolutorias de extorsión por no haberse acreditado durante el proceso penal la comisión de ese ilícito y la responsabilidad del indiciado.

c) Total de **SENTENCIAS DE SOBRESEIMIENTO**: Número total anual de sentencias de sobreseimiento, derivado de las causas siguientes: Por haberse comprobado durante el proceso que no hubo delito, que el inculpado no participó en él, que operó la prescripción o que existió a favor del inculpado alguna excluyente de responsabilidad.

d) Total de procesos **PENDIENTES DE RESOLUCIÓN FINAL** o de los que **NO HAY INFORMACIÓN**: Incluye el total anual de los casos que no fueron consideradas en los tres rubros anteriores, que no se han resuelto o de los que se desconoce cómo fueron resueltos.

e) Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP iniciadas por extorsión en esa procuraduría, que se repite para comprobar la solidez de la información suministrada.

III. CONSUMACIÓN O TENTATIVA

La clasificación del delito, en orden a su consumación, puede ser de dos tipos, a saber: Delito consumado, cuando se han reunido todos los elementos o condiciones para que pueda darse el tipo penal del que se trate, y el delito en grado de tentativa, cuando se reúnen la resolución del individuo para cometer un delito determinado, posteriormente, se comienza la ejecución de la conducta ilícita pero, por circunstancias ajenas a él, no se concluye la ejecución. En este punto nos interesa conocer del total de AP iniciadas por extorsión, cuántas se consumaron y cuántas fueron tentativas.

1. Total de casos de **EXTORSIÓN CONSUMADA**: Número total anual de AP iniciadas por extorsiones consumadas.

2. Total de casos de **TENTATIVA DE EXTORSIÓN**: Número total anual de AP iniciadas por tentativa de extorsión.

3. Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP iniciadas por extorsión en esa procuraduría, que se repite para comprobar la solidez de la información suministrada.

IV. PAGO IMPUESTO

Recordando que la conducta de extorsión consiste en obligar a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, en este punto del cuestionario nos interesa conocer en qué consistió la obligación que le impuso el extorsionador a la víctima de ese delito, sin importar si el delito fue consumado o se quedó en grado de tentativa. Las opciones son las siguientes:

1. Total de casos en los que el pago consistió en **ENTREGAR DIRECTAMENTE DINERO EN EFECTIVO**: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que se obligó a entregar dinero, en numerario.

2. Total de casos en los que el pago consistió en **ENTREGAR DINERO MEDIANTE DEPÓSITO O TRANSFERENCIA BANCARIA**: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que se obligó a entregar depósitos o realizar un traspaso de efectivo, en alguna cuenta bancaria.

3. Total de casos en los que el pago consistió en **ENTREGAR BIENES INMUEBLES O MUEBLES** (fincas, objetos, aparatos, vehículos, consumibles, etc.): Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que se obligó a entregar bienes, es decir, todo aquel objeto susceptible de apropiación y que cuenta con un valor económico, y que sean de cualquier naturaleza, muebles, que permiten su traslado a inmuebles, que se refieren principalmente a construcciones o los objetos adheridos a éstas.

4. Total de casos en los que el pago consistió en **HACER O DEJAR DE HACER ALGO**: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las se obligó a realizar o abstenerse de realizar una conducta, cualquiera que haya sido ésta.

5. Total de casos en los que el pago consistió en **ALGO DISTINTO** a las cuatro variantes anteriores: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que se obligó a algo distinto a las cinco opciones anteriores.

6. Total de casos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre la clase de pago impuesto por los extorsionadores: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que se desconoce en qué consistió la obligación.

7. Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP iniciadas por extorsión en esa procuraduría, que se repite para comprobar la solidez de la información suministrada.

V. AMENAZA RECIBIDA

Víctima: Se entiende por víctima aquella(s) persona(s) que fue(ron) directamente obligada(s) por otro(s) a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, con la finalidad de obtener un lucro para sí o para otro. Es pues, a quien el extorsionador le anuncia la intención de causarle un mal en su persona o en sus bienes o en los de alguien con quien esté ligado mediante algún vínculo, para someterla a dar, hacer o no hacer algo, con fines de lucro.

En este punto nos interesa conocer qué tipo de anuncio o amenaza le hicieron los extorsionadores a las víctimas, pudiendo consistir en las opciones siguientes:

1. Total de casos en que se recibió como amenaza el **SECUESTRO DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.): Número total anual de AP iniciadas por extorsión, en las que anunció el extorsionador a la víctima la intención de cometer en contra de ella o de sus allegados un secuestro, es decir, el privarles de la libertad para obtener rescate.

2. Total de casos en que se recibió como amenaza las **LESIONES U HOMICIDIO DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.): Número total anual de AP iniciadas por extorsión, en las que anunció el extorsionador a la víctima la intención de causarle, directamente a ella o a sus allegados, un daño en su integridad física o salud o incluso, hasta la intención de privarles de la vida.

3. Total de casos en que se recibió como amenaza el **DAÑO A BIENES DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.): Número total anual de AP iniciadas por extorsión, en las que anunció el extorsionador a la víctima la intención de causarle, directamente a ella o a sus allegados, un perjuicio, menoscabo o destrucción a sus bienes, cualquiera que sea la naturaleza de ellos.

4. Total de casos en que la amenaza consistió en **ALGO DISTINTO** a las cinco variantes anteriores: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que anunció el extorsionador a la víctima la intención de causarle un mal distinto a las cinco opciones antes propuestas.

5. Total de casos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre la clase de amenaza ejercida: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que se desconoce en qué consistió el mal anunciado por el extorsionador a la víctima.

6. Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Número total anual de AP iniciadas por extorsión en esa procuraduría, que se repite para comprobar la solidez de la información suministrada.

VI. CUMPLIMIENTO DE LA AMENAZA

1. Total de casos en que se cumplió la amenaza de **SECUESTRO DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.): Número total anual de AP iniciadas por extorsión, en las que el extorsionador cumplió la amenaza y secuestró, es decir, privó de la libertad para obtener rescate a la víctima de extorsión o alguno de sus allegados.

2. Total de casos en que se cumplió la amenaza de **LESIONES U HOMICIDIO DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.): Número total anual de AP iniciadas por extorsión, en las que el extorsionador cumplió la amenaza de dañar en su integridad física o salud o incluso, hasta le privó de la vida a la víctima de extorsión o a sus allegados.

3. Total de casos en que se cumplió la amenaza de **DAÑO A BIENES DE LA VÍCTIMA O DE ALGUNO DE SUS ALLEGADOS** (familiar, amigo, colaborador, etc.): Número total anual de AP iniciadas por extorsión, en las que el extorsionador cumplió la amenaza de causarle, directamente a la víctima de extorsión o alguno de sus allegados, un perjuicio, menoscabo o destrucción en sus bienes, cualquiera que sea la naturaleza de ellos.

4. Total de casos en que se cumplió la amenaza de **ALGO DISTINTO** a las tres variantes anteriores: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que el extorsionador cumplió una amenaza distinta a las cinco opciones antes propuestas, en contra de víctima de extorsión o sus allegados.

5. Total de casos en los que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se cumplió o no la amenaza ejercida: Número total anual de AP iniciadas por extorsión en las que se desconoce si el extorsionador hizo o no efectiva la amenaza en contra de la víctima o sus allegados.

6. Total de AP iniciadas (**INCIDENCIA TOTAL***) (ESTE DATO SE REPITE PARA EFECTOS DE CONTROL): Es el número total anual de AP iniciadas por extorsión en esa procuraduría, que se repite para comprobar la solidez de la información suministrada.

Cédula No. 3 de recolección de datos

E. REFORMA PENAL

Introducción

El 18 de junio de 2008 entró en vigor una reforma constitucional que busca renovar y mejorar a fondo los sistemas de seguridad pública y de justicia penal de todo el país. Los cambios que ordena la reforma afectan a muchas áreas: legislativa, judicial, administrativa, organizacional, operativa, logística, de infraestructura, de capacitación y de difusión.

A tres años de distancia, los avances de la reforma no han sido los deseables ni son homogéneos en todas las entidades federativas.

El tema de este estudio

Derivado de la reforma en materia de justicia penal, actualmente opera en el país el tránsito de un sistema de justicia penal inquisitorio a uno de carácter acusatorio. Este último procura establecer un equilibrio entre las partes del proceso dando garantías tanto a las víctimas como los acusados. Entre los nuevos aspectos destacan el juicio oral y el énfasis en la debida reparación del daño.

Asimismo, la reforma contiene medidas especiales —similares a las que se han adoptado en otros países— para combatir la delincuencia organizada, que se ha incrementado gravemente a niveles que, en algunos lugares del territorio nacional, incluso ponen en peligro la estabilidad del gobierno. Los delitos de secuestro y extorsión, acaso los más lesivos, después del homicidio doloso y la violación, son cometidos con frecuencia cada vez mayor por grupos de la delincuencia organizada. Entre otras medidas especiales se encuentran el arraigo, la extinción de dominio y las áreas especiales.

En materia de profesionalización del personal destinado al combate contra el delito destacan la capacitación, la certificación y el servicio civil de carrera.

La atención a víctimas también es un aspecto crucial de la reforma.

Específicamente, en esta investigación nos interesa saber en qué medida han influido, en el combate contra los delitos de secuestro y extorsión, los cambios realizados, en todas estas materias, en las procuradurías del país, durante los últimos tres años.

Esta investigación comprende once categorías vinculadas a las medidas derivadas de la reforma que hayan adoptado las procuradurías.

La información se obtendrá de las 32 procuradurías locales a través de dos medios: Una cédula que será enviada directamente por el ICESI a los enlaces designados por cada procurador, y una investigación de gabinete realizada por investigadores del ICESI.

Una vez recolectados los datos correspondientes, se analizará qué efecto han tenido las categorías en el combate contra los delitos de secuestro y extorsión. Serán dos los principales indicadores: La prevalencia del delito, es decir, el número de casos de uno y otro delito en los que se inició averiguación previa, y el número de casos en los que se logró sentencia condenatoria. Este análisis se hará para cada año, en el periodo comprendido entre 2008-2010.

Categorías que comprende el estudio

En esta investigación se entiende por *capacitación* la participación del personal en los cursos u otras actividades académicas, de carácter teórico o práctico, destinados a los agentes del Ministerio Público, la policía judicial/ministerial/investigadora, los peritos, el personal de atención a víctimas u otras áreas de la procuraduría vinculadas con el combate al secuestro o la extorsión, en el periodo 2008-2010.

Los cursos pudieron haber sido impartidos por instructores o profesores pertenecientes a la propia institución o a instituciones externas, nacionales o extranjeras.

I. CAPACITACIÓN EN MATERIA DE SECUESTRO Y EXTORSIÓN

Está dada por la capacitación del personal de las procuradurías locales y se mide con dos variables (correspondiente a primera fila y segunda fila del cuadro), como se muestra a continuación:

1. ¿Ha recibido el personal de esa Procuraduría cursos de **CAPACITACIÓN** en materia de...

a) ...SECUESTRO?

	Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que ha recibido cursos →	Ministerial	Policial	Pericial	De atención a víctimas	Otra
Primera fila →	**1º. Respuesta** (Sí=1/No=2)					
Segunda fila →	**2º. Año del último curso** (aaaa)					

b) ...EXTORSIÓN?

	Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que ha recibido cursos →	Ministerial	Policial	Pericial	De atención a víctimas	Otra
Primera fila →	**1º. Respuesta** (Sí=1/No=2)					
Segunda fila →	**2º. Año del último curso** (aaaa)					

La primera fila de la tabla se refiere a la capacitación en materia de a) secuestro y b) extorsión, para los tres años que comprende el estudio y está definida como una variable dicotómica, es decir, si se impartió o no dicha capacitación en la institución.

Las áreas incluidas en el cuadro corresponden a la división de funciones más común entre las procuradurías. Si la capacitación la recibió algún servidor perteneciente a un área distinta de ellas, la información deberá marcarse en la opción *Otra*.

En la primera fila del cuadro se le solicita que escriba el número 1, en caso de que el personal de esa procuraduría de cada área señalada haya recibido cursos de capacitación en materia de secuestro o extorsión **EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS** (2008, 2009 y/o 2010). En caso contrario, en esa misma casilla, se responderá con el número 2 cuando la respuesta sea negativa.

En la segunda fila del cuadro se pregunta cuándo fueron impartidos los cursos de capacitación recibida por el personal. En esa casilla deberá escribirse el año en que se dio la capacitación más reciente en cada área. La respuesta deberá ser escrita en forma numérica (incluyendo cuatro dígitos). Por ejemplo, si el último curso se impartió en diciembre de 2009, sólo se escribirá en la casilla: 2009

II. CERTIFICACIÓNEN MATERIA DE SECUESTRO Y EXTORSIÓN

Esta categoría se refiere a los requisitos mínimos de capacitación y de calidad en el desempeño del personal de las áreas ministerial, policial, pericial, de atención a víctimas y otras de las procuradurías locales. En el marco de la reforma, la certificación de los trabajadores que procuran justicia penal es un requisito obligatorio.

En esta investigación asumimos que aquellos trabajadores que hayan sido certificados específicamente en materia de secuestro y extorsión podrán obtener mejores resultados en la persecución de esos ilícitos.

El programa de certificación de las procuradurías, de acuerdo con la normatividad, debe cumplir los requisitos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre otras instancias que certifican al personal de las procuradurías están: la Secretaría de Seguridad Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Institutos de Formación Profesional locales, etc.

Esta categoría está dada por las variables a que se refieren las preguntas siguientes:

1. ¿Ha recibido personal de esa procuraduría **CERTIFICACIÓN DE APTITUD** en materia de...

a) ...SECUESTRO?

	Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que ha sido certificado →	MP	Policía Judicial/ Ministerial/ Investigadora	Pericial	De atención a víctimas	Otra
Primera fila →	**1º.Respuesta** (Sí=1/No=2)					
Segunda fila →	**2º. Año del último curso** (aaaa)					
Tercera fila →	**3º. Institución certificadora**					

b) ...EXTORSIÓN?

	Área de la procuraduría a la que pertenece el personal que	MP	Policía Judicial/ Ministerial/	Pericial	De atención a víctimas	Otra
Primera fila →						
Segunda fila →						
Tercera fila →						

ha sido certificado →		Investigadora			
1ª.Respuesta (Sí=1/No=2)					
2ª. Año del último curso (aaaa)					
3ª. Institución certificadora					

En la primera fila del cuadro se le solicita que escriba el número 1 en caso de que el personal de esa procuraduría de cada área señalada haya recibido certificación en materia de secuestro o extorsión **EN LOS ULTIMOS TRES AÑOS** (2008, 2009 y/o 2010). En caso contrario, en esa misma casilla, se responderá con el número 2 cuando la respuesta sea negativa.

En la segunda fila del cuadro se pregunta cuándo se obtuvo la certificación del personal. En esa casilla deberá escribirse el año en que se dio la certificación más reciente, en cada área. La respuesta deberá ser escrita en forma numérica (incluyendo cuatro dígitos). Por ejemplo, si el último curso se impartió en diciembre de 2009, sólo se escribirá en la casilla: 2009

En la tercera fila del cuadro deberá escribir la denominación de la(s) institución(es) que haya(n) otorgado la certificación. Entre las instituciones que certifican al personal de las procuradurías locales están: la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Instituto de la Judicatura Federal, los institutos de los tribunales de justicia locales, los institutos de formación profesional de las procuradurías locales, las academias regionales de seguridad pública, etc.

III. SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Una de los objetivos más importantes de la reforma en materia de seguridad pública y justicia penal es la de implantar el servicio civil de carrera en todas las procuradurías del país.

El servicio civil de carrera garantiza al personal de las procuradurías la igualdad de oportunidades en el ingreso, ascenso y permanencia y puede influir en la calidad y efectividad del servicio. Incluye: regular la selección del personal, establecer políticas y procedimientos de ingreso a la institución, establecer perfiles idóneos para cada puesto, elaborar y ejecutar programas de formación del personal y el desarrollo de políticas y criterios de permanencia, así como el establecimiento de controles (pruebas de control de confianza) que permitan depurar al personal y establecer sanciones ejemplares a quienes no cumplan con su deber como servidores públicos.

1. En esa procuraduría, ¿qué áreas cuentan con **SERVICIO CIVIL DE CARRERA**?

	Área de la procuraduría que cuenta con servicio civil de carrera →	MP	Policía Judicial/ Ministerial/ Investigadora	Pericial	De atención a víctimas	Otra
Primera fila →	**1ª.Respuesta** (Sí=1/No=2)					
Segunda fila →	**2ª. ¿Desde cuándo?** Señale el año en que se creó (aaaa)					

En la primera fila del cuadro se le solicita que escriba el número 1 en caso de que en esa procuraduría se encuentre establecido el servicio civil de carrera respecto de las áreas señaladas. En caso contrario, en esa misma casilla, se responderá con el número 2 cuando la respuesta sea negativa.

En la segunda fila del cuadro deberá escribirse el año en que se creó el servicio civil de carrera, en cada área. La respuesta deberá ser escrita en forma numérica (incluyendo cuatro dígitos). Por ejemplo, se escribirá en la casilla: 2010

IV. UNIDAD ESPECIALIZADA EN SECUESTRO Y EXTORSIÓN

La *Estrategia Nacional e Integral contra el Delito de Secuestro* establece la creación de unidades especializadas en el combate contra el delito de secuestro. Sin embargo, la naturaleza del delito de extorsión induce a darle el mismo tratamiento especializado, como el que algunas procuradurías ya le dan.

La estructura que la *Estrategia* asigna las unidades especializadas en el combate contra el delito de secuestro es la siguiente: la creación de un área ministerial para la conducción y realización de labores de inteligencia; el área de manejo de crisis y negociación; el área de análisis táctico (donde se propesa la información sustantiva); el área de operaciones especiales para dar cumplimiento a las órdenes ministeriales y judiciales; el área de servicios periciales, y el área de atención a víctimas.

1. ¿Existe en esa procuraduría, alguna subprocuraduría, fiscalía, dirección, coordinación, unidad u oficina **ESPECIALIZADA** en...

a) ...**SECUESTRO**?

b) ...**EXTORSIÓN**?

En cada caso, si su respuesta es 'Sí', deberá escribir 1 en la celda de respuesta. Además, en la celda contigua (derecha) deberá señalar el año en el que se estableció esa área especializada. Pero si su respuesta es 'No', deberá escribir 2 en la celda de respuesta y pasar al apartado "V. POLICÍA ESPECIALIZADA".

V. POLICÍA ESPECIALIZADA EN SECUESTRO O EXTORSIÓN

También es parte de la *Estrategia Nacional e Integral contra el Delito de Secuestro* la creación de grupos policiales altamente capacitados para atender el delito de secuestro. El perfil para los integrantes de estos grupos incluye manejo de crisis, negociación, análisis táctico, investigación y operaciones especiales. Además, deben contar con el 100 por ciento de créditos de una carrera profesional. Sin embargo, la naturaleza del delito de extorsión induce a darle, en este renglón, el mismo tratamiento especializado, como el que algunas procuradurías ya le dan

1. ¿Existe en esa procuraduría, una **POLICÍA (auxiliar del Ministerio Público) ESPECIALIZADA** en...

a) ...**SECUESTRO**?

b) ...EXTORSIÓN?

En cada caso, si su respuesta es 'Sí', deberá escribir 1 en la celda de respuesta. Además, en la celda contiguo (derecha) deberá señalar el año en el que se estableció esa área especializada. Pero si su respuesta es 'No', deberá escribir 2 en la celda de respuesta y pasar al apartado "VI. PROGRAMA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS".

VI. PROGRAMA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE SECUESTRO Y EXTORSIÓN

Parte del compromiso adquirido por los gobiernos locales en la firma del Acuerdo *Nacional por la Seguridad Pública* (2008) y de la *Estrategia Nacional e Integral contra el Delito de Secuestro* es que las Unidades Especializadas en el Combate al Secuestro cuenten con un área de atención a víctimas. Desde luego, si se crearon unidades especializadas para combatir la extorsión, sería altamente conveniente dotarlas también de un área de atención a víctimas.

1. ¿Existe en esa procuraduría un **ÁREA ESPECIALIZADA EN ATENCIÓN A VÍCTIMAS** de...
   a) ...SECUESTRO?

   b) ...EXTORSIÓN?

En cada caso, si su respuesta es 'Sí', deberá escribir 1 en la celda de respuesta. Además, en la celda contiguo (derecha) deberá señalar el año en el que se estableció esa área especializada. Pero si su respuesta es 'No', deberá escribir 2 en la celda de respuesta y pasar al apartado "VII. ARRAIGO".

RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN PARA EL CRIMEN ORGANIZADO O DELINCUENTES PELIGROSOS

VII. ARRAIGO

Como parte del régimen especial para combatir a la delincuencia organizada, se contempla el arraigo durante la averiguación previa, que puede durar de 40 a 80 días.

1. Total de AP en las que se utilizó el **ARRAIGO** contra alguno de los presuntos...

   a) ...SECUESTRADORES:

   b) ...EXTORSIONADORES:

2. Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se utilizó el **ARRAIGO** contra alguno de los presuntos...

   a) ...SECUESTRADORES:

   b) ...EXTORSIONADORES:

En cada caso se le solicita que anote el número total anual de las AP en las que se haya utilizado la medida de arraigo o en las que no se tenga información al respecto.

VIII. EXTINCIÓN DE DOMINIO

Esta medida también es parte del régimen especial contra la delincuencia organizada. Se faculta a la autoridad para confiscar bienes a quienes hayan hecho uso de ellos para cometer ilícitos.

1. Total de AP en las que se utilizó la **EXTINCIÓN DE DOMINIO** contra bienes de alguno de los presuntos...

   a) ...SECUESTRADORES:

   b) ...EXTORSIONADORES:

2. Total de AP en las que **NO HAY INFORMACIÓN** sobre si se utilizó la **EXTINCIÓN DE DOMINIO** contra bienes de alguno de los presuntos...

   a) ...SECUESTRADORES:

   b) ...EXTORSIONADORES:

En cada caso se le solicita que anote el número total anual de las AP en las que se haya utilizado la medida de extinción de dominio o en las que no se tenga información al respecto.

IX. REPARACIÓN DEL DAÑO

Otro aspecto importante de la reforma es exigir que la víctima reciba la reparación del daño.

1. Total de sentencias condenatorias en que **SÍ SE CONDENÓ** al pago de la **REPARACIÓN DEL DAÑO** al...

   a) ...SECUESTRADOR:

   b) ...EXTORSIONADOR:

2. Total de sentencias condenatorias en que **NO SE CONDENÓ** al pago de la **REPARACIÓN DEL DAÑO** al...

   a) ...SECUESTRADOR:

   b) ...EXTORSIONADOR:

3. Total de sentencias condenatorias respecto de las que **NO SE TIENE INFORMACIÓN** acerca de si se condenó al pago de la **REPARACIÓN DEL DAÑO** al...

   a) ...SECUESTRADOR:

   b) ...EXTORSIONADOR:

En cada caso se le solicita que anote el número total anual de las sentencias condenatorias obtenidas en primera instancia en las que se haya condenado o no a la reparación del daño a la víctima, o no se tenga información al respecto:

X. RECLUSIÓN DE ALTA SEGURIDAD

La reforma penal establece reclusión preventiva o punitiva de alta seguridad para los inculpados de delincuencia organizada y otros delitos graves como el secuestro y la extorsión, principalmente para impedirles que sigan delinquiendo desde las cárceles.

1. Total de **inculpados sujetos** a prisión preventiva o punitiva remitidos **a centros de ALTA SEGURIDAD**, por...

a) ...**SECUESTRO:**

b) ...**EXTORSIÓN:**

2. Total de **inculpados sujetos** a prisión preventiva o punitiva remitidos **a centros comunes**, por...

a) ...**SECUESTRO:**

b) ...**EXTORSIÓN:**

3. Total de **inculpados sujetos** a prisión preventiva o punitiva de los que **NO HAY INFORMACIÓN acerca del tipo de centro** al que fueron remitidos, por...

a) ...**SECUESTRO:**

b) ...**EXTORSIÓN:**

En cada caso se le solicita que escriba el número total anual de inculpados sujetos a prisión preventiva o punitiva en cada tipo de centro, o respecto de los cuales no hay esa información.

10. Cuestionario para ponderar las categorías del estudio sobre evaluación del desempeño en el combate contra el delito de secuestro

¿Qué tanta relación estima que tiene respecto a la eficacia del sistema de justicia penal...

A) ... el incremento de los secuestros? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

B) ... que el Ministerio Público ejerza su facultad para iniciar de oficio averiguaciones previas por los secuestros de los que tenga conocimiento? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

C) ... que el Ministerio Público participe directa (por sí) o indirectamente (asesorando y asistiendo a los familiares de la víctima) en las negociaciones con los secuestradores sobre montos y lugar de pago del rescate y la liberación de las personas secuestradas?( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

D) ... las detenciones de presuntos secuestradores durante la averiguación previa o en las investigaciones preliminares a ella? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

E) ... que el Ministerio Público ejerza acción penal contra los inculpados en los casos de secuestro? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

F) ... que haya mayor proporción de secuestros con autos de formal prisión que dictan los jueces contra los probables responsables de secuestro? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

G) ... que haya mayor proporción de secuestros con sentencias condenatorias que dictan los jueces contra los procesados por secuestro? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

H) ... que la víctima sobreviva en los casos en que el Ministerio Público participó directa (por sí) o indirectamente (asesorando y asistiendo a los familiares de la víctima) en las negociaciones con los secuestradores sobre montos y lugar de pago del rescate y la liberación de las personas secuestradas? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

I) ... que se le repare el daño a la víctima del secuestro? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

J) ... que haya menor proporción de intervención de miembros o exmiembros de cualquier corporación policíaca en la comisión de secuestros? ( )

1. Muy alta relación.
2. Alta.
3. Mediana.
4. Baja.
5. Muy baja.
6. No tiene relación alguna.

11. Desglose de las evaluaciones del desempeño en el período de estudio

Evaluación del desempeño en el combate contra el delito de secuestro. 2007												
Entidad federativa	Categorías y Variables											Calificación final 2007
	I.	II.		III.					IV.	V.	VI.	
	Incidencia oficial	MP: Intervención inicial		MP: Persecución del delito					Desenlace respecto de la víctima	Reparación del daño	Involucramiento de miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas	
	Incidencia relativa	Manera en que se inicia la AP	Contacto con los secuestradores	Casos en que hubo al menos un detenido	Casos en que hubo al menos un consignado	Órdenes de aprehensión cumplidas	Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión	Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria				
Aguascalientes	0,77	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**1,17**
Baja California*												
Baja California Sur	0,65	0,70	0,00	0,13	0,13	0,40	0,33	0,00	0,00	0,00	1,59	**3,93**
Campeche	1,16	0,70	0,89	0,40	0,40	0,40	0,33	0,00	1,99	1,69	1,59	**9,54**
Chiapas	0,90	0,00	0,89	0,26	0,26	0,40	0,33	0,00	1,99	0,34	0,00	**5,38**
Chihuahua	0,77	0,00	0,89	0,13	0,13	0,40	0,26	0,08	1,59	0,34	1,59	**6,19**
Coahuila	1,16	0,00	0,00	0,40	0,40	0,40	0,33	0,11	0,00	1,13	0,00	**3,92**
Distrito Federal	0,00	0,00	0,89	0,11	0,11	0,40	0,00	0,00	1,86	0,00	0,00	**3,36**
Guanajuato	1,16	0,00	0,00	0,22	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	1,13	0,00	**2,90**
México**												
Nayarit	0,90	0,70	0,00	0,40	0,40	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	1,59	**4,38**
Quintana Roo	1,03	0,00	0,89	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**2,32**
San Luis Potosí***												
Sinaloa	0,52	0,04	0,05	0,28	0,26	0,20	0,33	0,33	1,99	1,11	1,40	**6,51**
Sonora	1,03	0,00	0,89	0,40	0,40	0,40	0,33	0,20	1,99	0,68	1,27	**7,58**
Tabasco	1,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,42	1,59	**3,44**
Tamaulipas****												
Yucatán*****												

Evaluación del desempeño en el combate contra el delito de secuestro. 2008												
Entidad federativa	Categorías y Variables											Calificación final 2007
	I.	II.		III.					IV.	V.	VI.	
	Incidencia oficial	MP: Intervención inicial		MP: Persecución del delito					Desenlace respecto de la víctima	Reparación del daño	Involucramiento de miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas	
	Incidencia relativa	Manera en que se inicia la AP	Contacto con los secuestradores	Casos en que hubo al menos un detenido	Casos en que hubo al menos un consignado	Órdenes de aprehensión cumplidas	Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión	Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria				
Aguascalientes	0,00	0,00	0,84	0,07	0,07	0,31	0,33	0,33	1,78	0,00	1,41	**5,14**
Baja California*												
Baja California Sur	0,65	0,70	0,00	0,26	0,26	0,40	0,33	0,00	0,00	0,59	1,59	**4,78**
Campeche	1,16	0,00	0,89	0,40	0,40	0,40	0,33	0,33	1,99	1,69	1,59	**9,17**
Chiapas	0,90	0,00	0,89	0,22	0,22	0,40	0,33	0,00	1,00	0,75	0,00	**4,71**
Chihuahua	0,77	0,00	0,89	0,02	0,02	0,40	0,33	0,25	1,83	0,24	1,59	**6,34**
Coahuila	1,16	0,00	0,00	0,22	0,22	0,26	0,17	0,00	0,00	0,28	1,41	**3,72**
Distrito Federal	0,00	0,00	0,89	0,10	0,10	0,40	0,00	0,00	1,87	0,00	0,00	**3,35**
Guanajuato	1,16	0,00	0,00	0,34	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**1,90**
México**												
Nayarit	0,90	0,00	0,00	0,20	0,40	0,40	0,00	0,00	0,00	1,21	1,59	**4,69**
Quintana Roo	0,13	0,00	0,89	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00	0,33	0,00	0,00	**1,75**
San Luis Potosí***												
Sinaloa	0,52	0,00	0,00	0,31	0,31	0,26	0,33	0,33	0,00	0,99	1,48	**4,53**
Sonora	1,03	0,00	0,89	0,35	0,35	0,40	0,33	0,14	1,19	0,85	1,59	**7,11**
Tabasco	1,29	0,00	0,38	0,02	0,02	0,40	0,00	0,00	1,74	0,41	1,55	**5,81**
Tamaulipas****												
Yucatán	1,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	1,69	0,00	**3,38**

Evaluación del desempeño en el combate contra el delito de secuestro. 2009

Entidad federativa	Categorías y Variables											Calificación final 2007
	I.	II.		III.					IV.	V.	VI.	
	Incidencia oficial	MP: Intervención inicial		MP: Persecución del delito					Desenlace respecto de la víctima	Reparación del daño	Involucramiento de miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas	
	Incidencia relativa	Manera en que se inicia la AP	Contacto con los secuestradores	Casos en que hubo al menos un detenido	Casos en que hubo al menos un consignado	Órdenes de aprehensión cumplidas	Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión	Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria				
Aguascalientes	0,00	0,00	0,89	0,08	0,08	0,00	0,33	0,33	1,99	0,00	1,48	**5,18**
Baja California*												
Baja California Sur	0,65	0,70	0,00	0,40	0,40	0,40	0,33	0,00	0,00	1,69	1,59	**6,14**
Campeche	1,16	0,00	0,00	0,00	0,40	0,40	0,33	0,00	0,00	0,00	1,59	**3,87**
Chiapas	0,77	0,00	0,89	0,37	0,29	0,40	0,33	0,00	1,99	1,07	1,15	**7,26**
Chihuahua	0,00	0,00	0,89	0,05	0,05	0,40	0,33	0,02	1,97	0,33	1,59	**5,62**
Coahuila	0,52	0,00	0,00	0,24	0,24	0,31	0,33	0,33	0,00	0,75	1,24	**3,96**
Distrito Federal	0,13	0,00	0,89	0,13	0,13	0,40	0,00	0,00	1,67	0,00	0,00	**3,35**
Guanajuato	0,00	0,00	0,00	0,11	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,63	0,00	**1,14**
México**												
Nayarit	0,90	0,00	0,00	0,26	0,26	0,40	0,00	0,00	0,00	0,56	1,59	**3,98**
Quintana Roo	0,52	0,00	0,89	0,13	0,04	0,40	0,33	0,00	1,66	0,00	0,00	**3,97**
San Luis Potosí	1,16	0,00	0,00	0,26	0,26	0,20	0,17	0,33	0,00	1,69	1,59	**5,66**
Sinaloa	0,39	0,04	0,00	0,26	0,26	0,29	0,33	0,33	0,00	0,76	1,59	**4,24**
Sonora	1,16	0,00	0,89	0,40	0,40	0,40	0,33	0,08	1,99	1,27	1,19	**8,10**
Tabasco	0,26	0,00	0,58	0,19	0,16	0,40	0,33	0,00	1,36	0,50	1,59	**5,36**
Tamaulipas***												
Yucatán****												

Evaluación del desempeño en el combate contra el delito de secuestro. 2010

Entidad federativa	Categorías y Variables											Calificación final 2007
	I.	II.		III.					IV.	V.	VI.	
	Incidencia oficial	MP: Intervención inicial		MP: Persecución del delito					Desenlace respecto de la víctima	Reparación del daño	Involucramiento de miembros o exmiembros de las corporaciones policíacas	
	Incidencia relativa	Manera en que se inicia la AP	Contacto con los secuestradores	Casos en que hubo al menos un detenido	Casos en que hubo al menos un consignado	Órdenes de aprehensión cumplidas	Casos en que hubo al menos un auto de formal prisión	Casos en que hubo al menos una sentencia condenatoria				
Aguascalientes	0,77	0,00	0,89	0,16	0,16	0,40	0,33	0,33	1,19	0,00	0,00	**4,23**
Baja California*												
Baja California Sur	1,16	0,70	0,00	0,40	0,40	0,40	0,33	0,00	0,00	1,69	1,59	**6,66**
Campeche	1,03	0,00	0,89	0,40	0,40	0,35	0,33	0,17	1,00	0,85	1,59	**6,99**
Chiapas	0,77	0,00	0,89	0,31	0,27	0,40	0,33	0,00	1,66	0,93	1,30	**6,85**
Chihuahua	0,00	0,00	0,89	0,07	0,07	0,40	0,33	0,23	1,85	0,30	1,57	**5,71**
Coahuila	1,03	0,00	0,00	0,26	0,33	0,30	0,33	0,00	0,00	0,56	1,33	**4,14**
Distrito Federal	0,52	0,00	0,89	0,15	0,15	0,40	0,00	0,00	1,73	0,00	0,00	**3,83**
Guanajuato	0,00	0,00	0,00	0,22	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,73	0,00	**1,35**
México	0,00	0,00	0,89	0,09	0,15	0,40	0,33	0,00	1,64	0,47	1,56	**5,54**
Nayarit	1,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00	0,00	0,28	0,27	**2,10**
Quintana Roo	0,00	0,00	0,89	0,15	0,07	0,40	0,00	0,00	0,64	0,00	0,00	**2,14**
San Luis Potosí	1,03	0,00	0,00	0,23	0,23	0,40	0,25	0,00	0,00	0,74	1,59	**4,45**
Sinaloa	0,52	0,04	0,00	0,15	0,15	0,16	0,33	0,33	0,00	0,47	1,50	**3,65**
Sonora	1,16	0,00	0,89	0,40	0,40	0,40	0,33	0,00	1,49	0,00	1,59	**6,65**
Tabasco	0,00	0,00	0,72	0,20	0,20	0,40	0,33	0,00	1,79	0,49	1,59	**5,73**
Tamaulipas**	0,26	0,13	0,00	0,06	0,06	0,19	0,33	0,17	0,00	0,94	1,48	**3,60**
Yucatán												

APÉNDICE METODOLÓGICO 2.

MODELO PARA RECOPILAR INFORMACIÓN DE GABINETE SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

icesi
instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.

Av. San Antonio 256
Col. Ampliación Nápoles
México, D. F., C. P. 03849
tel. y fax 5615 49 87

www.icesi.org.mx

Delitos de alto impacto en México:
En el marco de la reforma penal,
evaluación del desempeño del Ministerio Público
en el combate contra el secuestro y
estudio analítico de las cifras oficiales sobre extorsión

Guía para recopilar información de gabinete sobre la implantación de la reforma constitucional en materia de justicia penal[1] en las entidades federativas

Las categorías que incluye esta guía son cinco, a saber:

A. Datos de identificación,

B. Avance normativo,

C. Infraestructura (asignación de recursos presupuestales, creación, adaptación, construcción y operación),

D. Organismo técnico-político local para implantar la reforma, y

E. Procuración de justicia.

A. DATOS DE IDENTIFICACIÓN

1. Denominación de la entidad federativa.

2. Denominación del organismo encargado de la función de procurar justicia penal en esa entidad.

[1] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

3. Tipo de fuente de la información. Se refiere al medio por el cual se obtuvo la información y puede ser alguna de las opciones siguientes:

- ✓ Documental=1 Libro, revista, etc.
- ✓ Personal=2 Puede ser vía entrevista a algún servidor público de la institución o mediante llamada telefónica. Para ello se requiere además agregar datos relativos a: Nombre del servidor público, área de adscripción y teléfono al que se le llamó (incluya lada).
- ✓ Electrónica=3 Se refiere a Internet. Favor de agregar la dirección electrónica.
- ✓ Otra=4/¿Cuál?

4. Especificar la fuente de información. Es decir, señalar en qué fuente documental, con qué autoridad o en qué página web se obtuvo la información de este apartado.

5. Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa). Es decir. Dos dígitos para día, dos para mes y cuatro para año). Por ejemplo, si se obtuvo la información el 23 de enero de 2011, en la celda correspondiente se tendrá que escribir: 23/11/2011

B. AVANCES NORMATIVOS

De la normatividad que se enumera a continuación, se deberán señalar los datos siguientes:

a) Denominación.

b) Fecha de publicación[2] del ordenamiento (dd/mm/aaaa).

c) Fecha de entrada en vigor del ordenamiento (dd/mm/aaaa).

[2] Se refiere a la publicación en la gaceta o periódico oficial de la entidad federativa.

d) ¿Han habido modificaciones a la normatividad relacionadas con la reforma constitucional sobre justicia penal? (Sí=1, No=2, En proceso=3, No se encontró información=4)

e) En caso afirmativo, señale la fecha de publicación[3] de la última reforma (dd/mm/aaaa).

f) En caso afirmativo, señale la fecha de entrada en vigor de la última reforma (dd/mm/aaaa).

g) En caso de que estén en proceso, señale en qué consisten esos avances.

h) Tipo de fuente de la información.

i) Especificar la fuente de información.

j) Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa).

La lista de la normatividad es la siguiente:

1. Constitución estatal/Estatuto de gobierno (DF).
2. CP-Código penal
3. CPP-Código de procedimientos penales.
4. LOPJ-Ley orgánica del poder judicial.
5. LOPGJ-Ley orgánica de la procuraduría general de justicia o del MP o de la Fiscalía General del Estado.
6. LSP-Ley de seguridad pública o de policía o de policía estatal de prevención o de seguridad pública y bases de coordinación).
7. LJA-Ley de justicia para adolescentes.
8. LED-Ley de extinción de dominio.

[3] Se refiere a la publicación en la gaceta o periódico oficial de la entidad federativa.

9. LES-Ley de ejecución de sanciones.
10. LJAlt-Ley de justicia alternativa o de salidas alternas, con medidas como mediación y conciliación.
11. LDO-Ley contra la delincuencia organizada.
12. LSec-Ley para combatir el secuestro.
13. LVic-Ley de atención y/o protección a víctimas y/u ofendido de delito.
14. LPD-Ley de prevención de delito.
15. LVF-Ley de violencia familiar o intrafamiliar.
16. LTP-Ley de trata de personas.
17. LDef-Ley de defensoría pública.
18. Otra(s)/Especifique: _____.

C. ORGANISMO TÉCNICO-POLÍTICO LOCAL PARA IMPLANTAR LA REFORMA.

1. ¿Se ha creado un organismo técnico-político para implantar la reforma en materia de justicia penal (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información[4]=4)? En caso negativo, pase a la pregunta 6 de este apartado y, en caso afirmativo, señale:

2. Denominación del organismo.

3. Fecha de creación del organismo (dd/mm/aaaa).

4. Denominación de la normatividad por la que se crea el organismo (decreto, acuerdo, ley, etc.).

5. Señale las veces que ha sesionado el organismo en...

[4] En este caso siempre se debe justificar el por qué no se encontró información: qué búsquedas se realizaron, en qué sitios, con quiénes se habló, qué recursos se utilizaron, etc.

a) ...2008: _____ (número de veces)

b) ...2009: _____ (número de veces)

c) ...2010: _____ (número de veces)

d) ...2011: _____ (número de veces)

6. Señale la forma en la que se lleva a cabo la implantación de la reforma (Etapas procedimentales=1, Distribución geográfica=2, Criterio delincuencial=3, Mixto –es decir, se utilizaron dos o más de los tipos anteriores- =4, Otro=5/Especifique, No se encontró información=6).

A continuación conteste, de acuerdo a la forma en la que se lleva a cabo la implantación de la reforma (si es mixto, conteste todos en todas las formas que correspondan) en esa entidad federativa. En caso de llevar un sistema de...

7. ...etapas procedimentales, señale la denominación de cada una de ellas y la etapa en que está actualmente el avance de la implantación de la reforma (Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta, etc./Avance en:_____).

8. ...distribución geográfica, señale cómo se dividió la entidad federativa (Regiones=1, Distritos judiciales=2, Municipios/delegaciones=3, Otro=4/Especifique, No se encontró información=5).

9. ...criterio delincuencial, señale de qué tipo (Gravedad de los delitos (más graves a menos graves)=1, Incidencia delictiva (de mayor a menor incidencia)=2, Otro=3/Especifique, No se encontró información=4).

10. Tipo de fuente de la información.

11. Especificar la fuente de información.

12. Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa).

D. INFRAESTRUCTURA

1. ¿Ha recibido la entidad federativa asesorías especializadas para realizar cambios para reorganizar el sistema de justicia penal (Sí=1, No=2, No se encontró información=3) en...

1.1 ... 2009?

1.2 ... 2010?

1.3 ... 2011?

2. ¿Ha recibido la entidad federativa asesorías especializadas para la implantación de tecnologías de información y comunicación en el marco del nuevo sistema de justicia penal (Sí=1, No=2, No se encontró información=3) en...

2.1 ... 2009?

2.2 ... 2010?

2.3 ... 2011?

3. ¿Ya están en operación las nuevas tecnologías de información y comunicación en el marco de la nueva reforma penal? (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)

4. ¿Se etiquetaron en el presupuesto anual de egresos de la entidad federativa recursos para la creación o adaptación de la infraestructura necesaria para llevar a cabo la implantación de la reforma penal (Sí=1, No=2, No se encontró información=3), a partir de...

4.1 ... 2009?

4.2 ... 2010?

4.3 ... 2011?

5. ¿Se han adoptado o creado (construido) infraestructura para dar inicio a la trasformación del sistema de justicia penal en esa procuraduría de

justicia local? (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4)

6. ¿Qué infraestructura se han creado o trasformado?
Salas para conducir los juicios orales penales=1
Centros de justicia penal=2
Centros de justicia alternativa=3
Centros de justicia familiar=4
Áreas de servicios periciales=5
Áreas de atención a víctimas/ofendidos=6
Nuevas agencias investigadoras=7
Nuevas instalaciones para la defensoría pública=8
Áreas de informática=9
Áreas de inteligencia=10
Otras=11/Especifique.
No se encontró información=12.

7. ¿A qué instituciones afecta la nueva infraestructura?
Agencias del Ministerio Público=1
Policía investigadora=2
Centros de mediación=3
Prisiones =4
Laboratorios=5
Forense=6
Peritajes=7
Espacios para el resguardo de los elementos de prueba=8
Otras=9, ¿cuál?

8. ¿Se firmaron convenios de colaboración para la asignación de recursos federales con la SETEC[3], (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4) en...

[3] SETEC, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal).

8.1 ... 2009?

8.2 ... 2010?

8.3 ... 2011?

9. ¿Se firmaron convenios de colaboración en materia de capacitación de servidores/funcionarios públicos de la entidad federativa con la SETEC, (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4) en...

9.1 ... 2009?

9.2 ... 2010?

9.3 ... 2011?

10. ¿Ha participado la entidad federativa en el Programa Nacional de Capacitación para la implantación de la reforma sobre justicia penal (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4) en...

10.1 ... 2009?

10.2 ... 2010?

10.3 ... 2011?

11. ¿Ha recibido algún tipo de asistencia técnica de la SETEC que no esté contenido en las preguntas anteriores en el marco de la reforma sobre justicia penal (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4) en...

11.1 ... 2009? **11.1.1** En caso afirmativo, especifique: _____.

11.2 ... 2010? **11.2.1** En caso afirmativo, especifique: _____.

11.3 ... 2011? **11.3.1** En caso afirmativo, especifique: _____.

12. Tipo de fuente de la información.

13. Especificar la fuente de información. Es decir, señalar en qué fuente documental, con qué autoridad o en qué página web se obtuvo la información de este apartado.

14. Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa).

E. PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Secuestro

1. ¿Hay juicios orales en la entidad federativa? (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4)

2. ¿Desde cuándo (dd/mm/aaaa)? Señale la fecha a partir de la cuál se implantaron.

3. ¿Qué delitos se juzgan? Especifique.

4. ¿Se realizan juicios orales para sancionar el delito de secuestro? (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4)

5. En caso de respuesta afirmativa en la pregunta anterior (4.1), ¿desde cuándo se llevan a cabo (dd/mm/aaaa)?

6. Número de juicios iniciados en materia de secuestro por esta vía (desde su creación hasta la fecha de llenado de esta cédula).

7. Tipo de sentencias:

7.1 Número de casos en que se encontraron **culpables** a los inculpados: _____

7.2 Número de casos en que se encontraron **inocentes** a los inculpados: _____

Extorsión

8. ¿Se realizan juicios orales para sancionar el delito de extorsión? (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4)

9. En caso de respuesta afirmativa en la pregunta anterior (8.1), ¿desde cuándo se llevan a cabo (dd/mm/aaaa)?

10. Número de juicios iniciados en materia de extorsión por esta vía (desde su creación hasta la fecha de llenado de esta cédula)

11. Tipo de sentencias:

11.1 Número de casos en que se encontraron **culpables** a los inculpados: _____

11.2 Número de casos en que se encontraron **inocentes** a los inculpados: _____

12. Tipo de fuente de la información.

13. Especificar la fuente de información.

14. Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa).

2. Matrices

2.1 Matriz general

2.1.1 A. Datos de identificación

1. Denominación de la entidad federativa	2. Denominación del organismo encargado de la función de procurar justicia penal en esa entidad federativa	3. Tipo de fuente de la información (Documental=1, Personal=2, Electrónica=3 y Otra=4/¿Cuál?)	4. Especificar la fuente de información	5. Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa)
Aguascalientes				
Baja California				
Baja California Sur				
Campeche				
Chiapas				
Chihuahua				
Coahuila				
Colima				
Distrito Federal				
Durango				
Guanajuato				
Guerrero				
Hidalgo				
Jalisco				
México				
Michoacán				
Morelos				
Nayarit				
Nuevo Léon				
Oaxaca				
Puebla				
Querétaro				
Quintana Roo				
San Luis Potosí				
Sinaloa				
Sonora				
Tabasco				
Tamaulipas				
Tlaxcala				
Veracruz				
Yucatán				
Zacatecas				

2.1.2 Reformas legales

5. d) Veces que ha sesionado en 2011	6. Forma de implantación (Etapas=1, Geográfico=2, Delito=3, Mixto=4, Otro=5/Especifique, No se encontró info=6)	7. Denominación de etapas/Avance	8. Cómo se dividió lo geográfico (Regiones=1, Distritos judiciales=2, Municipios/delegaciones= 3, Otro=4/Especifique, No se encontró info=5)	9. Delitos (Gravedad=1, Incidencia=2, Otro=3/Especifique, No se encontró información=4)	10. Tipo de fuente de la información (Documental=1, Personal=2, Electrónica=3 y Otra=4/¿Cuál?)	11. Especificar la fuente de información	12. Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa)

Denominación de la entidad federativa	1. ¿Se ha creado en organismo? (Si=1, No=2, En proceso=3, No se encontró información=4)	2. Denominación del organismo	3. Fecha de creación del organismo	4. Normatividad que lo crea	5. a) Veces que ha sesionado en 2008	5. b) Veces que ha sesionado en 2009	5. c) Veces que ha sesionado en 2010
Aguascalientes							
Baja California							
Baja California Sur							
Campeche							
Chiapas							
Chihuahua							
Coahuila							
Colima							
Distrito Federal							
Durango							
Guanajuato							
Guerrero							
Hidalgo							
Jalisco							
México							
Michoacán							
Morelos							
Nayarit							
Nuevo León							
Oaxaca							
Puebla							
Querétaro							
Quintana Roo							
San Luis Potosí							
Sinaloa							
Sonora							
Tabasco							
Tamaulipas							
Tlaxcala							
Veracruz							
Yucatán							
Zacatecas							

2.1.3 Infraestructura

11.1.1En caso afirmativo, especifique	11.2 Otra asistencia de SETEC en 2010 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	11.2.1En caso afirmativo, especifique	11.3 Otra asistencia de SETEC en 2011 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	11.3.1En caso afirmativo, especifique	12. Tipo de fuente de la información (Documental=1, Personal=2, Electrónica=3 y Otra, ¿cuál?=4])	13. Especificar la fuente de información	14. Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa)

8.3 Convenios con SETEC para recursos en 2011 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	9.1 Convenios con SETEC para capacitación en 2009 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	9.2 Convenios con SETEC para capacitación en 2010 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	9.3 Convenios con SETEC para capacitación en 2011 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	10.1 Participación en Programa Nacional de Capacitación en 2009 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	10.2 Participación en Programa Nacional de Capacitación en 2010 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	10.3 Participación en Programa Nacional de Capacitación en 2011 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	11.1 Otra asistencia de SETEC en 2009 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)

4.1 Etiquetación de recursos en presupuesto de 2009 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	4.2 Etiquetación de recursos en presupuesto de 2010 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	4.3 Etiquetación de recursos en presupuesto de 2011 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	5. Creación o adaptación de infraestrutura (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	6. Infraestructura creada (ver guía y en caso de ser varios, separe sólo con comas)	7. ¿A qué instituciones afecta la nueva infraestructura (ver guía y en caso de ser varios, separe sólo con comas)?	8.1 Convenios con SETEC para recursos en 2009 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)	8.2 Convenios con SETEC para recursos en 2010 (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información =4)

Denominación de la entidad federativa	1.1 Asesorías para reorganizar sistema en 2009 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	1.2 Asesorías para reorganizar sistema en 2010 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	1.3 Asesorías para reorganizar sistema en 2011 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	2.1 Asesorías para implantación de tecnología en 2009 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	2.2 Asesorías para implantación de tecnología en 2010 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	2.3 Asesorías para implantación de tecnología en 2011 (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)	3. En operación nuevas tecnologías (Sí=1, No=2, No se encontró información=3)
Aguascalientes							
Baja California							
Baja California Sur							
Campeche							
Chiapas							
Chihuahua							
Coahuila							
Colima							
Distrito Federal							
Durango							
Guanajuato							
Guerrero							
Hidalgo							
Jalisco							
México							
Michoacán							
Morelos							
Nayarit							
Nuevo León							
Oaxaca							
Puebla							
Querétaro							
Quintana Roo							
San Luis Potosí							
Sinaloa							
Sonora							
Tabasco							
Tamaulipas							
Tlaxcala							
Veracruz							
Yucatán							
Zacatecas							

2.1.4 Procuración de justicia

11.1 Número de casos en que en juicio oral se encontró culpables a los inculpados por extorsión	11.2 Número de casos en que en juicio oral se encontró inocentes a los inculpados por extorsión	12. Tipo de fuente de la información (Documental=1, Personal=2, Electrónica=3 y Otra, ¿cuál?=4])	13. Especificar la fuente de información	14. Fecha en la que se obtuvo la información (dd/mm/aaaa)

6. Número de juicios de secuestro desde su vigencia hasta la fecha de llenado	7.1 Número de casos en que en juicio oral se encontró culpables a los inculpados por secuestro	7.2 Número de casos en que en juicio oral se encontró inocentes a los inculpados por secuestro	8. Juicios orales para extorsión (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4)	9. En caso afirmativo, a partir de cuándo hay juicios orales para extorsión (dd/mm/aaaa)	10. Número de juicios de extorsión desde su vigencia hasta la fecha de llenado

Denominación de la entidad federativa	1. Juicios orales (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4)	2. A partir de cuándo juicios orales (dd/mm/aaaa)	3. Qué delitos se juzgan (si enumera varios, sólo separe con comas)	4. Juicios orales para secuestro (Sí=1, No=2, Está en proceso=3, No se encontró información=4)	5. A partir de cuándo juicios orales para secuestro (dd/mm/aaaa)
Aguascalientes					
Baja California					
Baja California Sur					
Campeche					
Chiapas					
Chihuahua					
Coahuila					
Colima					
Distrito Federal					
Durango					
Guanajuato					
Guerrero					
Hidalgo					
Jalisco					
México					
Michoacán					
Morelos					
Nayarit					
Nuevo León					
Oaxaca					
Puebla					
Querétaro					
Quintana Roo					
San Luis Potosí					
Sinaloa					
Sonora					
Tabasco					
Tamaulipas					
Tlaxcala					
Veracruz					
Yucatán					
Zacatecas					

2.2 Matriz de legislación

h) Tipo de fuente de información	i) Especificar la fuente de información	j) Fecha en la que se obtuvo la información

Denominación de la entidad federativa	a) Denominación	b) Fecha de publicación	c) Fecha de entrada en vigor	d) ¿Ha habido modificaciones a la normatividad relacionadas con la reforma constitucional sobre justicia penal? (Sí=1, No=2, En proceso=3, No se encontró información=4)	e) En caso afirmativo, fecha de publicación de la última reforma	f) En caso afirmativo, fecha de entrada en vigor de la última reforma	g) En caso de que estén en proceso, señale en qué consisten esos avances
Aguascalientes							
Baja California							
Baja California Sur							
Campeche							
Chiapas							
Chihuahua							
Coahuila							
Colima							
Distrito Federal							
Durango							
Guanajuato							
Guerrero							
Hidalgo							
Jalisco							
México							
Michoacán							
Morelos							
Nayarit							
Nuevo Léon							
Oaxaca							
Puebla							
Querétaro							
Quintana Roo							
San Luis Potosí							
Sinaloa							
Sonora							
Tabasco							
Tamaulipas							
Tlaxcala							
Veracruz							
Yucatán							
Zacatecas							

FUENTES DE INFORMACIÓN

1. *Avances en la implementación de la reforma de justicia penal*, Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Comisión Técnica, Secretaría de Gobernación, México, enero de 2011, 24 pp., versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.reformajusticiapenal.gob.mx/docs/Presentacion_25-1-11.pdf››

2. BUENDÍA Hegewisch, José, "Discriminación", en Diario *Excélsior*, México, domingo 24 de abril de 2011.

3. BUNGE, Mario, *Filosofía política: Solidaridad, cooperación y democracia integral*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2009, 601 pp.

4. BUNGE, Mario, *Filosofía y sociedad, 4, Delito y sociedad*, Ed. Siglo XXI, México, 2010, 189 pp.

5. Cuadernos del ICESI, Victimización, incidencia y cifra negra de la ENSI-6, Ed. ICESI, México, 2010,

6. Análisis de la ENSI-7, Ed. ICESI, México, 2011.

7. Cuadernos del ICESI (7) evaluación del desempeño en el combate contra el delito de Secuestro, 2007-2009, Instituto de estudios sobre la inseguridad, a,c, México Distrito Federal, 2009,

8. CLARKE, Ronald V. y ECK, John E. *60 pasos para ser un analista delictivo*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2008, 325 pp.

9. DE LA CONCHA, Gerardo, "El laberinto de la crueldad", en Diario *La Razón*, México, sábado 30 de abril de 2010.

10. DEL VAL Blanco, Enrique, "La clase media va al paraíso", Diario *Excélsior*, México, domingo 4 de abril de 2011.

11. Diagnóstico del Secuestro en México, Ed. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, septiembre de 2008.

12. *Estrategia Nacional e integral contra el delito de Secuestro*, Ed. Gobierno Federal, México, septiembre de 2008, 26 pp., versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/estrategia_integral_contra_el_secuestro.pdf››

13. *Estudio sobre la extorsión y el secuestro en México, Análisis de los servicios gubernamentales de atención a víctimas*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), A. C., México, 2010.

14. *Incidencia delictiva nacional, fuero común*, varios años, Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 31 de marzo de 2011, versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva_Nacional_fuero_comun››

15. *Índice de incidencia delictiva y violencia*, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), AC, México, agosto de 2009, versión electrónica disponible en: ‹‹www.cidac.org››

16. LÓPEZ-ARANDA, Jaime y LARREA, Diana (coords.), *Desafíos de la implementación de la reforma penal en México*, Ed. Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A. C. e Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México, 2010, 154 pp.

17. LÓPEZ, Yáscara, "Llega a juicio 12 por ciento de denuncias", Diario *Reforma*, México, jueves 14 de 2011, versión electrónica disponible en: ‹‹www.reforma.com/justicia/articulo/604/1206066/››

18. *Manual de lucha contra el secuestro*, Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas, 2006, 41 pp., versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_crime/Publicacoes/Manual_antisequestro_ONU.pdf››

19. MAGALONI, Ana Laura, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), en Col. "Documentos de Trabajo", Núm. 42, México, diciembre de 2009, 44 pp., versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2042.pdf››

20. PADGETT, Humberto, *Jauría, La verdadera historia del secuestro en México*, Grijalbo, México, 2010, 473 pp.

21. *Para profesionalizar a nuestras policías*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), A. C., México, 2010, versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.icesi.org.mx/propuestas/icesi/para_profesionalizar_a_las_policias.asp››

22. ORTEGA, José A., *Propuestas para la erradicación del Secuestro*, Ed. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal, Fundación Pro- Rescate, Confederación Patronal de la República Mexicana, Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, México, 2 de octubre de 2002, 94 pp., versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/temas-de-interes/secuestros/2-propuesta-para-la-erradicacion-del-secuestro››

23. *El Secuestro en México*, Ed. Planeta, México, 2008, 248 pp.

24. *Quinto Informe de Labores* del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Miguel Ángel MANCERA, ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, abril de 2011, versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.pgjdf.gob.mx/››

25. RUIZ, Ortega Antonio Hazael, *Secuestro*, ponencia presentada en el "Tercer Congreso de Víctimas de la Delincuencia", organizado por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del D.F., 11 pp., versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.reclusorios.df.gob.mx/descargas/delitosecuestro.pdf››

26. SAYEG Helú, Jorge, *El cambio devastador*, Ed. Pac, México, 1999, 400 pp.

27. *Secuestro: impacto social y características del delito*, Carpeta de indicadores y tendencias sociales, número 1, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la LXI Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, septiembre de 2010, 47 pp., versión electrónica disponible en: ‹‹www3.diputados.gob.mx››

28. *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, Ed. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2008, versión electrónica disponible en: ‹‹http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm››

29. ZEPEDA Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México*, Ed. Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A. C., México, 2004.

“Lo que no se mide no se conoce,
lo que no se conoce no se puede resolver”

ICESI
instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad a.c.