

Delitos patrimoniales priorizados en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (actualización)

Ideas clave:

- > La Estrategia Nacional de Seguridad Pública prioriza, mediante estrategias específicas, la atención de delitos relacionados con el mercado ilícito de hidrocarburos, operaciones con recursos de procedencia ilícita, robo de autotransporte y de pasajeros en carreteras, y tráfico de armas.
- > Dada la situación nacional de violencia y de graves violaciones a derechos humanos, cabe cuestionar la selección de estos tipos penales frente a la falta de estrategias específicas para atender los delitos de homicidio, feminicidio, desaparición forzada y por particulares, tortura, trata de personas, privación ilegal de la libertad, secuestro y otros similares.

En cumplimiento a la disposición derivada de la reforma constitucional de 2014, ésta ha sido la primera vez que una administración del Ejecutivo Federal presenta una Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Gobierno de México, 2019a), y un “adendum complementario” [sic] a la misma (Gobierno de México, 2019b). La obligación plasmada en la Constitución es la siguiente:

“En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde” (CPEUM, Art. 69, párr. 3º).

Aunque la legislación no especifica las características que debe cumplir el documento, son de llamar la atención algunos aspectos de la Estrategia Nacional y de la agenda entregada este 15 de abril de 2019. El objetivo de esta nota consiste en discutir dos aspectos torales de esta Estrategia Nacional (ya con los cambios entregados el 15/4/19): la ausencia de un diagnóstico basado en evidencia empírica; y la priorización de algunos delitos mediante estrategias específicas (los relacionados con el mercado ilícito de hidrocarburos, las operaciones con recursos de procedencia ilícita, el tráfico de armas, y el robo de autotransporte de mercancías y pasajeros en las carreteras). Esto frente a los diagnósticos realizados por la sociedad civil organizada sobre la ocurrencia de delitos violentos y violaciones graves a derechos humanos.

Por principio, cabe hacer notar que la Estrategia Nacional incluye 8 objetivos y 9 estrategias específicas (cuadro 1), los cuales no guardan una relación directa y jerárquica entre sí, como es usual en el enfoque de Gestión Basada en Resultados y se acostumbraba hacer en documentos anteriores de planeación y programación de políticas públicas (por ejemplo, el anterior Programa Nacional de Seguridad Pública; DOF 30/4/14). Obviamente, no existe ninguna obligación de mantener este enfoque de políticas públicas, ni se deben copiar en automático prácticas de administraciones anteriores, pero cabe recordar que el diseño de políticas basadas en evidencia se considera ejemplo de “buenas prácticas”:

Cuadro 1. Objetivos y estrategias específicas incluidas en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

Objetivos	Estrategias específicas
1) Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia	a) Nuevo Modelo Policial
2) Garantizar empleo, educación, salud y bienestar	b) Prevención del Delito
3) Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos	c) Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana
4) Regeneración ética de la sociedad	d) Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad
5) Reformular el combate a las drogas	e) Estrategia de combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos
6) Empezar la construcción de paz	f) Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita
7) Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios	g) Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio
8) Seguridad pública, seguridad nacional y paz	h) Estrategia para combatir el robo de autotransporte y pasajeros en carreteras
	i) Estrategia para abatir el tráfico de armas

Fuente: elaboración propia con base en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Gobierno de México, 2019).

“La discusión sobre las nuevas corrientes para la utilización del conocimiento es necesaria en virtud de tres aspectos fundamentales. El primero se refiere a la necesidad de mejorar el desempeño de los gobiernos en la conducción de los asuntos públicos [...] En 1999 el gobierno británico propuso introducir una visión ‘ilustrada’ para desarrollar políticas públicas. El entonces primer ministro, Tony Blair, sugirió que la formulación de buenas políticas dependía de contar con información de alta calidad, la cual se obtiene de *diversas fuentes* tales como el conocimiento especializado, la investigación existente nacional e internacional, datos estadísticos, consulta a los poseedores de interés (*stakeholders*), ejercicios previos de evaluación de políticas, investigación reciente e incluso fuentes secundarias (UK Cabinet Office, citado en Head, 2010) [...]”

“¿Es una moda de ciertos gobiernos hablar de la toma de decisiones ‘informada’? ¿Qué tipos de gobiernos desean impulsar enfoques como éstos? A los democráticamente electos puede interesarles aumentar la efectividad de sus políticas a través de diseños, implantaciones y evaluaciones de políticas y programas mucho más consistentes. En una democracia, si los gobiernos no dan buenos resultados pierden simpatías, y posiblemente votos; por lo tanto, su ineficiencia tiene un alto costo y, por ello, se busca la manera de mejorar el desempeño con base en la utilización del conocimiento o la evidencia” (Flores-Crespo, 2013:267-268).

En contraste a los párrafos citados, la Estrategia Nacional incluye un diagnóstico meramente *narrativo* (pp. 9-16), sin ofrecer análisis de tendencias, ni evidencia empírica, sobre la situación actual de inseguridad. No hay exámenes de datos recopilados y ordenados de forma sistemática, a partir de los cuales se deriven conclusiones. Sólo se presentan valoraciones generales, sin referir diagnósticos académicos, ni otras fuentes, que brinden sustento para las mismas. Esto es desafortunado pues ya existe en México un creciente cuerpo de diagnósticos en la materia, elaborados por organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo:

- *Situación de los derechos humanos en México* (CIDH, 2015)
- Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, con motivo de su visita a México (ONU DH, 2015);
- *A Sub National Analysis of Homicides and Disappearances in Mexico* (Mora, 2016);
- *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México* (CNDH, 2016);
- *Atrocidades Innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México* (OSF, 2016);
- *El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México*. (WOLA, 2016);

- *Análisis de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (WOLA et al., 2016);
- *Impunidad y Graves violaciones de derechos humanos en México* (DPLF, 2017);
- *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México* (CNDH, 2017);
- *Drug Violence in Mexico* (Justice in Mexico, 2018);
- *Corrupción que mata: por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad* (OSF, 2018);
- *Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México 2006-2017* (CMDPDH, 2018);
- *Situación de fosas clandestinas en México* (CMDPDH et al., 2018);
- *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México* (CMDPDH, 2019);
- *Informe Mundial 2019. México* (HRW, 2019).

1. Estrategias específicas para ciertos tipos penales

A partir del diagnóstico narrativo y de los objetivos presentados en la Estrategia Nacional, se proponen varias estrategias específicas para atender diversas situaciones y de entre ellas, cuatro se refieren de forma prioritaria a tipos delictivos muy particulares (ver cuadro 1). Estas cuatro estrategias son las siguientes:

1.1 Delitos cometidos en materia de Hidrocarburos

Se propone encausar acciones a la prevención del delito a través de programas sociales, así como la suma de capacidades del Estado, por medio de la función policial, para garantizar la seguridad de Petróleos Mexicanos. Se plantean tres etapas:

- la primera enfocada en necesidades de inteligencia, recopilación de información táctica e identificación de *modus operandi*;
- la segunda enfocada en identificar redes de vínculos criminales, y en el ejercicio de la acción penal en contra de los participantes en estas redes; y
- la tercera para evaluación de resultados a través de indicadores, tales como números de órdenes de aprehensión, personas detenidas y procesadas, bienes asegurados, y sentencias condenatorias.

1.2 Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita

Se plantea una amplia lista de actividades que realizará la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF; que forma parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público)

para prevenir el uso de recursos de procedencia ilícita. En esta lista se proponen actividades tales como:

- incrementar el número de denuncias que presenta la UIF ante la Fiscalía General de la República (FGR);
- coadyuvar en la creación de una Unidad de Investigación y Litigación especializada en lavado de dinero y robo de hidrocarburos dentro de la FGR;
- implementar una Unidad Policial Especializada en la Investigación de Lavado de Dinero dentro de la Guardia Nacional, denominada Guardia Financiera; y
- proporcionar asesoría técnica y de gestión a las entidades federativas.

1.3 Robo de autotransporte y pasajeros en carretera

Se afirma que en las carreteras del país circulan anualmente 75 millones de personas, y en temporada vacacional 16 millones más, por lo que, “ante esta saturación de usuarios de la red carretera nacional, la delincuencia organizada opera en el anonimato” (p. 68). Y únicamente a partir de estos datos, y sin especificar su fuente, se plantea llevar a cabo lo siguiente:

- operaciones específicas de revisión y supervisión del transporte en rutas identificadas con mayor incidencia delictiva;
- vinculación con centros de distribución, centrales de carga, cámaras del transporte y organismos del sector privado para intercambio de información sobre incidencias y eventos en carreteras;
- establecer filtros de revisión y arcos en centrales de autobuses;
- revisar las afectaciones de tramos carreteros y blindar los accesos a las autopistas;
- uso de arcos gamma para la detección de armas y drogas; y
- acceso a las cámaras de videovigilancia para detectar vehículos sospechosos o dedicados a actividades delictivas.

1.4 Tráfico de armas

Sin citar la fuente de la cifra, en la Estrategia Nacional se afirma que: “Se calcula que alrededor de 200,000 armas de fuego entran ilegalmente a México cada año” (p. 69). Para enfrentar este problema, se plantea:

- poner en marcha mecanismos para mejorar el control y registro de armas aseguradas; y
- reactivar los grupos interinstitucionales integrados por el Sistema de Administración Tributaria, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina, Fiscalía General de la República, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para supervisar el control y registro de armas.

2. Delitos exceptuados o no considerados en las estrategias específicas

La elección de los tipos delictivos que se propone atender con las estrategias específicas antes referidas, es de llamar la atención, toda vez que no se ofrece una explicación detallada sobre los motivos para su inclusión, ni para la exclusión de otros tantos delitos que aquejan a la población mexicana. Si bien las operaciones con recursos de procedencia ilícita y el tráfico de armas pueden considerarse como actividades consustanciales a la operación de redes de macrocriminalidad (suposición que no se expresa en la Estrategia Nacional), no se ofrece ninguna dilucidación sobre por qué debe considerarse el robo en carreteras como un delito prioritario, pero no se consideran, ni se discuten, otros delitos tales como homicidio, feminicidio, secuestro, desaparición forzada y por particulares, etcétera.

Frente a la elección discrecional y no explicada de estos tipos delictivos para atención prioritaria, cabe reflexionar los *bienes jurídicos tutelados*, es decir, sobre los intereses vitales para el desarrollo de los individuos, dentro de una sociedad, que adquieren reconocimiento jurídico, y que por lo mismo, el Estado se ve obligado a proteger (ver Kierszenbaum, 2009).

Por principio, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, y el dictamen que le dio origen, no establecen cuál o cuáles son los bienes jurídicos tutelados. Sin embargo, la iniciativa de ley que originó ambos, estableció en su exposición de motivos lo siguiente:

“Al respecto, es de destacar que los delitos relacionados con este sector son considerados graves; esto en virtud de la relevancia del bien jurídico tutelado, como es el **patrimonio nacional** y el riesgo que representa para la economía y la protección al ambiente” (énfasis, añadido; Fayad, 11/11/14:12-13).

En cuanto a las operaciones con recursos de procedencia ilícita, tipificadas en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, se deduce que el bien jurídico tutelado es el *patrimonio del Estado* (entendiendo al Estado como persona moral), toda vez que se encuentra regulado en el “Título Vigésimo Segundo. Delitos en contra de las Personas en su Patrimonio”.

De una forma similar están regulados los delitos de robo de autotransporte y pasajeros en carretera, pues también se encuentran dentro del “Título Vigésimo Segundo. Delitos en contra de las Personas en su Patrimonio”. De lo cual se deduce que el bien jurídico tutelado es el *patrimonio personal*.

Por último, el tráfico de armas, entendido como el comercio ilegal de armas de fuego y explosivos, está tipificado en varios artículos dentro de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, sin expresar el bien jurí-

dico que se tutela. No obstante, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que el bien jurídico tutelado en el delito de portación de armas de fuego de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea es la *seguridad pública* (SCJN, 2001; ver también Jiménez, 2017).

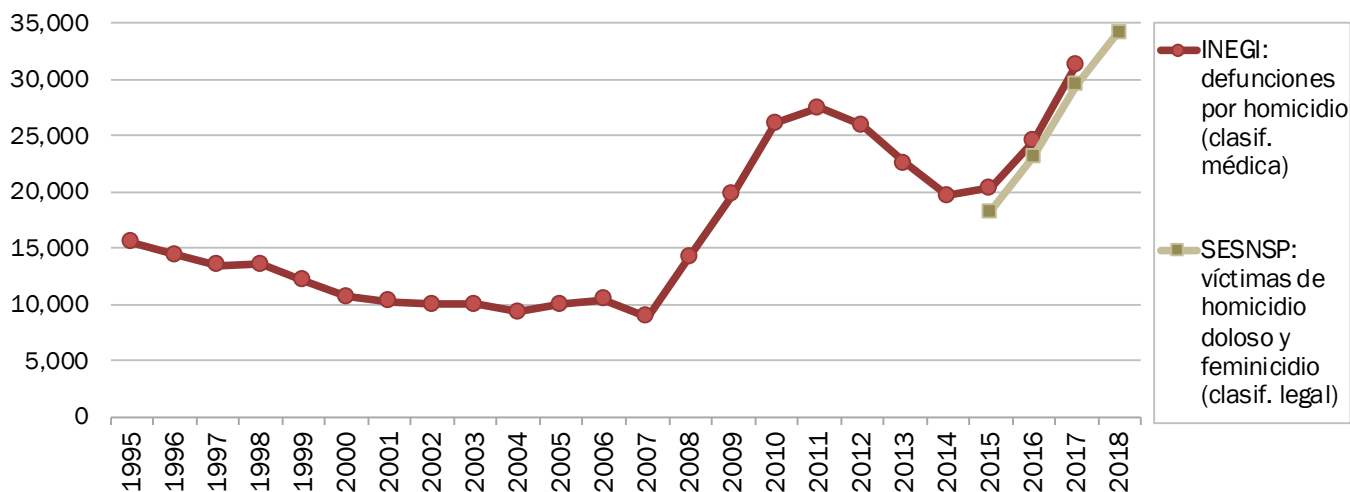
Luego entonces, es razonable afirmar que los tipos delictivos priorizados en la Estrategia Nacional tutelan *bienes patrimoniales* (nacionales y privados), y únicamente los relacionados con el tráfico de armas tutelan la *seguridad pública*. Cabe cuestionar, entonces, por qué no se consideraron más delitos destinados a proteger la *seguridad pública*, y muy especialmente, delitos tipificados para la protección de bienes jurídicos fundamentales, tales como *la vida, la libertad e integridad personal,*

y *el libre desarrollo de la personalidad*. Es decir, delitos tales como:

- homicidio;
- feminicidio;
- desaparición forzada y por particulares;
- tortura;
- otros delitos tales como secuestro, privación ilegal de la libertad, trata de personas, violación, tráfico de menores, y etcétera.

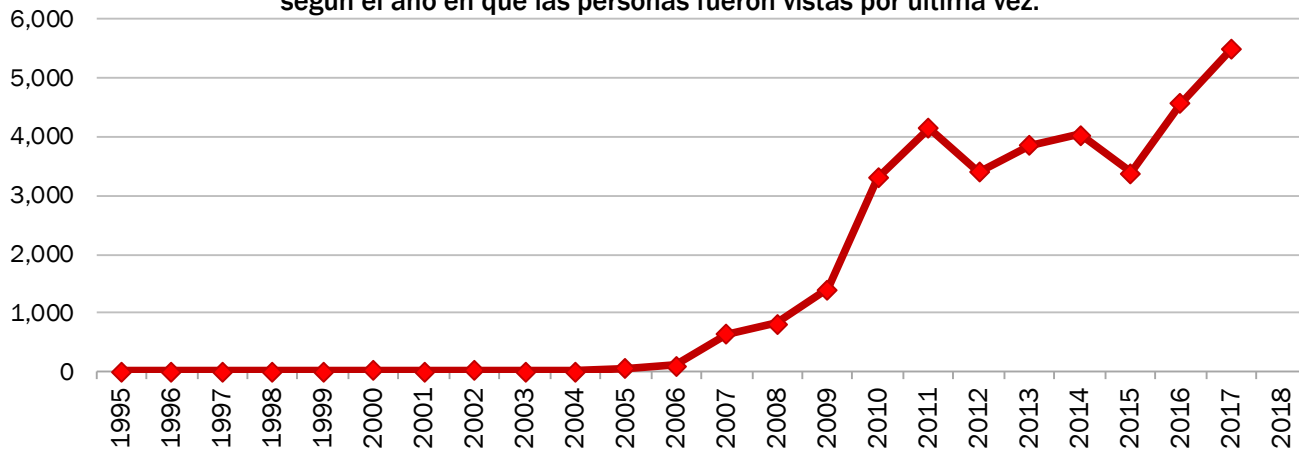
Este cuestionamiento se vuelve aún más relevante al considerar la acumulación de diagnósticos existentes, y plenamente disponibles, sobre el drástico incremento de la violencia en México, y sobre la ocurrencia de graves violaciones a derechos humanos (ver ejemplos citados en la lista de referencias; y gráficas 1 a 4).

Gráfica 1. Víctimas de homicidio en México, tendencias según las dos fuentes oficiales: INEGI y SESNSP



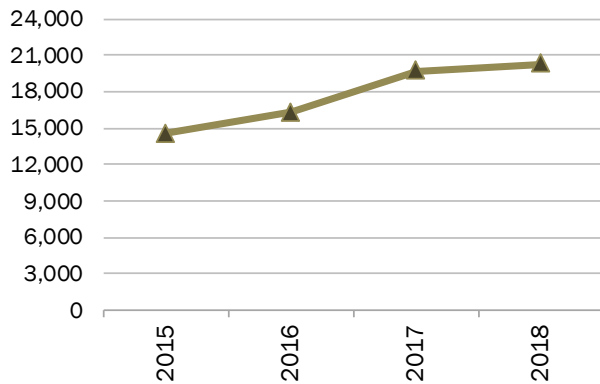
Fuente: elaboración propia con datos de defunciones por homicidio del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI; último dato disponible hasta 2017); y con datos de víctimas de homicidio y de feminicidio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP; datos disponibles a partir de 2015).

Gráfica 2. Investigaciones ministeriales en curso (corte al 30/4/18) por personas desaparecidas en México, según el año en que las personas fueron vistas por última vez.



Fuente: elaboración propia con datos de las bases del fuero común y del fuero federal, del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED; últimas bases disponibles al público del 30 de abril de 2018).

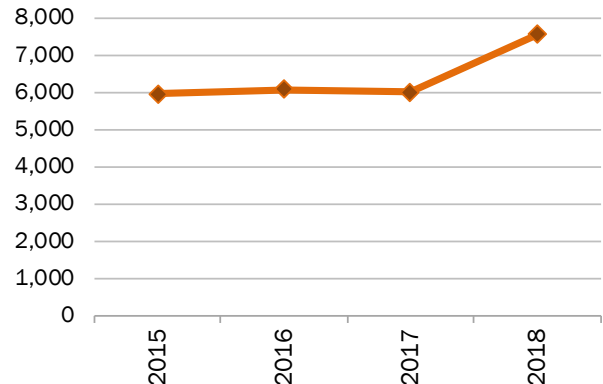
Gráfica 3. Víctimas de delitos contra la libertad personal* según investigaciones ministeriales.



Nota: * incluye víctimas de secuestro, tráfico de menores, rapto y otros delitos contra la libertad personal.

Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP; datos disponibles a partir de 2015).

Gráfica 4. Víctimas de delitos contra la sociedad* según investigaciones ministeriales.



Nota: * incluye víctimas de corrupción de menores, trata de personas y otros delitos contra la sociedad.

Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP; datos disponibles a partir de 2015).

Fuentes consultadas

CIDH (2015) *Situación de los derechos humanos en México*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

CMDPDH (2019) *Entre la invisibilidad y el abandono: un acercamiento cuantitativo al desplazamiento interno forzado en México*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-entre-la-invisibilidad-y-el-abandono-un-acercamiento-cualitativo-al-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico.pdf>

CMDPDH (2018) *Huellas imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México 2006-2017*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-idoc-analisis-recomendaciones-violaciones-graves-ddhh.pdf>

CMDPDH et al. (2018) *Situación de fosas clandestinas en México*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-situacion-de-fosas-clandestinas-en-mexico.pdf>

CNDH (2017) *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de*

personas y fosas clandestinas en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/informe-especial_20170406.pdf

CNDH (2016) *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/especiales/2016_ie_desplazados.pdf

DOF (12/1/16) *Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos*. Diario Oficial de la Federación.

DOF (30/4/14) *Programa Nacional de Seguridad Pública*. Diario Oficial de la Federación.

DPLF (2017) *Impunidad y Graves violaciones de derechos humanos en México*, Revista de la fundación para el debido proceso, núm. 21. Fundación para el Debido Proceso. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/aportes_21_espanol.pdf

Fayad (11/11/14) *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos Cometidos en contra del Patrimonio Nacional en materia de Hidrocarburos [...]* Senado de la República. LXII Legislatura. Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-11-11-1/assets/documentos/Inic_PRI_Fayad_Robo_Hidrocarburos.pdf

- Flores-Crespo (2013) “El enfoque de la política basado en la evidencia”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18(56): 265-290. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662013000100012
- Gobierno de México (2019a) *Estrategia Nacional de Seguridad Pública* (entregada al Senado 1/2/19) Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/434517/Estrategia_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed_1_.pdf
- Gobierno de México (2019b) *Estrategia Nacional de Seguridad Pública* (adenda entregada al Senado 15/4/19). Disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/94146
- Head (2010) “Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges”, *Policy and Society*, 29: 77-94.
- HRW (2019) *Informe Mundial 2019. México*. Human Rights Watch. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034>
- Jiménez (2017) “El delito de tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos” *R.E.D.S.*, núm. 11, pp. 162-192. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6318070.pdf>
- Justice in Mexico (2018) *Drug Violence in Mexico*. University of San Diego. Disponible en: https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/180411_DrugViolenceinMexico-12mb.pdf
- Kierszenbaum (2009) “El bien jurídico en el derecho penal. Algunas nociones básicas desde la óptica de la discusión actual”, *Lecciones y Ensayos*, núm. 86, pp. 187-211. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/07-ensayo-kierszenbaum.pdf>
- Mora (2016) *A Sub National Analysis of Homicide and Disappearances in Mexico*, Working Papers Series, vol. 14, núm. 13. Justice in Mexico. Disponible en: https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2016/03/sub_national_analysis_of_homicides_and_disappearances_in_mexico_rafaelmora-final.pdf
- ONUDH (2015) *Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México*, Organización de las Naciones Unidas-Derechos Humanos. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=767:declaracion-del-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-zeid-ra-ad-al-hussein-con-motivo-de-su-visita-a-mexico&Itemid=265
- OSF (2018) *Corrupción que Mata*. Open Society Justice Initiative. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/corruption-that-kills-es-20180502.pdf>
- OSF (2016) *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*. Open Society Justice Initiative. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602.pdf>
- SCJN (2001) Tesis: 2a. XLIV/2001, página 459, Tomo XIII, mayo, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y Gaceta. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=189636&Clase=DetalleTesisBL&Semanaario=0>
- WOLA (2016) *El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México*. Washington Office on Latin America. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/05/Mecanismo-de-Proteccion-C3%B3n-para-Personas-Defensoras-de-Derechos-Humanos-y-Periodistas.pdf>
- WOLA et al. (2016) *Análisis de la Sociedad Civil sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. Washington Office on Latin America. Disponible en: https://www.wola.org/sites/default/files/NGO%20memo_Merida%20human%20rights%20requirements%202016.pdf

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Carlos Galindo, Miguel Ángel Barrón y Juan Manuel Rodríguez.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas.