

6



# JALISCO A FUTURO

2012-2032

Construyendo el porvenir

## Seguridad pública y justicia

# Seguridad pública y justicia



JALISCO  
A FUTURO  
2012-2032  
Construyendo el porvenir

**Seguridad pública y justicia**

# JALISCO A FUTURO

2012-2032 Construyendo el porvenir

<i>Dirección general</i>	Raúl Padilla López
<i>Dirección ejecutiva</i>	Leticia Leal Moya
	Arturo Uribe Avín
<i>Coordinación académica</i>	Adrián Acosta Silva

## Consejo asesor

<i>Presidente</i>	Luis F. Aguilar Villanueva
<i>Secretaría técnica</i>	Leticia Leal Moya

### Tema Integrantes

<i>Naturaleza y medio ambiente</i>	Exequiel Ezcurra
<i>Administración y gestión pública</i>	Enrique Cabrero Mendoza
<i>Salud y seguridad social</i>	Ruy Pérez Tamayo
<i>Seguridad y justicia</i>	Jorge Chabat
<i>Economía</i>	Sergio García de Alba Zepeda
<i>Política y gobierno</i>	José Woldenberg
<i>Población y territorio</i>	Manuel Ordorica Mellado
<i>Educación</i>	Gilberto Guevara Niebla
<i>Ciencia y tecnología</i>	Francisco Medina Gómez
<i>Sociedad</i>	Héctor Raúl Solís Gadea
<i>Cultura</i>	Mara Robles Villaseñor

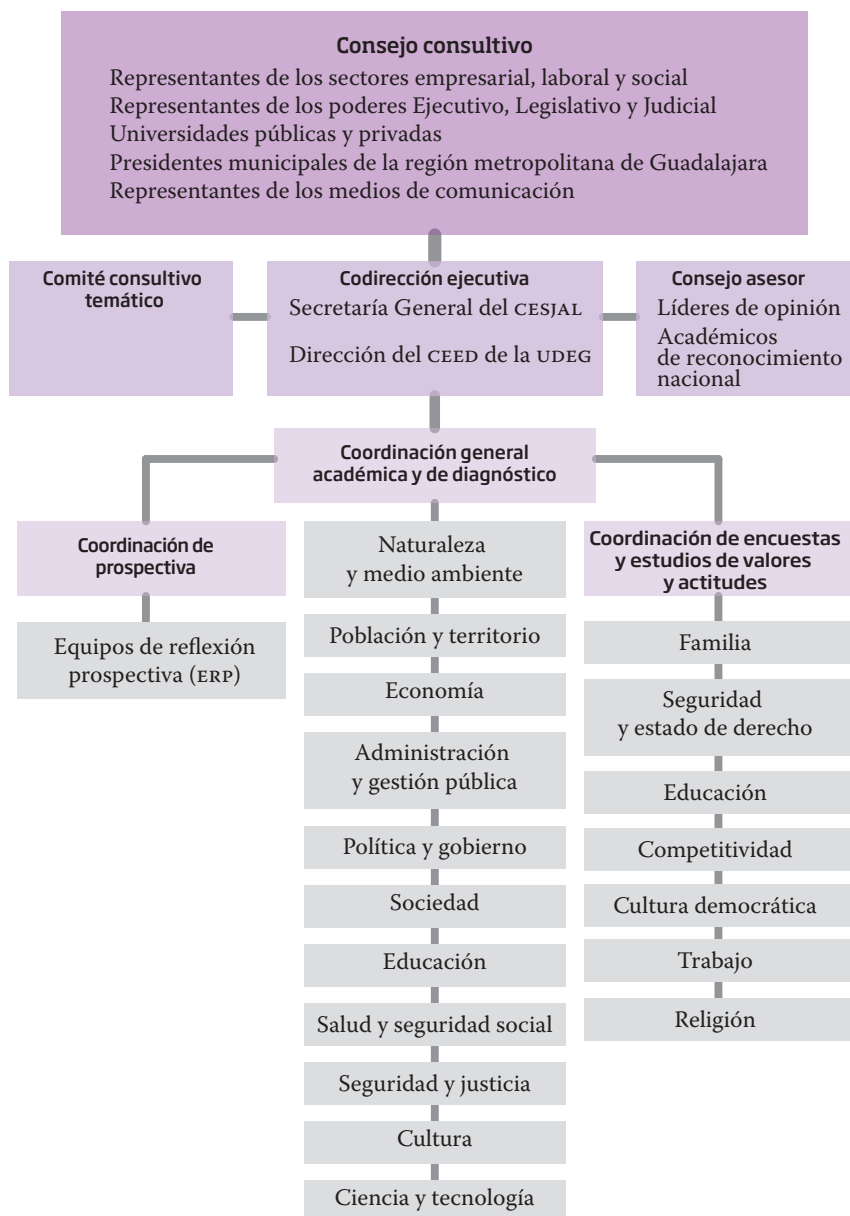
## Comité temático

### Tema Integrantes

<i>Naturaleza y medio ambiente</i>	Arturo Curiel
<i>Población y territorio</i>	Alejandro Canales
<i>Economía</i>	Adrián de León Arias
<i>Sociedad</i>	Agustín Escobar Latapí
<i>Salud y seguridad social</i>	Alfredo Celis y Patricia Vargas Becerra
<i>Educación</i>	Juan Carlos Silas Casillas y María Luisa Chavoya Peña
<i>Cultura</i>	Guillermo de la Peña
<i>Ciencia y tecnología</i>	Claudia Díaz Pérez
<i>Política y gobierno</i>	Alicia Gómez
<i>Administración y gestión pública</i>	Antonio Sánchez Bernal
<i>Seguridad pública y justicia</i>	Marcos Moloeznik y Guillermo Zepeda Lecuona
<i>Consultoría prospectiva</i>	Analítica Consultores
<i>Estudio de valores</i>	Marco Antonio Cortés Guardado

# JALISCO A FUTURO

2012-2032 Construyendo el porvenir



# Consejo consultivo

La conformación de este consejo se llevó a cabo el 29 de septiembre de 2011 en ExpoGuadalajara

*Gobernador constitucional del estado de Jalisco*

Emilio González Márquez

*Presidente de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura del Congreso del Estado*

Salvador Barajas del Toro

*Presidente del Supremo Tribunal de Justicia*

Celso Rodríguez González

*Presidente del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL)*

Jaime Enrique Michel Velasco

*Rector general de la Universidad de Guadalajara*

Marco Antonio Cortés Guardado

*Presidente municipal de Guadalajara*

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz

*Presidente del Centro Empresarial de Jalisco*

Óscar Benavides Reyes

*Presidente municipal de Zapopan*

Héctor Vielma Ordóñez

*Presidente de la Cámara de Comercio de Guadalajara*

Miguel Ángel Alfaro Aranguren

*Presidente municipal de Tlaquepaque*

Miguel Castro Reynoso

*Coordinador general del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, A.C. (CCIJ)*

Manuel Herrera Vega

*Presidente municipal de Tonalá*

Antonio Mateos Nuño

*Presidente del Consejo Mexicano de Comercio Exterior (Comce)*

Salvador Cuevas Acuña

*Presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga*

Enrique Alfaro Ramírez

*Presidente del Consejo Agropecuario de Jalisco, A.C.*

Mauro Jiménez Íñiguez

*Presidente municipal de Chapala*

Jesús Cabrera Jiménez

*Presidente del Centro Bancario del Estado de Jalisco*

José Juan Suárez García

*Presidente municipal de Tala*

Jorge Salvador Rivera Guerrero

*Presidente de la Unión Ganadera Regional de Jalisco, A.C.*

Andrés Salvador Ramos Cano

*Presidente municipal de Zapotlanejo*

Juan José Jiménez Parra

*Presidente de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado (CNC)*

Gabriel Ponce Miranda

*Consejo Consultivo, Jalisco Desarrollo y Fomento, A.C. (Jadefo)*

Raymundo Gómez Flores

*Rector de la Universidad Autónoma de Guadalajara, (UAG)*

Antonio Leñaño Reyes

*Rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)*

Juan Luis Orozco Hernández

*Rector del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Guadalajara*

Alfonso Pompa Padilla

*Rector de la Universidad del Valle de Atemajac (Univa)*

Guillermo Alonso Velasco

*Rector del Campus Guadalajara de la Universidad Panamericana (UP)*

Juan Gerardo de la Borbolla Rivero

*Director de El Informador*

Carlos Álvarez del Castillo Gregory

*Presidente de Extra, A.C.*

Juan Arturo Covarrubias Valenzuela

*Presidente de la Asociación de Radiodifusoras y Televisoras de Occidente, A.C. (Rato)*

Francisco Cabañas Soria

*Secretario general de la Federación de Trabajadores de Jalisco (FTJ-CTM)*

Rafael Yerena Zambrano

*Secretario general de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)*

Alfredo Barba Hernández

*Secretario General de la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM)*

José Enrique López Córdova

*Presidente de Corporativa de Fundaciones, A.C.*

Arturo Jiménez Bayardo

*Presidente de la Fundación Universidad de Guadalajara, A.C.*

Raúl Padilla López

*Presidente de la Federación de Colegios de Profesionistas de Jalisco, A.C.*

Irma Zendejas Gaytán

*Consejo Consultivo, Colegio de Ingenieros Civiles de Jalisco, A.C.*

Enrique Dau Flores

*Consejo Consultivo, Asociación Médica de Jalisco (AMJ)*

Eduardo Rodríguez Noriega

*Presidente del Club Deportivo Estudiantes Tecos*

Juan José Frangie Saade

*Presidente de la Cuna, S.C.L. Unión de Cooperativas*

Rubén Cobián Corona

*Presidente de la Federación de Propietarios Rurales de Jalisco*

Julián Orozco González

*Presidente de la Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos de Guadalajara, A.C.*

Rafael Barrios Dávila

*Secretario general del Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL)*

Arturo Uribe Avín

## Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL)

*Consejero presidente*

Jaime Enrique Michel Velasco

*Secretario general*

Arturo Uribe Avín

*Consejeros vicepresidentes*

Luis del Valle López

Luis Murillo Moreno

Adalberto Ortega Solís

*Consejeros titulares*

José Armas Sánchez

José Bautista Farías

Óscar Benavides Reyes

Ignacio Camarena Ávalos

Andrés Canales Leaña

José Rodolfo del Monte Ceseña

Estela Flores Ramos

Esteban García Álvarez

Manuel Herrera Vega

Juan Huerta Peres

Cristóbal Mayorga Castañeda

Luis Fernando Méndez López

Alfredo Molina Ortiz

Óscar Preciado Serrano

José de Jesús Rojas Morales

Otilio Valdés Correa

Raúl Velasco Morales

*Consejeros suplentes*

Óscar Abrego de León

Miguel Álfaro Aranguren

Salvador Carrillo Regalado

Felipe Gómez Fajardo

José Luis González Camarena

Jorge Alberto Jaime Hernández

Arturo López Vaca

Ramiro Martín Barba

Rubén Méndez García

Marco Damián Orozco Llamas

Héctor Prado Vázquez

Andrés Salvador Ramos Cano

José Luis Sánchez de la Fuente

Mónica Unda Gutiérrez

Ixánar Uriza Soto

Gerardo Velasco Gutiérrez

Manuel Velázquez Castro

Armando Zaragoza Quintero

Eliseo Zuno Guzmán





Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla  
**Rectoría General**

Miguel Ángel Navarro Navarro  
**Vicerrectoría Ejecutiva**

José Alfredo Peña Ramos  
**Secretaría General**



**CEED**  
**Centro de Estudios Estratégicos  
para el Desarrollo**

Raúl Padilla López  
**Presidencia del Consejo Consultivo**

Irma Leticia Leal Moya  
**Dirección**



**EDITORIAL  
UNIVERSITARIA**

José Antonio Ibarra Cervantes  
**Coordinación del Corporativo  
de Empresas Universitarias**

Javier Espinoza de los Monteros Cárdenas  
**Dirección de la Editorial Universitaria**

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.



Jaime Enrique Michel Velasco  
**Consejero presidente**

Arturo Uribe Avín  
**Secretario general**

Luis del Valle López  
Luis Murillo Moreno  
Adalberto Ortega Solís  
**Consejeros vicepresidentes**

**JALISCO A FUTURO 2012-2032**  
**Construyendo el porvenir**  
**Tomo 6. Seguridad pública y justicia**

**Coordinación**  
Raúl Padilla López  
Irma Leticia Leal Moya  
Adrián Acosta Silva

**Autores**  
© Marcos Pablo Moloeznik Gruer y  
Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

**Primera edición, 2013**

D.R. © 2013, **Universidad de Guadalajara**  
**Editorial Universitaria**  
José Bonifacio Andrada 2679  
Colonia Lomas de Guevara  
44657 Guadalajara, Jalisco

**www.editorial.udg.mx**  
**01 800 UDG LIBRO**

**ISBN 978 607 450 787 4 Obra completa**  
**ISBN 978 607 450 793 5 Tomo 6**

Abril de 2013

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

# Índice

11	<b>Introducción</b>
	Adrián Acosta Silva
	<b>DIAGNÓSTICO 11</b>
13	<b>11. Seguridad pública y justicia</b>
	Seguridad pública
	Marcos Pablo Moloeznik Gruer
16	11. 1. Principales problemas públicos
41	11. 2. Evolución reciente (2000-2010) y posibles trayectorias futuras de los principales problemas públicos
52	11. 3. Post scriptum
57	11. 4. Posibles alternativas de política pública para el tratamiento de los principales problemas públicos
59	Bibliografía
	Política criminológica y justicia penal : diagnóstico y perspectivas
	Guillermo Raúl Zepeda Lecuona
64	11. 5. Sistema penal y política criminológica
67	11. 6. Procuración e impartición de justicia penal
74	11. 7. Sistema penitenciario
79	11. 8. Los derechos humanos en el sistema penal jalisciense
82	11. 9. Extravíos de la política criminológica en Jalisco
94	11. 10. Prospectiva 2012-2032 y desafíos para la implementación del sistema acusatorio y adversarial
97	Bibliografía



# Introducción

ADRIÁN ACOSTA SILVA

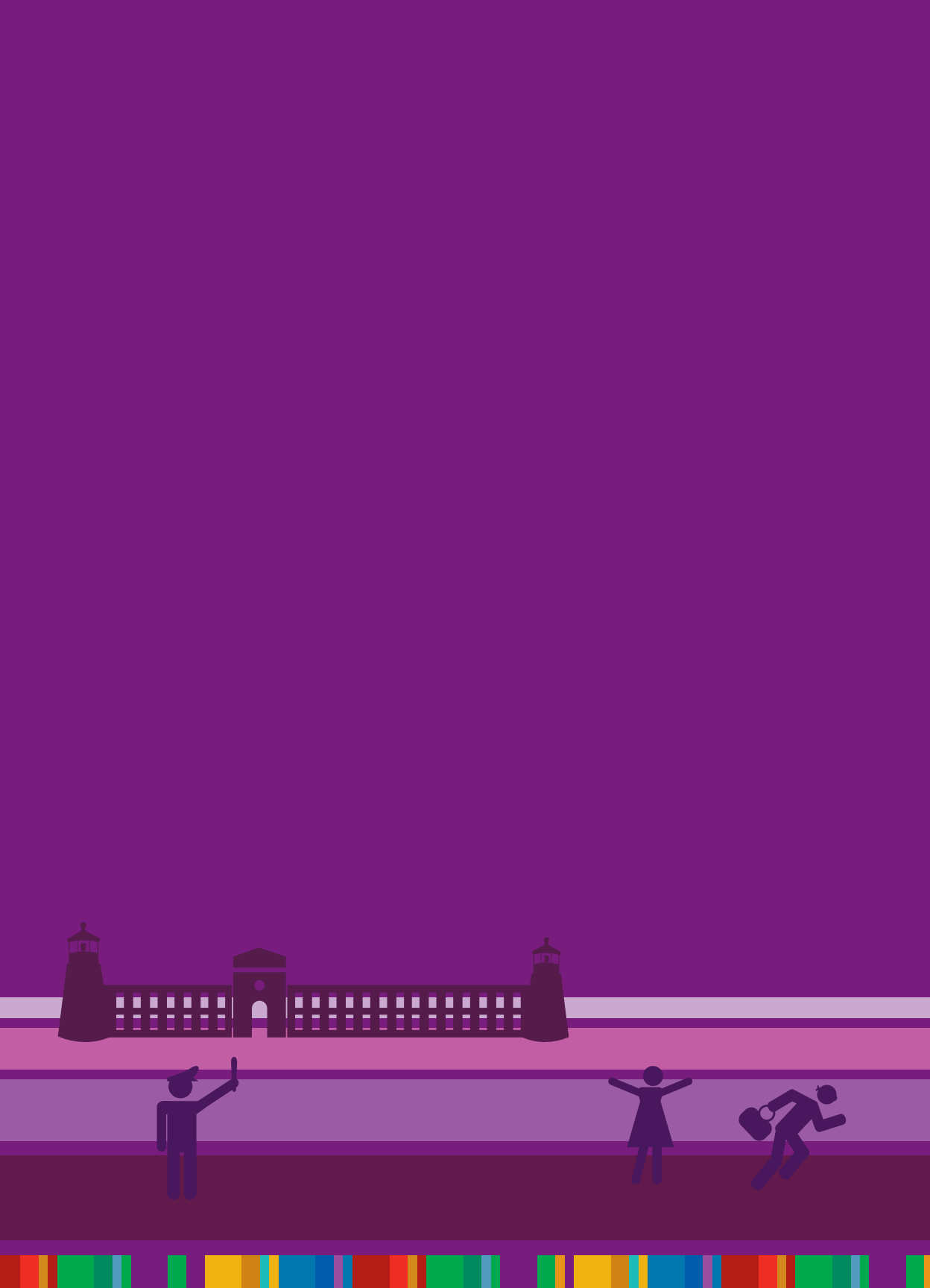
En este eje confluyen varios de los problemas estratégicos que caracterizan el pasado reciente, el presente y el futuro de Jalisco. Siendo uno de los asuntos públicos más delicados y visibles de la vida cotidiana de los jaliscienses, la seguridad pública se constituye como un mecanismo inhibitorio o estimulador de las relaciones económicas y sociales, un mecanismo sujeto a la presión de prácticas delictivas de muy diverso peso y origen. En los últimos años, una sensación de inseguridad y vulnerabilidad se ha adueñado de muchos ciudadanos, a pesar de los esfuerzos y las acciones que los tres niveles de gobierno han implementado para enfrentar los fenómenos delictivos. Los costos públicos y privados de la inseguridad y la violencia se han incrementado significativamente en los últimos 15 años, y ese costo expresa que una de las funciones básicas de los gobiernos (garantizar la seguridad y el orden público) tiene severos déficits e ineficiencias. Por otro lado, la administración de la justicia en general, y de la justicia penal en específico, son áreas que conservan prácticas de corrupción, ineficiencia y lentitud, que se expresan en una baja confianza en los aparatos de justicia, la sobresaturación del sistema carcelario y el crecimiento desmesurado de los costos de operación de la justicia en Jalisco.



# DIAGNÓSTICO 11

## **Seguridad pública y justicia**





# 11. Seguridad pública y justicia

## Seguridad pública

MARCOS PABLO MOLOEZNİK GRUER\*

La seguridad pública se erige en una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y el goce de los derechos de las personas, al generar condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad (García Ramírez, 2002: 81), cuyo significado es que la construcción de condiciones mínimas de seguridad trae aparejada la participación de múltiples recursos de la sociedad y del Estado. De donde cobra especial relevancia la principal enseñanza de la lucha contra la mafia en Sicilia, la cual se puede sintetizar en la denominada *teoría de la carreta con dos ruedas*, que parte de reconocer la coexistencia de la rueda de la justicia, la ley, la policía, los tribunales, las prisiones; y la rueda de la sociedad civil, una ciudadanía informada y responsable. La experiencia siciliana sugiere que ambas ruedas deben girar juntas y a la misma velocidad para que la carreta avance y no se mueva en círculos (Orlando, 2004: 14 y 111).

Tratándose del estado de Jalisco, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009) establece que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia; se trata, así, de una competencia concurrente, en el marco del pacto federal y la figura del municipio libre.

\* Marcos Pablo Moloeznik Gruer funge como responsable de este diagnóstico.



## 11. 1. Principales problemas públicos

En este marco destaca la vigencia del diagnóstico de *Jalisco a futuro* (1999), estudio prospectivo que identificaba como problemas en materia de seguridad pública, entre otros:

### Política

#### *La ausencia de una agenda de gobierno clara y coherente*

El actual gobierno de Jalisco no ha concretado un orden de prioridades que le permita emprender una estrategia de gobierno moderna y pertinente, y establecer una agenda con líneas de trabajo que reciba el consenso de las distintas fuerzas políticas y sectores organizados de la sociedad...

#### *La falta de eficacia gubernamental*

El gobierno estatal no ha respondido lo suficiente a las expectativas generadas por la alternancia democrática, sobre todo en términos de la atención a ciertos problemas y demandas. Sobresalen la inseguridad pública [...]. Ante estos problemas, en general el gobierno no ha podido traducir su evidente capital político en recursos de autoridad efectiva para controlar los factores de los que depende su solución (p. 52).

#### *El deterioro del estado de derecho*

La manifiesta incapacidad que en los últimos años han mostrado las instituciones del Estado para procurar e impartir justicia amenaza con destruir las bases mismas que legitiman y justifican su existencia...

En forma paralela, en caso de continuar el proceso de deterioro del Estado de derecho persistirá la amenaza de una eventual pérdida del Estado de su condición de monopolio de la coerción física legítima. La existencia de bandas criminales organizadas que atentan contra el orden y la seguridad pública ponen en entredicho las bases mismas del funcionamiento democrático de la sociedad (p. 54).

#### *Ausencia de cultura jurídica*

... Para la mayoría de la población del estado, el orden jurídico constituye un universo desconocido e inaccesible. Durante mucho tiempo, la sociedad

jalisciense se ha caracterizado por un acentuado distanciamiento entre lo que marcan las leyes y el comportamiento real de muchos de sus actores. En distintos ámbitos, grados y niveles, la violación del orden jurídico ha sido práctica común y cotidiana... (pp. 54-55).

## Seguridad pública

### *Tendencias delictivas*

La inseguridad pública es la principal preocupación ciudadana. Durante los últimos años, Jalisco ha experimentado un incremento espectacular en el tipo y monto de actividades delictivas que tiene como signos distintivos la presencia de la delincuencia organizada y la violencia. Entre los ilícitos más preocupantes y que definen el perfil delictivo en Jalisco destacan el robo de mercancía a transportes, el robo de vehículos, los secuestros y los asaltos bancarios, delitos propios de la delincuencia organizada y con la acción concertada de mafias.

[A los que se suman] los relacionados con la producción, tráfico, distribución y venta de estupefacientes y enervantes [que son los que] han mostrado mayor incremento (p. 55).

### *La delincuencia organizada mundialmente*

La globalización tiene también una dimensión de delincuencia organizada que cada vez adquiere mayor importancia [...]. Así, por ejemplo, un reporte reciente de la DEA (agencia antidrogas de Estados Unidos) da cuenta de cinco poderosos sindicatos mexicanos de la droga que operan y tienen su santuario en Guadalajara y Cali... (p. 56).

### *Combate a la delincuencia*

Ni las acciones y reformas del gobierno federal ni las instrumentadas por el gobierno estatal han cumplido las expectativas depositadas en ellas, aunque todavía es prematuro valorar su eficacia.

No obstante, se advierten fallas y deficiencias. Muchos funcionarios y servidores públicos a cargo de la conducción policial y ministerial no reúnen los requisitos mínimos para desempeñar su trabajo de manera eficiente ni cuentan con una cultura de diagnóstico, planeación y evaluación seria de la seguridad pública. Por otro lado, persiste la falta de profesionalismo de los cuerpos poli-

ciacos, que se pone de manifiesto en la elevada tasa de defunción policial y en el inadecuado desempeño de sus elementos.

En lo general las corporaciones policiacas acusan desorganización, carencia de capacitación, falta de liderazgo y corrupción. Se trata, por tanto, de problemas de naturaleza cualitativa y estructural, cuya solución reclama estrategias integrales y una adecuada toma de decisiones.

Las debilidades de las corporaciones policiacas son:

- a) Deficiente selección de los aspirantes a los cuerpos de seguridad pública.
- b) Capacitación irregular.
- c) Ausencia de profesionalización.
- d) Nula carrera policial.
- e) Bajos salarios.
- f) Corrupción.
- g) Falta de coordinación entre corporaciones.

En Jalisco —particularmente en la ZMG— existe un proceso de privatización de las funciones de seguridad pública. A partir de 1994 comenzaron a crearse numerosas empresas prestadoras de servicios privados de seguridad. Un efecto grave de esto es que el gobierno ni siquiera ha sido capaz de garantizar el control efectivo de su policía auxiliar, mucho menos de ejercer una supervisión real de los servicios privados de seguridad, los cuales pueden salirse de control y actuar fuera de la ley.

Las políticas públicas en materia de seguridad pública parten de una visión policial de la misma que privilegia a los factores cuantitativos en detrimento de los cualitativos. Se hace hincapié en el insuficiente número de uniformados, armas y vehículos y se dejan de lado aspectos estratégicos como el liderazgo, el servicio civil de carrera, la autoestima, la imagen social del policía, la calidad del mismo, su formación y especialización. Además, no se lleva a cabo una planeación y evaluación de resultados a partir de la construcción de indicadores objetivos y criterios coherentes de programación de objetivos (pp. 57-58).

### *Impunidad*

Otros dos problemas que enfrenta la sociedad son la impunidad e indefensión frente a la ineficacia de las actuaciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) y la escasa comunicación y concertación con el Poder Judicial... (p. 58).

### *Administración de justicia*

La administración de justicia se ve entorpecida por el excesivo formalismo y el predominio del procedimiento escrito, cuyo corolario es la burocratización y la delegación de funciones en empleados, lo cual aleja a los jueces del conflicto que deben resolver y del justiciable. La creación del Consejo General del Poder Judicial no ha modificado esta situación de distanciamiento entre los juzgados y los ciudadanos (p. 58).

### *Respeto a los derechos humanos*

Es difícil conseguir el equilibrio entre el respeto escrupuloso de los derechos y las libertades fundamentales y la consecución de resultados por parte de las instituciones encargadas de prevenir y perseguir delitos y conductas antisociales. Así lo demuestra el creciente número de quejas que los ciudadanos interponen ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos por presuntas violaciones a sus derechos humanos... (p. 58).

### *Obsolescencia de la legislación en materia penal*

El Código Penal y el Código de Procedimientos Penales del Estado de Jalisco ya no responden a la dinámica social contemporánea. Para revertir esta situación no bastan, como se ha hecho hasta el momento, reformas y enmiendas en la materia. Si el derecho penal es el instrumento más confiable con que cuenta el Estado para combatir a la delincuencia, se debería llevar a cabo una actualización integral de la legislación penal, de conformidad con el carácter complejo de la sociedad jalisciense de nuestros días (p. 59).

### *Participación ciudadana en el combate a la delincuencia*

A través de múltiples mecanismos y acciones, diversos organismos de la sociedad civil —comités vecinales, asociaciones de colonos, asociaciones de padres de familia, entre otros— han comenzado a tomar parte en su autodefensa y en la procuración de condiciones adecuadas de seguridad ciudadana. Las estrategias utilizadas por los ciudadanos han tenido un éxito notable en la disminución de los índices de inseguridad en algunas áreas geográficas (p. 59).

### *Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social*

... tiene facultades de supervisión de la función gubernamental en la materia. El Consejo tiene también las atribuciones de presentar iniciativas de ley y de

ratificar el nombramiento de funcionarios en el ámbito de su competencia, a propuesta del Poder Ejecutivo. Además, puede ejecutar estudios, promover acciones y encauzar de diversas maneras la participación social para el logro de la seguridad de los ciudadanos (p. 59).

#### *Fracaso del sistema penitenciario*

Los mecanismos de readaptación social del estado no cumplen la función para la que fueron creados. Los problemas más patentes que se registran en este ámbito son:

- a) Corrupción y falta de probidad de los custodios y preceptores.
- b) Tráfico de sustancias alcohólicas, estupefacientes y psicotrópicos.
- c) Privilegios en favor de ciertos reos.
- d) Tratamientos ineficaces a los internos.
- e) Prisiones inadecuadas.
- f) Motines y comisión de delitos.
- g) Escuela del crimen.
- h) Sobrepoblación carcelaria (pp. 59-60).

#### *Falta de protección a las víctimas de los delitos*

... poco se ha avanzado en materia de victimología. Por consiguiente, en Jalisco los que sufrieron en carne propia los efectos de un delito o conducta antisocial continúan siendo el segmento más débil del sistema de seguridad pública (p. 60).

## Administración pública

#### *Falta de profesionalismo de los servidores públicos*

Existe un bajo nivel de profesionalización de los servidores públicos en los diferentes espacios y órdenes de gobierno. Se tiende a privilegiar la lealtad y los compromisos político-partidistas sobre la capacidad y el desempeño de los funcionarios. Persisten, por tanto, elementos culturales contrarios a una racionalidad burocrática basada en la competencia, habilidades y conocimientos del personal que se desempeña o aspira a hacerlo en el sector público. Esto atenta contra la eficacia administrativa, la creatividad en la gestión de los asuntos públicos y el flujo de información real, oportuna y confiable para el proceso de toma de decisiones.

En el origen de este problema se encuentra la ausencia del servicio civil de carrera... (p. 62).

## PRINCIPALES PROBLEMAS PÚBLICOS

Actualmente la seguridad como política pública en el estado de Jalisco se caracteriza, en general, por las siguientes notas dominantes: la colisión entre la seguridad objetiva y la subjetiva; la debilidad institucional, en especial la ausencia de planeación consciente y deliberada (política criminal) y la crisis de liderazgo; la discrecionalidad e irracionalidad en la asignación de recursos, y la incompetencia y falta de resultados que la sociedad demanda.

### Colisión entre la seguridad objetiva y la seguridad subjetiva

Jalisco suele considerarse una entidad federativa relativamente segura en el contexto nacional, con una incidencia delictiva clasificada como media-baja (ICESI, ENSI, 2001-2009); sin embargo, la percepción ciudadana (seguridad subjetiva) se caracteriza por un sentimiento de (in) seguridad e indefensión social que no guarda correspondencia con las estadísticas oficiales (seguridad objetiva).

## SEGURIDAD OBJETIVA

Tal vez este contraste entre el imaginario colectivo y la tasa de delitos que llegan a conocimiento del ministerio público responda a la posición de la propia Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, cuyo titular reconoce que se verifica un incremento significativo de las averiguaciones previas por delitos de alto impacto social. Se trata de un toque de atención, a la luz del aumento de delitos graves denunciados de 2008 a 2010, en particular los homicidios intencionales y aquellas conductas antisociales signadas por la violencia.

**CUADRO 11.1. Ejecuciones**

Año	Eventos	Victimas
2007	15	16
2011	271	325

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco. Cifras a septiembre de 2011. En Suma por Jalisco, Mesas de Diálogo Integrando una Visión Compartida (mesa 10 Seguridad Pública en Jalisco), Casa ITESO Clavigero, Ing. Alonso Ulloa Vélez, martes 11 de octubre de 2011.

**CUADRO 11.2. Delitos del fuero federal y del fuero común (República Mexicana y estado de Jalisco)**

	Año	Total		Fuero federal		Fuero común	
		Cifras absolutas	Tasa por cada 100,000 habitantes	Cifras absolutas	Tasa por cada 100,000 habitantes	Cifras absolutas	Tasa por cada 100,000 habitantes
Nacional	1997	1,564,836	1,656.3	73,913	78.2	1,490,923	1,578.1
	1998	1,450,501	1,514.2	74,866	78.2	1,375,635	1,436.1
	1999	1,466,636	1,510.2	76,169	78.4	1,390,467	1,431.8
	2000	1,420,254	1,442.8	81,781	83.1	1,338,473	1,359.7
	2001	1,512,448	1,516.8	74,113	74.3	1,438,335	1,442.4
	2002	1,516,029	1,502.4	73,803	73.1	1,442,226	1,429.2
	2003	1,517,899	1,488.1	81,230	79.6	1,436,669	1,408.5
	2004	1,505,860	1,462.0	81,539	79.2	1,424,321	1,382.8
	2005	1,505,211	1,448.1	89,530	86.1	1,415,681	1,361.9
	2006	1,580,730	1,507.3	109,629	104.5	1,471,101	1,402.7
	2007	1,723,652	1,629.3	137,289	129.8	1,586,363	1,499.5
	2008	1,763,343	1,652.9	136,091	127.6	1,627,252	1,525.4
	2009	1,797,373	1,671.2	131,582	122.3	1,665,791	1,548.8
	2010	1,838,109	1,636.3	132,227	117.7	1,705,882	1,518.5
	2011	911,559	n.d.	66,311	n.d.	845,248	n.d.
Jalisco	1997	104,853	1,702.5	4,421	71.8	100,432	1,630.7
	1998	86,607	1,386.7	4,895	78.4	81,712	1,308.3
	1999	87,292	1,378.3	4,824	76.2	82,712	1,302.1
	2000	90,301	1,406.4	4,317	67.2	85,984	1,339.4
	2001	100,191	1,540.4	5,286	81.3	94,905	1,459.1
	2002	101,547	1,542.7	5,351	81.3	96,196	1,461.4
	2003	97,731	1,468.7	6,144	92.3	91,587	1,376.3
	2004	88,882	1,322.6	7,324	109.0	81,558	1,213.6
	2005	77,211	1,138.4	8,283	122.1	68,928	1,016.2
	2006	86,409	1,262.6	14,184	207.3	72,225	1,055.4
	2007	97,312	1,409.7	24,367	353.0	72,945	1,056.7
	2008	88,223	1,267.4	18,282	262.6	69,941	1,004.8
	2009	88,420	1,260.2	16,577	236.3	71,843	1,023.9
	2010	102,731	1,397.6	17,877	243.3	84,844	1,154.2
	2011	51,025	n.d.	7,929	n.d.	43,096	n.d.

Fuente: Presidencia de la República, *v Informe de Gobierno*, Posibles hechos delictivos denunciados en los fueros federal y común por entidad federativa; en *Anexo estadístico*. Recuperado de [http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo\\_estadistico/pdf/est\\_x\\_ent\\_estado\\_de\\_derecho.pdf](http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/est_x_ent_estado_de_derecho.pdf)

Así, de acuerdo con Zepeda (2011), en Jalisco:

- 12.5% de los delitos corresponden a la delincuencia organizada;
- 6% de los delitos que se cometen son violentos; y por ende,
- 28.5% de los delitos de nuestro estado son de alto impacto, lo que debería ser la prioridad para la política criminal del ámbito local.
- Además, sólo un 5% de los delincuentes son los responsables de la comisión de aproximadamente 60% de los delitos de alto impacto.

Tradicionalmente, los delitos contra la salud constituyen los de mayor peso en las actuaciones del ministerio público federal en Jalisco, seguidos por los quebrantamientos a la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*; y, de conformidad con la Procuraduría General de la República (PGR), seis de las siete principales grandes organizaciones del narcotráfico tienen presencia en su territorio.

Cuadro 11.3. Incidencia delictiva del fuero común, 2011

Concepto	Nacional	Baja California	Chihuahua	Distrito Federal	Guerrero	Jalisco	México	Michoacán	Nuevo León	Sinaloa	Tamaulipas
Total	1,278,598	86,458	50,384	140,599	33,071	65,381	204,574	25,540	44,159	24,481	36,515
Robos	567,113	52,347	25,388	69,224	11,541	27,153	84,533	13,182	33,909	13,438	20,501
Robos con violencia	184,090	8,738	7,011	32,586	2,075	5,185	46,896	1,947	16,494	5,834	5,899
Robos sin violencia	383,023	43,609	18,377	36,638	9,466	21,968	37,637	11,235	17,415	7,604	14,602
Total de lesiones	161,680	8,212	2,723	13,832	3,092	9,222	36,743	3,232	3,308	3,076	3,747
Total homicidios	28,216	520	2,746	1,140	2,096	1,475	2,058	1,909	1,906	2,021	999
Homicidios dolosos	16,965	520	2,387	578	1,718	909	1,119	638	1,540	1,448	633
Homicidios culposos	11,251	0	359	562	378	566	939	1,271	366	573	366

Fuente: Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Información, Incidencia delictiva del fuero común. México, D.F., 21 de octubre 2011.



## SEGURIDAD SUBJETIVA

Más allá de las estadísticas oficiales, es necesario admitir que la realidad del fenómeno delictivo se integra por un amplio espectro de delitos no denunciados a la autoridad. Esta porción de delitos no reportados se denomina *cifra negra*, y constituye un indicador que en Jalisco actualmente es cercano a 84%: de ser una de las entidades en las que más se reportaban los ilícitos, en apenas siete años la intención de denunciar los ilícitos se ha desplomado, tal como puede apreciarse en el cuadro 11.4.

**CUADRO 11.4.** Proporción (porcentaje) de los delitos cometidos que son denunciados y registrados por la autoridad en Jalisco y en México

	2001	2005	2006	2007	2008
Jalisco	45	nd	7.1	11	16
Nacional	34	25	12	13	21

Fuente: Elaborado con datos de las encuestas nacionales sobre inseguridad (ENSI), a cargo del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad Pública, A.C. (ICESI), México, 2001-2009. Véase <http://www.icesi.org.mx>

Esto significa que la dimensión del delito negro en Jalisco supera a la media nacional; en otras palabras, la abrumadora mayoría de los delitos que se cometen anualmente en la entidad no llegan a conocimiento de las autoridades y, por ende, no quedan registrados, no son investigados, ni mucho menos resueltos y penalizados los victimarios.

Además, 60% de la población mayor de edad considera a Jalisco un estado inseguro.

**CUADRO 11.5.** Inseguridad en la entidad (porcentaje de la población de 18 y más años que considera su estado inseguro)

Entidad	ENSI-3	ENSI-5	ENSI-6	ENSI-7	
Chihuahua	57	64	83	88	▲
Distrito Federal	86	85	85	85	
Sinaloa	73	74	67	83	▲
Nuevo León	41	64	70	82	▲
Durango	40	43	75	80	
Guerrero	44	69	71	78	▲
Morelos	56	52	70	78	
México	71	73	76	78	
Tabasco	56	78	n.d.	71	
Tamaulipas	56	63	n.d.	69	

Entidad	ENSI-3	ENSI-5	ENSI-6	ENSI-7	
Zacatecas	34	52	61	69	
Nayarit	22	35	33	68	▲
San Luis Potosí	35	47	52	65	▲
Colima	19	10	37	63	▲
Michoacán	49	63	71	63	▼
Coahuila	37	48	58	62	
Aguascalientes	32	63	74	61	▼
Sonora	42	40	47	60	▲
Jalisco	53	50	55	60	
Baja California	62	74	76	60	▼
Oaxaca	40	60	69	59	▼
Puebla	56	49	64	59	
Quintana Roo	58	57	64	56	▼
Guanajuato	41	34	62	50	▼
Hidalgo	44	43	45	46	
Veracruz	45	45	53	43	▼
Tlaxcala	30	55	54	42	▼
Chiapas	48	44	52	40	▼
Querétaro	39	37	34	37	
Campeche	43	48	45	35	▼
Yucatán	33	35	38	30	▼
Baja California Sur	35	38	34	29	
Nacional	54	59	65	65	

Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), ENSI-7: Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa 2010. Recuperado de [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_nacional\\_y\\_por\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf)

Los resultados de la más reciente encuesta de mayor confiabilidad demuestran que sólo 16% de las víctimas de los delitos lo hacen del conocimiento de las autoridades.

**CUADRO 11.6.** Cifra negra (porcentaje de no averiguación previa)

Entidad	ENSI-3	ENSI-5	ENSI-6	ENSI-7
Chiapas	84	85	83	93
Oaxaca	83	87	87	92
Michoacán	86	74	84	91
México	86	91	84	90
Tabasco	87	93	n.d.	89
Morelos	84	88	83	89
Nuevo León	75	86	86	88
Distrito Federal	74	88	88	88
Guerrero	91	90	90	88
Guanajuato	80	94	91	87
San Luis Potosí	90	83	86	87

Entidad	ENSI-3	ENSI-5	ENSI-6	ENSI-7
Campeche	78	92	85	85
Quintana Roo	81	73	86	85
Jalisco	80	89	90	84
Sonora	65	82	84	83
Veracruz	72	84	70	83
Aguascalientes	78	86	84	83
Baja California Sur	74	69	81	83
Zacatecas	71	87	82	83
Puebla	95	81	84	82
Coahuila	71	82	86	81
Durango	81	68	72	81
Hidalgo	82	84	79	81
Nayarit	60	80	78	79
Colima	81	68	81	79
Sinaloa	80	78	80	76
Chihuahua	69	79	78	75
Yucatán	83	72	83	75
Tlaxcala	73	91	88	72
Baja California	64	81	76	72
Querétaro	77	86	83	71
Tamaulipas	77	81	n.d.	66
Nacional	80	87	85	85

Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), ENSI-7: Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa 2010. Recuperado de [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_nacional\\_y\\_por\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf)

## Incremento de la violencia

Aunado a lo que se mencionó anteriormente, cabe señalar que el 24 de noviembre de 2011 se verificó un acontecimiento sin precedentes en la entidad, al encontrarse 26 cadáveres distribuidos en tres vehículos, en el cruce de las avenidas Mariano Otero y Lázaro Cárdenas, debajo de los Arcos del Milenio en Guadalajara (Zamarroni, 2011).

Esta manifestación extrema de la violencia, verdadera llamada de atención para las autoridades, guarda correspondencia con el aumento de los delitos a mano armada, que en el año 2000 tuvo un peso de 17% en Jalisco.

**CUADRO 11.7. Delitos a mano armada**

Entidad	ENSI-5 %	ENSI-6 %	ENSI-7 %
México	44	44	58
Distrito Federal	49	37	44
Guerrero	58	33	43
Sinaloa	16	19	39
Puebla	33	12	32
Morelos	41	25	28
Durango	32	12	25
Tabasco	27	n.d.	24
Oaxaca	31	14	23
Tlaxcala	16	15	23
Chihuahua	19	17	21
San Luis Potosí	13	20	21
Nuevo León	14	14	21
Quintana Roo	18	18	20
Baja California	22	18	19
Guanajuato	15	15	18
Jalisco	13	12	17
Veracruz	28	21	17
Campeche	13	12	16
Yucatán	10	6	16
Michoacán	9	13	15
Hidalgo	20	23	14
Querétaro	9	15	13
Coahuila	5	9	12
Tamaulipas	12	n.d.	9
Zacatecas	15	10	9
Nayarit	16	6	8
Chiapas	31	26	7
Baja California Sur	3	7	7
Colima	13	5	6
Sonora	10	9	6
Aguascalientes	10	4	6
Nacional	32	25	33

Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI), ENSI-7: Resultados primera parte. Nacionales y por entidad federativa 2010. Recuperado de [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_nacional\\_y\\_por\\_entidades\\_federativas.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_nacional_y_por_entidades_federativas.pdf)

El propio ministerio público local da cuenta, en las estadísticas oficiales, del aumento de sus actuaciones por homicidios intencionales; tan sólo hasta octubre de 2011 se verificaron 992 asesinatos en Jalisco, 53% de los cuales están relacionados con la delincuencia organizada.

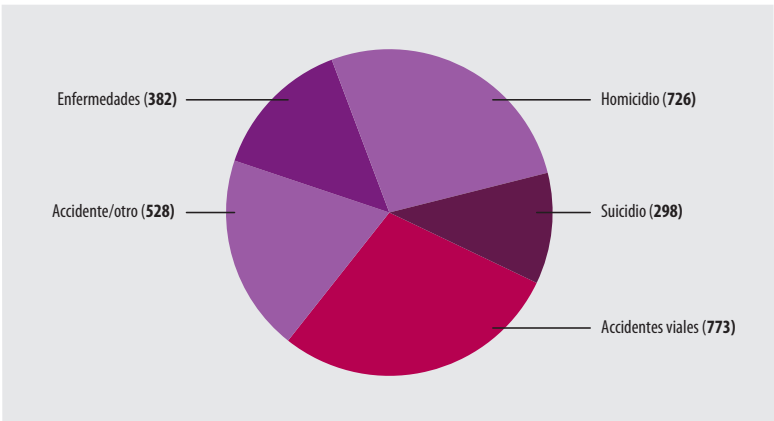
**CUADRO 11.8.** Averiguaciones por homicidio doloso

Año	Averiguaciones iniciadas por homicidio	Averiguaciones consignadas por homicidio	Porcentaje
2007	389	259	66
2008	463	253	54
2009	573	340	59
2010	888	319	35
2011	992	312	31

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, estadísticas a octubre de 2011.

No obstante estos datos, por demás inquietantes, los accidentes viales continúan siendo la principal causa de muerte violenta en la entidad, como se desprende de las estadísticas del Servicio Médico Forense:

**GRÁFICA 11.1.** Principales causas de muerte durante 2010 (Servicio Médico Forense de la ZMG)



Fuente: Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Recuperado de <http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/estadisticas.php>

### HOMICIDIOS (2010)

A los 726 homicidios de la zona metropolitana de Guadalajara (432 por arma de fuego) se suman: 35 de la región Altos Norte, 43 de Altos Sur, 85 de la Ciénega, 71 de Costa Norte, 30 de Valles, 55 de Sierra de Amula y 99 de las regiones Sur y Sureste.

### SUICIDIOS (2010)

A los 298 suicidios de la zona metropolitana de Guadalajara se deben añadir: 27 de la región Altos Norte, 22 de Altos Sur, 24 de la Ciénega, 19 de la Costa Norte, 23 de Valles, 18 de Sierra de Amula y 22 de las regiones Sur y Sureste.

### ACCIDENTES VIALES (2010)

A los 773 accidentes viales de la zona metropolitana de Guadalajara (369 por atropellamiento, 262 por choques y 137 por volcaduras) se adicionan: 108 de la región Altos Norte, 133 de Altos Sur, 135 de la Ciénega, 69 de Costa Norte, 81 de Valles, 88 de Sierra de Amula y 138 de las regiones Sur y Sureste.

La mayor parte de las muertes violentas producto de accidentes viales responden al incumplimiento de las reglas de tránsito, tanto por parte de conductores como de peatones. Así, por ejemplo, llama la atención el elevado porcentaje de personas que hablan por teléfono celular mientras conducen, o que transportan a menores en el asiento delantero; aunque la mayor parte de las necropsias practicadas por defunciones en accidentes viales tienen que ver con el consumo de bebidas alcohólicas.

A la ausencia de campañas de prevención y educación vial (léase negligencia de la Secretaría de Vialidad y Transporte del Estado), así como de sanciones efectivas, se suma el deterioro y la falta de mantenimiento de la infraestructura crítica, cuya responsabilidad descansa en las espaldas de la unidad estatal de protección civil.

## Respuesta estatal ineficaz e ineficiente

Frente a estos retos, el sistema de seguridad pública se caracteriza por las siguientes debilidades y vulnerabilidades (Moloeznik y Moloeznik, 2006: 37-41; Moloeznik, 2009: 185-186):

- La tendencia perniciosa a someter las políticas, estrategias e instituciones de seguridad pública a los vaivenes e intereses político-partidistas, es decir, la seguridad pública como botín de los partidos políticos, lo que se ve reflejado en los procesos de selección y nombramiento de los mandos medios y superiores de las direcciones generales de seguridad pública estatales y municipales, cuyos conductores responden más a la lealtad política que a las capacidades y aptitudes.
- La politización de esta función pública tiene como efecto un impacto negativo sobre el ánimo, autoestima y motivación del personal encuadrado de carrera, al que se excluye sistemáticamente del proceso de toma de decisiones.
- La excesiva rotación del personal policial, incluyendo los mandos.
- La corrupción como algo consustancial a la institución policial en el imaginario social, e identificada como una práctica de los altos mandos por los propios uniformados (Suárez de Garay *et al.*, 2010: 16 y 57).

## Discrecionalidad e irracionalidad en la asignación de recursos

Recientemente, el Congreso del Estado de Jalisco autorizó al poder ejecutivo a endeudarse por un monto de 1,500 millones de pesos para la adquisición de un helicóptero Sikorsky UH-60 *Black Hawk*, la construcción de un centro de readaptación social en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) y la instalación de videocámaras (SDPnoticias.com, 2011).

Dicho en otros términos, el préstamo:

Será utilizado para comprar cámaras para la Zona Metropolitana de Guadalajara, que se conectarán al Centro Integral de Comunicaciones (Ceinco); además, está la compra del helicóptero para la Secretaría de Seguridad Pública, cotizado entre 180 y 200 millones de pesos, y el blindaje de algunas unidades policiacas, también por arriba de 200 millones de pesos (*El Informador*, 27 de enero de 2011).

A esta contratación de deuda subyace una concepción reactiva-punitiva de la seguridad pública, cuyo antecedente es la contratación discrecional de la consultoría Organización para el Análisis de la Criminalidad, encabezada por René González de la Vega, por decisión unilateral de Fernando Guzmán Pérez Peláez, entonces coordinador de asesores del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez, cuyo resultado sería el denominado Programa Jalisco (1997).

Lo que es difícil de explicar es por qué se contrae una deuda para la adquisición de equipo (y al margen de un argumento sólido y criterios claros) cuando, de acuerdo con el gobierno central, el estado de Jalisco ni siquiera es capaz de ejercer cerca de 70% de los recursos asignados por las autoridades federales para el equipamiento del personal y de las instalaciones en materia de seguridad pública, tal como se constata en el cuadro 11.9.

Asimismo, Jalisco presenta un avance de 42% en el rubro de Sistemas Nacionales de Información (tan sólo por encima del estado de Quintana Roo, que presenta un 29%), de conformidad con el Centro Nacional de Información, por lo que ocupa el penúltimo lugar de las 32 entidades federativas consideradas (Sistema de Seguimiento y Evaluación, 2011). Cabe señalar que los sistemas nacionales de información integran, entre otros, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, el Informe Policial Homologado, el Registro Administrativo de Detenciones, los Mandamientos Judiciales y el Registro Nacional de Armamento y Equipo; aspectos clave de un tránsito hacia el estadio de desarrollo policial conocido en la doctrina como policía científica, vital para enfrentar al crimen transnacional organizado.

**CUADRO 11.9.** Equipamiento

Entidad	Recursos asignados		Recursos ejercidos	Porcentaje del recurso ejercido
	Equipamiento de personal	Equipamiento de instalaciones		
Aguascalientes	70,132,165	17,763,960	67,258,871	76.52
Baja California	61,788,543	48,310,456	82,440,514	74.88
Baja California Sur	37,538,149	13,409,202	11,474,143	22.52
Campeche	34,308,407	15,075,099	35,484,752	71.86
Coahuila	58,979,136	3,278,089	26,792,171	43.03
Colima	22,824,201	7,819,247	30,643,448	100.00



Entidad	Recursos asignados		Recursos ejercidos	Porcentaje del recurso ejercido
	Equipamiento de personal	Equipamiento de instalaciones		
Chiapas	85,392,987	101,293,192	105,206,805	56.35
Chihuahua	72,829,919	24,373,306	69,518,080	71.52
Distrito Federal	25,977,6764	88,831,277	184,691,458	52.98
Durango	71,637,191	23,874,933	95,512,124	100.00
Guanajuato	76,704,379	42,860,592	29,139,589	24.37
Guerrero	56,287,409	12,043,205	68,278,760	99.92
Hidalgo	63,272,000	4,237,000	33,663,270	49.86
Jalisco	71,116,206	18,966,036	27,490,969	30.52
México	291,067,453	114,797,573	262,965,744	64.79
Michoacán	73,942,433	24,855,326	72,313,845	73.19
Morelos	35,430,725	36,513,254	29,809,483	41.43
Nayarit	35,323,640	8,895,479	39,711,418	89.81
Nuevo León	106,170,442	46,196,090	109,256,867	71.71
Oaxaca	65,303,627	13,258,311	57,521,758	73.22
Puebla	65,969,988	24,859,126	87,920,732	96.80
Querétaro	48,972,809	15,906,765	38,819,258	59.83
Quintana Roo	39,096,649	15,879,575	40,933,930	74.46
San Luis Potosí	108,745,563	27,153,091	113,948,269	83.85
Sinaloa	20,951,498	26,672,655	21,011,683	44.12
Sonora	62,851,247	19,771,911	43,394,311	52.52
Tabasco	43,975,293	13,538,332	51,879,010	90.20
Tamaulipas	92,286,113	39,820,769	130,235,096	98.58
Tlaxcala	46,784,346	14,937,417	55,262,032	89.53
Veracruz	71,974,173	139,405,404	150,469,526	71.18
Yucatán	49,964,872	18,521,453	55,044,868	80.37
Zacatecas	22,259,819	7,480,328	13,060,638	43.92

Fuente: Sistema de Seguimiento y Evaluación (SSyE) (cifras al 31 de diciembre de 2010); Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diagnóstico de las corporaciones policiales estatales. México, D.F., 2011.

## CÓDIGO GENÉTICO BASADO EN LA CANTIDAD POR LA CALIDAD

Esto significa que las sucesivas administraciones estatales y municipales jerarquizan los factores relativamente fáciles de mensurar en detrimento de los intangibles. De ahí que la seguridad como política pública en Jalisco se caracteriza por:

- La ausencia de un modelo policial claro; se presenta una especie de híbrido, que responde a patrones castrenses, por lo que tampoco se genera doctrina policial propia ni manuales de procedimientos y protocolos de actuación.
- El desequilibrio o desbalance policial en aspectos tales como la tasa policial y la cobertura; medios y materiales; ingresos y prestaciones sociales; proceso de reclutamiento y selección; formación y escalafón; edad promedio, niveles de profesionalización, principalmente.
- Las pésimas condiciones en las que se desempeñan los responsables de velar por la seguridad pública en Jalisco y sus municipios; se constatan problemas críticos de salud física y mental, puesto que la mayoría de los policías tienen sobrepeso (obesidad) y padecen problemas de colesterol alto, diabetes, hipertensión y visión, fundamentalmente. Esto significa que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sufren violaciones sistemáticas de sus derechos humanos por parte de las propias autoridades y mandos naturales y que, por tanto, están lejos las condiciones deseables para el desempeño policial que la sociedad legítimamente demanda.
- La crisis de identidad de la profesión policial, que desliga a la policía de cualquier código de conducta o actuación. Se erige en la institución que encabeza las quejas por presuntas violaciones de los derechos fundamentales ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, en particular tratándose de detención arbitraria y lesiones, como supuestos hechos violatorios de derechos humanos de mayor frecuencia a lo largo de la última década.
- El dominio de una cultura policial que contribuye decisivamente a prácticas al margen de la legalidad y la generación de tensiones entre los uniformados.
- La vigencia de un sistema de seguridad pública formalista basado en la concepción de la ley y el orden, es decir, en la represión y la ausencia de políticas, estrategias y líneas de acción centradas en la prevención y participación ciudadanas.

Para el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el estado de fuerza policial en Jalisco es de 24,528 efectivos encuadrados en los cuerpos de seguridad pública estatales (preventivos, de tránsito e investigadores) y municipales (concentrados principalmente

en la ZMG), lo que arroja una tasa policial de 3.34 por cada 1,000 habitantes, casi igual que el promedio nacional y dentro de los parámetros internacionales.

**CUADRO 11.10.** Organización del estado de fuerza

Entidad	Población	Estado de fuerza actual	Población (miles de habitantes)	Estado de fuerza por cada 1,000 habitantes
Aguascalientes	1,184,924	3,432	1,185	2.9
Baja California	3,154,174	9,933	3,154	3.15
Baja California Sur	637,065	3,543	637	5.56
Campeche	822,001	2,498	822	3.04
Coahuila	4,793,406	5,624	4,793	1.17
Colima	650,129	2,908	650	4.47
Chiapas	2,748,366	14,271	2,748	5.19
Chihuahua	3,401,140	10,233	3,401	3.01
Distrito Federal	8,873,017	90,931	8,873	10.25
Durango	1,632,860	4,951	1,633	3.03
Guanajuato	5,485,971	14,017	5,486	2.56
Guerrero	3,386,706	14,474	3,387	4.27
Hidalgo	2,664,969	8,031	2,665	3.01
Jalisco	7,350,355	24,528	7,350	3.34
México	15,174,272	67,920	15,174	4.48
Michoacán	4,348,485	11,829	4,348	2.72
Morelos	1,776,727	6,405	1,777	3.6
Nayarit	1,084,957	3,651	1,085	3.36
Nuevo León	4,643,321	11,159	4,643	2.4
Oaxaca	3,801,871	12,305	3,802	3.24
Puebla	5,779,007	16,350	5,779	2.83
Querétaro	1,827,985	3,898	1,828	2.13
Quintana Roo	1,324,257	5,605	1,324	4.23
San Luis Potosí	2,585,942	8,811	2,586	3.41
Sinaloa	2,767,552	8,442	2,768	3.05
Sonora	2,662,432	8,401	2,662	3.16
Tabasco	2,238,818	10,400	2,239	4.64
Tamaulipas	3,270,268	9,541	3,270	2.92
Tlaxcala	1,169,825	4,131	1,170	3.53
Veracruz	7,638,378	19,809	7,638	2.59

Entidad	Población	Estado de fuerza actual	Población (miles de habitantes)	Estado de fuerza por cada 1,000 habitantes
Yucatán	1,953,027	7,242	1,953	3.71
Zacatecas	1,490,550	3,777	1,491	2.53
Total	112,322,757	429,050	112,321	3.82

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Resultados preliminares del Censo General de Población y Viviendas 2010, y Centro Nacional de Información (cifras al 31 de diciembre de 2010); Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diagnóstico de las corporaciones policiales estatales. México, D.F., 2011.

Cabe destacar que la mayoría del personal en activo de seguridad pública en Jalisco (entidad que, junto con otras 14, presenta un estado de fuerza que supera los 10,000 efectivos) depende de las autoridades municipales, puesto que duplica al total de corporaciones policiales estatales, si se consideran los 2,837 policías investigadores adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado (Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Jalisco, 2011).

**CUADRO 11.11.** Personal en activo de seguridad pública en entidades federativas con más de 10,000 efectivos

Entidad	Preventivos estatales	Tránsito estatal	Preventivos municipales	Investigadores	Total
Baja California	6,268	1,141			13,531
Chiapas	3,364	279	8,866	689	19,645
Distrito Federal	38,398			3,965	101,495
Guerrero	3,393		6,905	770	15,038
Jalisco	2,042	3,032	14,557		24,887
México	16,396		24,894		72,693
Michoacán	1,419	572	5,730	948	14,130
Nuevo León	1,373		4,548	1,280	14,377
Oaxaca	3,284	591	4,688	1,110	13,947
Puebla	3,087	992	6,460	1,076	18,165
San Luis Potosí	2,828		3,304	940	10,333
Sinaloa	411		4,517	704	11,064
Sonora	386		4,956	855	11,097
Tabasco	3,986		4,407	800	12,536
Veracruz	3,907	5,818	8,345	825	22,940
Total nacional	148,869	14,544	152,606	24,474	552,798

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Centro Nacional de Información, Reporte de elementos activos del personal de seguridad pública y privada; actualización a junio de 2011.

En todo caso, el problema no parece ser de cantidad, sino de calidad. Se pone de relieve el déficit de profesionalización del personal policial en nuestra entidad federativa, tal como puede apreciarse en el cuadro 11.12, que da cuenta de un avance de 38% en los procesos de capacitación impulsados por el gobierno federal.

Probablemente esta situación se vea reflejada en el elevado número de decesos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: 47 de enero a septiembre de 2011, de los cuales 31 perecieron en cumplimiento del deber (Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Jalisco, 2011).

**CUADRO 11.12.** Profesionalización

Estado de fuerza total	Estado de fuerza total	Personal capacitado	Porcentaje
Aguascalientes	3,579	869	24
Baja California	10,377	466	4
Baja California Sur	3,675	40	1
Campeche	2,622	22	1
Coahuila	6,011	90	1
Colima	3,017	253	8
Chiapas	15,058	360	2
Chihuahua	11,401	2,216	19
Distrito Federal	95,861	750	1
Durango	5,220	910	17
Guanajuato	14,632	3,551	24
Guerrero	15,038	6,890	46
Hidalgo	8,690	1,561	18
Jalisco	25,278	9,649	38
México	70,125	5,518	8
Michoacán	12,264	540	4
Morelos	6,840	1,040	15
Nayarit	3,825	50	1
Nuevo León	11,159	300	3
Oaxaca	12,680	305	2
Puebla	16,713	2,036	12
Querétaro	4,087	0	0
Quintana Roo	6,049	535	9

Estado de fuerza total	Estado de fuerza total	Personal capacitado	Porcentaje
San Luis Potosí	9,147	0	0
Sinaloa	8,923	115	1
Sonora	8,614	73	1
Tabasco	10,815	200	2
Tamaulipas	9,889	304	3
Tlaxcala	4,231	474	11
Veracruz	20,427	1,634	8
Yucatán	7,677	285	4
Zacatecas	3,998	0	0

Fuente: Dirección General de Apoyo Técnico (cifras al 31 de diciembre de 2010); Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diagnóstico de las corporaciones policiales estatales. México, D.F., 2011.

A lo anterior se suman los exámenes de control de confianza, como rezo de los estándares establecidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, puesto que oficialmente en Jalisco se reconoce que sólo 7.6% de los mandos policiales fueron sometidos a dicha evaluación (Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Jalisco, 2011).

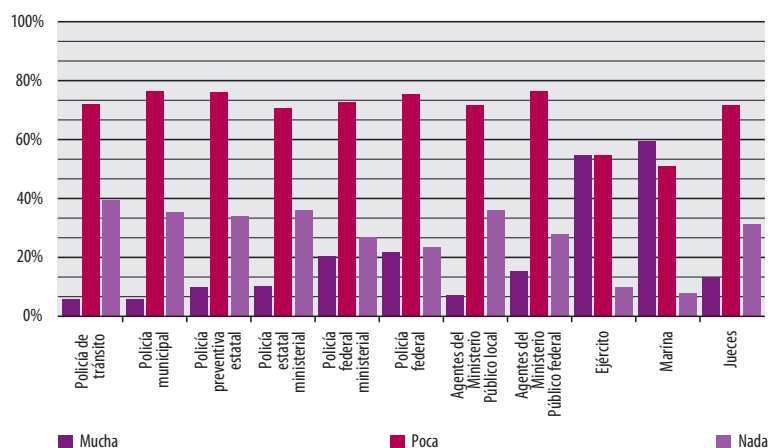
**CUADRO 11.13.** Evaluaciones de control de confianza

Clave	Entidad	Metas definidas	Meta alcanzada	Porcentaje de avance de evaluaciones	Meta 2012
	Total	447,922	35,812	8.00	412,110
1	Aguascalientes	3,579	586	16.37	2,993
2	Baja California	10,377	1,435	13.83	8,942
3	Baja California Sur	3,675	63	1.71	3,612
4	Campeche	2,622	0	0.00	2,622
5	Coahuila	6,011	1,830	30.44	4,181
6	Colima	3,017	694	23.00	2,323
7	Chiapas	15,058	2,124	14.11	12,934
8	Chihuahua	11,401	381	3.34	11,020
9	Distrito Federal	95,861	8,701	9.08	87,160
10	Durango	5,220	258	4.94	4,962
11	Guanajuato	14,632	4,007	27.39	10,625
12	Guerrero	15,038	676	4.50	14,362
13	Hidalgo	8,690	250	2.88	8,440
14	Jalisco	25,278	81	0.32	25,197

Clave	Entidad	Metas definidas	Meta alcanzada	Porcentaje de avance de evaluaciones	Meta 2012
15	México	70,125	2,242	3.20	67,883
16	Michoacán	12,264	1,070	8.72	11,194
17	Morelos	6,840	1,204	17.60	5,636
18	Nayarit	3,825	0	0.00	3,825
19	Nuevo León	11,159	2,712	24.30	8,447
20	Oaxaca	12,680	667	5.26	12,013
21	Puebla	16,713	2,414	14.44	14,299
22	Querétaro	4,087	763	18.67	3,324
23	Quintana Roo	6,049	0	0.00	6,049
24	San Luis Potosí	9,147	0	0.00	9,147
25	Sinaloa	8,923	863	9.67	8,060
26	Sonora	8,614	230	2.67	8,384
27	Tabasco	10,815	560	5.18	10,255
28	Tamaulipas	9,889	657	6.64	9,232
29	Tlaxcala	4,231	273	6.45	3,958
30	Veracruz	20,427	711	3.48	19,716
31	Yucatán	7,677	104	1.35	7,573
32	Zacatecas	3,998	256	6.40	3,742

Fuente: Centro Nacional de Certificación y Acreditación (cifras al 31 de diciembre de 2010); Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diagnóstico de las corporaciones policiales estatales. México, D.F., 2011.

Otro dato duro que muestra la necesidad de abandonar la lógica basada en los componentes cuantitativos es la desconfianza ciudadana generalizada en las instituciones de procuración y administración de justicia y cuerpos de seguridad pública, así como los bajos índices de reconocimiento social.

**GRÁFICA 11.2.** Confianza en las policías. ¿Cuánta confianza le inspira...?

Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), ENSI-7: Resultados segunda parte. 17 zonas metropolitanas (ciudades) 2010. Recuperado de [http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7\\_resultados\\_ciudades\\_feb2011.pdf](http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-7_resultados_ciudades_feb2011.pdf)

Tal vez la escasa confianza en la policía explique, en gran medida, por qué las víctimas de los delitos no suelen denunciar.

### ¿VALIDEZ DEL DIAGNÓSTICO DE LA POLICÍA MUNICIPAL PREVENTIVA EN EL ORDEN MUNICIPAL?

Por otra parte, recientemente el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública puso al desnudo la debilidad institucional de las propias policías estatales y municipales (Secretaría de Gobernación, 2010: 1), pero fundamentalmente de estas últimas. Efectivamente, el diagnóstico de la Secretaría de Seguridad Pública Federal del que se desprende la recomendación de hacer desaparecer a las policías del ámbito municipal para integrarlas a las estatales, hace hincapié en los siguientes asuntos críticos de las policías municipales preventivas (Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2010: 4, 8, 13):

- Diseño institucional que responde a la atención a las faltas cívicas y deja de lado el combate a las etapas primarias o más tempranas de la delincuencia a nivel local, lo que propicia la evolución de la criminalidad con la generación de cuadros delictivos más violentos.



- Dispersión y pésima distribución y cobertura, puesto que más de la mitad de los 2,022 cuerpos de seguridad pública municipales cuenta con un máximo de 20 agentes, mientras que las 25 corporaciones más importantes concentran 26% del estado de la fuerza; obstáculo para unificar criterios, sistemas, métodos, procedimientos y concertar acciones de reducción de la delincuencia.
- Déficit de profesionalización y bajo nivel de escolaridad promedio, al acreditar menos de diez años de formación académica.
- Policías viejos frente a una población joven, ya que la mitad de los uniformados municipales tiene más de 35 años de edad promedio.
- Elevada vulnerabilidad ante la corrupción y cooptación de la delincuencia organizada, por percibir la masa de los efectivos encuadrados (60.9%) un ingreso máximo de 4,000 pesos mensuales.

Sin embargo, llama la atención que se parte de generalizaciones que no reconocen la diversidad de los cuerpos de seguridad pública municipales y que, en todo caso, el problema reside en los desequilibrios o desbalances policiales ante el fracaso del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que ha sido incapaz de garantizar el necesario proceso de homologación o estandarización que impone un sistema policial descentralizado como el mexicano.

Así, por ejemplo, un estudio llevado a cabo sobre la policía de la ZMG demuestra que los niveles de educación de sus efectivos superan la media nacional de México, con egresados de escuela intermedia (47%), secundaria (30%) e incluso universidad y posgrado (14%). En especial, las mujeres policías acreditan un grado de escolaridad promedio por encima de sus pares del sexo masculino, puesto que el 21% tiene título universitario y el 2% posee estudios de posgrado, porcentaje que duplica al de los hombres encuadrados en las corporaciones. Del mismo modo, esta investigación pone de relieve que el conocimiento técnico básico de las actuaciones del personal operativo de los cuerpos de seguridad pública de la ZMG es sumamente sólido (Suárez de Garay *et al.*, 2010: 32-34).

## 11. 2. Evolución reciente (2000-2010) y posibles trayectorias futuras de los principales problemas públicos

A la luz de la evolución de la seguridad como política pública en el estado de Jalisco, se puede concluir que nos encontramos ante un escenario claramente tendencial (*Jalisco a futuro*, 2009), que puede ilustrarse como un avión que navega con piloto automático: política sectorial caracterizada por la inercia, ante la ausencia de un proyecto y la resistencia al mandato constitucional de tránsito hacia un sistema penal acusatorio, cuyo código genético continúa respondiendo a una concepción reduccionista de la seguridad pública basada en la institución policial, en el modelo clásico punitivo/represivo, y en la jerarquización de la cantidad en detrimento de la calidad. En tanto que el incumplimiento del imperativo de ley por parte del Estado tiene dos efectos, a saber: la militarización de la seguridad pública (lo que supone, por un lado, la injerencia directa de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad ciudadana, y por otro, la designación de militares al frente de las secretarías y direcciones generales de seguridad pública estatales y municipales) y la privatización de la misma (lo que trae aparejada la emergencia de empresas privadas prestadoras de servicios de seguridad); ambas tendencias también llegaron a Jalisco para quedarse.

### Deficiente desempeño estatal como factor de desarrollo de la ilegalidad

La cultura de la legalidad, entendida como la convicción moral de que la ley es el regulador de la vida colectiva y que se debe, por principio, respetar el estado de derecho (Pettit, 1999: capítulo 8), es abordada desde una perspectiva estatal debido a que se parte de reconocer que en Jalisco el deficiente desempeño institucional constituye el principal factor que contribuye al desarrollo de actividades ilegales en la entidad, y en particular la ZMG; además, la autoridad es la principal quebrantadora del pacto social consagrado constitucionalmente y la mayor generadora de la violencia colectiva.

De esta manera, la mayoría de los delitos denunciados quedan impunes y, por ende, no se sanciona al victimario, ya que el índice de impunidad promedio es de 97.9% (Zepeda Lecuona, 2009); impunidad que alienta la comisión de delitos y la ilegalidad, dado que la probabilidad de ser sancionado es muy baja.

Cabe decir que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) reconoce que la calidad de las condiciones de buen gobierno en un país, en cuanto al marco legal y las políticas que ofrecen protección social, constituye un factor determinante fundamental de la violencia. En particular, el grado en que una sociedad hace cumplir las leyes existentes sobre la violencia puede actuar como factor disuasivo contra la misma (OPS, 2003: 41).

El diseño y la arquitectura institucional, la estructura y organización, el marco normativo y los diferentes operadores del sistema de seguridad pública y de justicia penal en Jalisco incumplen con su mandato legal, son ineficientes y se erigen en los principales quebrantadores de los derechos humanos.

Se trata de la *violencia colectiva*, producto de las actuaciones y omisiones del propio sistema de seguridad pública y justicia penal, que afecta a grandes masas de población y contribuye a generar desconfianza, cuando no animadversión, hacia el aparato público; paradójicamente, en Jalisco y sus municipios es el aparato público el responsable de construir la violencia.

En este contexto, se debe destacar que la mayor parte de los supuestos hechos violatorios de derechos humanos en últimos años fueron la detención arbitraria, las lesiones y la prestación indebida del servicio público, como puede apreciarse en el cuadro 11.14 (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, 2006).

**CUADRO 11.14.** Hechos violatorios de los derechos humanos más frecuentes, 1997-2005

Supuesta violación	Total de quejas	Atribuidas a las DGSP*	Atribuidas a la PGJE*
Detención arbitraria	6,983	4,989	1,801
Lesiones	5,770	3,926	1,257
Tortura	670	62	570
Prestación indebida del servicio público	4,643	1,414	518

\*DGSP, direcciones generales de seguridad pública, estatal y municipales; PGJE: Procuraduría General de Justicia del Estado.

Fuente: Elaborada con base en datos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ), Estadísticas sobre hechos violatorios de los derechos humanos en Jalisco, del 1 de enero de 1997 al 31 de diciembre de 2005.

Así pues, la detención arbitraria y las lesiones constituyen las conductas quebrantadoras de los derechos humanos más frecuentemente cometidas por los cuerpos de seguridad pública estatales y municipales, así como por la policía investigadora, dependiente de la PGJE; principales autoridades señaladas por presuntas violaciones de los derechos humanos en la entidad.

**CUADRO 11.15.** Autoridades frecuentemente señaladas por presuntas violaciones de derechos humanos, 2006-2008

Autoridad		2006		2007		2008
Procuraduría General de Justicia del Estado		700		718		652 [651]
Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara		270		236		231
Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social	9	262	7	231	7	241
Dirección General de Seguridad Pública del Estado	121		135		174	
Dirección General de Prevención y Readaptación Social (Digpres)	132		89		60	
Dirección de Seguridad Pública de Zapopan		192		129		108
Dirección de Seguridad Pública de Tlaquepaque		107		82		88
Dirección de Seguridad Pública de Tonalá		55		71		73
Poder Judicial del Estado		65		62		66
Procuraduría General de la República		49		50		50
Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos de Puerto Vallarta		26		27		99

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, *Informe anual de actividades, 2007-2009*. Una queja puede involucrar a más de una autoridad.

## Accidentes viales como principal causa de las muertes violentas

Las series históricas de las actuaciones del Servicio Médico Forense (Semefo) demuestran que la principal causa de las defunciones violentas en Jalisco son los accidentes, en especial los vinculados a la vialidad; y que, de conformidad con la definición de violencia de la Organización Mundial de la Salud, quedan excluidas de este rubro.

**CUADRO 11.16.** Muertes violentas en la zona metropolitana de Guadalajara, 2007-2009

Tipos de necropsias	2007	2008	2009
Accidentes viales	809	852	801
Otros accidentes	663	641	625
Homicidios	323	401	499
Suicidios	297	276	303
Total general	2,708	2,825	2,803

Fuente: Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, Servicio Médico Forense (Semefo), 2009.  
 Recuperado de <http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/estadisticas.html>

Sin embargo, el elevado número de muertes producto de accidentes en las calles y vías generales de comunicación debería constituir un acicate para que el gobierno del estado —a través de la Secretaría de Vialidad y Transporte— lleve a cabo campañas de prevención y esfuerzos para tratar de disminuir las muertes ocasionadas por accidentes viales. En esta dependencia del poder ejecutivo local recae, por negligencia, gran parte de la responsabilidad del elevado número de defunciones en espacios de su competencia; en otras palabras, de violación al derecho a la vida, entendido como acción u omisión por medio de la cual a un ser humano no se le protege la vida.

La ausencia de programas y estrategias preventivas, en combinación con un pésimo sistema de transporte colectivo en la ZMG, explica en gran medida el elevado número de muertes anuales causadas por accidentes de tránsito.

## **Incremento de homicidios intencionales (violencia interpersonal)**

En lo que respecta al homicidio doloso, a partir de 2008 se verifica una tendencia inquietante a la alza en números absolutos.

Así, en un reciente estudio, al darse cuenta de los diez estados que concentran 69% de homicidios intencionales durante el periodo 2000-2007 en los Estados Unidos Mexicanos, se incluyen: Estado de México (18%), Distrito Federal (9%), Guerrero (7%), Michoacán, Oaxaca y Chihuahua (6% cada uno), Jalisco (5%), Sinaloa, Baja California y Veracruz (4% cada uno) (Arroyo, 2010: 12).

Los resultados de las autopsias practicadas indican que poco más de la mitad de los homicidios intencionales se cometen con armas de fuego (Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, 2009).

De esta manera, para el mismo horizonte temporal, las diez entidades federativas que concentran 74% (30,438) de homicidios por armas de fuego son: Estado de México (12%), Distrito Federal (10%), Michoacán y Guerrero (9% cada una), Chihuahua y Sinaloa (7% cada una), Jalisco y Oaxaca (6% cada una), Baja California (5%) y Puebla (3%) (Arroyo, 2010: 20).

Por sexo, del total de homicidios intencionales cometidos a lo largo de cada año, la relación es de 3.5 hombres por cada mujer, por lo que las personas de sexo masculino presentan una mayor probabilidad de sufrir muerte violenta en la entidad y, también, de recurrir a la violencia.

## Desplome de la intención de reportar los ilícitos

Jalisco es una de las entidades federativas en las que se denuncia el menor porcentaje de delitos cometidos y se presenta una tendencia preocupante a la baja en reportes ciudadanos en los últimos años.

**CUADRO 11.17.** Porcentaje de los delitos cometidos que son denunciados y registrados por la autoridad en Jalisco y México

	2001	2005	2006	2007	2008
Jalisco	45	ND	7.1	11	16
Nacional	34	25	12	13	21

Fuente: Elaborado con base en las encuestas nacionales sobre inseguridad (ENSI), a cargo del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad Pública, A.C. (ICESI), México, 2001-2009. Véase <http://www.icesi.org.mx>

Tal como puede apreciarse en el cuadro 11.17, la dimensión del delito negro en Jalisco supera a la media nacional, puesto que la abrumadora mayoría de los delitos que se cometen anualmente en el estado no llegan a conocimiento de las autoridades y, en consecuencia, no quedan registrados, no son investigados, y mucho menos resueltos y penalizados los victimarios.

La composición de este indicador es relevante para estimar la situación de los derechos humanos de las víctimas, pues la gran mayoría de los encuestados no reportan los ilícitos. Por ejemplo, la mayoría de

los tapatíos que decidieron no reportar los ilícitos actuaron así porque consideran que denunciar “es una pérdida de tiempo” (46.6%), “desconfían de la autoridad” (15.9%) y consideran que “los trámites son largos y difíciles” (7.9%) (ICESI, ENSI-2005: 38).

En conclusión, tratándose de la cifra negra, con 84% de delitos no denunciados, Jalisco supera la media nacional de 79% de delitos no reportados.

## Preocupante número de suicidios e intentos de suicidio

La violencia autoinfligida se erige en un asunto crítico a nivel local, puesto que Jalisco es uno de los espacios territoriales de México donde se comete —en cifras absolutas— el mayor número de suicidios al año, tal como se desprende de los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De conformidad con estudios a cargo del Centro de Evaluación e Investigación Psicológica de la Universidad de Guadalajara, en Jalisco (Gutiérrez, 2004, 2007):

- El 80% de los suicidios se dan en personas de sexo masculino y 20% del femenino.
- Los grupos de edad de mayor riesgo son los de 18 a 28 y de 29 a 39 años, ya que entre el 35 y el 38%, y el 28 y 30% de los suicidios los cometen jóvenes en esos rangos de edad, respectivamente.
- En la ZMG se cometen 80% de los suicidios, y en los demás municipios del estado, el 20% restante.
- La depresión, la violencia familiar y los problemas de pareja son los principales factores relacionados con este fenómeno.
- El porcentaje de defunciones por muerte autoinfligida, en relación con la totalidad de muertes violentas en Jalisco, es ligeramente superior a la media nacional.

## Fracaso de la readaptación social como fin teleológico de la pena

Del total de 34 reclusorios existentes en Jalisco,<sup>1</sup> 11 dependen administrativamente del Poder Ejecutivo de Estado de Jalisco y el resto están bajo la tutela de los municipios; esto es, 23 reclusorios preventivos se encuentran a cargo de igual número de ayuntamientos. Esta situación *de facto* es claramente violatoria del artículo 18 constitucional, que no contempla a los municipios en el fin teleológico de la readaptación social.

Además, el funcionamiento de los reclusorios municipales de Jalisco se caracteriza por: carencia de infraestructura y edificación adecuadas, saturación o sobrepoblación y hacinamiento, que da al traste con la necesaria clasificación y separación de los reos; falta de reglamento interno, ausencia de personal capacitado para atender a la población de reclusos, deficiente atención médica y odontológica y condiciones de vida inadecuadas e incluso inhumanas.

Se trata de inmuebles municipales que, en general, albergan presuntos responsables que están en espera de sentencia; es decir, personas sujetas a proceso por un juzgado penal. En esa operación se incumple con las reglas mínimas de privación de la libertad, a la luz de sus propias limitaciones y se genera autogobierno.

La existencia de estos centros de detención municipal responde al incremento de la población penitenciaria en la entidad, ya que son las autoridades de la prisión la respuesta predominante al fenómeno delictivo. Mientras que el número de reos del fuero común se duplicó en el país de 2000 a 2008, en Jalisco se cuadruplicó para sumar casi 16,000 actualmente, 57% de los cuales son procesados; y se incrementó también la tasa por cada 100,000 habitantes (Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2008).

Asimismo, Jalisco hace de la prisión preventiva un uso mayor que pone en entredicho el derecho fundamental que concibe a ésta como una medida excepcional, pues ocupa el primer lugar nacional en procesados.

Por sexo, los centros estatales de readaptación social albergan en Jalisco a 6,092 hombres y 155 mujeres procesadas, y 4,931 hombres más 173 mujeres sentenciadas por delitos del fuero común. Tratándose del fuero federal, también son menores las cifras de población penitenciaria

<sup>1</sup> A los que se suma el Centro Federal de Readaptación Social (Cefereso) de alta seguridad, localizado en la delegación de Puente Grande, municipio de Tonalá.



del sexo femenino, tanto de procesados (2,608 hombres frente a 183 mujeres) como de sentenciados (1,560 hombres y 192 mujeres) (Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2010: 3).

## Orientaciones proporcionadas por el *ombudsman* como reflejo de la crisis estatal

La mayoría de las mujeres y los hombres que se acercan a la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) buscan apoyo, tanto para llevar a cabo trámites en diferentes dependencias e instituciones gubernamentales como para resolver controversias entre particulares. Se trata de asesorías letradas sobre la administración pública federal, estatal y municipal, a las que se denomina orientaciones.

La atención y orientación constituyen también un barómetro sobre la calidad de la administración pública de los tres órdenes de gobierno. En general, a la luz de las actuaciones del área de guardia, puede afirmarse que las dependencias del estado de Jalisco y sus municipios no se caracterizan por la calidad en el servicio, ni por satisfacer a los usuarios: son muchos los casos en que la resolución de un trámite administrativo corre a cargo de la CEDHJ y no de las autoridades competentes.

Dicho en otras palabras, a partir de las orientaciones brindadas por la Comisión, se puede reconocer la verdadera dimensión de la crisis del estado o las carencias que presenta el poder público, al tener el ciudadano que recurrir al organismo protector de los derechos humanos para desahogar asuntos que no son debidamente atendidos por la autoridad.

**CUADRO 11.18.** Orientaciones jurídicas proporcionadas

Año	Total de orientaciones
1998	2,265
1999	3,217
2000	5,491
2001	11,137
2002	12,693
2003	12,326
2004	11,029
2005	10,173*

Año	Total de orientaciones
2006	8,869
2007	7,759
2008	9,915

\* Un total de 2,235 orientaciones fueron realizadas por oficinas regionales.

Cabe destacar que una de las funciones de mayor importancia de la guardia reside en la localización de personas detenidas o retenidas por autoridades responsables de velar por la seguridad pública.

## Violencia social y responsabilidad del estado

De acuerdo con un estudio reciente sobre la violencia encargado por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), en el caso de la ZMG, es posible identificar como factores precursores: en general, es un poder público que incumple el pacto social y las reglas de juego establecidas, a la vez que se muestra incapaz de imponerlas coactivamente, lo que genera impunidad y condiciones negativas para los sectores sociales más vulnerables; así como las elevadas expectativas ciudadanas depositadas en los gobiernos de alternancia política en Jalisco, y la insatisfacción o el desencanto generalizado a la luz de la gestión pública de los mismos en los órdenes estatal y municipal.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Jalisco, “... la violencia es uno de los posibles cauces para dirimir controversias en contextos de marginación con vacíos institucionales. La exclusión social y la ausencia de autoridad son factores altamente asociados con la delincuencia” (2009: 93).

En especial, la figura del ministerio público, que tradicionalmente privilegia la defensa de los derechos del Estado sobre los de la sociedad, el personal encuadrado en los cuerpos de seguridad pública poco respetuosos de los derechos fundamentales y un poder judicial históricamente subordinado al gobernador, y en que el ingreso y la promoción del personal responde a las relaciones personales y corporativas, en detrimento de los conocimientos y las aptitudes, tal como lo establece el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el PNUD alerta sobre el particular:

En los gobiernos subnacionales de México los puestos públicos no se otorgan en función del mérito ni con base en sistemas integrales de profesionalización. En consecuencia, en Jalisco, como en otros estados, la profesionalización de los funcionarios estatales y municipales es prácticamente nula. Las consecuencias de esta práctica son ya conocidas: baja institucionalización de rutinas gubernamentales, servicio público poco atractivo para profesionistas capacitados y sin relaciones políticas, pérdida de memoria institucional, y poca confianza ciudadana en la función pública (2009: 5).

### Factores de riesgo

Entre ellos se encuentran la ausencia de racionalidad en el proceso de toma de decisiones y la aplicación inadecuada de la ley, es decir, la discrecionalidad, con los elevados costos sociales que trae aparejada. A ella se suma el déficit de profesionalismo y la corrupción en el ámbito de lo público, así como la desmovilización o apatía social; un sistema perverso que penaliza a los sectores sociales más vulnerables, abusa de la figura de la prisión preventiva y un conjunto de condiciones internas del aparato público que propician la violación sistemática de los derechos humanos de la población por parte de los operadores del propio sistema de justicia penal.

A ello se suman la ausencia de políticas públicas destinadas a la niñez, la juventud y los adultos mayores, y el incumplimiento de la transversalidad de género en las políticas sectoriales locales y municipales.

Las instituciones públicas, en general, y las encargadas de procurar y administrar justicia, en particular, son las principales responsables de las incongruencias y asimetrías de la cultura de la legalidad entre los jaliscienses.

### Factores detonadores

La impunidad, entendida, por un lado, como la ineficiencia e ineficacia del aparato estatal para sancionar o penalizar a los transgresores, y por otro, como la existencia de sectores sociales intocables, a los que jamás alcanza el largo brazo de la ley.

De esta manera, tanto el sistema de seguridad pública como el de justicia penal jalisciense se caracterizan por las siguientes notas esenciales:

- *Injusticia*: desde el punto de vista cualitativo existe mucha injusticia, violación de derechos humanos, un sistema procesal inquisitivo, no adversarial, sin mediación judicial, con publicidad limitada y elevados niveles de corrupción.
- *Impunidad*: en lo cuantitativo, se registra un sistema rebasado y congestionado que impide la realización de los fines sociales de las instituciones de seguridad y justicia.

En la actualidad, oficialmente se reconoce que de cada cien denuncias, menos de dos concluyen en condena o castigo para quienes delinquen (González Márquez, 2008: 615), por lo que no debe extrañar que la mayoría de las víctimas consideren una pérdida de tiempo presentar la denuncia del ilícito sufrido en carne propia.

Adicionalmente, la debilidad de los gobiernos de alternancia política ante la ausencia de especialistas, equipos de trabajo y personal idóneo en las áreas de procuración de justicia y seguridad pública, así como la elevada rotación de los mandos, el bajo nivel de profesionalización que caracteriza, en general, a los funcionarios y servidores públicos y un diseño institucional y prácticas que se mantienen incólumes.

Con respecto a los factores protectores, se pueden identificar: la integración de personas en grupos (sociales, económicos y políticos) que velan por sus propios intereses, pero que tienden un manto protector y de contención sobre sus miembros; y la existencia y funcionamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco desde 1993, a la sazón organismo protector de los derechos humanos en la entidad, con la potestad de intervenir si se encuentra en riesgo la persona humana con medidas cautelares, conciliaciones y recomendaciones, como último recurso, si se afecta el “núcleo duro” de los derechos humanos; más una incipiente cultura de la legalidad. Esto se explica porque, de acuerdo con los resultados de estudios llevados a cabo por Cortés Guardado (2006: 44), priva en la mentalidad de la gran mayoría de los jaliscienses una cultura de la legalidad embrionaria más genuina y adecuada para la consolidación democrática, aunque su práctica sea todavía deficiente. De igual manera, la importancia de la ley para la convivencia social es también crecientemente reconocida por una significativa mayoría de los ciudadanos del país y de Jalisco.

Las dificultades surgen cuando se considera el grado efectivo en que son vigentes y se respetan las leyes, en especial los funcionarios y servidores públicos, de manera tal que el principal responsable de las incongruencias y asimetrías de la cultura de la legalidad entre la población son las instituciones públicas, en general, y las encargadas de procurar y administrar la justicia, en particular (Cortés Guardado, 2006: 48).

Se trata de la dimensión institucional,

... variable crucial para el desarrollo humano desde múltiples perspectivas. Tanto el fomento del desarrollo humano como el ejercicio de las libertades que lo componen ocurren dentro de un entorno definido por instituciones, las cuales inducen ciertos comportamientos y restringen otros, dan certidumbre a las decisiones de individuos y grupos y, en general, inciden en la trayectoria de las sociedades (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009: 3).

En conclusión, en Jalisco, el Estado se erige en el principal quebrantador del pacto social y propiciador de conductas ciudadanas cotidianas permisivas, generadoras de una cultura poco respetuosa de normas y reglas de convivencia social. En definitiva, se trata de un diseño y una arquitectura institucional, así como una estructura y organización, marco normativo y operadores del sistema de justicia penal en Jalisco, que incumplen con su mandato legal, son ineficientes y se erigen en los principales quebrantadores de los derechos humanos, y como responsables de la violencia colectiva en la entidad; es decir, paradójicamente, en Jalisco el Estado es el responsable del proceso de construcción de la violencia.

---

### 11.3. Post scriptum

El presente diagnóstico quedaría desactualizado de no considerar tres *asuntos críticos* que, seguramente, harán sentir todo su peso en el corto, mediano y largo plazo en la entidad:

- El proceso masivo de depuración de operadores del sistema de justicia penal, de la mano de los exámenes de control y confianza.

- La militarización de la policía estatal preventiva.
- La génesis de la Fiscalía General, con la consiguiente concentración de las funciones de persecución del delito y de seguridad pública.

Tratándose del primero, el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013) opta por la carrera administrativa (*merit system*) para los empleados al servicio del Estado; mientras que, a) tenor de su fracción XIII, identifica seis colectivos de funcionarios públicos que, por la naturaleza de la función que desempeñan, se regirán por sus propias leyes. Tres de los mismos se corresponden con el sistema de justicia penal, a saber: agentes de ministerio público, miembros de las instituciones policiales y peritos; cuya permanencia —a diferencia de los militares, marinos y personal del servicio exterior mexicano— depende del cumplimiento de lo establecido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la propia Ley Suprema de la Nación. En otras palabras, los mismos carecen de estabilidad y seguridad laboral (nota esencial de la carrera administrativa que la separa y diferencia del sistema de despojo o *spoils system*). Así, de reprobación los exámenes de control y confianza —en los que el polígrafo se erige en la “reina de las pruebas”— pueden ser libremente removidos de la institución y, aunque dicha separación haya sido injusta, en ningún caso procederá su reinstalación. En tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo interpreta en el mismo sentido y, por decisión del presidente Enrique Peña Nieto, dichas evaluaciones se han extendido al personal administrativo de los cuerpos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno.

En este marco, en las entidades federativas —incluyendo Jalisco— sólo el personal dependiente del poder judicial o de la judicatura goza de los derechos de escalafón y de un verdadero servicio civil de carrera (*civil service*); sobre la cabeza del resto de los operadores del sistema de justicia penal de México, en general, y de Jalisco, en particular, pende la “espada de Damocles”. Así, por ejemplo, en el caso de los policías, se estima que aproximadamente la tercera parte de los mismos serán separados de sus corporaciones por reprobación los exámenes de control y confianza.

Esto pone en entredicho el núcleo duro de los derechos humanos de los propios agentes del ministerio público, policías y peritos, puesto que da al traste con el debido proceso y el subsistema de garantías para

los empleados al servicio del Estado, consagrado constitucionalmente; lo que, a su vez, genera una atmósfera enrarecida en los órganos y dependencias de la recientemente creada Fiscalía General, así como en el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

Paralelamente, a lo largo de los últimos seis años, la policía estatal preventiva, dependiente de la entonces Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, sufre una profunda transformación, que se traduce en la militarización del personal encuadrado. La adquisición de vehículos blindados, de un helicóptero *Black Hawk*, de sistemas de armas de alto poder de fuego y letalidad, y de uniformes y fornituras similares a las utilizadas por los combatientes en situación de conflictos armados, constituyen los principales componentes de un cuerpo de seguridad pública de nuevo cuño más cercano a las fuerzas de seguridad o fuerzas intermedias (*paramilitary forces*) que a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; y que, claramente por su perfil, privilegia la reacción como función, en detrimento de la prevención (Moloeznik, 2010b: 629-639). A la par de este proceso de militarización de la policía estatal preventiva, Jalisco cierra la gestión del gobernador Emilio González Márquez con prácticamente todos los delitos al alza.

**CUADRO 11.19.** Homicidios dolosos

Año	Homicidios
2006	425
2007	389
2008	463
2009	573
2010	888
2011	1,109

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJE), 2011. Recuperado de [http://infopublicapgj.jalisco.gob.mx/Transparencia\\_PGJE/Acceso\\_a\\_la\\_informacion/acceso\\_a\\_la\\_informacion.htm](http://infopublicapgj.jalisco.gob.mx/Transparencia_PGJE/Acceso_a_la_informacion/acceso_a_la_informacion.htm)

Tal parece que, paradójicamente, al apostarse por una policía militarizada, concentrada en el orden público y la represión, la incidencia delictiva —incluyendo los asesinatos— se dispara.

Posteriormente, entre los días domingo 24 y lunes 25 de febrero de 2013, por comisiones y por el pleno del H. Congreso del Estado de Jalisco, se aprueba la iniciativa de creación de una Fiscalía General presentada

por la fracción del Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México. Dicho trámite, signado por la “urgencia y necesidad”, responde a un acuerdo político-partidista firmado tras bambalinas por la mayoría de las fuerzas representadas en el poder legislativo local.

Dicha iniciativa, recientemente aprobada, trae aparejada la fusión de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco y la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, así como el mando directo sobre todas las policías de la entidad, incluyendo al personal operativo de la Secretaría de Vialidad y Transporte —hoy denominada de Movilidad— del Gobierno del Estado de Jalisco. Se trata, por tanto, de una reforma estructural, caracterizada por una concentración de poder en manos de la figura del fiscal general, funcionario de absoluta confianza del secretario General de Gobierno, operador político por excelencia del gobernador.

El lector se encuentra, así, frente a un proceso de excesiva centralización y concentración de funciones, que se erige en una constante histórica en aquellos países cuyo sistema político es totalitario o autoritario y el poder ejecutivo —a través de una determinada figura— ejerce, a la vez, la función de persecución del delito (procuraduría) y de seguridad y orden público (policías). Tal fue, por ejemplo, el caso en la Alemania de 1933 a 1945, cuando el canciller Adolfo Hitler designó a Heinrich Himmler como *Reichsführer der SS*, de quien pasaron a depender tanto el órgano técnico de acusación penal como las policías y agencias de inteligencia (Gestapo y Dirección General de Seguridad) del Tercer Reich, dando al traste así con la tradición federalista encarnada en los *Länders* federados.

En el caso de Jalisco, se antepone y privilegia la seguridad pública sobre el valor supremo de la justicia, y no se reconoce a la seguridad pública ni a las policías, como un asunto fundamentalmente de gobernabilidad y, por ende, de liderazgo político, que en el orden federal ejerce el secretario de Gobernación.

Adicionalmente, desconoce las experiencias de otras entidades federativas (Chihuahua, Durango, Michoacán y Nayarit) donde efectivamente se ha adoptado el modelo de fiscalía general, pero privilegiando el carácter del Ministerio Público como órgano técnico de acusación, en búsqueda de su autonomía.

Lo que sorprende es que la iniciativa, ya aprobada, es una burda copia de la presentada por el exgobernador Moreira en el estado de Coahuila,



consagrada en marzo de 2009, para regresar al sistema anterior tan sólo en abril de 2012, frente a la constatación de su fracaso. La misma va, pues, a contracorriente de las tendencias, a dotar de autonomía —técnica y presupuestal— al Ministerio Público, por un lado, y la descentralización policial, por el otro.

Ahora bien, mientras que durante el más reciente proceso electoral el ciudadano votó por un cambio, tal parece que en Jalisco el gobernador Aristóteles Sandoval, por el contrario ha optado por el “modelo de mando único policial” propuesto por la administración encabezada por Felipe Calderón Hinojosa, que él mismo cuestionó y repudió hace tres años en el evento sobre modelo policial organizado por el Gobierno del Estado de Jalisco (Moloeznik, 2012: 33-46).

Da la impresión de que la flamante Fiscalía General, propuesta y aprobada al margen de cualquier tipo de consulta con la sociedad civil, otras autoridades estatales y municipales y los propios especialistas, se basa en el paradigma represivo-punitivo de la política criminal y, por ende, en la preeminencia del control social y el orden público, así como del aparato de seguridad-inteligencia del Estado.

Al dominio del Estado sobre la persona humana (concepción Estado-céntrica), se suma la excesiva concentración del poder en manos del ejecutivo y en detrimento del legislativo y judicial, con lo que se rompe el principio básico de equilibrio o balance de poder, consustancial con el Estado democrático de derecho, que se ve de esta manera conculcado.

Finalmente, no se debe soslayar la reforma constitucional, aprobada con el solo objeto de dejar expedita la designación del exsecretario de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco, cuyo principal significado es contar con un Genaro García Luna en la entidad; pero que, a diferencia del entonces titular de Seguridad Pública Federal de Felipe Calderón, tiene la capacidad de ejercer efectivamente el mando directo sobre todos los cuerpos de seguridad pública.

## **11. 4. Posibles alternativas de política pública para el tratamiento de los principales problemas públicos**

La seguridad pública debería ser concebida como una verdadera política de Estado, es decir, mantenerse al margen de los vaivenes y coyunturas político-electorales y político-partidistas, y de esta manera, garantizar la continuidad de las estrategias y líneas de acción en el horizonte temporal (Moloeznik y Haro, 2009).

### **Hacia un paradigma preventivo/disuasivo**

Lo que importa es un cambio radical de paradigma, cuyo significado es la asignación racional de recursos orientados a la prevención y disuasión de los delitos y, en especial, de la violencia, así como la apuesta por factores cualitativos no materiales, o intangibles, tales como liderazgo, equipos de trabajo multi e interdisciplinarios, inteligencia y contrainteligencia, coordinación, modelo policial y protocolos de actuación, y cultura de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

A partir del modelo policial seleccionado, se deberían fijar los perfiles de ingreso a la policía, los objetivos pedagógicos y los contenidos de la formación básica, intermedia y avanzada, así como los perfiles de egreso y cursos de actualización para el personal encuadrado.

### **Estrategia y cultura de la legalidad**

Diseñar y poner en marcha una estrategia clara y de carácter público, basada en la aplicación de la ley como incentivo y el aumento de la confiabilidad y legitimidad de la intervención del Estado.

## Vinculación con instituciones de educación superior

Esto con el objeto de estudiar científicamente las causas de los fenómenos delictivos y la violencia, así como proponer opciones de política pública viable, realista y de carácter integral.

## Estandarización policial ante desequilibrios/ desigualdades

La reforma policial, entendida como un proceso de modernización de dicha institución de autoprotección social por excelencia, debería partir del establecimiento de un modelo, la evaluación de la conveniencia/inconveniencia de conservar corporaciones municipales y la posible creación de una policía única en la ZMG, más la necesaria homologación en la materia.

Como quiera que sea, la retención del personal encuadrado debería erigirse en un asunto de carácter estratégico; y, para ello, la gestión de los recursos humanos debería centrarse en incentivos que apunten a la dignificación de la labor policial. Ante el estado de abandono e indefensión que, en general, caracteriza a los efectivos responsables de velar por la seguridad pública en Jalisco y sus municipios, el Estado debería asignar recursos que se traduzcan en beneficios concretos; incrementos salariales y mejoras en las prestaciones acordes al riesgo de la profesión, la atención integral a la salud física y mental, así como el soporte y la asesoría letrada, serían un primer paso y una clara señal de los vientos de cambio de actitud de la autoridad hacia las policías.

## Canalizar energías sociales: fomentar la participación ciudadana

Dicha canalización supondría reformar radicalmente al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, a partir de un mecanismo de selección de su presidente al margen del gobernador, quien actualmente lo designa, para que el mismo cumpla efectivamente con la potestad que le reconoce el marco normativo vigente y que hasta el momento jamás ha ejercido.

## Selectividad versus masividad (política criminal fragmentada)

Otorgar prioridad a la atención de delitos de alto impacto social y, en especial, a aquellos que suponen violencia (tales como los homicidios intencionales y lesiones) y privación de la libertad (secuestros), producto del accionar de la delincuencia organizada; lo que debería incluir tanto esfuerzos de inteligencia policial como la identificación de posibles vínculos entre el poder político y la delincuencia organizada, con el objeto de contribuir a poner coto a la impunidad.

## Política de comunicación social

Esta política, con el propósito, por un lado, de informar al ciudadano y dar cumplimiento a la transparencia de las actuaciones de los cuerpos de seguridad pública en el marco del estado de derecho; y por otro, de modificar paulatinamente la visión negativa que se tiene sobre la institución policial.

Por último, los tomadores de decisiones tienen ahora la palabra: la seguridad pública es un bien público y una obligación indelegable del Estado; lo que se haga o deje de hacer hoy necesariamente tendrá repercusiones en el futuro y, por ende, sobre las futuras generaciones del Estado libre y soberano de Jalisco.

## Bibliografía

- AGUAYO QUEZADA, S. (2008). *Almanaque mexicano 2008*. México: Aguilar.
- ARROYO JUÁREZ, M. (2010). Mortalidad por homicidios en México. *Cuadernos del ICESI*, 6. Recuperado de [http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/Encuestas/estadisticas/cuaderno\\_icesi\\_6\\_homicidios.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/Encuestas/estadisticas/cuaderno_icesi_6_homicidios.pdf)
- CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO (CEED) (1999). *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir 1999-2025*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS JALISCO (CEDHJ) (2006). *Hechos violatorios 1997-2005*. Guadalajara: CEDHJ.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (2013). Recuperada desde <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (texto vigente [última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013]). Artículo 21. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- CORTÉS GUARDADO, M.A. (2006). Cultura de la legalidad en México: creencias sobre la justicia, la ley y las instituciones. *Acta Republicana*, 5 (5), 41-51.
- EL INFORMADOR (2011). Crédito para seguridad pública crece a mil millones de pesos. (En 15 días plantearán el empréstito ante el congreso local). *El Informador*, 27 de enero. Recuperado de <http://www.informador.com.mx/jalisco/2011/266745/6/credito-para-seguridad-publica-crece-a-mil-millones-de-pesos.htm>
- GARCÍA RAMÍREZ, S. (2002). En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito. En Peñaloza, P.J. y Garza Salinas, M.A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, E. (2008). *Segundo informe de gobierno*. Eje 3. Respeto y justicia. Recuperado de <http://informe.jalisco.gob.mx/files/5RespetoJusticia.pdf>
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F. (2004). *El suicidio en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- (2007). El suicidio en los adolescentes: una perspectiva psicosocial. *Anuario Educativo Mexicano de la Universidad Pedagógica Nacional*. México: UPN, 113-129.
- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE INSEGURIDAD (ICESI) (2009). *Resultados principales. Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6)*. Recuperado de <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>
- INSTITUTO JALISCIENSE DE CIENCIAS FORENSES Y SERVICIO MÉDICO FORENSE (SEMEFO) (2009). *Estadísticas*. Recuperado de <http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/estadisticas.html>

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI).  
Recuperado de <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mvio25&c=9381>
- MOLOEZNİK, M.P. (2009). Jalisco en el marco de la seguridad. En Benítez Manaut, R., Rodríguez Sumano, A. y Rodríguez Luna, A. (eds.), *Atlas de la defensa y seguridad mexicana*. México: Casede. Recuperado de <http://www.seguridadcondemocracia.org>
- \_\_\_\_ (2010). *Manual de sistemas comparados de policía*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- \_\_\_\_ (2010 b). Seguridad Interior. En Solís Gadea, H.R. y Planter Pérez, K.A, *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, 629-636.
- \_\_\_\_ (2011). Apuntes críticos sobre las más recientes iniciativas de reformas legislativas del presidente Felipe Calderón Hinojosa en materia de seguridad y modelo policial. *Letras Jurídicas*, 12. Recuperado de <http://www.letrasjuridicas.cuci.udg.mx/>
- \_\_\_\_ (2012). Consideraciones sobre el nuevo modelo policial de mando único estatal. *Estudios Jaliscienses*, 88, 33-46.
- MOLOEZNİK, M.P. Y HARO REYES, D.J. (2009). La seguridad como política pública en el estado. En González Romero, V.M., Anguiano Gómez, C.E. y Gutiérrez Pulido, (eds.), H., *2 décadas en el Desarrollo de Jalisco 1990-2010*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco.
- MOLOEZNİK, M.P. Y MOLOEZNİK, V.G. (2006). *Reporte de Jalisco*. México: CIDAC.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS), OFICINA REGIONAL PARA LAS AMÉRICAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C. Recuperado de [http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia\\_2003.htm](http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm)
- ORLANDO, L. (2004). *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- PETTIT, P. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. México: Paidós.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2009). *Informe sobre desarrollo humano Jalisco 2009. (Capacidades institucionales para el desarrollo humano local)*. México: ONU.

- SDPNOTICIAS.COM (2011, 15 de abril). Aprueban diputados endeudamiento para seguridad pública por 1500 mdp. Recuperado de [http://sdpnoticias.com/nota/37493/Aprueban\\_diputados\\_endeudamiento\\_para\\_seguridad\\_publica\\_por\\_1500\\_mdp](http://sdpnoticias.com/nota/37493/Aprueban_diputados_endeudamiento_para_seguridad_publica_por_1500_mdp)
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (CONAVIM) (2009). *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región Centro: el caso de la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco*. México: Conavim. Recuperado de <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/GUADALAJARA.pdf>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2010). *Nuevo modelo policial de mando único estatal*. México: Secretaría de Gobernación.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO (2011). Cifras a septiembre de 2011. En Suma por Jalisco. Mesas de diálogo integrando una visión compartida (mesa 10 Seguridad Pública en Jalisco), Casa ITESO Clavigero, Ing. Alonso Ulloa Vélez, martes 11 de octubre de 2011.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL (2010). *Nuevo modelo policial federal*. México, Secretaría de Seguridad Pública.
- SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, SECRETARIADO EJECUTIVO, DIRECCIÓN GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA (2008). *Población de internos por fuero y situación jurídica*. México: SNSP.
- SUÁREZ DE GARAY, M.E. (2006). *Los policías: una averiguación antropológica*. Guadalajara: ITESO, Universidad de Guadalajara.
- SUÁREZ DE GARAY, M.E., MOLOEZNİK, M.P. Y SHIRK, D. (2010). *Justiciabarómetro. Estudio de la policía municipal preventiva de la zona metropolitana de Guadalajara (cultura, organización y vida cotidiana)*. Guadalajara: University of San Diego, Universidad de Guadalajara, ITESO.
- ZAMARRONI, U. (2011). Ahora, 26 cadáveres en calles de Guadalajara. Corporaciones refuerzan seguridad en zona metropolitana. *El Universal*, 26 de noviembre. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/estados/83192.html>

ZEPEDA LECUONA, G. (2009). *Desafíos de la función policial*.

Tlaquepaque: ITESO. Inédito.

\_\_\_\_ (2011). Sistema de justicia penal en Jalisco. En *Suma por Jalisco. Mesas de diálogo integrando una visión compartida* (mesa 10 Seguridad Pública en Jalisco), Casa ITESO Clavigero, Ing. Alonso Ulloa Vélez, martes 11 de octubre de 2011.



# Política criminológica y justicia penal: diagnóstico y perspectivas

GUILLERMO RAÚL ZEPEDA LECUONA\*

---

## 11.5. Sistema penal y política criminológica

Un sistema penal es el conjunto de principios, instituciones y procedimientos que establecen y rigen el sistema de sanciones (discurso penal), su aplicación (derecho procesal penal) y su ejecución (legislación sobre sanciones penales). En este marco institucional se desenvuelven e interactúan las organizaciones del sistema, como policías, fiscales, jueces, defensores y todos los funcionarios y usuarios.

El sistema penal tiene la finalidad social de tutelar los intereses de los hombres, evitar la violencia y preservar coactivamente la paz. También tiene la función moral de establecer un mínimo ético exigible, adoptado en virtud de las convicciones sociales predominantes. De igual manera, tiene la función política de salvaguardar la libertad de los individuos frente a las atribuciones de la autoridad.<sup>2</sup>

Para la sociedad es fundamental el análisis y seguimiento del desempeño del sistema penal, ya que éste salvaguarda los valores fundamentales de las personas, tales como la vida, la integridad física y de la personalidad, así como la libertad e integridad patrimonial. Por otra parte, también en la aplicación de las sanciones hay un interés público en el

\* Guillermo Raúl Zepeda Lecuona funge como responsable de este diagnóstico. El autor agradece al Conacyt el apoyo prestado para la consolidación de la línea de investigación sobre seguridad ciudadana, justicia penal y derechos humanos en Jalisco. Asimismo, le da las gracias por su eficaz asistencia a Lizeth Gutiérrez García y Jesús Rivera Ferman, quienes actualizaron la base de datos y crearon las gráficas.

<sup>2</sup> Con base en García Ramírez (2000: 479-480).

respeto al debido proceso y a los derechos humanos de los imputados, y a las víctimas y los ofendidos por el delito. Estos valores fundamentales, frecuentemente en tensión, deben resguardarse dentro de un entramado institucional de pesos y contrapesos en los que interactúan los imputados, las víctimas del delito y los operadores del sistema penal.

En este breve análisis se muestran indicadores de estructura, resultado y procedimiento que caracterizan a las diversas organizaciones del sistema penal de Jalisco con el propósito de medir su desempeño, detectar algunas áreas de oportunidad y desafíos para el mediano y largo plazo, así como sugerir algunas líneas de acción para enfrentar de manera efectiva dichos desafíos.

A pesar de lo intangible y trascendental de los valores protegidos por el sistema penal, su desempeño no debe escapar al análisis objetivo de su eficacia. Como ha señalado el doctor Sergio García Ramírez (2000):

Hay un péndulo, más o menos regular, entre la benevolencia y el autoritarismo penales. El talón de Aquiles del sistema, que decide los movimientos del péndulo, es la eficacia, única prueba fidedigna del discurso penal...

Otra cosa ocurrirá si se admite que los factores de la criminalidad se hallan generalmente fuera de la justicia penal, inaccesibles para ella, y que ésta no puede hacer lo que debe hacer la justicia social. Sin embargo, ni siquiera con esta perspectiva se dejará de pedir al sistema penal que cumpla su papel de contención y disuasión urgente (pp. 499-500).

Entre las disciplinas que pueden auxiliarnos en el análisis del desempeño del sistema penal están la sociología jurídico-penal (Baratta, 2004), en particular la sociología procesal penal (Zaffaroni, 1969). Asimismo, la política criminológica (denominada con frecuencia “política criminal”).

Para Enrique Díaz Aranda el objeto de estudio de la política criminológica es:

...el funcionamiento de la norma penal en la realidad, con el fin de realizar propuestas de reforma al derecho penal vigente. Al efecto, la política criminal se apoya en los datos aportados por la criminología y los ideales jurídicos penales, como son: el fundamento y fines de la pena; principio de legalidad; principio de culpabilidad, resocialización y humanización del derecho penal, etcétera (Díaz Aranda, 2003: 42).

Otra definición muy completa establece:

...la política que el Estado adopta frente al problema de la delincuencia y tiene como objeto primordial la lucha contra el delito para lograr la vida ordenada en comunidad; lo que realiza previniéndolo o reprimiéndolo por medio de una serie de medidas o estrategias que, por ello, son consideradas político-criminales [...] se fija en las causas del delito, intenta comprobar la eficacia de las sanciones empleadas por el derecho, pondera los límites donde puede el legislador extender el Derecho penal para coartar lo menos posible el ámbito de libertad de los ciudadanos, discute cómo pueden configurarse correctamente los elementos de los tipos para corresponder a la realidad del delito y comprueba si el Derecho penal material se halla configurado de tal forma que pueda ser verificado y realizado en el proceso penal (Moreno, 2005: 132 y 135).

Como puede apreciarse, la política criminológica comparte los rasgos fundamentales de una política pública, que parte de un diagnóstico hacia objetivos de cambio y tiene el propósito de verificar el efectivo cumplimiento de los fines del sistema penal. De hecho René González de la Vega (2001) señala: “una de esas *Políticas Públicas*, muy significada por su impacto social y por ser garante del orden y tranquilidad necesarias en una comunidad dada y que más preocupa en estos días, es la llamada *Política Criminal del Estado*” (p. 187).

En virtud de que otro diagnóstico de esta obra se aboca al tema de la inseguridad ciudadana, bástenos señalar como el contexto de incidencia delictiva y violencia en el que se desarrolla el sistema penal de Jalisco, que la entidad presenta indicadores de incidencia delictiva común ligeramente por debajo de la media nacional (1,200 delitos por cada 100 mil habitantes, frente al indicador de 1,329 nacional).<sup>3</sup>

Sin embargo, en los últimos seis años, los delitos de alto impacto<sup>4</sup> crecieron 50% y los homicidios se triplicaron, llegando a 12 por cada

<sup>3</sup> Con información del Sistema Nacional de Seguridad pública para 2011.

<sup>4</sup> Entre los delitos registrados en una sociedad destacan algunos que, por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia, son los que más afectan a las víctimas y contribuyen significativamente a incrementar la percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía. A estos ilícitos se les ha denominado “delitos de alto impacto”. A partir de 2004 la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de México adoptó esa denominación e incluyó diez delitos de competencia local en esta categoría: homicidio intencional, secuestro, violación, lesiones intencionales, robo de vehículo, robo a bancos, así como los robos violentos a personas, casa habitación, negocio y a vehículos de carga pesada.

100 mil habitantes. A pesar de que todavía está por debajo de la media nacional (19.8), su tasa de crecimiento no deja de ser inquietante.

De acuerdo con lo que se puede observar del sumario de este trabajo, se aborda brevemente el diagnóstico del desempeño de los principales operadores del sistema penal de competencia local de Jalisco. Asimismo, se hace una evaluación global de la política criminológica desarrollada en la entidad, además de que se señalan los principales desafíos en el mediano y largo plazo, para concluir con propuestas para la articulación de políticas públicas que permitan enfrentar de manera efectiva los desafíos planteados y cumplir con las funciones y los objetivos del sistema penal.

Se presenta la evidencia sobre el desempeño general del sistema penal en Jalisco y se incorpora una consideración cualitativa sobre el delito de homicidio intencional en particular.

## **11. 6. Procuración e impartición de justicia penal**

En términos generales, las responsabilidades legales y sociales de la procuración de justicia y de sus agentes, particularmente el ministerio público, son:

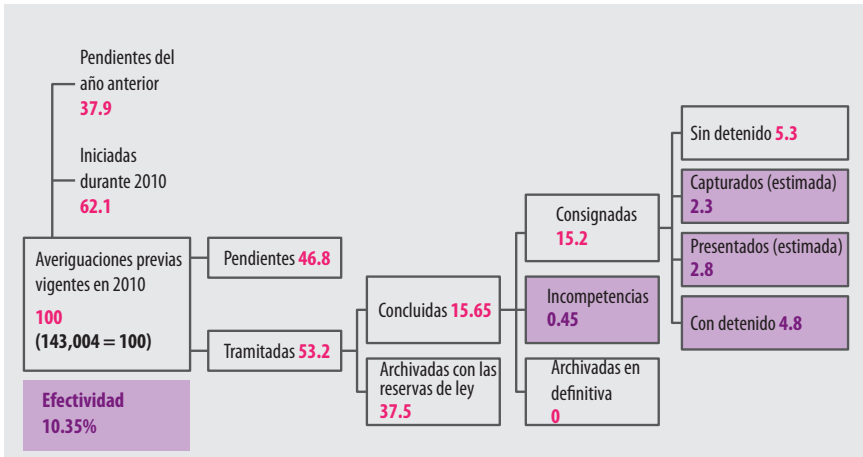
- La investigación, el esclarecimiento y la persecución de los delitos (artículos 21 y 102 constitucionales). En esta atribución el ministerio público debe investigar, lo mismo que la policía, los hechos denunciados y dictaminar si hay o no delito que perseguir, e identificar al probable responsable.
- La persecución de los delitos ante los tribunales como parte acusadora durante el proceso penal (artículo 102 de la Constitución).
- La Constitución impone a las autoridades investigadoras y persecutorias el respetar los derechos de los imputados, por lo que en su labor de investigación y persecución se deberá sujetar a las exigencias del debido proceso legal y todas las garantías de las personas involucradas en una investigación criminal y en un proceso penal (artículos 14, 16, 17, 18, 19 y 20, principalmente).

- Debe respetar y proteger los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito, no sólo absteniéndose de violentarlos, sino emprendiendo acciones y políticas para desarrollar y fortalecer sus garantías (artículo 20).

## **Investigación, esclarecimiento y persecución de los delitos**

En el primer aspecto, la investigación y el esclarecimiento de los delitos denunciados, Jalisco presenta indicadores de desempeño muy pobre. Se reporta que de los asuntos ingresados a la Procuraduría General de Justicia (PGJE) durante 2010, considerando el rezago únicamente de asuntos ingresados en 2009, sólo se dio respuesta efectiva a 10.35% de los casos.

La tasa de respuesta es la proporción de asuntos recibidos y concluidos efectivamente. Se considera que un asunto se ha concluido efectivamente cuando el ministerio público ha cumplido con su encomienda constitucional de investigar un hecho considerado por la ley como delito y, en su caso, identificar a un probable responsable (llevando el caso a los tribunales); asimismo, queda concluido cuando se ha determinado que no hay delito que perseguir (no ejercicio de la acción penal); cuando se ha declarado que el caso corresponde a otro ámbito de competencia (federal o a otro estado); cuando se ha acumulado a otra investigación; o, en casos de querrella, de acuerdo con la ley, cuando la víctima haya otorgado el perdón a quien le causó la afectación.

**ESQUEMA 11.1.** Desahogo de averiguaciones previas por delitos de competencia local en Jalisco

Fuente: Anuarios estadísticos de Jalisco del INEGI, 2009-2011. Con información de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Este indicador de efectividad para 2010 presenta una notable reducción respecto de años anteriores (19.1% en 2000<sup>5</sup> y 21% en 2005).<sup>6</sup> La principal discrepancia que se advierte es que en 2010 no se reportaron casos en los que se archivó en definitiva por no ejercicio de la acción penal,<sup>7</sup> así como por casos en los que se dio el perdón de la víctima, que en otros años sumaban hasta 10% de los asuntos ingresados. Lo anterior también contrasta con la existencia en Guadalajara de dos agencias del ministerio público que facilitan la conciliación, con lo que se llegó a convenios para otorgar el perdón en aproximadamente seis mil asuntos al año (aproximadamente 7% de los casos ingresados). Sin embargo, la información oficial de la PGJE sobre el desahogo y forma de conclusión de las investigaciones sólo permite estimar esta magra efectividad.

De esta forma la PGJE presenta un bajo registro de efectividad, no obstante que es una procuraduría que consigna a los juzgados una muy

<sup>5</sup> Zepeda (2002: 216), con información de anuarios estadísticos del INEGI.

<sup>6</sup> Con información de anuarios estadísticos del INEGI.

<sup>7</sup> En el anuario estadístico 2011; con información de 2010, se reportan sólo seis averiguaciones previas en las que se determinó el no ejercicio de la acción penal.

significativa proporción de los asuntos para los que inicia investigación. De acuerdo con las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI, la PGJE de Jalisco consignó en 2010, 17% de los asuntos iniciados, ubicándose así como uno de los estados con mayor tasa de consignación (los demás fueron: Campeche con 73%, Nayarit con 40% y Sinaloa con 38%).

Otro indicador de desempeño muy importante en la procuración de justicia tiene que ver con la efectividad de la policía ministerial en el cumplimiento de órdenes judiciales. Durante 2010 la PGJE recibió 11,840 órdenes de aprehensión por parte de los jueces, las que se sumaron a las 7,997 órdenes de captura pendientes de ejecución del año 2009. De estas órdenes se ejecutaron 4,600, lo que representa 22.9% de cumplimiento,<sup>8</sup> respecto del total de órdenes de aprehensión recibidas. La media nacional de cumplimiento de órdenes de aprehensión de las procuradurías locales fue en 2010 de 29.15%.<sup>9</sup>

Con las cifras e indicadores aquí presentados se puede realizar una aproximación general a la probabilidad de captura, entendida como la probabilidad de que una persona cometa un delito y sea puesta a disposición de un juez (en caso de que el delito se denuncie, éste se esclarezca, y el probable responsable sea capturado o presentado). Este indicador para Jalisco fue, durante 2010, de 0.67%.

**CUADRO 11.20.** Probabilidad de captura en Jalisco durante 2010 (incidencia total de delitos de competencia local)

	Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Presentación de consignados	Probabilidad de que el probable responsable llegue a ser detenido
Nacional	12.3%	20.3%	60%	1.5%
Jalisco	10%	10.35%	65.1%	0.67%

Fuente: Elaboración propia. Columna 1: con base en información de 2010 de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2010 (Envipe) del INEGI; columnas 2 y 3: con base en información de las procuradurías estatales y cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI.

Este dato se deriva de la consideración de que sólo se reportan en Jalisco (INEGI, 2011) 10% de los ilícitos que se cometen. Como se ha señalado, sólo se concluyen 10.35% de las investigaciones, y en casi dos de cada tres casos se llega a presentar ante el juez al probable responsable, ya sea en calidad

<sup>8</sup> Con información del anuario estadístico estatal de Jalisco del INEGI.

<sup>9</sup> Con información de los anuarios estadísticos de los estados del INEGI.

de detenido, que se presente a enfrentar su proceso en libertad o bien haya sido capturado en virtud del cumplimiento de una orden judicial.

Desde luego, en ningún país se esclarece ni se logra presentar a los responsables del 100% de los delitos cometidos, pero el dato ilustra el fuerte impacto de las altas tasas de no denuncia (cifra negra) y de la muy baja tasa de conclusión de investigaciones en la efectividad de la procuración de justicia en Jalisco. Es una tasa muy baja aun en el contexto mexicano (la media nacional es de 1.5% de probabilidad de captura).<sup>10</sup>

## Investigación y esclarecimiento del homicidio intencional

Ningún país logra esclarecer el 100% de los hechos aparentemente delictuosos que se cometen o denuncian. Además de que en todos los países hay delitos que no se reportan (cifra negra), hay mecanismos para destimar casos denunciados.

Sin embargo, existen delitos violentos y de alto impacto social en los que resulta fundamental para la sociedad que éstos no queden sin sanción. Por ejemplo, delitos como el homicidio intencional, el secuestro, la violación y los robos violentos.

Por ello, un análisis más útil para evaluar la efectividad en la investigación y el esclarecimiento de los delitos en una sociedad es analizar en particular la capacidad de esclarecimiento, captura y sanción de los delitos más graves.

En este diagnóstico nos centraremos en la investigación del delito de homicidio intencional, ya que éste es de gran utilidad en el análisis criminológico, pues además de la gravedad del delito, prácticamente todos los homicidios cometidos se registran por parte de las autoridades, por lo que no existe el componente de la no denuncia dentro del análisis de impunidad. Es decir, la probabilidad de captura e impunidad es, principalmente, atribuible a las insuficiencias o deficiencias de la autoridad de investigación.

<sup>10</sup> En el seguimiento que se ha venido haciendo de este dato, la probabilidad de captura ha ido descendiendo en el país: 3% en 2000 (Zepeda, 2004: 187) y 2.3% en 2007 (Zepeda, 2008: 149). El factor que incide en este descenso ha sido, principalmente, el incremento en la proporción de delitos no reportados y, en menor medida, la saturación de las procuradurías y el descenso en su capacidad de respuesta o de resolución efectiva de asuntos.



Durante 2010, en Jalisco se cometieron 889 homicidios intencionales (dolosos). En ese año la PGJE de Jalisco esclareció 560 casos, que representan 63% respecto de los casos registrados. Entre detenciones en flagrancia, consignaciones con detenido y cumplimiento de órdenes de aprehensión contra probables responsables del delito de homicidio intencional, se puso a disposición de los jueces penales a 355 probables homicidas, lo que representa una probabilidad de captura o tasa de consignación en homicidios de 39.9%, una tasa que casi duplica la media nacional (véase cuadro 11.21).

**CUADRO 11.21.** Probabilidad de captura para el homicidio intencional en el ámbito local durante 2010

	Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Presentación de consignados	Probabilidad de que el probable responsable llegue a ser detenido
Nacional	100%	38%	56.4%	21.4%
Jalisco	100%	63%	63.4%	39.9%

Fuente: Elaboración propia. Columna 1: con base en la tercera encuesta de victimización ICESI, 2005; columna 2: anuarios estadísticos, 2006; columna 3: cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI.

Este indicador muestra una buena capacidad de investigación y persecución de este grave delito por parte de la PGJE respecto al contexto nacional. Los países con mayor efectividad en la persecución del homicidio muestran probabilidades de captura superiores al 70%, y los hay que tienen incluso tasas superiores al 100% (se captura a personas involucradas en homicidios de años anteriores o se captura a varios probables autores de un solo homicidio). La probabilidad de captura de probables homicidas ha venido descendiendo en Jalisco (llegó a ser de más de 60%), debido principalmente a que en los últimos cuatro años se han triplicado los homicidios (en 2011 se registraron 1,222 homicidios intencionales, 36% más que en 2010), lo que desborda la capacidad de atención, además de que los homicidios relacionados con el crimen organizado presentan un mayor grado de complejidad para su esclarecimiento. Este es uno de los principales desafíos en el corto plazo para la procuración de justicia en la entidad.<sup>11</sup>

En cuanto a la percepción, la opinión favorable de la población respecto del ministerio público fue superior a la media nacional, pues de

<sup>11</sup> Por ejemplo, durante 2011 las cifras preliminares de consignaciones y detenciones por este delito muestran poco incremento (menos de 10%), a pesar de que la incidencia, como se ha señalado, se incrementó en 36%, por lo que se puede anticipar que la tasa de captura para 2011 tendrá un descenso significativo.

acuerdo con la Envipe, 13% de los mayores de 18 años encuestados en Jalisco dijo tener mucha confianza en el ministerio público. La media nacional de este indicador fue de 9.9% (INEGI, 2011).

## La persecución de los delitos ante los tribunales

En lo que se refiere a la persecución penal de la PGJE ante los tribunales, la probabilidad de que la persona consignada sea condenada (que sea procesada, que llegue a sentencia el caso, es decir, que no se sobresea, y que se le condene) es de 74.3%. Así, 0.67% ponderado por 74.3% de probabilidad de condena determina que en Jalisco durante 2010 la probabilidad de cometer un delito y ser sancionado (condenado) por un juez es de 0.5%, es decir, la impunidad es de 99.5% (superior a la tasa nacional: 98.45%).

**CUADRO 11.22.** Probabilidad de condena en Jalisco durante 2010 (incidencia total de delitos de competencia local)

Delitos denunciados	Averiguaciones concluidas	Presentación de consignados	Se sujeta a proceso	Procesados que llegan a sentencia	Sentenciados que son condenados	Probabilidad de sanción
10%	10.35%	65.1%	84.4%	99.8%	88.2%	0.5%

Fuente: Elaboración propia. Columna 1: con base en la Envipe 2010 del INEGI, 2011; columnas 2 y 3: con base en información de la PGJE y Estadísticas judiciales en materia penal 2010, INEGI; columnas 4, 5 y 6: Estadísticas judiciales en materia penal 2010, INEGI.

El corazón de esta impunidad se encuentra en la baja tasa de denuncia y en la baja tasa de esclarecimiento o conclusión efectiva de las investigaciones por parte de la PGJE. Si sólo se consideraran en este cálculo los asuntos denunciados, la impunidad general estatal bajaría a 95% (aun así muy bajo respecto de la media nacional de 89.6%). En menor medida se podría señalar que la tasa de procesamiento (84.4%)<sup>12</sup> es baja.

Nuevamente, haciendo el ejercicio de aplicar este cálculo a la probabilidad de condena para el delito de homicidio intencional, se puede

<sup>12</sup> Sería una de las más bajas del país, pues la media nacional, que es de 89.5% de los consignados a los jueces, son sujetos a proceso; sin embargo, se ha detectado la práctica judicial en Jalisco de que en un número muy significativo de casos se declara ilegal la detención o se señala algún defecto en la consignación. Cuando se solicita una orden de captura o se suplen las deficiencias señaladas, el caso se registra en otro juzgado (al cambiar el turno), por lo que una cantidad importante del aparente 15.6% (100% menos 84.4% de quienes son procesados) de los consignados no procesados, sí son procesados por otro juzgado al subsanarse las insuficiencias de la investigación del ministerio público.

apreciar, respecto del total de los delitos, que también los indicadores de la PGJE en la persecución penal ante tribunales muestran mayor efectividad; la proporción de consignados por homicidio intencional que es sujeta a un proceso penal por parte de los jueces es de 93.6% (para el general de los delitos es de 84.4%, véase cuadro 11.22). De igual forma, la tasa de condena, que para el general de los delitos es de 88.2% (véase cuadro 11.22), para el homicidio intencional es de 92.5%; es decir, los casos que llegan a sentencia son avalados por evidencia suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia y demostrar al juez la responsabilidad del imputado. De esta forma, la probabilidad de condena para el delito de homicidio intencional en Jalisco es de poco más de uno de cada tres homicidios; 34.45% de los homicidios cometidos es sancionado. Este es un indicador que duplica la media nacional (que es de 17.6%), pero todavía está lejos de las entidades con mejor desempeño como Yucatán (111%), Baja California Sur (74.3%), Querétaro (71.6%) o Tabasco (66%).<sup>13</sup>

**CUADRO 11.23.** Probabilidad de condena para el homicidio intencional en Jalisco durante 2010

Homicidios denunciados	Averiguaciones concluidas	Presentación de consignados	Se sujeta a proceso	Procesados que llegan a sentencia	Sentenciados que son condenados	Probabilidad de sanción
100%	63%	63.4%	93.6%	99.8%	92.5%	34.45%

Fuente: Elaboración propia. Columna 1: con base en la Envipe 2010, INEGI, 2011; columnas 2 y 3: con base en información de la PGJE y Estadísticas judiciales en materia penal 2010, INEGI; columnas 4, 5 y 6: Estadísticas judiciales en materia penal 2010, INEGI.

## 11. 7. Sistema penitenciario

Este apartado aborda el último eslabón del sistema penal, con frecuencia descuidado y olvidado. Es en el ámbito penitenciario donde se hacen evidentes las mayores contradicciones e inconsistencias de la política criminal del estado.

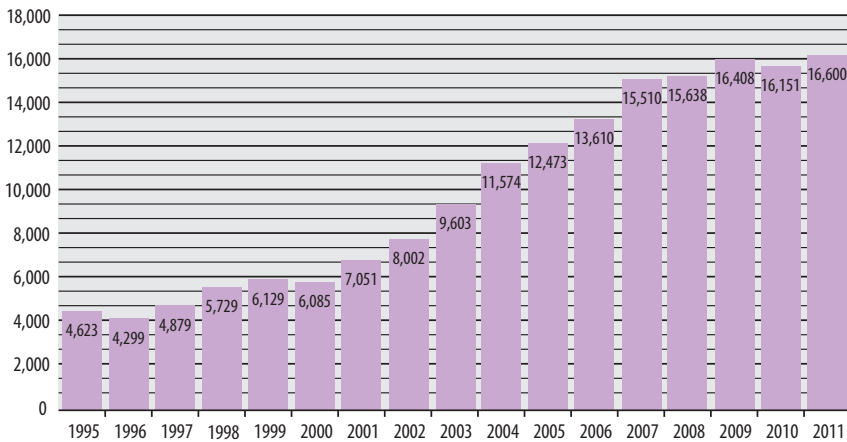
La problemática del sistema penitenciario en Jalisco se ha venido agudizando en los últimos tres lustros. La política criminal en Jalisco ha generado que en tan sólo una década la población penitenciaria en la entidad se haya cuadruplicado. Esta situación es inquietante, incluso en el

<sup>13</sup> Cálculos realizados con base en las fuentes referidas en el cuadro 11.23.

contexto de una política criminal muy severa en todo el país, pues en tanto que en México la población penitenciaria se duplicó en el mismo lapso, en Jalisco, como se ha referido, se cuadruplicó el número de reclusos.

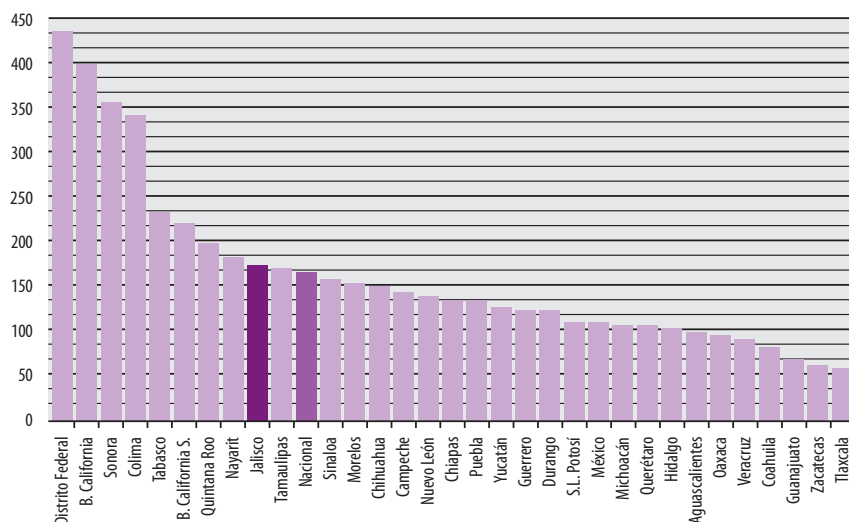
Al respecto, en 1995 se encontraban privadas de su libertad 4,623 personas; en octubre de 2011, 16,600 estaban internas en los centros penitenciarios del estado (gráfica 11.3).

**GRÁFICA 11.3.** Población penitenciaria en Jalisco (número de internos)



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Jalisco se coloca en el lugar número nueve del indicador de internos relacionados con delitos de competencia local por cada 100 mil habitantes, al mostrar 172; encabeza la lista el Distrito Federal con 428.4, seguido de Baja California con 392.3, Sonora con 351.7 y Colima con 230.8 (gráfica 11.4). Se analiza el ámbito de competencia local en virtud de que es allí en donde se refleja directamente el empleo de las políticas estatales para enfrentar esta problemática, que no sólo afecta a nuestro estado sino a todo el país, principalmente a los estados que aún no han instrumentado en su legislación la reforma penal constitucional de junio de 2008.

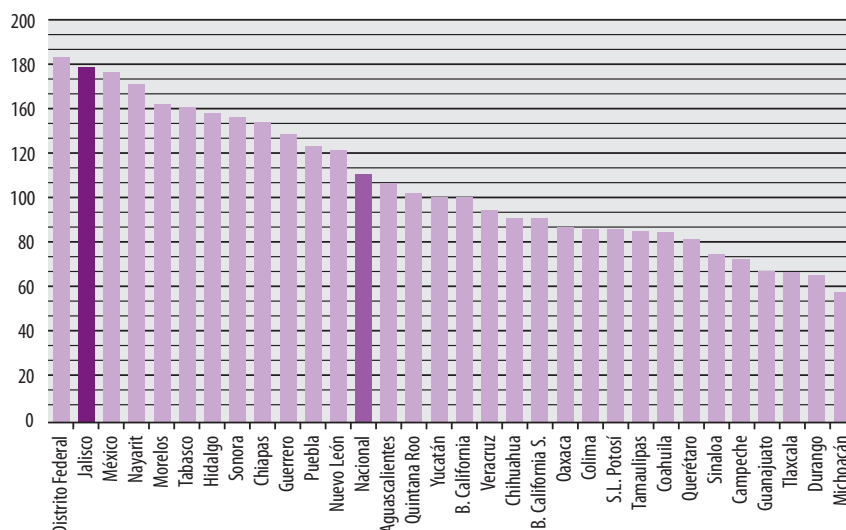
**GRÁFICA 11.4.** Internos por delitos de competencia local por cada 100 mil habitantes

Fuente: Elaborado con base en el Cuaderno de Estadísticas Penitenciarias de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, octubre de 2011.

Una de las condiciones fundamentales para la efectividad de los programas de reinserción es evitar el hacinamiento y disponer de espacio físico suficiente para el desarrollo de las actividades de los reclusos. La Organización de las Naciones Unidas considera que más de 120% de ocupación penitenciaria constituye hacinamiento y puede considerarse un trato cruel a los internos.

Las entidades más alejadas de este porcentaje, y por tanto las que tiene los centros penitenciarios más congestionados del país, son, en orden decreciente, el Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Morelos y Tabasco (gráfica 11.5). Como se puede constatar, la situación en Jalisco es preocupante, ya que los centros penitenciarios de la ZMG están por encima del 200% de ocupación, en particular el centro penitenciario preventivo para varones de Puente Grande, el cual está al 232% de su capacidad.

**GRÁFICA 11.5.** Porcentaje de ocupación penitenciaria (número de reclusos con respecto a la capacidad del centro penitenciario)



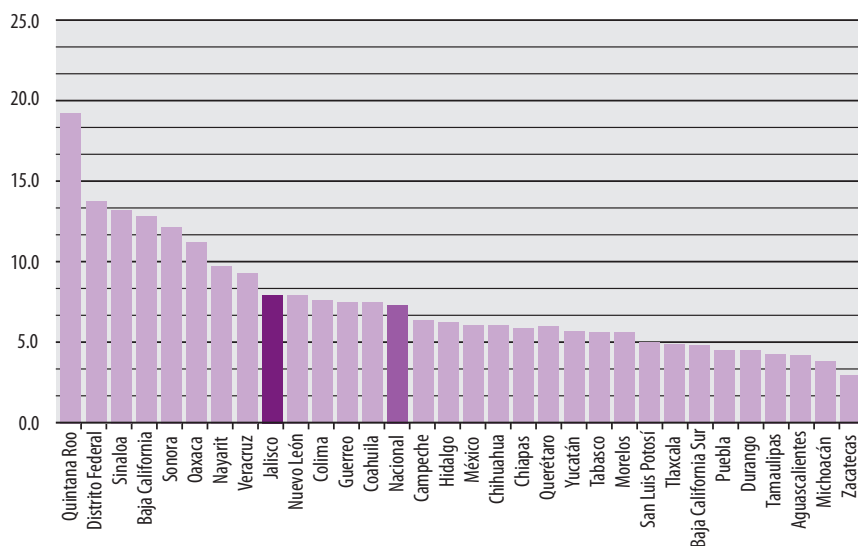
Fuente: Elaborado con base en el Cuaderno de Estadísticas Penitenciarias de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, octubre de 2011.

La relevancia del indicador de ocupación penitenciaria se debe a que la cantidad de reclusos en los espacios penitenciarios condiciona la efectividad de los programas de readaptación y de otras políticas de reinserción. Elías Carranza, especialista en temas penitenciarios y director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) ha señalado que “...la sobrepoblación, o hacinamiento, es el problema que, mientras no se resuelva, hará inútiles o por lo menos limitará muy seriamente los esfuerzos que en otros ámbitos penitenciarios se realicen” (Carranza, 2001: 20).

Este tratadista señala que la proporción óptima entre personal de reclusorios y presos debe ser uno a uno. De esta forma, considerando los turnos y otras comisiones, se aseguraría que no habría en ningún momento del día más de cuatro reclusos por cada funcionario penitenciario. Asimismo, de acuerdo con el análisis del doctor Carranza, si se excede esa proporción (uno a uno) hay indicios de autogobierno

(Carranza, 2001: 25). Cabe señalar que Jalisco aparece también con uno de los indicadores más inquietantes de esta variable (ocho internos por cada funcionario, véase gráfica 11.6), y un reciente operativo federal en los centros penitenciarios metropolitanos de Guadalajara dejó en claro el autogobierno que impera en el sistema penitenciario de la entidad.

**GRÁFICA 11.6.** Presos por cada funcionario penitenciario de custodia



Fuente: Elaborado con base en información sobre servidores públicos del sector del Sistema Nacional de Seguridad Pública (junio de 2011) y población penitenciaria de la Secretaría de Seguridad Pública (junio de 2011).

El hacinamiento y la limitada capacidad de control por parte de los funcionarios penitenciarios pueden estar asociados con el incremento en el número de incidentes penitenciarios y son claro indicio del deterioro en las condiciones de internamiento.

Otro de los problemas fundamentales del sistema penitenciario de Jalisco es el del abuso de la prisión preventiva (encarcelamiento de los imputados durante su proceso). En la entidad, el 58% de los internos de competencia local no tiene condena, es decir, está en prisión preventiva. Se trata de la tercera proporción estatal más alta del país. Este fenómeno se deriva de una legislación inquisitiva, que contempla todavía delitos

inexcarcelables, en constante expansión, en virtud de frecuentes y contraproducentes reformas legales.

## 11. 8. Los derechos humanos en el sistema penal jalisciense

El sistema penal es un ámbito en el que los derechos fundamentales de las personas están en constante riesgo. Por una parte, la integridad personal y patrimonial está amenazada por el crimen; por otra, con motivo del cumplimiento de la función pública de seguridad ciudadana, de persecución de los delitos, así como de la facultad oficial de prohibir, procesar y castigar, los agentes de la autoridad pueden lesionar o violar los derechos humanos. El sistema penal es un complejo sistema de pesos y contrapesos en el que, por un lado, están los derechos fundamentales de libertad, seguridad personal e igualdad, y por otro, las delicadas atribuciones de sancionar, de hacer uso legítimo de la fuerza y la privación de la libertad.

En este texto no se dispone del espacio para un desarrollo exhaustivo del tema, pero se pretende presentar un breve panorama de la situación de los derechos humanos respecto de las características y la actuación del sistema penal en Jalisco.

Por lo que se refiere a las quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de las 5,775 presentadas durante 2011, aproximadamente 50% señalan como posible autoridad responsable a dependencias del sistema penal de Jalisco,<sup>14</sup> particularmente contra la Procuraduría General de Justicia, que ocupa el tercer lugar con 10.9% de las quejas (630). También las dependencias de seguridad pública estatal y municipales tienen una presencia muy significativa (véase cuadro 11.24).

<sup>14</sup> En años anteriores esta proporción de las quejas contra entidades del sistema penal era de hasta 70%; sin embargo, en años recientes, quejas por violación de derechos ambientales, derecho a la salud, derechos laborales o de seguridad social, así como contra la Secretaría de Educación Pública, han reducido la participación del sistema penal en el conjunto de las quejas, aunque sigue siendo el sector más significativo, entre los diversos ámbitos de la actividad del Estado.



**CUADRO 11.24.** Autoridades que con mayor frecuencia son señaladas como responsables en las quejas interpuestas ante la CEDH durante 2011 (número de quejas presentadas)

Secretaría de Salud	1,049
Ayuntamiento de Zapopan	821
Procuraduría General de Justicia del Estado	630
Ayuntamiento de Tlaquepaque	409
Secretaría de Desarrollo Humano	324
Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social	9
Dirección General de Seguridad Pública del Estado	184
Dirección General de Prevención y Readaptación Social (Digpres)	86
Secretaría de Educación del Estado	239
Dirección de Seguridad Pública, Protección Civil y Bomberos de Zapopan	192
Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara	187
Comisión Estatal del Agua y Saneamiento	155
Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (Comisión Estatal de Ecología)	147
Ayuntamiento de Guadalajara	141
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	139
Sistema del Tren Eléctrico Urbano	129
Dirección de Seguridad Pública de Jocotepec	128

Fuente: Consultada en la página web de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, [www.cedhj.org.mx](http://www.cedhj.org.mx) el 3 de mayo de 2012.

Entre las violaciones más señaladas se encuentran algunas imputadas a servidores públicos del sistema penal, como detenciones arbitrarias, intimidación y hasta lesiones (véase cuadro 11.25). Lamentablemente, mientras que en otras latitudes los órganos protectores y promotores de los derechos humanos avizoran mecanismos de promoción de derechos humanos de tercera o cuarta generación como los derechos del consumidor, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la identidad cultural y los derechos económicos, en México, y particularmente en Jalisco, todavía no somos capaces de garantizar como sociedad la integridad física de las personas que entran en contacto con las instancias estatales. En el caso de Jalisco, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos documenta año con año anomalías y graves violaciones en contra de la vida (muerte por uso excesivo de la fuerza, derivado de malos tratos y negligencia en la atención de personas lesionadas detenidas) y de la

integridad física de las personas (incluidos casos de tortura). Asimismo, se ha detectado y documentado la frecuente violación del debido proceso y la mala calidad de los servicios de seguridad ciudadana, así como de procuración e impartición de justicia penal.

**CUADRO 11.25.** Supuestas violaciones más frecuentes en las quejas interpuestas ante la CEDH

Violación a los derechos ambientales	1,876
Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica	1,491
Violación al derecho a la protección de la salud	1,330
Prestación indebida del servicio público	1,287
Ejercicio indebido de la función pública	628
Violación al derecho a la integridad y seguridad personal	566
Detención arbitraria	273
Lesiones	272
Violación de los derechos del niño	236
Amenazas	221
Allanamiento de morada	207

Fuente: Consultada en la página *web* de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, [www.cedhj.org.mx](http://www.cedhj.org.mx)

Por lo que se refiere a las recomendaciones, último recurso de las comisiones de derechos humanos en México, de las 60 emitidas por la CEDH de Jalisco, 22 se dirigieron contra la actuación de servidores públicos en el ámbito de la seguridad y la procuración de justicia. Las recomendaciones ilustran la arbitrariedad y frecuente violación de derechos que ha derivado en la muerte, tortura y mal trato de personas que entran en contacto con los agentes de la autoridad o se encuentran bajo su custodia. Destacan casos de tortura como las recomendaciones 8/2011 y 52/2011, dirigidas al titular de la PGJE, así como la 54/2011, dirigida al titular de la SSP, por una violación de la que derivó la muerte de una persona. Asimismo destaca la recomendación 48/2011 contra el Ayuntamiento de Zapotlanejo, en la que se documenta la muerte de una persona que estaba desarmada y fue lesionada con un arma de fuego por un elemento de la Dirección de Seguridad del municipio.

Llaman la atención una cantidad considerable de recomendaciones contra la actuación arbitraria de policías y otras autoridades municipales

que cometen maltratos, detenciones ilegales, actos de extorsión y allanamientos de morada, entre otros actos. Contra la actuación de los agentes de la PGJE se dirigieron 17 recomendaciones que ilustran, además de los actos de tortura ya referidos, la negación o negligencia en la prestación de servicios, la falta de protección a víctimas y maltratos a detenidos. El titular de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado recibió cuatro recomendaciones por actos de sus agentes.

La situación de los derechos humanos a todo lo largo del sistema penal jalisciense muestra un panorama desalentador. Soplan vientos de reforma que pueden ser una ocasión para mejorar; sin embargo, las iniciativas en este sentido difícilmente vendrán de las propias esferas del poder. La ciudadanía tendrá que participar intensamente en las reformas y acompañar el proceso de instrumentación. No podemos conformarnos con una ciudadanía de baja intensidad, merecemos un sistema penal del que la dignidad de las personas salga ilesa.

## **11. 9. Extravíos de la política criminológica en Jalisco**

En los últimos meses la violencia se ha recrudecido en nuestro país y la percepción ciudadana de inseguridad ha aumentado. La escalada de homicidios relacionados con el crimen organizado y la alta incidencia de delitos, como el secuestro y la extorsión, han calado hondo en la sociedad mexicana y han generado indignación. Jalisco no ha quedado al margen de esta conmoción nacional: 50% de los jaliscienses se sienten inseguros (INEGI, 2011).

Jalisco es una entidad con una incidencia delictiva por debajo de la media nacional; sin embargo, en 2010 y 2011 ha registrado un notable incremento. Los homicidios se han triplicado y los delitos de alto impacto se han incrementado en 50% en el último lustro.

No obstante, una política criminal no puede basarse únicamente en la tendencia de los delitos reportados. Es necesario admitir que la realidad del fenómeno delictivo se integra por un amplio espectro de delitos que no se reportan a la autoridad. Esta porción de delitos no reportados se denomina

*cifra negra* y se estima a través de encuestas de victimización, indicador que en Jalisco ha llegado a niveles inquietantes. De ser una de las entidades en las que más se reportaban los ilícitos, en apenas cinco años, la intención de reportarlos se ha desplomado. De acuerdo con la Envipe del INEGI, apenas se reporta uno de cada diez ilícitos cometidos en la entidad.

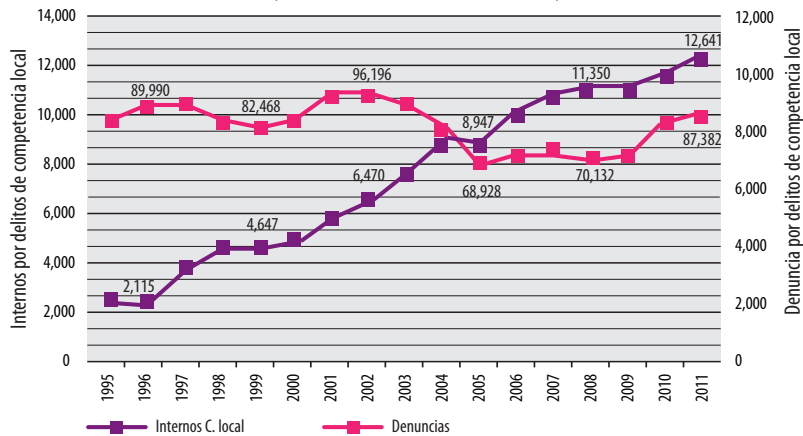
La tendencia legislativa y de política de los últimos lustros concibe a la criminalidad como un fenómeno homogéneo ante el que se proponen soluciones “estándar”. El sistema penal tradicional, de corte inquisitivo, que ha operado en la entidad no toma en cuenta suficientemente los diversos grados de violencia y afectación de las conductas delictivas en el diseño de sus políticas públicas de prevención del delito ni en la persecución penal.

La política criminológica jalisciense reciente se ha centrado en aumentar penas, subsidiar la ineficiencia de las policías y los ministerios públicos, y hacer más severo y desigual el proceso penal. Lo único que ha logrado esta política en Jalisco ha sido cuadruplicar el número de personas en prisión (16,600 actualmente) en sólo diez años, sin que eso implique que los jaliscienses nos sintamos cuatro veces más seguros (véase gráfica 11.3).

Algunos criminólogos subrayan que aproximadamente el 5% de los delincuentes de una sociedad cometen entre 55 y 60% de los delitos graves (hay asaltantes que roban diariamente a seis o más personas; bandas que roban varios vehículos en una noche). De esta forma, una pequeña porción de los delincuentes y una proporción minoritaria de los incidentes delictivos son los que más han contribuido a robarnos la tranquilidad y la seguridad a los jaliscienses. A estos delitos debemos dedicar la mayor parte de los recursos humanos y materiales con los que contamos la sociedad y el estado en Jalisco.

Sin embargo, pese a que se ha duplicado el número de internos, los delitos en general, y particularmente los de mayor impacto, no han decrecido, lo cual evidencia que las autoridades no han centrado sus esfuerzos en ese 5% de los delincuentes que nos han robado la calma.

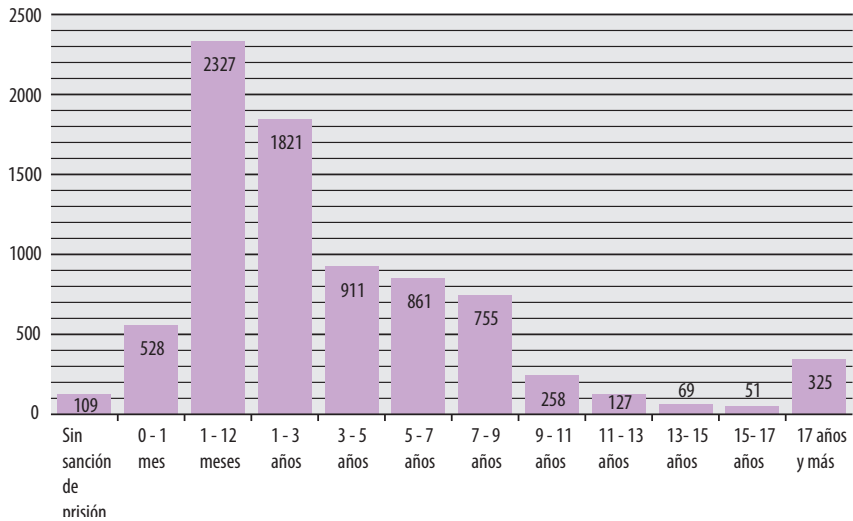
**GRÁFICA 11.7.** Población penitenciaria e incidencia delictiva (ambas de competencia local)



Fuente: SNSP para internos de competencia local, INEGI para denuncias de 1995 a 2010 y SNSP para 2011.

El 59% de los recursos se dedica a los delitos no graves y no violentos; mientras, escatimamos los destinados a prevención, política social y combate a la impunidad de los delitos más graves, y el crimen organizado mantiene casi intacta su capacidad de operación y violencia.

**GRÁFICA 11.18.** Sanciones penales en Jalisco en 2010 (delitos de competencia local)



Fuente: Elaborado con base en las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

Cabe señalar que de cada tres pesos del presupuesto estatal para seguridad, procuración e impartición de justicia y sistema carcelario, uno se destina a la operación de las prisiones de la entidad. Todos los días se destinan 2.3 millones de pesos a la manutención de reclusos (considerando el costo diario por recluso de 140 pesos). En Puente Grande los reclusorios están ocupados al 235% de su capacidad. Sólo 7% de esos reclusos son peligrosos (si no fuera así y con esta saturación, habría varios motines al año). Además, 58% de esos reclusos son procesados, es decir, no han recibido sentencia: aunque la ley los presume inocentes, en la práctica están tras las rejas; 40% de ellos saldrán el día de su sentencia, porque serán absueltos o porque recibirán una sentencia, que se puede cambiar por una multa en dinero o recibiendo un beneficio como la prelibertad. Es decir, podrán salir por ser inocentes o por haber cometido un delito menor, pero para entonces habrán costado al erario, en promedio, 40 mil pesos (ocho mil de averiguación previa, 12 mil de proceso penal y 20 mil de reclusión); entre 15 mil y 50 mil pesos a sus familias (15 mil pesos si tuvo defensor público —el 56% lo tiene— y sólo se incurrió en gastos dentro de la penal; y 35 mil, promedio, de su defensa legal, si tuvo abogado particular). Para entonces tendrá el estigma del exconvicto, le será difícil encontrar trabajo formal, podrá haber adquirido una adicción o enfermedad y habrá hecho vínculos poco edificantes con verdaderos criminales.

## **Necesidad de contar con políticas criminológicas focalizadas**

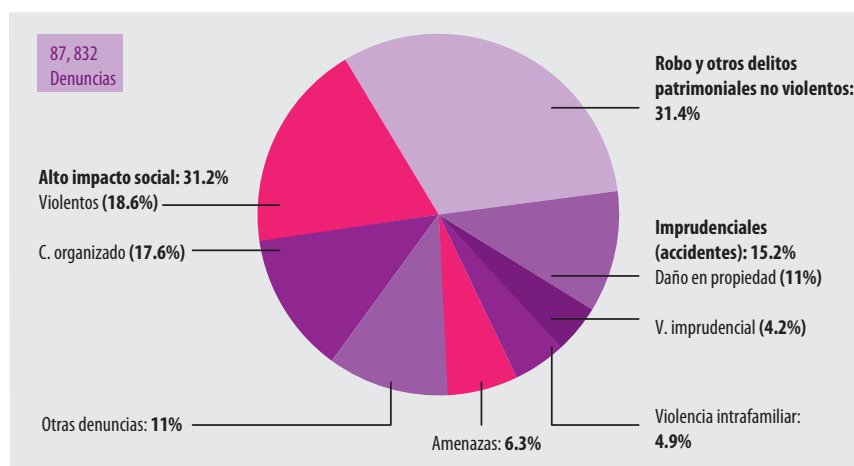
Nuestro planteamiento de análisis y de propuesta es impulsar una “política criminológica focalizada”, partiendo de reconocer la complejidad del fenómeno delictivo que pondere la incidencia delictiva según los niveles de violencia, la lesión y el daño inferido a la víctima y la relevancia para el interés social.

El fenómeno delictivo es muy complejo y se integra con hechos de muy diversa naturaleza y de muy distintos niveles de violencia. Por ello, el desafío de la delincuencia debe conocerse y analizarse en sus diversos segmentos, para emprender diagnósticos particulares, de los que se deriven propuestas y políticas focalizadas, que mejoren la prevención y la efectividad de las políticas de seguridad.

Todos los conflictos penales o delitos deben ser atendidos de acuerdo con sus características específicas. Por ejemplo, no debe abordarse de la misma forma un problema de violencia intrafamiliar que el robo de un vehículo; ni es posible que dediquemos en Jalisco, como lo hacemos, más recursos al procesamiento de accidentes de tránsito que a la investigación del robo de vehículos.

En la gráfica 11.19 se presenta la “radiografía” delictiva denunciada en Jalisco en el ámbito de competencia local. Como se puede apreciar, el 31.2% de estos ilícitos son de los considerados de alto impacto, que consisten en delitos que por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia son los que más lastiman a las personas y contribuyen a una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía (Zepeda, 2010; CIDAC, 2012). En nuestro contexto social y legal estos delitos serían, en competencia estatal: homicidio intencional, secuestro, violación, robo de vehículo, así como los robos violentos a casa habitación, negocio, carga pesada, bancos y a personas (tiene un mayor impacto el robo de 50 pesos con un arma apuntándonos que el robo electrónico de miles de pesos de nuestra cuenta de banco).

**GRÁFICA 11.19.** Incidencia delictiva en Jalisco durante 2011 (competencia local)



Fuente: Elaboración propia con base en la información desagregada del Sistema Nacional de Seguridad Pública para 2011.

Para tener un mapa más completo de la violencia en la entidad deben considerarse las encuestas de victimización, que permiten conocer la cantidad real de delitos cometidos y sus indicadores de violencia. De acuerdo con la Envipe del INEGI, en 2010 habrían ocurrido 1,614,809 delitos en la entidad. En este instrumento no se precisa para cada estado la proporción del total de los delitos cometidos a mano armada. En otros años esta proporción era, de acuerdo con las encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), de 13% en 2007 y 12% en 2008; y subió en 2009 a 17%. En el año 2009, en 30.8% de los delitos a mano armada se agredió a la víctima (no se reportan datos por entidad federativa).

La tendencia ascendente de delitos de alto impacto hace suponer que la proporción de delitos a mano armada en Jalisco durante 2010 se habría incrementado. En los datos de la Envipe se muestra que en poco más de la mitad de los delitos estuvo presente la víctima (853,357 casos) y en 52.4% de tales casos (446,929) la víctima habría recibido alguna agresión física.

Cabe decir que casi uno de cada tres delitos denunciados (31.4%) corresponden a delitos que se han denominado de alta incidencia, como los robos y otros delitos patrimoniales no violentos. Muy significativos (15.2%) son los delitos imprudenciales como homicidios y lesiones no intencionales, así como “daño en propiedad ajena”, derivados en su mayoría de accidentes de tránsito.

Asimismo se registran 6.3% de amenazas y 4.9% de casos de violencia intrafamiliar. El 11% restante se refiere a delitos menores vinculados a conflictos entre familiares, vecinos, acreedores y deudores; patrones y trabajadores o contrapartes legales en algún proceso judicial, como amenazas, injurias, golpes leves, violación de depósito, falsedad de declaración. También en esta categoría se incorporan meras declaraciones sobre hechos no delictivos (consignaciones de hecho para dar constancia de una situación o servir de antecedente en algún proceso legal posterior) y otros delitos no violentos.

Toda violación a las normas básicas de convivencia debe ser prevenida y combatida por la sociedad, y los conflictos sociales que están atrás de cada reporte deben ser canalizados y, en la medida de lo posible, resueltos por vías institucionales. Esta clasificación de los delitos es muy útil porque destaca la necesidad de que cada tipo de conflicto social, por su propia naturaleza (incipiente o desbordado; violento o no intencional),



requiere medidas de prevención y atención específicas. En la actualidad nuestro sistema legal ofrece mecanismos formales de atención de estos conflictos muy rígidos, con pocas variantes, y muy costosos tanto para las personas involucradas como para el Estado y en general para la sociedad.

Este cambio de paradigma implica una agenda de transformación de cada uno de los eslabones del sistema penal jalisciense y ejes transversales de política criminológica. Se puede apreciar un listado muy general de esta agenda en el cuadro 11.26.

**CUADRO 11.26.** Cambio de paradigma y temas transversales de la política criminológica: protección de la víctima, respeto a los derechos humanos y atención adecuada y proporcionada de los conflictos sociales

Política legislativa y criminal	Policía	Procuración de justicia penal	Impartición de justicia penal	Sistema carcelario y administración de sanciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más seguridad.</li> <li>• Mejor justicia penal.</li> <li>• Respeto a derechos humanos.</li> <li>• Mejor respuesta de las autoridades.</li> <li>• Más legitimidad al sistema.</li> <li>• Justicia accesible a las víctimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas atribuciones.</li> <li>• Nuevas capacidades y perfiles.</li> <li>• Rendición de cuentas.</li> <li>• Profesionalización.</li> <li>• Carrera policial sólida, policías.</li> <li>• Incentivos a permanencia.</li> <li>• Ombudsman del policía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acotar el alcance procesal de la averiguación previa.</li> <li>• Garantizar la asesoría legal profesional de víctimas e inculpados.</li> <li>• Simplificación y transparencia en procedimientos.</li> <li>• Reorientar recursos.</li> <li>• Establecer y regular criterios de oportunidad.</li> <li>• Autonomía y profesionalización de áreas periciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restaurar sistema acusatorio.</li> <li>• Suprimir la prueba tasada.</li> <li>• Establecimiento del juicio oral.</li> <li>• Salidas alternas al juicio oral.</li> <li>• Fortalecer la independencia y la carrera judicial.</li> <li>• Crear jueces de garantías.</li> <li>• Garantizar la adecuada defensa de las víctimas y los procesados.</li> <li>• Crear juez de ejecución de sentencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descongestionar los centros penitenciarios, racionalizando la aplicación de la sanción de prisión y el uso de la prisión preventiva.</li> <li>• Readaptación a través de la educación y el trabajo.</li> <li>• Adecuado seguimiento pospenitenciario.</li> <li>• Seguimiento a las sanciones alternativas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Se requiere desarrollar el potencial de la policía fortaleciendo su capacitación, profesionalización y especialización en los diversos segmentos de los servicios policiacos que aquí se bosquejan, para convertir a la policía en un actor profesional y confiable, que en la atención cotidiana a la ciudadanía y en los casos de conflictividad incipiente, brinde proximidad y sea un accesible y eficaz primer rostro del Estado frente a la ciudadanía; que pueda desplegar un alto potencial preventivo, así como de resguardo de escena del crimen y atención a víctimas de los casos más frecuentes; y que realice inteligencia policial para anticiparse y combatir al crimen organizado.

También se requieren instancias de tratamiento y resolución de conflictos, con personal profesional, capacitado y que cuenten con procedimientos flexibles para conciliar y atajar pequeñas disputas; mecanismos simples y eficientes para aplicar la ley a los delitos de alta incidencia; una procuración de justicia especializada y eficiente capaz de cumplir sus mandatos constitucionales de investigar científicamente los posibles delitos reportados y, en su caso, perseguir a los responsables y comprobar su responsabilidad.

Es urgente contar con poderes judiciales independientes que velen por el interés social al controlar y verificar que la persecución de los delitos se apegue a la ley, y que se respete el debido proceso; un poder judicial que proteja los derechos fundamentales de las personas que intervengan en el proceso penal. También es imprescindible plantear como sociedad la naturaleza y los alcances de las sanciones penales y que logremos que las prisiones dejen de ser bodegas humanas y universidades del crimen, para convertirse en instancias de tratamiento, readaptación y reinserción social.

## Delitos menores

El primer cuestionamiento aquí es: ¿debemos mantener estas figuras en los códigos penales y disponer para ellos de un proceso judicial?, y el segundo, ¿qué requieren más vecinos y familiares confrontados: un mediador, un terapeuta que dé seguimiento a un tratamiento, o una sala llena de abogados determinando cuál vecino o qué miembro de la familia es delincuente? En la actualidad, la PGJE recibe miles de casos con estos problemas incipientes, que en algunas ocasiones tienen un potencial de escalar hacia conductas más violentas. Suelen permanecer en los archivos indefinidamente, a no ser que meses o años después los vecinos o las familias regresen con un lesionado o un cadáver.

Aquí no hacen falta ministerios públicos, policías ministeriales ni jueces, lo que se requiere es dar atribuciones, mejorar y fortalecer la justicia cívica, crear y capacitar una policía de proximidad y desarrollar los centros de mediación municipales; ya en el ámbito penal, se deben desarrollar los mecanismos alternativos de resolución de controversias en materia penal cuando, de acuerdo con la legislación respectiva, se

trate de casos no violentos y conflictos incipientes. Son inversiones que evitan conflictos mayores y la erosión de los valores comunitarios y el capital social.

Por ejemplo, en lo que se refiere a daño en propiedad ajena (9,558 denuncias en 2011), se podrían reducir en más de un 75% con programas sencillos que aborden la causa de la criminalización de daños materiales en accidentes de tránsito: la falta de seguros de daños contra terceros. En el Distrito Federal se adoptó una medida que sería muy provechosa en nuestro medio: al monto de los derechos por refrendo de placas de circulación de vehículos se le hizo un cargo de 800 pesos por concepto de un seguro básico por daños contra terceros. Si al momento de realizar el pago, el contribuyente exhibe una póliza de seguro contra daños a terceros vigente que ampara a dicho vehículo, el cargo se anula. De esta forma se logró que la gran mayoría de los automóviles circularan protegidos y no se tuviera que criminalizar hechos de tránsito para recuperar los costos de los accidentes. Esto redujo significativamente la carga de trabajo en la procuraduría de justicia capitalina.<sup>15</sup>

**CUADRO 11.27.** Delitos menores: descriminalizar y flexibilizar su atención privilegiando la justicia restaurativa

Política legislativa y criminal	Policía	Procuración de justicia penal	Impartición de justicia penal	Sistema carcelario y administración de sanciones
<ul style="list-style-type: none"><li>• Descriminalizar algunas conductas.</li><li>• Justicia cívica.</li><li>• Procuración social.</li><li>• Mediación, conciliación y atención social de pequeños conflictos, y seguimiento de acuerdos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Policía capacitada en acciones de proximidad.</li><li>• Seguimiento de acuerdos.</li><li>• Apoyo a la ciudadanía</li><li>• Participación ciudadana.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Salidas alternativas y criterios de oportunidad en los casos que permanezcan en el ámbito penal.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Salidas alternativas, juicio oral.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Seguimiento de la autoridad correspondiente a tratamientos, sanciones o acuerdos.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>15</sup> Hace un par de años en el Distrito Federal se despenalizaron los accidentes de tránsito, siempre que no hubiera muertes, lesionados o se registrara que uno de los conductores se encontraba bajo el efecto de bebidas alcohólicas o enervantes.

## Delitos de alta incidencia

Este es el segmento del fenómeno delictivo en el que se da el uso más ineficiente de los recursos. Es desalentador ver un expediente penal de 800 páginas que termina con la categórica sentencia: “... se le condena por el delito de robo simple a tres meses de prisión que se conmutan por la multa de 827 pesos y se le absuelve de la reparación del daño por no haber sido acreditada”. ¿Es racional dedicar 18 horas hombre de las procuradurías, y otro tanto en los juzgados penales, tomando declaraciones, citando testigos, obteniendo pruebas documentales y peritajes, pagando honorarios a abogados para llegar a esta sentencia, un proceso de siete meses de duración que ahuyentó a la víctima, quien ya no regresó a presentar las facturas que acreditaran su pérdida?

Además de ineficaz, la forma de enfrentar los delitos no violentos de mediano impacto social se ha hecho despiadada. Las autoridades, presionadas por la opinión pública y los medios de comunicación, han optado por la pirotecnia legislativa: se han incrementado las sanciones para los delitos; se ha reducido la posibilidad de que los procesados obtengan su libertad bajo caución, aumentando así los catálogos de delitos graves. Las policías y procuradurías se han impuesto y divulgado metas y cuotas de captura y consignación. El resultado es el segundo sistema penitenciario estatal más saturado del país y una de las mayores tasas de presos sin condena.

No es que se proponga que estos delitos no sean perseguidos. Por el contrario, deben enfrentarse para evitar la impunidad; pero puede atajarse en menos tiempo y a un menor costo (como diría comúnmente un tratadista de la materia: “¿Por qué darle un proceso Cadillac a un caso bicicleta?”). ¿No valdría la pena establecer atajos entre la consignación y una multa? Considerando que no sean delitos violentos, se pueden diseñar, cuidando las garantías fundamentales de procesados y víctimas, salidas alternas, como breves audiencias ante conciliadores o jueces de paz; suspensión del procedimiento a prueba (que en estados con reforma ha sido un mecanismo muy efectivo); y procedimientos abreviados, en los que se pacten acuerdos que indemnicen a la víctima, se impongan multas, sanciones de servicio comunitario, tratamientos toxicológicos, terapias familiares o psicológicas o sanciones reducidas (a las que actualmente se suele llegar después de prolongados procesos).

Si bien estos esquemas exigen un departamento de servicio social y de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y de las condiciones de la suspensión, se podría tener un enorme ahorro en recursos que podrían reorientarse hacia infraestructura y la operación de los trabajos sustantivos de investigación criminal, dictámenes periciales e impartición de justicia. La adopción del juicio oral, acompañado de las medidas de descongestión y profesionalización de la justicia, sería fundamental para mejorar la legitimidad, calidad y transparencia de nuestro sistema penal.

**CUADRO 11.28.** Delitos más frecuentes (de alta incidencia): manejo de información para prevenir eficazmente y simplificación de procedimientos y uso racional de recursos en su atención, investigación, procesamiento y sanción

Política legislativa y criminal	Policia	Procuración de justicia penal	Impartición de justicia penal	Sistema carcelario y administración de sanciones
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sanciones y medidas cautelares alternativas a la prisión.</li><li>• Simplificación de procedimientos.</li><li>• Garantizar asesoría legal.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Policía capacitada en acciones de proximidad.</li><li>• Seguimiento de acuerdos.</li><li>• Apoyo a la ciudadanía</li><li>• Participación ciudadana.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Salidas alternas y criterios de oportunidad.</li><li>• Atención, asesoría y reparación a víctimas.</li><li>• Atención adecuada y oportuna.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Salidas alternativas.</li><li>• Juicio oral.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prisión excepcional</li><li>• Seguimiento postpenitenciario.</li><li>• Seguimiento a sanciones distintas de la prisión.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

### Delitos de alto impacto social

Si se descriminalizan figuras de delincuencia menor y se simplificaran los procedimientos que se aplican a la delincuencia de menor impacto social, se liberarían muchos recursos que se podrían dedicar a desarrollar labores de inteligencia policial que se anticipen a las acciones del crimen organizado, tales como fortalecer grupos de elite para el combate a delitos específicos y para intervenir en situaciones de crisis (como casos con rehenes); así como para dar profesional y esmerada atención a la investigación y comprobación de los delitos que más ofenden y preocupan a la sociedad, evitando que queden impunes por omisiones o deficiencias de las autoridades. Asimismo, ayudaría la implementación de mecanismos como unidades de investigación criminal en la que participen autoridades federales y locales para intercambiar información de inteli-

gencia y capacidad de despliegue territorial y la creación las unidades de investigación patrimonial, entre otras buenas prácticas documentadas en estudios comparados.

**CUADRO 11.29. Objetivos y medidas para combatir los delitos de alto impacto social: inteligencia policial; investigación científica; respeto a derechos humanos, y atención legal profesional**

Crimen organizado				
Política legislativa y criminal	Policia	Procuración de justicia penal	Impartición de justicia penal	Sistema carcelario y administración de sanciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>Analizar el alcance y la eficacia de protección de testigos, agentes encubiertos, etcétera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inteligencia policial.</li> <li>Capacidad de reacción inmediata.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencias especializadas con carga de trabajo acotada.</li> <li>Investigación profesional.</li> <li>Agencias auxiliares.</li> <li>Protección de servidores públicos.</li> <li>Cuerpos policíacos de elite para operativos y cumplimiento de órdenes judiciales.</li> <li>Respeto a derechos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Juzgados especializados con carga de trabajo acotada.</li> <li>Juicio oral.</li> <li>Salidas alternas.</li> <li>Protección a víctimas y testigos durante el proceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la calidad de los reclusorios de máxima seguridad.</li> <li>Establecer criterios y programas de seguimiento de readaptación.</li> <li>Dar seguimiento pospenitenciario.</li> </ul>
Delitos violentos (homicidios intencionales, violaciones)				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las medidas de descongestión en los otros tipos de delitos deben liberar recursos para fortalecer la investigación y persecución de estos delitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resguardo profesional de la escena del crimen.</li> <li>Pesquisas preliminares para la investigación.</li> <li>Capacidad de reacción inmediata.</li> <li>Intervención en crisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencias especializadas.</li> <li>Recursos para investigación profesional.</li> <li>Grupos policíacos especiales para operativos y cumplimiento de órdenes judiciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Juzgados especializados con carga de trabajo acotada.</li> <li>Juicio oral.</li> <li>Salidas alternas.</li> <li>Protección a víctimas y testigos durante el proceso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar reclusorios de máxima seguridad.</li> <li>Seguimiento de readaptación.</li> <li>Seguimiento pospenitenciario.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

El diseño y la implementación de las políticas de seguridad para cada una de estas categorías debe emprenderse en un contexto de fortalecimiento institucional que implique, entre otras, estas líneas de acción:

- Fundarse en un nuevo paradigma de seguridad humana y reorientación del sistema penal.
- Consideración particular de los derechos de las víctimas del delito y del acceso a la seguridad y la justicia.

- Desarrollo y énfasis en las políticas preventivas.
- Reorientación de políticas públicas, adopción de mejores prácticas, indicadores de línea de base y de seguimiento y planeación estratégica.
- Diseño organizacional y reingeniería de procesos.
- Gestión estratégica.
- Desarrollo normativo.
- Servicio civil de carrera y profesionalización del sistema.
- Infraestructura, equipamiento y tecnologías de la información.

## **11. 10. Prospectiva 2012-2032 y desafíos para la implementación del sistema acusatorio y adversarial**

Un desafío fundamental en el corto plazo es adoptar el paradigma de la seguridad humana y el enfoque integral, con temas transversales en los diversos ámbitos del sistema, así como el diseño y la implementación de políticas criminológicas focalizadas. Un instrumento fundamental sería la creación de un gabinete de seguridad humana y que se considerara este aspecto al diseñar las políticas de promoción económica, desarrollo de infraestructura, política social, desarrollo y planeación urbana y metropolitana. Además de las secretarías de Gobierno, de Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia y la Procuraduría Social, es fundamental la participación de las áreas de protección civil, prevención de las adicciones y de accidentes, entre otras dependencias.

Cabe señalar que se deben realizar encuestas de victimización anuales con muestras representativas de las diversas regiones del estado; deben actualizarse los mapas delincuenciales y de riesgo, instrumentarse políticas generales de prevención e intervenciones específicas y focalizadas para población particularmente vulnerable a ciertos delitos. Se deben atender con diagnósticos, propuestas y programas específicos las tres principales inquietudes que los jaliscienses manifiestan en las encuestas, respecto de sus comunidades: pandillas, narcomenudeo y delitos patrimoniales.

Se deben tomar providencias para los más de nueve mil casos anuales de detenciones relacionadas con narcomenudeo, delito en cuyo combate,

de acuerdo con la Constitución (por reciente reforma), deben concurrir las autoridades federales y locales.

La creciente presencia y las manifestaciones de grupos del crimen organizado en Jalisco y la cauda de violencia e incidencia delictiva que les acompaña son un desafío a corto plazo que se debe abordar, comenzando con apuntalar la fortaleza institucional para hacerles frente. Deben fortalecerse las áreas de inteligencia policial articulada con una unidad de investigación patrimonial que pueda detectar transacciones registrales vinculadas con acciones criminales y de enriquecimiento ilícito, que no pasan por el sistema financiero.

Deben crearse unidades mixtas (personal federal y equipos locales) de investigación criminal para los delitos de alto impacto, vinculados al crimen organizado, con el equipamiento y desarrollo tecnológico adecuado.

Se debe consolidar la profesionalización de la policía y establecer incentivos de largo plazo para la permanencia de los buenos agentes policiacos. Deben brindárseles garantías de protección a los agentes de la ley que investiguen y persigan los delitos de alto impacto; debe combatirse la impunidad.

Antes de 2016 deberá instrumentarse en la entidad la reforma por la que se implemente el modelo acusatorio y adversarial en materia penal, que implicará la transformación de todas las organizaciones del sistema de seguridad y justicia penal de la entidad. La demanda presupuestal será intensa y debe ser planeada minuciosamente para distribuir su impacto a lo largo del tiempo de transición y en las diversas regiones del estado. Debe dárseles seguimiento a las acciones y recursos programados en el Plan Integral para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal del Estado de Jalisco, así como adoptar las mejores prácticas documentadas en dicho plan, para la mejor instrumentación del modelo. Una posible reducción en el gasto del sistema de justicia penal que puede disminuir el fuerte impacto presupuestal de la reforma es la despresurización del sistema penitenciario estatal derivado de la aplicación de políticas focalizadas, así como de la propia implementación de la reforma (documentado en estados que han implementado el nuevo sistema); asimismo, el programa de construcción de centros penitenciarios federales podría reducir hasta en 20% la población penitenciaria del sistema estatal.



Por lo que se refiere a la profesión jurídica, los litigantes y operadores jurídicos del sistema, se ha dicho que son “producto y causa de sus males”; sin embargo, su transformación y participación activa son condición necesaria para el éxito de la reforma (Pásara, 2004: 544). Los recursos humanos que interactúan en el sistema penal son uno de los temas más preocupantes de los diagnósticos, y las prácticas profesionales y metodología de trabajo (basada hasta ahora en la producción del expediente escrito) arraigadas entre los litigantes y operadores son una de las mayores debilidades de las organizaciones del sistema penal mexicano rumbo al proceso de instrumentación (SCJN, 2008: 94 y ss.).

Lograr los principales objetivos de la reforma penal mexicana dependerá en buena medida de involucrar activamente al gremio jurídico en el proceso de reforma y el desarrollo legal de los preceptos constitucionales, transformar la enseñanza y el desarrollo de habilidades de los futuros abogados, aumentar la calidad profesional de litigantes y operadores del sistema (mejorar la formación profesional; la actualización, certificación y colegiación marcan toda una agenda de transformaciones) y el desarrollo de indicadores objetivos de desempeño profesional. En Jalisco, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey ya cuentan con salas de juicios orales para la práctica de sus estudiantes y, lo mismo que la Universidad de Guadalajara, han incorporado en sus programas docentes la materia de litigación oral en materia penal. También en el ITESO se impulsa la enseñanza del derecho a través del sistema de casos.<sup>16</sup>

Son monumentales los desafíos que se avecinan, pero la fortaleza institucional y la capacidad instalada del sistema penal pueden responder, si se comienzan de inmediato las transformaciones para revertir el deterioro en la capacidad de respuesta y se emprenden las políticas acertadas para la reorientación de recursos del sistema penal jalisciense para mejorar la eficacia en la prevención, combate, investigación y persecución de los delitos de alto impacto y mejorar la eficiencia en la prevención, atención y resolución de los diversos tipos de delitos de menor impacto social.

<sup>16</sup> También en la formación de los abogados debe considerarse, ya sea a nivel licenciatura o en especialidades, el desarrollo de competencias en los ámbitos específicos de las políticas criminológicas focalizadas que se proponen aquí; por ejemplo, delincuencia organizada, política criminológica, técnicas y métodos de justicia alternativa, así como el desarrollo de conocimiento y doctrina sobre el redimensionamiento jurisprudencial que ha hecho la Suprema Corte del fuero militar.

## Bibliografía

- BARATTA, A. (2004). Principios de derecho penal mínimo. En Baratta, A. (comp.), *Criminología y sistema penal* (compilación *in memoriam*). Buenos Aires: Editorial B de F.
- CARRANZA, E. (2001). Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles. En Carranza, E. (coord.), *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*. México: Editorial Siglo XXI, 11-47.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO, A.C (CIDAC) (2012). *8 delitos primero*. México: CIDAC.
- DÍAZ ARANDA, E. (2003). *Derecho penal. Parte general*. México: Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México.
- GARCÍA RAMÍREZ, S. (2000). El sistema penal. En *Estudios Jurídicos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 477-500. Publicado originalmente en *Criminalia*, 62 (3) 169-193.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI) (2011). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2010*. México: INEGI.
- MARTÍNEZ BASTIDA, E. (2007). *Política criminológica*. México: Editorial Porrúa.
- MORENO HERNÁNDEZ, M. (2005). La política criminal legislativa. En Moreno Hernández, M., *Orientaciones de la política criminal legislativa*. México: Inacipe, ELD, Cepolcrim, 131-167.
- PÁSARA, L. (2004). Lecciones ¿aprendidas o por aprender? En Pásara, L. (coord.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 515-570.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2008). *El sistema penal acusatorio en México: Estudio sobre su implementación en el poder judicial de la federación*. México: SCJN.
- ZAFFARONI, E.R. (1969). *Sociología procesal penal*. Colección Gabriel Botas. México: Ediciones Botas.
- ZEPEDA LECUONA, G.R. (2002). Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana. *Criminalia*, 68 (3), 209-228.

- \_\_\_\_\_ (2004). *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. México: FCE, CIDAC.
- \_\_\_\_\_ (2008). La investigación de los delitos y la subversión de los principios del sistema penal en México. En Alvarado, A. (ed.), *La reforma de la justicia en México*. México: Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México, 125-152.
- \_\_\_\_\_ (2010). Manejo diferenciado de conflictos y nueva gestión en la seguridad pública. En Arellano Trejo, E. y Alvarado, A. (eds.), *Políticas de seguridad pública*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 141-160.

## Coordinadores

### **Raúl Padilla López**

Fundador y presidente de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL), así como de la Feria del Libro en Español de Los Ángeles (LéaLA). Preside el Patronato del Festival Internacional de Cine de Guadalajara, es coordinador general de la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar, presidente de la Fundación Universidad de Guadalajara, así como de la University of Guadalajara Foundation en Estados Unidos.

Licenciado en historia por la Universidad de Guadalajara, ha realizado estudios de especialización en la Universidad de Washington, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Texas y la Universidad de Boston, entre otras.

Fue rector de la Universidad de Guadalajara y es autor de diversos ensayos y artículos sobre temas educativos, políticos y culturales, publicados en diferentes medios editoriales del país. Siendo diputado en el Congreso de Jalisco, impulsó para su aprobación la Ley de Fomento a la Cultura y la Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco.

Miembro de la Academia de Ciencia Política, ha sido reconocido por la Coalición Latina por su labor a favor de la relación binacional México-Estados Unidos; y recibió la Encomienda de la Orden de Isabel la Católica, otorgada por el Rey de España, por el fortalecimiento de las relaciones de amistad y cooperación entre México y España. Recibió, como reconocimiento a su labor cultural, la Cruz de Sant Jordi, otorgada por el Gobierno de Cataluña en 2006, y la condecoración de Caballero de la Orden de la Legión de Honor de Francia en 2012.

### **Irma Leticia Leal Moya**

Es doctora en derecho por la Universidad de Wisconsin-Madison y cursó la maestría en la Universidad de Georgia, ambas de Estados Unidos. Egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara y profesor-investigador titular C de la misma casa de estudios. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

Fungió como coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría Presidencial de Seguridad Nacional en la Presidencia de la República. Fue directora para Centroamérica en la Subsecretaría para América

Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores, donde también se desempeñó como asesora especial en la facilitación mexicana para el diálogo entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional, y directora de Coordinación y Seguimiento de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos.

Actualmente es directora del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara. Es autora de diversas publicaciones y miembro distinguido de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho.

### **Adrián Acosta Silva**

Licenciado en sociología por la Universidad de Guadalajara; maestro en ciencias sociales y doctor en investigación en ciencias sociales con especialización en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Es profesor investigador titular C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones en Gobierno y Políticas Públicas, perteneciente al Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara (UDEG); miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II, del consejo editorial de la revista *Nexos* y del Comité de Publicaciones de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

En 1994 fue ganador del Premio Carlos Pereyra, otorgado por la Fundación Nexos, por su ensayo “Imágenes de un tiempo líquido: los límites de la liberalización política en México”; también fue ganador del Premio Andrés Bello 2009, otorgado por la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) a la mejor investigación sobre la educación superior realizada en América Latina y el Caribe durante el periodo 2008-2009.

Entre 2004 y 2011 fue jefe del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA, y de 2011 a 2013 fue coordinador académico del proyecto *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*.

Es autor de cuatro libros, y coordinador y coautor de otros cinco. Ha publicado numerosos artículos y ensayos relacionados con sus líneas de investigación en diversas revistas nacionales e internacionales. Su libro más reciente es *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (2ª. edición, ANUIES/UDUAL, México, 2010).

## **Autores**

### **Marcos Pablo Moloeznik Gruer**

Doctor en derecho por la Universidad de Alcalá, España. Es profesor investigador titular C del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la UdeG. Es miembro de SNI nivel II y difusor del Derecho Internacional Humanitario en el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Ha sido profesor huésped de la Universität zu Köln y la Frei Universität Berlin, en Alemania; de la Universidad de Buenos Aires, El Salvador y Nacional de Rosario, en Argentina; de la Universidad de Alcalá, en España; de la Universidad de Miami y del Colegio Interamericano de Defensa, en Estados Unidos; de la Universiteit Leiden, en los Países Bajos, y de la Uniwersytet Warszawski, en Polonia.

Sus más recientes contribuciones se centran en el proceso de militarización de la seguridad pública en México, en la seguridad como política pública y en la seguridad y los derechos humanos en el estado de Jalisco.

### **Guillermo Raúl Zepeda Lecuona**

Abogado por la UdeG, maestro en políticas públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en derecho, con especialidad en sociología jurídica, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Se ha especializado en los temas de desarrollo institucional, reforma judicial, seguridad ciudadana y justicia penal. Entre 2005 y 2009 coordinó la Red de Investigaciones sobre Reformas Penales Comparadas. Es miembro correspondiente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.







# JALISCO A FUTURO

2012-2032 Construyendo el porvenir

## **Coordinación editorial del proyecto**

Edgardo Flavio López Martínez

Sayri Karp Mitastein

## **Corrección**

David Rodríguez Álvarez

Sandra Elizabeth Hernández Zamora

## **Diseño editorial, forros, formación y cuidado tipográfico**

Edgardo Flavio López Martínez

José María Sánchez López

Luis Alonso González Carranza

Virginia Ramírez Moreno

Bernardo Antonio Castillo Cortés

Gustavo Alonso Ortega López

## **Ilustraciones y gráficos**

Gustavo Alonso Ortega López

Luis Alonso González Carranza

*Tomo 6. Seguridad pública y justicia*

se terminó de editar en abril de 2013

en las oficinas de la Editorial Universitaria,

José Bonifacio Andrada 2679,

44657, Guadalajara, Jalisco.

La edición consta de 1,000 ejemplares.

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas  
Warnock Pro de Robert Slimbach y Soho de Sebastian Lester.