11. Consideraciones finales y prospectiva

La finalidad del Estado es proteger y asegurar la vida y propiedades de las personas mediante la generación de condiciones que permitan al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su integridad, patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados [192/] están exentos de todo peligro, daño o riesgo. [193/] Asimismo, en caso de que ocurra lo contrario, que los derechos de las personas sean vulnerados, éstas deben tener la certeza de que el Estado, por medio del cumplimiento de las leyes que regulan la convivencia de la comunidad y el actuar de las autoridades que integran a su gobierno, las protegerán y buscarán restituir sus derechos, reparar el daño e imponer sanciones a los transgresores.

El medio por el cual el Estado materializa la seguridad [194/] a los ciudadanos ante posibles agravios por parte de otros individuos, es la seguridad pública, cuyo objeto es "salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos". [195/] Además de ser la función sustantiva del Estado, la seguridad pública es un derecho humano, cuya realización es forzosa para que las personas tengan la oportunidad de ejercer el resto de sus derechos y disfrutar de otros valores que son indispensables para su desarrollo individual y en comunidad.

El Estado mexicano hace explícito el reconocimiento de su obligación en materia de seguridad pública en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ya que en él se establece que es "(...) una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia." [196/] Sin embargo, la garantía de seguridad pública es endeble, ya que en los últimos lustros se ha suscitado un

---

192/ Ejemplos de bienes jurídicos tutelados, además de la vida y el patrimonio, están la libertad, la salud, la privacidad, el honor, entre otros. Díaz Arana, Enrique, **Lecciones de derecho penal para el nuevo sistema de justicia en México,** Serie: memorias, Núm. 12, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014, p.28, en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3805/7.pdf, consultada el 19 de marzo de 2019.

193/ González Fernández, José Antonio, La seguridad pública en México, en **Los Desafíos de la Seguridad Pública en México,** México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Universidad Iberoamericana, PGR, 2002, pp. 125-135, en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/1.pdf , consultada el 19 de marzo de 2019.

194/ El concepto de seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *"se"* que quiere decir sin y *"cura"*, que se refiere al cuidado o procuración, lo anterior significa entones "sin temor", "despreocupado" o "sin temor a preocuparse", en **La seguridad pública como un derecho humano,** Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, México, 2012, p. 8, en http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/difus/ensayo/Sen.pdf, consultada el 22 de marzo de 2019.

195/ **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,** Diario Oficial, 2 de enero de 2009. Artículo 2, última modificación el 17 de junio de 2016.

196/ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** Diario Oficial, 5 de febrero de 1917. Artículo 21, última modificación el 26 de marzo de 2019.

incremento de la inseguridad, caracterizada por un sostenido aumento en el número de delitos y una mayor violencia en su ejecución.

Es incuestionable que la delincuencia, entendida como "(...) un fenómeno social, multicausal y multifactorial, el cual se expresa mediante una conducta que quebranta un orden social o legal determinado, es decir, un delito para obtener, principalmente, un beneficio económico, gratificación sexual o poder", [197/] y la violencia, definida como "El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. (...)", [198/] afectan seriamente el disfrute de los derechos y la dignidad de las personas, ya que no se sienten seguros. En el caso de nuestro país, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, [199/] el 64.5% de la población de 18 años y más considera a la inseguridad y la delincuencia como su principal preocupación, por encima de temas como el aumento de precios, el desempleo, la corrupción y la pobreza, entre otros. Esta situación se agrava si se tienen en cuenta los altos niveles de victimización: en 2012 se estimaron 21.6 millones de víctimas y 24.7 millones en 2018, lo que significó un incremento del 14.4% (3.1 millones de víctimas); asimismo, en 2012 se estimaron 27.8 millones de delitos y 33.0 millones en 2018, lo que significó un incremento del 18.7% (5.2 millones de delitos).

Entre los principales delitos que afectan a los mexicanos se encuentran el asalto en la calle y en el transporte público, fraude, robo a casa habitación y de auto, además, es particularmente alarmante el incremento de los delitos de alto impacto, los cuales corresponden a homicidio doloso, la extorsión y el secuestro, ya que en 10 años su tasa de incidencia nacional se incrementó en 71.2%, al pasar de 17 delitos de alto impacto por cada 100,000 habitantes en 2008 a 29.1 por cada 100,000 habitantes en 2018. [200/]

Los datos antes expuestos corresponden a estimaciones o aproximaciones basadas en las denuncias; sin embargo, de 2012 a 2017, el número de delitos denunciados no alcanzó ni el 10.0% del total

---

197/ **Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018,** Diario Oficial, 30 de abril de 2014.

198/ Artículo 4, fracción XI, de la **Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia,** Diario Oficial, 24 de enero de 2012.

199/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), **Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, principales resultados,** en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf, consultada el 15 de octubre de 2019.

200/ Datos del SESNSP sobre incidencia delictiva, en https://drive.google.com/file/d/1KTq1xVUfnVb k9RbmW4oMNiGKR0SBweL/view, https://drive.google.com/file/d/1W2zKUk6MACkPi7qZqSnPPpWfTuYn83kj/view y https://drive.google.com/file/d/1qQKoHQgBx yuezKM-TrPO3ZWHdRb1kfY_/view, consultadas el 30 de abril de 2019.

de los que se cometieron en el país, lo que evidencia la prevalencia de la cifra negra como una constante para determinar la dimensión de la inseguridad pública. Asimismo, ésta refleja otra de las problemáticas asociadas con la política de seguridad: las personas carecen de razones para denunciar delitos ante las autoridades, entre las que destacan la pérdida de tiempo, desconfianza, trámites largos y difíciles, actitud hostil de los servidores públicos y miedo a ser víctima de extorsión.

Es así como, en términos generales, el incremento de la inseguridad; el deterioro de la percepción ciudadana sobre su seguridad; la ausencia de información confiable y suficiente sobre este fenómeno, y la falta de confianza de la ciudadanía en sus autoridades, conforman el panorama actual que el gobierno mexicano debe enfrentar por medio de la política de seguridad pública.

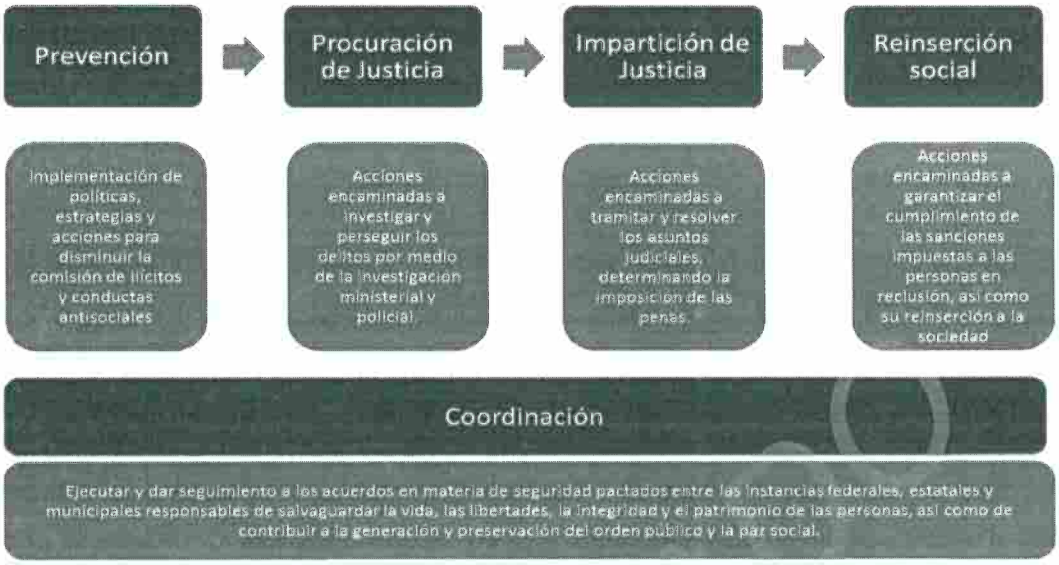
Para cumplir con su función de seguridad pública y hacer frente a la problemática descrita, obedeciendo al proceso social del país y a los cambios en el contexto internacional que hicieron evidente la necesidad de adoptar un enfoque de inteligencia para prevenir la comisión de delitos antes que perseguirlos, así como de instrumentar sistemas que garantizaran una coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno, [201/] en 2008 se reformó el artículo 21 de la CPEUM, señalando que "la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas (...)", lo cual muestra la intención y esfuerzo que el Estado mexicano tuvo por consolidar los enfoques sistémico y federalista de la seguridad pública, mediante la creación de los instrumentos jurídicos necesarios para fortalecer la coordinación intergubernamental. Relacionada con esta reforma, también en 2008, en el marco normativo penitenciario, se modificó el artículo 18 constitucional, con lo cual se cambió la denominación de "readaptación social" por la de "reinserción social", con el objetivo de procurar que los reclusos no vuelvan a delinquir." [202/]

Con base en lo anterior, se determinó que la política de seguridad pública comprende cinco componentes que integran el proceso siguiente:

201/ Comisión de Seguridad Pública de la H. Cámara de Diputados, **Dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,** México, 4 de diciembre de 2008.

202/ **Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** 12 de diciembre de 2007, Proceso Legislativo, p. 22.

COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA



FUENTE: Auditoría Superior de la Federación, **Evaluación de la Política Pública de Seguridad Pública**, Cuenta Pública 2013, México, primera edición de julio de 2016, p. 8.

Si bien la atención eficaz y eficiente de la inseguridad pública exige una adecuada articulación e instrumentación de los cinco componentes que integran la política, ya que por sí mismo ninguno es capaz de reducir significativamente la incidencia delictiva, la prevención del delito es el único que tiene un carácter proactivo, ya que se enfoca directamente en evitar la comisión de delitos, en tanto que los otros cuatro son predominantemente reactivos, toda vez que se centran en actividades ligadas a la presunción de un delito o que se suceden luego de que éste ha sido comprobado, por lo que la actuación de las autoridades se presenta cuando el riesgo se ha materializado y no es posible evitar consecuencias que minen, ya sea de forma material o subjetiva, la seguridad de las personas.

Pese a su importancia, en el contexto de la seguridad pública, el componente de prevención del delito carece de conceptualización, así como de un marco teórico que permita caracterizarla, ya que, tanto en la CPEUM, como en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) se hace mención de la prevención, indicando que, entre otras actividades, ésta forma parte de la seguridad pública, [203/] pero no se define.

203/ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** Diario Oficial, 5 de febrero de 2017. Artículo 21, párrafo noveno, última modificación el 18 de junio de 2008, y **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,** Diario Oficial, 2 de enero de 2009. Artículo 2, párrafo primero, última modificación el 17 de junio de 2016.

La falta de un concepto sobre qué se entiende por prevención, conlleva una ausencia importante en el diseño de la política pública de la prevención del delito, en tanto que no proporciona una comprensión única y oficial de su contenido; no obstante, con base en lo expuesto en las Directrices para la prevención del delito (resolución del CES 2002/12, anexo) [204/] del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); las obligaciones y atribuciones que en las normas nacionales se señala al gobierno mexicano y, en particular, a las dependencias de la Administración Pública Federal (APF), así como con el análisis de los documentos programáticos-presupuestarios relacionados con la política, se propone la siguiente definición de prevención del delito: es el conjunto de acciones orientadas a identificar, reducir y eliminar los factores de riesgo que permiten que la delincuencia se desarrolle y fortalezca; desalentar la comisión de delitos por medio de estrategias basadas en la inteligencia, investigación y generación de información para detectarlos, disuadirlos y evitarlos, e impedir la reincidencia por parte de quienes hayan cometido delitos mediante una adecuada reinserción social.

Con base en la definición expuesta, en el marco de la política de seguridad pública, se determinó que los modelos o subcomponentes de política que integran al componente de la prevención del delito son los tres siguientes:

- Prevención social: se refiere al "(...) conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas, así como a combatir las distintas causas y factores que las generan". [205/] Consiguientemente, los factores de riesgo se corresponden con situaciones o circunstancias que directamente tienen que ver con el desarrollo personal de los individuos que propician la violencia y la delincuencia, clasificados en individuales, familiares, grupales, educativos, comunitarios y sociales y culturales.
- Contención del delito: incluye actividades de inteligencia, investigación y generación de información sobre los actos delictivos, a fin de anticiparse a ellos mediante la implementación de operativos eficaces basados en la coordinación de las instituciones de seguridad para detectarlos, evitarlos y disuadirlos. Este modelo se prevención se integra por la prevención policial y la financiera.

204/ Organización de las Naciones Unidas, **Directrices para la prevención del delito (resolución del Consejo Económico y Social 2002/13, anexo)**, en https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/documents/2002/resolution-2002-13.pdf, consultada el 1 de abril de 2019.

205/ **Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia,** publicada en el Diario Oficial el 24 de enero de 2012, artículo 2.

- Prevención de la reincidencia delictiva: [206/] se define como las acciones basadas en el respeto de los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. [207/]

Por sus temáticas, los subcomponentes de la política pública de la prevención del delito no se encuentran interconectados, no están subordinados, ni su ocurrencia se supedita a la ejecución de los otros, pero todos coinciden en su fin último: reducir el riesgo de la ocurrencia del delito y disminuir o erradicar los factores que suscitan este riesgo para transitar de un modelo de seguridad reactivo a uno preventivo, que permita controlar y reducir los índices delictivos, y recuperar la confianza ciudadana, razón por la cual la política evaluada está estrechamente ligada al problema público de la política de seguridad: el incremento de la inseguridad, expresada en un aumento en el número de delitos que cada vez son cometidos con un mayor grado de violencia.

Con base en lo antes descrito, para esta evaluación, el alcance temporal se definió en términos de la inclusión de la prevención como componente de la política pública de seguridad en la CPEUM, por lo que abarca de 2008 a 2018. El alcance temático se determinó en función de los modelos de la política que se asocian con ésta: prevención social, contención del delito y prevención de la reincidencia delictiva, mientras el administrativo incluyó a la SEGOB como la dependencia conductora de la política, así como a la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Desarrollo social (SEDESOL) -hoy Secretaría de Bienestar- para la prevención social, ya que integran la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia; a la Policía Federal, la PGR (ahora FGR) y la SHCP para la contención del delito, y al OADPRS para la prevención de la reincidencia delictiva.

El objetivo del presente texto es evaluar la prevención del delito, a efecto de determinar en qué medida contribuyó a resolver el problema público que le dio origen. Consiguientemente, se analizó

206/ Para efectos de esta evaluación, se entiende por reincidencia delictiva la reiteración en la comisión de delitos por parte de una misma persona. En consecuencia, es reincidente la persona juzgada penalmente y sentenciada por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual, independientemente de si comete nuevamente el mismo delito u otro distinto.

207/ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** Diario Oficial el 5 de febrero de 1917. Artículo 18, última modificación el 10 de junio de 2011, y la Ley Nacional de Ejecución Penal, Diario Oficial el 16 de junio de 2016, Artículo 3, fracción XXIV.

la definición del problema público hecha por el Gobierno Federal, así como el diseño, la implementación y los resultados de la política.

En relación con el problema público específico de la política de la prevención del delito, el Gobierno Federal no cuenta con una definición explícita y enunciativa de él, lo cual es consecuencia de que no existe una conceptualización única de qué es la prevención; no hay un instrumento programático ni normativo que integre los elementos teóricos, propósito y regulación que delimite sus características, objetivos y operación y, sobre todo, tampoco se concibe como una política *per se*, sino como un componente indisociable a la política de seguridad pública. Esta situación conlleva que a nivel legislativo, institucional y operativo no se entienda y explicite de forma homogénea a la prevención del delito y, en consecuencia, a que no se consolide una colaboración coordinada y sinérgica entre las instituciones que tienen a su cargo la política evaluada.

A pesar de lo anterior, en los documentos que regulan la política pública de la prevención del delito, es posible identificar los elementos que caracterizan el fenómeno problemático, referido a que las medidas de prevención no son adecuadas para inhibir los factores de riesgo que incrementan las probabilidades de la comisión del delito, tampoco son efectivas, ni oportunas para garantizar su contención, y resultan exiguas para disminuir la reincidencia delictiva.

Los principales efectos del problema público, por subcomponente, son: para la prevención social, la prevalencia de los factores de riesgo asociados con la violencia y la delincuencia; para la contención del delito, la falta de atención a la comisión de probables actos delictivos para evitar que sean consumados o, en caso de que estén en progreso, limitar su gravedad, que se diversifiquen o que den lugar a otros delitos, y para la prevención de la reincidencia delictiva, no se disminuye la probabilidad de que las personas en reclusión, luego de cumplir con la sanción impuesta, reincidan. En conjunto, los efectos por subcomponente tienen como resultado último que empeoran las condiciones de seguridad pública, en tanto que incrementa la incidencia del delito y se agudiza la violencia, con lo cual se limita el pleno ejercicio de los derechos humanos y se reduce el bienestar social.

En relación con las causas del problema público, se identificó que son diversas en función de cada uno de los subcomponentes de la política pública de la prevención del delito y se caracterizan por la determinación de ausencias, insuficiencias, deficiencias e inconsistencias en aspectos relacionados con los recursos humanos, infraestructura y equipamiento de las dependencias para atender sus obligaciones en la materia. No obstante, la identificación de causas y efectos asociados al problema público centran en una determinación cualitativa y no cuantitativa, lo que impide conocer su

magnitud y gravedad, por lo que tampoco es posible determinar la dimensión material del problema público.

El diseño de la política pública de la prevención del delito es inconsistente e incongruente, ya que los aspectos que lo integran presentan, en general, insuficiencias, como se explica a continuación:

- Normativo: se carece de un ordenamiento jurídico integral que, de forma específica, señale las obligaciones de las instituciones del Estado que intervienen en la política pública de la prevención del delito.
- Institucional: no se precisan atribuciones que garanticen una participación intrainstitucional e interinstitucional coordinada e institucionalizada entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno para implementar las acciones de prevención del delito.
- Programático: si bien existe el Programa Nacional para la Prevención de la Delincuencia y la Violencia 2014-2018, es propio de la prevención social, pero se carece de un instrumento que consolide objetivos, estrategias y líneas de acción para la política en conjunto, que sea incluyente de los demás subcomponentes y que permita una configuración unívoca de ésta.
- Presupuestario: aun cuando no se identificó una categoría programática para su implementación, hay programas presupuestarios con recursos relacionados con los subcomponentes, pero no es posible examinar su distribución por actividades para la atención del problema público.
- De evaluación: la política pública de la prevención del delito no cuenta con objetivos, indicadores y metas para valorar el efecto de los tres subcomponentes de la política de la prevención del delito en la atención de las causas del problema público y de los factores de riesgo.
- Rendición de cuentas: no existen mecanismos que integren información sobre la contribución de las acciones del gobierno en la solución del problema público.

Como se observa, debido a que se carece de un andamiaje normativo específico y exclusivo para la regulación de la política pública de la prevención del delito, y que la política opera en función de subcomponentes aislados que abordan el problema público desde un enfoque distinto, sin que exista interconexión directa entre ellos, el diseño de ésta se encuentra disperso y desarticulado, por lo que se carece de un aspecto metodológico.

Es así que el diseño de la política pública de la prevención del delito no es adecuado para atender de forma integral el problema público que justifica su implementación, toda vez que, aun cuando es consecuente con la atención de la mayoría de los factores causales del problema público asociados

a cada uno de sus subcomponentes, presenta inconsistencias e incongruencias, se obstaculiza una acción sinérgica de los responsables de la política para inhibir los factores de riesgo que incrementan las probabilidades de la comisión del delito; para garantizar, de forma eficaz y oportuna, su contención, y para llevar a cabo medidas para evitar la reincidencia delictiva.

En relación con los subcomponentes que integran la política pública de la prevención del delito, para prevención social se implementaron acciones para propiciar el involucramiento del sector privado, académico, de las organizaciones de la sociedad civil y de la población en general en el quehacer gubernamental en materia de prevención social, pero sólo en el sector privado se desarrollaron proyectos para la atención y mitigación de los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia, lo que implica que las acciones para incentivar la corresponsabilidad ciudadana no influyeron a todos los sectores sociales, generando asimetrías en el nivel de participación ciudadana. Aunado a lo anterior, no fue posible conocer el impacto de las actividades ejecutadas en la disminución de los factores de riesgo.

Sobre mecanismos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional, del primero la SEGOB fue la única dependencia de las que participan en la ejecución de la prevención social que contó con atribuciones de coordinación interna para la instrumentación y manejo de un sistema de medición de indicadores de evaluación del desempeño y para informar a la ciudadanía los avances en la ejecución de los programas y de la ministración y ejercicio de los recursos federales otorgados a entidades federativas y municipios; sin embargo, los mecanismos establecidos para dichos fines, tales como el Comité de Seguridad y Evaluación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018; el portal de internet nosmuevelapaz.org, y las comisiones Ciudadanas de Evaluación y Apoyo a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, no dan cuenta de la manera en que las unidades administrativas de la SEGOB coordinaron la implementación de dichos mecanismos. En consecuencia, dicha dependencia como conductora de la política de la prevención del delito y, en particular, de la prevención social, no acreditó hacer un uso óptimo de sus recursos para ejecutar la política en este subcomponente.

Para la coordinación interinstitucional de las dependencias y entidades de la APF en el diseño y la ejecución de políticas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, se instituyó la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (CIPSVD), presidida por la SEGOB, en la que colaboran también la SHCP, la SEDESOL (hoy Secretaría de Bienestar), la SE, la SCT, la SEP, la SSA, la STPS y la SEDATU, la cual debe sesionar

una vez al mes para generar acuerdos de trabajo; sin embargo, se verificó que no se cumplió el mínimo de sesiones anuales establecidas y no fue posible identificar el detalle de los acuerdos a los que se llegó en el marco de dicha comisión, por lo que no es posible determinar su efectividad en términos del cumplimiento de sus objetivos. A su vez, para dar seguimiento a los programas y acciones orientados a reducir los factores de riesgo que promueven la violencia y la delincuencia, y generar información respecto de avances físicos y presupuestales de las dependencias del Ejecutivo Federal que forman parte de la CIPSVD, se creó la plataforma denominada Sistema Integral de Información y Seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (SISEPREVI), la cual no se constituyó como una herramienta eficaz para conocer los avances de la política, toda vez que no permite vincular las acciones de prevención social con la inhibición de factores de riesgo.

En materia de programas de prevención social, si bien las dependencias integrantes de la CIPSVD acreditaron actividades que se vincularon con aspectos de prevención social, tales como proyectos de empleo temporal, servicios integrales para familias, atención infantil, otorgamiento de becas, construcción y rehabilitación de espacios públicos, entre otros, éstas estuvieron ligadas a sus actividades sustantivas y no en función de la prevención social, ya que tampoco se contó con diagnósticos que acreditaran que su implementación se llevó a cabo en zonas y poblaciones prioritarias ya sumidas en la delincuencia o con mayor riesgo de integrase a actividades ilegales o de ser víctimas de ellas.

En cuanto al subcomponente de contención del delito, las dependencias responsables de éste, la PF, la SHCP y la PGR, desarrollaron programas de capacitación en materia de prevención del delito con base en la identificación de necesidades, de forma aislada, y no bajo una programación específica e integral en la materia, por lo que no existe un marco de formación que permita validar el estado de la acreditación de competencias del personal en el tema.

A su vez, las instituciones dieron uso a diversos sistemas de información para recopilar, investigar, procesar y aprovechar información cualitativa y cuantitativa con la cual crearon productos de inteligencia que, en el caso de la PF, permitieron llevar a cabo 4,218 operativos basados en 22 tipos de productos de inteligencia en el periodo; sin embargo, por medio del análisis de los mismos, no se pudo determinar si la actuación de la corporación se basó en un modelo policial preventivo o de persecución ante los sucesos delictivos; en cuanto a la SHCP, de 2013 a 2018, a partir de que entró

en vigor la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI), estableció un procedimiento para la identificación de probables hechos delictivos a partir del estudio de 128,244,545 reportes financieros y avisos de operaciones vulnerables. De un total de 78,796,638 personas analizadas identificó que 3,503 fueron de alto riesgo y realizó 586 denuncias ante la PGR; no obstante, por la falta de recursos y condiciones, no realizó un adecuado seguimiento que permita conocer cuántas concluyeron, aunado a deficiencias en la coordinación con la PGR para el correcto intercambio de información, no se verificó en qué medida la detección de delitos y el establecimiento de responsabilidades penales fueron efectivos, en razón de validar la calidad del modelo de riesgo usado para determinar a los sujetos de interés. Finalmente, la PGR desarrolló productos de inteligencia sin delimitar su uso, alcance y vinculación en relación con el diseño y establecimiento de medidas de contención del delito.

Para la prevención de la reincidencia delictiva, se identificaron debilidades que afectan la ejecución de la actividades de reinserción social, ya que, en general, en los Centros Federales de Reinserción Social (CEFERESOS) prevalecen condiciones que obstaculizan que las personas privadas de la libertad dispongan de infraestructura óptima, referida a las instalaciones y servicios, para salvaguardar su integridad, así como de atención por parte de personal profesionalizado y suministros esenciales para una estancia digna. En consecuencia, se determinó que, a 2018, debido a que la infraestructura, personal y suministros en los CEFERESOS, en general, no fue óptima, no se garantizó la observancia plena de los derechos humanos de las personas en reclusión, condición esencial para el desarrollo de los programas de reinserción social, ya que, como señaló la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, prevalecen deficiencias e insuficiencias referidas al personal de seguridad y custodia, en los servicios de salud, de actividades laborales, de capacitación, educativas y deportivas, situación que puede suponer la omisión u otorgamiento limitado e ineficaz de los programas que atienden los cinco ejes de la reinserción social mandatados en el art. 18 de la CPEUM: trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte.

De los ejes de la reinserción social, se identificó que, de 2010 a 2018, se desarrollaron 464,847 actividades, sin estar distribuidas proporcionalmente por eje, ya que la participación de cada uno por año en el periodo fue variable, predominando aquellas para fomentar el bienestar físico y recreativo (salud y deporte) de las personas privadas de la libertad, ya que de cada 10, cinco se clasifican en estos temas; de forma conjunta, tres tienen que ver con el bienestar profesional y económico (educación, trabajo y la capacitación para el mismo), y dos no se correspondieron con la alineación a los

ejes constitucionales, sino para llevar a cabo asuntos personales, culturales o de justicia restaurativa, sin que se estableciera un criterio que explique cómo es que la realización de sólo cuatro o menos de las cinco actividades promueven la reinserción social en términos del integralidad conforme al artículo 18 constitucional.

Los resultados de la implementación de los subcomponentes de la política pública de la prevención del delito no se pueden presentar de forma integral, toda vez que, como ya se explicó, operan de forma independiente, por lo que de esta manera se enuncian a continuación:

En prevención social, el objetivo sustantivo de la política de prevención del delito se dirige a identificar, reducir y eliminar los factores de riesgo de tipo individual, familiar, escolar o social que permiten que la delincuencia se desarrolle y fortalezca; no obstante, debido a que el Gobierno Federal carece de un diagnóstico para dimensionar la magnitud problemática de aquéllos; a que las dependencias encargadas del subcomponente no cuentan con mecanismos para evaluar cómo es que sus actividades sustantivas coadyuvan a inhibirlos, no es posible pronunciarse respecto de la efectividad de esta política para inhibir los factores de riesgo que incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas.

En contención del delito los resultados de la política de prevención debieron mostrar en qué medida su instrumentación logró desalentar la comisión de actos ilícitos por medio de estrategias basadas en la inteligencia, la investigación y la generación de información para detectarlos, disuadirlos y evitarlos; sin embargo, debido a que no hay mecanismos para medir el impacto de la prevención policial y financiera en el comportamiento de los índices delictivos, aunado a que no existe un seguimiento puntual del proceso penal de las denuncias de delitos con recursos de procedencia ilícita, no es posible dar un pronunciamiento referente a la efectividad y oportunidad del enfoque preventivo para evitar la ocurrencia de los delitos, así como su aportación en la reducción de la impunidad de los delitos financieros.

En prevención de la reincidencia delictiva, el objetivo de la política se centra en evitar la reiteración en la comisión de delitos por parte de una misma persona, independientemente de si comete nuevamente el mismo delito u otro distinto. Al respecto, debido el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), autoridad responsable de instrumentar la política penitenciaria nacional para prevenir la comisión del delito y a cargo de los CEFERESOS, indicó que "(...) no se cuenta con una obligatoriedad de realizar un registro de las personas que reingresan a los centros penitenciarios", no fue posible identificar a la población penitenciaria que ingresó más

de una vez a los centros de reinserción social, ni los delitos cometidos en cada reingreso. Esta situación representa un obstáculo para determinar si los mecanismos de reinserción social han coadyuvado a evitar la reincidencia delictiva de las personas en reclusión luego de recobrar su libertad.

A partir de los hallazgos presentados en esta evaluación, en opinión de la ASF, la implementación de la política pública de la prevención del delito tiene deficiencias, insuficiencias e incongruencias en sus tres subcomponentes, por lo que no es posible emitir un pronunciamiento certero en relación con el efecto de las acciones de prevención social, contención del delito y prevención de la reincidencia delictiva en la inhibición de los factores de riesgo, en limitar la comisión de probables actos delictivos, y en evitar que las personas que cometieron delitos lo hagan nuevamente. Lo anterior, como resultado de un diseño de política endeble, ya que, en principio, se carece de una definición oficial y unívoca de qué es la prevención del delito, así como de un marco normativo que regule, de forma integral y precisa, los modelos de política que la integran, señalando las responsabilidades de las autoridades que deben instrumentarla, además de que tampoco se cuenta con un diseño programático que establezca objetivos, metas e indicadores para guiar su operación, evaluación y aspectos de rendición de cuentas.

Asimismo, se carece de elementos para concluir sobre los efectos de la política pública de la prevención del delito en la incidencia delictiva y, en consecuencia, en su contribución a la atención del problema de la política de seguridad pública, referido al incremento de la inseguridad, expresada en un aumento en el número de delitos que cada vez son cometidos con un mayor grado de violencia, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y el bienestar social.

En consecuencia, la ASF considera que de mantenerse el diseño e instrumentación de la política pública de la prevención del delito bajo las condiciones actuales, *céteris páribus*, se espera que empeoren las condiciones de seguridad pública, debido a la persistencia en el incremento de la incidencia delictiva, originado por la ausencia de una atención integral a la comisión de probables actos delictivos para evitar que sean consumados, así como a los factores de riesgo asociados a la violencia, delincuencia y reincidencia, lo cual impide medir la eficacia y la imputabilidad de los resultados de los subcomponentes de prevención social, contención del delito y prevención de la reincidencia delictiva, de forma individual y conjunta, en relación con el problema público referido al incremento de la inseguridad y la agudización de la violencia. Por ello, la ASF emite las sugerencias siguientes:

Sugerencias a la Cámara de Diputados

- Que la Cámara de Diputados valore reformar la Ley General del Sistema Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) para que en ella se defina de forma explícita a la prevención del delito, sus objetivos y los modelos de política que la conforman, señalando a las autoridades responsables de su diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

- Que la Cámara de Diputados considere reformar la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LGPSVD), con el fin de establecer de manera explícita las facultades de la Comisión Intersecretarial de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (CIPSVD) o de las instituciones creadas para la coordinación de la política pública de la prevención social, que permitan dar cumplimiento a los objetivos de ésta; asimismo, se sugiere establecer atribuciones explícitas de coordinación entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública y la CIPSVD o las instituciones creadas para la coordinación de la política pública de la prevención social, para el diseño, implementación y seguimiento de las acciones y programas que contribuyan a la inhibición de los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia.

Prevención del delito

- Que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), junto con sus órganos administrativos desconcentrados responsables de la implementación de la prevención social, de la contención del delito y de la prevención de la reincidencia delictiva, en colaboración con la Fiscalía General de la República (FGR), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las distintas dependencias de la Administración Pública Federal (APF) que coadyuvan a su instrumentación, diseñe mecanismos de evaluación que permitan conocer de forma integral el efecto de esas políticas en la prevención del delito, así como su contribución en el comportamiento de la incidencia delictiva.

Prevención social

- Que la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en coordinación con las dependencias integrantes de la CIPSVD o las responsables de la prevención social, implementen mecanismos para identificar la contribución de sus actividades sustantivas en la inhibición de los factores de riesgo que propician la violencia y la delincuencia.

- Para que la SEGOB y la SSPC elaboren un diagnóstico integral y actualizado de las zonas y poblaciones prioritarias ya sumidas en la delincuencia o con mayor riesgo de integrase a actividades ilegales o de ser víctimas de ellas, a efecto de que en ellas se instrumenten políticas de prevención integrales que incluyan la colaboración de las dependencias a cargo de los programas sociales.

- Con base en las nuevas disposiciones oficiales en materia de prevención social del delito establecidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y teniendo en cuenta que el alcance del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) 2014-2018 ha quedado rebasado, que la SEGOB genere un documento programático que parta de un diagnóstico actualizado en el que se dimensione la magnitud de los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, para conjuntar y dirigir las acciones de los programas presupuestarios a cargo de las dependencias integrantes CIPSVD o las instituciones a cargo de la prevención social.

- Que la SEGOB cuente con un registro de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) con las que se coordinó para el diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos de prevención social, donde sea posible identificar la alineación de sus actividades a los factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia, así como la contribución en su atención.

Contención del delito

- Que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en coordinación con la Guardia Nacional (GN) y la FGR, a quienes se transfirieron las atribuciones de la Policía Federal (PF) y la Procuraduría General de la República (PGR), respectivamente, actualice el Programa Rector de Profesionalización, con la finalidad de considerar a la prevención del delito como eje transversal, temático o estratégico, y consolide los temas de capacitación conforme a las características del fenómeno delictivo y a las responsabilidades de cada una de las dependencias referidas.

- Que la GN, la SHCP y la FGR establezcan programas de capacitación con indicadores de efectividad, a partir de un diagnóstico de personal que lleva a cabo labores relacionadas con la contención del delito, así como de las materias detectadas con base en las necesidades de profesionalización en la materia, con la finalidad de que dichas instituciones cuenten con personal calificado para ejecutar tareas que permitan prevenir el delito.

- Que la SSPC, en coordinación con su órgano administrativo desconcentrado GN, defina, clasifique y regule de forma clara el tipo de actividades que debe ejecutar ésta última, para cumplir su atribución de prevenir la comisión de delitos; asimismo, para que puntualice de manera formal y homologada, en sus direcciones generales, los conceptos de operativos de prevención, persecución y disuasión, con la finalidad de determinar si las actividades realizadas a partir del ciclo de inteligencia se llevan a cabo como medidas de contención o persecución del delito.

- Que la SHCP y la FGR definan un marco de coordinación efectivo, con la finalidad de mantener una comunicación permanente entre ambas instituciones que permita el intercambio de información integral y un efectivo seguimiento a las denuncias presentadas por parte de dicha secretaría a la fiscalía.

- Que la SHCP disponga, de manera prioritaria para sus funciones de prevención del delito, de los medios materiales y humanos para dar el adecuado seguimiento de las denuncias e investigaciones que permita conocer con precisión la situación de las mismas, con la finalidad de contribuir al fincamiento de responsabilidades en materia de delitos financieros.

Prevención de la reincidencia delictiva

- Que el Órgano, Administrativos, Desconcertado, Prevención y Readaptación Social (OADPRS) genere un registro estadístico que permita integrar un diagnóstico en el que se establezcan las características y necesidades de infraestructura, personal profesionalizado y suministros de los Centros Federales de Reinserción Social, a fin de implementar las medidas que considere pertinentes para reducir los riesgos que generan las insuficiencias y deficiencias en el personal de seguridad y custodia, de los servicios de salud, de actividades laborales y de capacitación, las cuales pueden obstaculizar el cumplimiento de la aplicación de los programas de reinserción social y, en consecuencia, de la prevención de la reincidencia delictiva.

- Que el OADPRS realice un registro de la población penitenciaria por cada uno de los Centros Federales de Reinserción Social, en el que se pueda identificar el número de las personas privadas de su libertad que reincidieron en la comisión de delitos, el tipo de delitos que cometieron cada vez que reingresaron y en qué actividades de reinserción social participaron durante su estancia en los centros de reinserción.

- Que el OADPRS especifique los criterios para el otorgamiento de los cinco ejes de la reinserción social (salud, trabajo, capacitación para el mismo, educación y deporte) para asegurar la integralidad de los planes de actividades diseñados para las personas privadas de la libertad en los Centros Federales de Reinserción Social, en atención a lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de facilitar la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

- Que el OADPRS diseñe e instrumente indicadores para evaluar la integralidad y efectividad de sus programas de reinserción social en términos de los ejes de salud, trabajo, capacitación para el mismo, educación y deporte, en cumplimiento del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como para identificar su contribución para evitar la reincidencia delictiva de las personas privadas de la libertad luego de que éstas cumplieron su sentencia.

Con estas sugerencias, la ASF busca colaborar, de manera general, a que, a partir de la conceptualización de la prevención del delito, se estructuren diagnósticos sobre la magnitud material del problema público que permita cuantificar en qué medida disminuye, se mantiene o, por el contrario, aumenta la gravedad de éste, con la finalidad de crear medidas adecuadas para inhibir los factores de riesgo que incrementan las probabilidades de la comisión del delito, garantizar su contención y disminuir la reincidencia delictiva, por medio del diseño e implementación de una política pública de prevención del delito integral e institucionalizada, así como de mecanismos que permitan medir su efectividad.

Asimismo, se pretende coadyuvar a la implementación de cada uno de los subcomponentes que integran la política pública de la prevención del delito, en términos de: 1) establecer las condiciones normativas e institucionales para fortalecer la coordinación de las dependencias que participan y colaboran en la atención y disminución de factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia; 2) implementar los programas para la prevención social en las zonas y poblaciones prioritarias ya sumidas en la delincuencia o con mayor riesgo de integrase a actividades ilegales o de ser víctimas de ellas; 3) diseñar mecanismos que permitan al Estado mexicano reconocer la importancia de la participación ciudadana en la prevención social y, de ser el caso, seguir corresponsabilizando a los distintos sectores de la sociedad en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas, proyectos y acciones en la materia; 4) contar con recursos humanos aptos y calificados para llevar a cabo labores relacionadas con la prevención del delito; 5) delimitar la actuación de las corporaciones policiales, en función de una óptima conceptualización de acciones y de asignación de

atribuciones, que les permitan ejecutar sus tareas con un enfoque de contención del delito; 6) establecer una comunicación efectiva entre las instancias responsables para garantizar una adecuada resolución a denuncias formuladas en materia de delitos financieros, y 7) aplicar, de manera informada y efectiva, las acciones dirigidas a las personas privadas de la libertad, en términos de los 5 ejes de la reinserción social establecidos en el mandato constitucional, considerando la suficiencia y pertinencia de los servicios y espacios físicos para tal fin, con el objetivo de contribuir a evitar la reincidencia delictiva.

Con su instrumentación, se favorecerá a disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia; hacer un uso óptimo de la inteligencia para la contención del delito, y disminuir la probabilidad de que las personas en reclusión, luego de cumplir la sanción impuesta, reincidan, con la finalidad de que la política de la prevención del delito contribuya a mejorar las condiciones de seguridad pública, reducir la incidencia delictiva, garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y el aumento del bienestar social.