

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 6 años de trabajo"

Secuestro. Actualización del marco jurídico

Efrén Arellano Trejo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 64

Marzo de 2009

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Saúl Munguía Ortiz
Encargado de la Dirección de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

César Augusto Rodríguez Gómez
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Josúe Jijón León
Encargado de la Coordinación Administrativa

Juan Carlos Amador Hernández
Efrén Arellano Trejo

José Alonso Contreras Macías
Lilliam Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán

José de Jesús González Rodríguez
Dunia Ludlow Deloya
Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez

Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruiz Chávez
Roberto Vallín Medina
Carlos Agustín Vázquez Hernández
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Matilde Gómez Vega
Mariela Monroy Juárez
Roberto Ocampo Hurtado
Edgar Pacheco Barajas
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

Documento de Trabajo, núm. 64, marzo de 2009. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237, correo electrónico cesop@congreso.gob.mx

Secuestro. Actualización del marco jurídico

Efrén Arellano Trejo¹

Marzo de 2009

Este documento tiene el doble objetivo de analizar la evolución e impacto del secuestro en México, así como describir el proceso, actualmente en marcha, dirigido a actualizar el marco jurídico para combatirlo. El trabajo se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se revisan las estadísticas que dan cuenta del desarrollo de este delito y se analizan los factores que explican su crecimiento reciente; en la segunda parte, se realiza una evaluación del desempeño de las autoridades y una descripción del marco jurídico vigente en la materia; y en la última sección se abordan la reforma constitucional, emprendida por el Congreso de la Unión para contar con facultades para legislar en esta materia, así como las propuestas de reforma que existen actualmente en la Cámara de Diputados para complementar dicho proceso.

Planteamiento del problema

El delito de secuestro se ha incrementado en México en los últimos años. En 1994, luego de la crisis económica, tuvo un primer repunte. En el bienio 2006-2007, en el contexto del recrudecimiento de la lucha contra el narcotráfico, se presentó una nueva escalada. Actualmente, cada día se denuncian ante las autoridades dos secuestros; sin embargo, las encuestas de victimización señalan que ocurren 16 más que no son denunciados (entre secuestros tradicionales y exprés).

Se trata de un delito que afecta a todas las clases sociales. Los sectores con mayores recursos están en la mira de bandas especializadas, que cuentan

¹ Investigador de la Dirección de Opinión Pública del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Correo electrónico efren.arellano@congreso.gob.mx

con armas, estructuras y logística de organización. Las clases medias y bajas, principalmente urbanas, son objeto de secuestros de corta duración, con el objeto de robo o extorsión. Una encuesta del CESOP encontró que una amplia mayoría de la población (90%) tiene “algo” o “mucho” temor de ser víctima de un secuestro.²

En tanto que autoridades policiales y judiciales han sido rebasadas en muchas ocasiones por la proliferación de este delito, los ciudadanos no tienen incentivos para denunciar y los delincuentes gozan de amplios márgenes de impunidad. El incremento de los delitos y la consecuente zozobra que provocan afectan la convivencia social y resta competitividad a la economía.

Frente a este panorama, el Congreso de la Unión aprobó en diciembre de 2007 una reforma al Artículo 73 constitucional, con el objetivo de contar con facultades para legislar en materia de secuestro. Al mismo tiempo se elaboraron dos iniciativas --por parte del PVEM y del PRI-- para crear una nueva ley federal en esta materia; en tanto que el Poder Ejecutivo remitió una propuesta de ley para establecer la prisión vitalicia y aplicarla, cuando así proceda, en contra de los secuestradores.

En este contexto, el presente documento se propone resolver las siguientes cuatro preguntas de investigación: uno, ¿cuál es la dimensión e impacto del secuestro en México?; dos ¿cuáles son los factores que explican su incidencia y las modalidades que ha adquirido este delito?; tres, ¿cuál es el marco jurídico y el diseño institucional actual para su combate?; y cuatro, ¿cuáles son las propuestas existentes en la Cámara de Diputados para actualizar dicho marco jurídico?

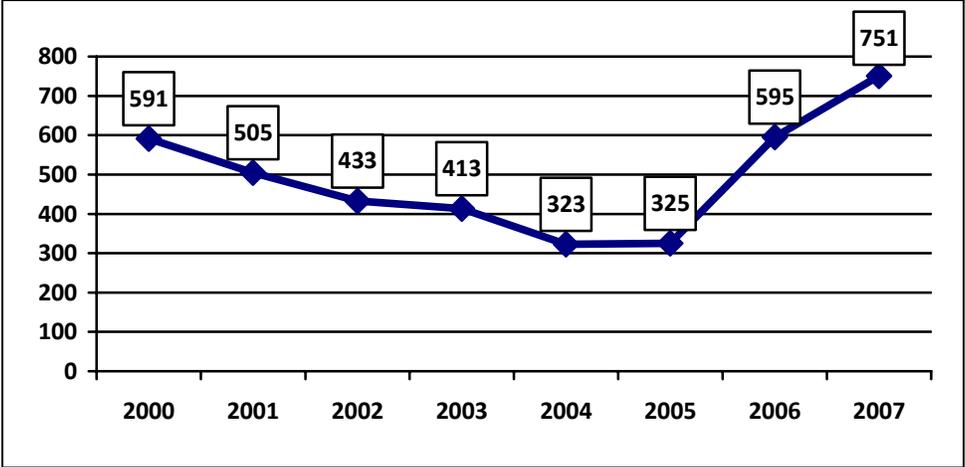
I. Evolución e impacto del delito de secuestro

Las denuncias por secuestro han tenido un importante repunte en los dos últimos años. En 2006 tuvieron un incremento de más de 80% respecto del año anterior. En 2007 el incremento anual fue de 26%. Hay que advertir, como se observa en la

² CESOP, Cámara de Diputados, “Secuestro, justicia y derechos humanos”, con base en encuesta nacional telefónica, levantada en diciembre de 2008, 603 casos distribuidos en las 32 entidades federativas, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: febrero de 2009).

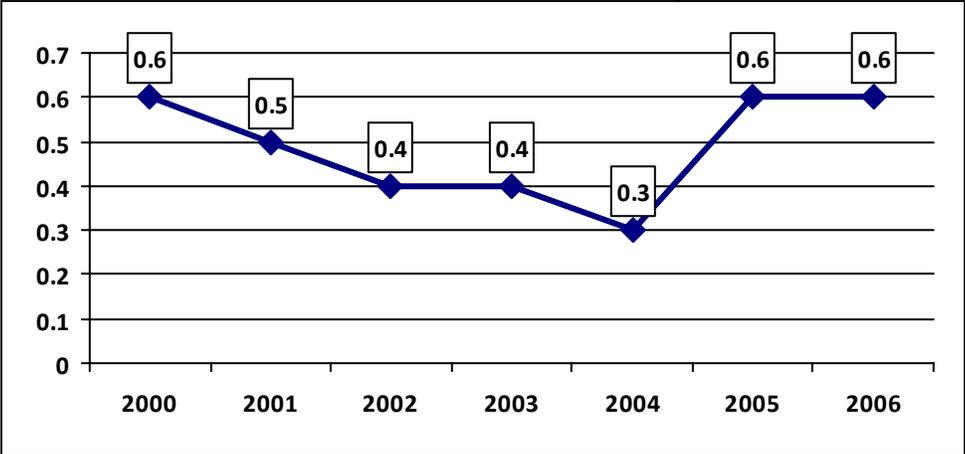
gráfica 1, que las denuncias por este tipo de delito habían estado descendiendo desde al año 2000. Una tendencia similar se observa al calcular las denuncias según las tasas para cada 100 mil habitantes: un descenso entre 2000 y 2005 y un repunte en 2006 y 2007 para alcanzar una cifra de 0.6 (véase gráfica 2).

Gráfica 1
Denuncias por secuestro presentadas ante las autoridades del ministerio público, según año



Fuente: Presidente Felipe Calderón Hinojosa, anexo estadístico del *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1 de septiembre de 2008; y, para 2007, PGR, *Secuestros-SIEDO. Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

Gráfica 2
Tasas por cada 100 mil habitantes, de denuncias por secuestro presentadas ante las autoridades del ministerio público, según año

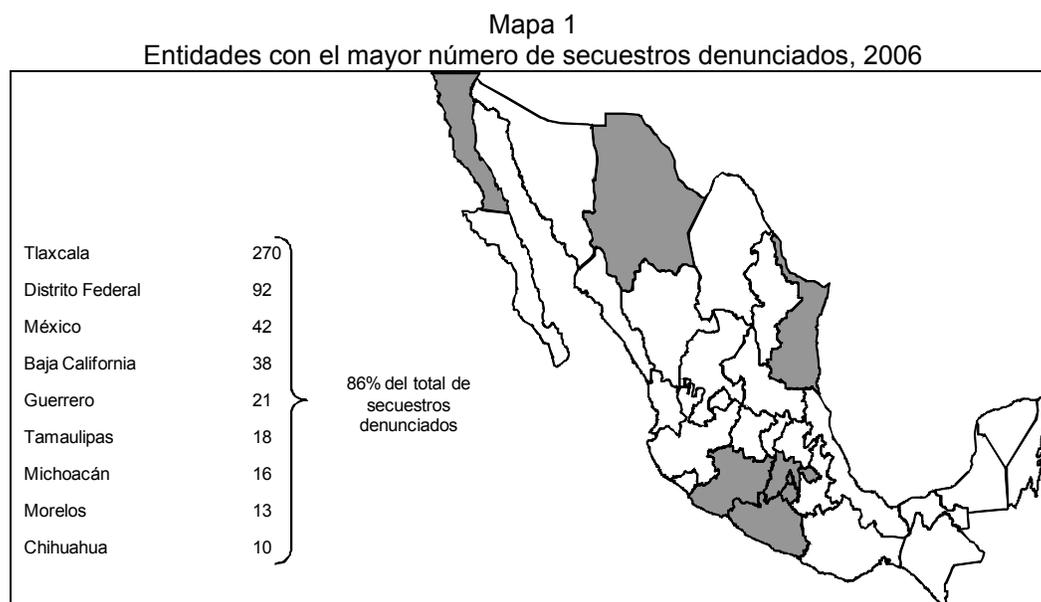


Fuente: Presidente Felipe Calderón Hinojosa, anexo estadístico del *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1 de septiembre de 2008.

De acuerdo con un informe elaborado por la PGR, durante los primeros cinco meses de 2008 se denunciaron 323 secuestros en todo el país, lo que

significó un promedio de casi 65 al mes y 2.1 al día. Del total de estos secuestros, en 92 de ellos (28%) las autoridades comprobaron la participación de grupos del crimen organizado. La cifra de secuestros denunciados en este periodo representa un incremento de 9% respecto de los cometidos en el mismo periodo del año pasado. Las entidades con la mayor incidencia de este delito fueron Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Guerrero. En tanto, las entidades con el menor número de incidencias fueron Yucatán, Quintana Roo, Sinaloa y Colima.³

El mapa 1 muestra un panorama de lo ocurrido a nivel nacional en 2006. En ese año nueve entidades concentraron 86% de los delitos. Estas entidades, con la excepción de Tlaxcala, Tamaulipas y Morelos, figuran en 2008 nuevamente como los estados con el mayor número de secuestros. En el anexo 1 de este documento es posible observar, para el periodo 1997-2006, las tendencias registradas en cada entidad federativa.



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo. Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, “Estadística delictiva por fuero y tipo de delito. 2000-2006”, México, 2007.

³ PGR, *Secuestros-SIEDO. Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

Factores de la incidencia delictiva

Autoridades y especialistas coinciden en que el incremento de este delito se explica por las siguientes causas: la operación de bandas especializadas, con desiguales grados de organización, pero con acceso a armas y equipos cada vez más sofisticados; la proliferación de delincuentes eventuales, espontáneos o improvisados, que perciben la posibilidad de obtener ingresos de manera rápida, generalmente a través de los denominados “secuestros exprés”; la participación de miembros o ex miembros de la policía, los cuales encabezan o son parte de estas bandas y facilitan las acciones de localización y captura de las víctimas; y la rentabilidad de este ilícito, generada por las ganancias que pueden obtener los plagiarios y la impunidad con que operan la mayoría de ellos.⁴ Veamos los aspectos más relevantes de estos factores.

La Procuraduría General de la República (PGR) reconoció recientemente que el crecimiento del secuestro se debe a que el combate del gobierno en contra de las bandas dedicadas al tráfico de drogas, ha ocasionado que muchas de ellas reorienten y diversifiquen sus actividades, con el propósito de complementar sus ingresos y mantener cierto control sobre sus territorios de influencia.⁵

Este informe también reconoce que “miembros de bandas delictivas han salido de prisión y han reactivado células operativas apoyadas en los que permanecen en la cárcel, integrantes o ex integrantes de corporaciones policiales privadas o públicas, y personas que les pasan información de las actividades económicas de personas que son potencialmente secuestrables”.⁶ Muchas bandas --dice el documento-- son dirigidas desde el interior de centros de reclusión.

Además, la diversificación de los delincuentes ha ocasionado que muchas bandas participen en narcotráfico, secuestro y lavado de dinero, “sin un control o manejo central, ni una organización predominante en todos los ámbitos y terrenos

⁴ María de Jesús Parés Hipólito, *El delito de secuestro en México. Fundamentos político-criminales*. Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 17-19; y PGR, *Secuestros-SIEDO. Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, 70 pp., disponible en www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

⁵ PGR, *Secuestros-SIEDO.... op. cit.* p. 4.

⁶ *Idem*, p. 5.

delictivos”.⁷ Esto último ha generado, a su vez, un fenómeno intermitente de alianzas y rupturas entre las diversas bandas; asociaciones coyunturales y cruentas batallas entre ellas mismas, con un correlato creciente de violencia hacia la sociedad.

Los plagiarios viven, en su mayoría, una espiral de violencia. El documento de la PGR advierte que estos delincuentes en muchas ocasiones se iniciaron en delitos menores y paulatinamente incursionaron en ilícitos de mayor envergadura. Se trata de personas dedicadas originalmente al robo de transeúntes, de casas habitación o a transportes de carga, que posteriormente intervinieron en asaltos bancarios o interceptaron transportes de valores. La mayoría acicateados por el consumo de drogas y con algún ingreso al sistema penitenciario.

Además, muchas bandas de secuestradores se han ligado a las grandes mafias del narcotráfico. Entre 2007 y mayo de 2008, la PGR logró obtener auto de formal prisión en contra de 273 presuntos integrantes de bandas de secuestradores. En la gráfica 3 se observa que 64 de ellos estaban ligados al Cártel del Golfo y 44 más al cártel de Tijuana. Es decir, cuatro de cada diez tenía vínculos con alguno de estos grandes grupos delictivos.⁸

Un caso reciente ilustra esta tendencia. El 5 de marzo de 2009 fueron capturadas 13 personas, en las inmediaciones de la ciudad de Pachuca, presuntamente integrantes de una banda que trabajaba para Los Zetas. La detención se logró luego de rastrear llamadas telefónicas que condujeron a la liberación de dos personas que mantenían secuestradas. Son acusados del plagio de un comerciante, ocurrido el 8 de septiembre de 2008, por el cual pedían un rescate de un millón de pesos. Según la PGR se trata de una célula delictiva dedicada también a robos de transporte de carga, extorsión a comerciantes y venta de drogas.

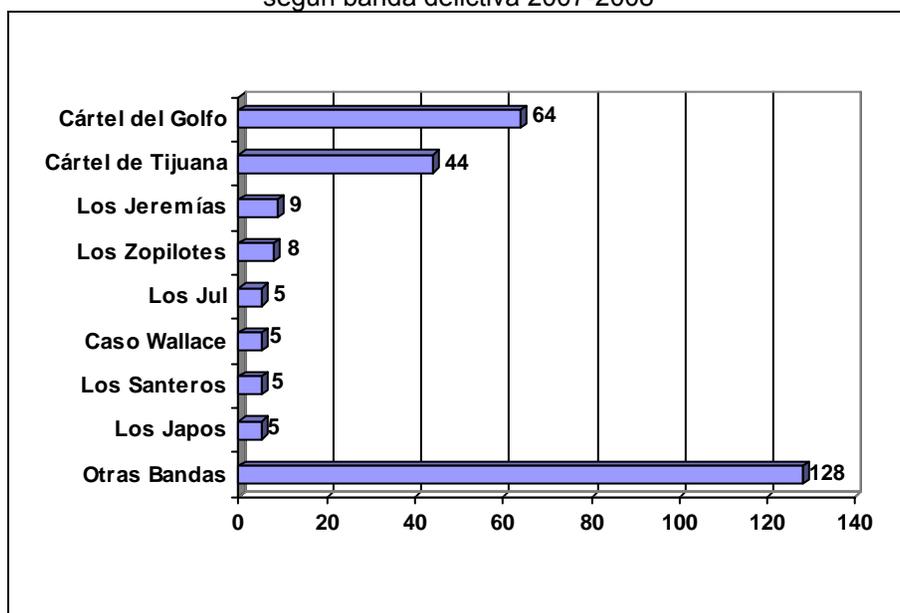
Las bandas delictivas tienen la capacidad de establecer vínculos internacionales. Recientemente, el periódico *El Tiempo* de Bogotá informó que archivos encontrados en la computadora de Raúl Reyes --jefe de las FARC muerto

⁷ *Idem*, p. 6.

⁸ *El Universal*, “Zetas secuestradores operaban en Pachuca”, 6 de marzo de 2009, p. A6.

en un ataque a su campamento en Ecuador--, revela que este grupo guerrillero estaba vinculado con grupos de secuestradores en México.⁹ En tanto, una ola de ejecuciones y plagios en la ciudad de Phoenix, hizo declarar al fiscal general de Arizona, Terry Goddard, que “la lucha en México es sobre el dominio de los corredores del contrabando y esos corredores no terminan en la frontera”.¹⁰

Gráfica 3
Auto de formal prisión a presuntos responsables de secuestro,
según banda delictiva 2007-2008



Fuente: PGR, *Secuestros-SIEDO. Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

Número de víctimas e impacto económico

En México también han proliferado los secuestros de corta duración. El Código Penal Federal define como “secuestro exprés” el que se realiza para ejecutar los delitos de robo o extorsión.¹¹ Se trata de un delito que se realiza sin mucha planificación. Las víctimas --elegidas en función de su apariencia o bajo la

⁹ *El Universal*, “Indagan vínculo de las FARC con plagios en el país”, México, 2 de marzo de 2009, p. A11.

¹⁰ *El Universal*, “Creen que violencia de cárteles llevo a EU”, México, 2 de marzo de 2009, p. A11.

¹¹ Artículo 366 del Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931, versión actualizada en Cámara de Diputados, sección leyes federales, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

presunción de que poseen o portan dinero u objetos de valor-- son retenidas mientras sus tarjetas bancarias son esquilmadas y/o sus familiares son extorsionados.¹²

Estudios internacionales han encontrado que 90% de estos delitos ocurren en horarios matutinos y en contra de mujeres solas en su auto. Sin embargo, los estudios de victimización realizados por el ICESI (Instituto Ciudadanos de Estudios sobre la Inseguridad), reportan que en México estos delitos se perpetran en contra de hombres (74% en 2007) y en menor proporción contra mujeres (26% para este mismo año). Los horarios son cercanos a la medianoche, con el propósito de aprovechar el cambio de fecha y efectuar una mayor disposición de efectivo en los cajeros automáticos bancarios.¹³

¿Qué tantos secuestros ocurren en el país? Existen dos problemas básicos para abordar esta interrogante. En primer lugar, la mayoría de estos delitos no son denunciados, por el temor de las víctimas a sufrir mayores represalias por los delincuentes; por la escasa confianza que existe en las autoridades y porque la ciudadanía no cree que denunciar sirva realmente de algo. En segundo lugar, porque el secuestro es actualmente un delito del fuero común, con una tipificación diferente en cada entidad y un tratamiento diferenciado por las autoridades del ministerio público. En muchas ocasiones el secuestro exprés es procesado jurídicamente como un robo a mano armada o como robo en combinación con secuestro simple.

Para resolver en parte estos problemas, en diversas partes del mundo organismos autónomos realizan de manera periódica estudios y encuestas de victimización, con el propósito de cuantificar aquellos delitos que no son denunciados ante las autoridades. De acuerdo con la *Quinta encuesta nacional sobre inseguridad. 2008*, citada líneas arriba, en 2007 se cometieron 13 millones 200 mil delitos (denunciados o no ante las autoridades), de los cuales

¹² Un estudio sobre esta modalidad de secuestro se encuentra en: Angélica Ortiz Dorantes, *Secuestro exprés*, INACIPE-PGR, México, 2005, 181 pp.

¹³ ICESI, *Quinta encuesta nacional sobre inseguridad. ENSI-2008*, México, con base en una encuesta nacional en vivienda, con 45 mil 164 viviendas encuestadas; y, de este mismo instituto, “Secuestros en México. Tipos y cifras de México”, s/f, ambos disponibles en www.icesi.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

aproximadamente 6 mil 600 fueron secuestros (0.05%). Esto significaría que ocurrieron 18 secuestros diariamente. En contraste, de acuerdo con las cifras oficiales, los secuestros denunciados para ese mismo año fueron dos al día.

Las cifras del ICESI representan el escenario más pesimista, aunque también el mejor documentado por la metodología y el trabajo de campo con el cual se realizó. Un informe internacional, elaborado por la organización Ikv Pax Chriti, recogió las estimaciones realizadas por agencias de seguros: “la firma Kroll Inc. calculó en 3,000 el número de secuestros cometidos en México en 2003. Y la firma Clayton Consultants calculó en 5,000 el número de secuestros en 2005”.¹⁴

Un trabajo elaborado recientemente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos permite tener una visión retrospectiva más amplia, aunque con cifras divergentes. Según este organismo, es posible considerar que el secuestro tiene una tasa de denuncia de 75%. Esto significa que por cada plagio denunciado existen otros tres que no lo son. Así, la CNDH estima que durante el periodo 2001 a noviembre de 2008, se cometieron aproximadamente 20 mil secuestros; es decir, un promedio de 2,500 por año y 7 por día.¹⁵ La gráfica 4 muestra las estimaciones respectivas para cada año.

Una encuesta nacional, levantada por el CESOP en diciembre de 2008, estimó que en 30% de los hogares mexicanos con teléfono fijo, alguno de sus residentes padeció algún delito en los últimos seis meses. De este porcentaje, la mayoría fue víctima de robo (74%) y el resto se pulverizó en una gran cantidad de delitos: los más importantes por su tamaño fueron lesiones (4.4%), fraude (2.2%), secuestro (2.2%) y secuestro exprés (1.6%).¹⁶

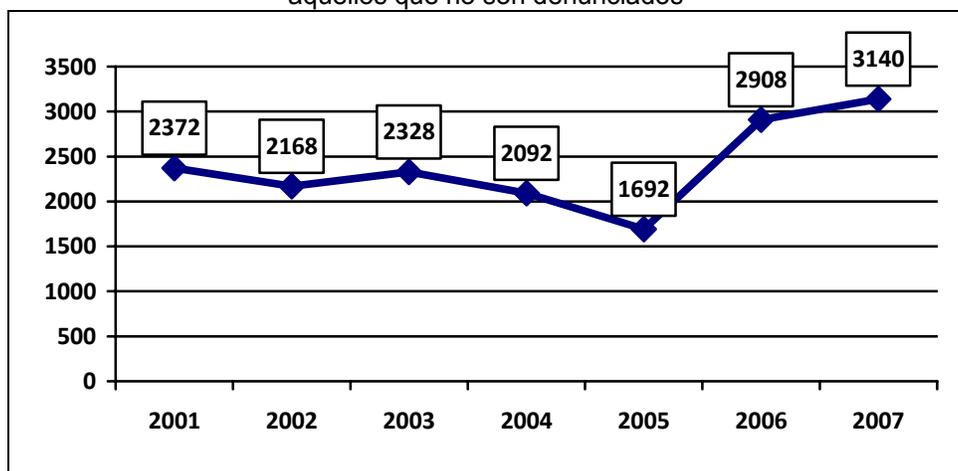
¹⁴ Ikv Pax Christi, *El secuestro es un negocio explosivo. El secuestro como instrumento económico y político de los grupos armados en las zonas de conflicto*, Países Bajos, julio de 2008, p. 21; disponible en www.ikvpaxchristi.nl (fecha de consulta: febrero de 2009).

¹⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, con base en Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C., disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

¹⁶ Una encuesta telefónica de Ipsos encontró 8% de hogares que padecieron secuestro o intento de secuestro en el lapso de un año. Cfr CESOP, “Seguridad pública y combate a la delincuencia”, con base en una encuesta nacional, telefónica, 603 entrevistas, levantadas del 26 al 30 de diciembre de 2008, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: febrero de 2009); e Ipsos, *Seguridad*, México, agosto de 2008, con base en encuesta nacional telefónica, 627 entrevistas, realizadas del 15 al 19 de agosto de 2008.

El Consejo para la Ley y los Derechos Humanos, AC, dio a conocer una aproximación de lo que ocurre en el Distrito Federal, una de las entidades con las mayores tasas de este delito. Según este organismo, en la capital mexicana se presenta un promedio mensual de 27 secuestros de alto impacto y otros 874 secuestros de diversa índole. De estos últimos, 75% son exprés; 5% con fines de explotación sexual, 2% de explotación laboral y otro 17% de bajo perfil o sin un fin determinado. Dicho Consejo estima que en la ciudad de México operan aproximadamente 27 bandas de plagiarios, las cuales realizan hasta nueve secuestros en una semana, cobrando rescates menores a 80 mil pesos. Las bandas dedicadas al secuestro exprés obtienen ganancias de entre 8 y 12 mil pesos por cada atraco y en promedio realizan hasta cinco secuestros en un día.¹⁷

Gráfica 4
Estimación del número de secuestros ocurridos, incluyendo aquellos que no son denunciados



Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, con base en Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C., disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

De acuerdo con el estudio de Ikv Pax Christi ya citado, en 2007 operaron cuando menos 300 bandas en el Estado de México y el Distrito Federal, las cuales

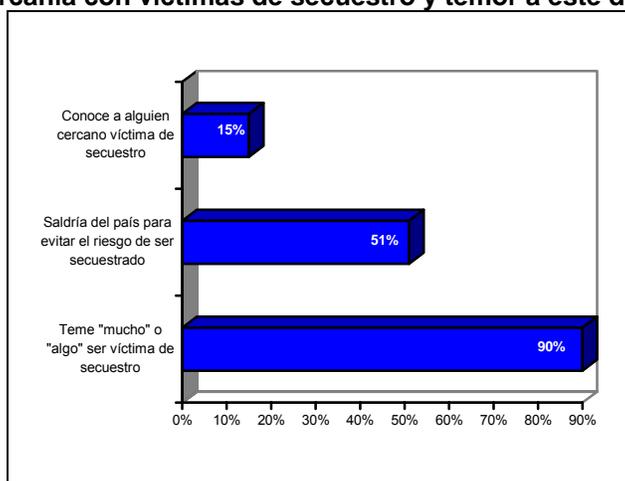
Cabe advertir que la población con teléfono, generalmente, cuenta con mayores ingresos, niveles de escolaridad y grados de urbanización que el conjunto de la población. Por ello, son más vulnerables a este delito.

¹⁷ *La Crónica de Hoy*, “En el DF, cada mes se cometen 27 secuestros de impacto y 653 exprés”, México, 28 de agosto de 2008, disponible en www.cronica.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

podían perpetrar, cada una, hasta cuatro secuestros exprés al día. Esta ONG internacional sostiene que en México, por un hombre de negocios extranjero, los secuestradores obtienen un millón de dólares; si se trata de una persona de clase media 20 mil pesos en promedio y si es una persona dedicada al servicio doméstico 7,500 pesos.¹⁸

Las encuestas de victimización también permiten medir la cercanía que tiene la población con la incidencia delictiva o con algún delito en particular. Una segunda encuesta del CESOP, también telefónica, encontró que 15% de los entrevistados dijo conocer a alguien “víctima de secuestro”; la mitad manifestó estar dispuesta a salir del país “para evitar el riesgo de ser secuestrada” y 90% expresó temer “mucho” o “algo” ser “víctima de secuestro” (véase gráfica 5).

Gráfica 5
Cercanía con víctimas de secuestro y temor a este delito



Fuente: CESOP, Cámara de Diputados, “Secuestro, justicia y derechos humanos”, con base en encuesta nacional telefónica, levantada en diciembre de 2008, 603 casos distribuidos en las 32 entidades federativas, disponible en www.diputados.gob.mx/cesop (fecha de consulta: febrero de 2009).

Contexto delictivo y de impunidad

El incremento de los secuestros ocurre en un contexto de alta incidencia delictiva; así como el agravamiento de la delincuencia con violencia, tanto de aquella que proviene de la lucha contra el narcotráfico como de la que afecta a la mayoría de

¹⁸ Ikv Pax Christi, *op. cit.*, p. 21.

los ciudadanos: robos con violencia y ataques a la integridad de las personas. Además persiste la incapacidad de las autoridades para contar con cuerpos policiales e instituciones de seguridad eficientes y confiables para los ciudadanos; así como altos márgenes de impunidad para las actividades ilícitas y delictivas.

Los dos últimos años han sido particularmente críticos. Entre 2005 y 2007 se incrementaron 50% los delitos denunciados del fuero federal, pues pasaron de 89 mil 500 a más de 137 mil. Se trata de los delitos de mayor impacto mediático, vinculados al tráfico de drogas, portación de armas de fuego y asociación delictuosa, entre otros. Corresponden aproximadamente a 10% de los delitos que conocen las autoridades cada año.¹⁹

Los delitos que afectan directamente a la mayoría de la población son los del fuero común, que representan 90% de las denuncias presentadas cada año. Están compuestos, principalmente, de robo, lesiones, homicidio, daño en propiedad ajena, violación, secuestro, fraude y abuso de confianza. Este tipo de delitos pasaron, entre 2005 y 2007, de un millón 415 mil a un millón 578 mil. Es decir, tuvieron un incremento de 12%.

Hay que tener presente que un mayor número de denuncias puede indicar mayores hechos delictivos, pero también una mayor capacidad de las autoridades para captar dichas denuncias. Sin embargo, algunos indicadores internacionales muestran los altos niveles de delincuencia que padecen los mexicanos. El ICESI reportó --de acuerdo con las cifras derivadas de la ENSI-2008--, que en México existe una incidencia delictiva de 10 mil 500 delitos por cada 100 mil habitantes; en tanto que en “en países que han logrado aceptables niveles de seguridad pública, tales como Alemania o España, esa tasa no supera los 4 mil 500 delitos.”²⁰

El uso intenso de la violencia es un agravante del fenómeno delictivo mexicano. Esta variable puede dimensionarse si se analiza la ocurrencia de homicidios. Se trata de un delito con baja tasa de denuncia y registrado de manera uniforme por la autoridades de casi todos los países. De acuerdo con

¹⁹ Presidente Felipe Calderón Hinojosa, anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, México, 1 de septiembre de 2008, disponible en www.informe.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

²⁰ ICESI, *op. cit.*, p. 78.

datos de la Organización Mundial de la Salud para 2002, las tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes registradas en México, sólo son superadas por algunos países de África y Centroamérica. Mientras en nuestro país esta cifra fue de 10.2 --según la OMS--, en Estados Unidos y Canadá fue de 3.4²¹

México también ocupa --junto con varios países de América Latina-- uno de los primeros lugares por su tasa de homicidio por arma de fuego. Mientras en nuestro país dicha tasa es de 5.1 por cada cien mil habitantes, en naciones como Argentina es de 3.06, Canadá 0.69 y Francia 0.28. Una lista más amplia está disponible en la gráfica 6.

Por lo que se refiere al secuestro, el documento elaborado por la organización Ikv Pax Christi, no duda en señalar:

“México ocupa un absoluto primer lugar a nivel mundial en materia de secuestros rápidos y extorsiones telefónicas por medio de secuestros falsos. Con respecto a los secuestros, (la) Ciudad de México es considerada en todas partes como la ciudad más peligrosa de Latinoamérica”.²²

Como se observa en el mapa 2, los países que tienen un nivel similar al de México son Irak, Chechenia, Ecuador, Brasil, Haití, Sudáfrica, Trinidad y Tobago, Venezuela, Colombia e India. Este mapa también permite apreciar que América Latina es una de las regiones mayormente afectadas por este delito. Durante los últimos quince años --dice Ikv Pax Christi-- el secuestro adquirió formas epidémicas en estos países. Colombia se convirtió en la cuna de una industria que exportó a sus países vecinos que, como se mencionó líneas arriba, es probable que haya llegado a nuestro país.

II. Evaluación de las autoridades y marco jurídico

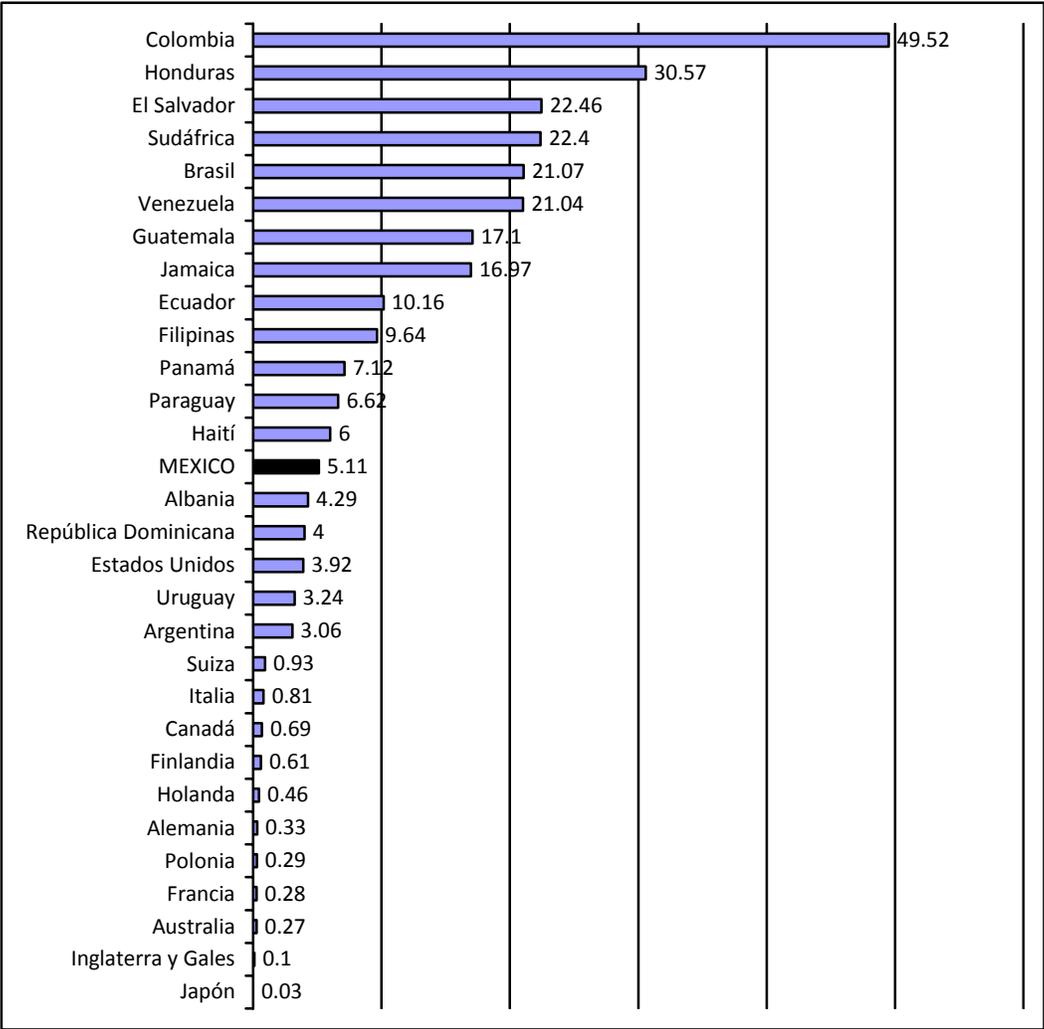
Diversos análisis --nacionales e internacionales-- han advertido que el crecimiento de la delincuencia ha rebasado a las autoridades mexicanas. Podemos referirnos al informe anual elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos, según el cual en México “la impunidad es generalizada”. En cuanto al secuestro,

²¹ Efrén Arellano Trejo y Évelin Servín Moreno, “Incidencia delictiva: tendencias recientes”, en *Reporte CESOP*, número 4, Cámara de Diputados, México, agosto de 2007, p. 8.

²² Ikv Pax Christi, *op. cit.*, p. 20.

este informe señala que “la corrupción continuó siendo un problema, ya que muchos policías, especialmente en los planos estatal y local, han participado en secuestros, extorsión o en proveer protección a miembros del crimen organizado y del narcotráfico”.²³ El secuestro --dice este documento-- siguió siendo un grave problema para las personas de todos los niveles socioeconómicos.

Gráfica 6
Homicidio por arma de fuego, tasas anuales por cada 100 mil habitantes*



* El periodo de los datos es variable en función de la información disponible por cada país.

Fuente: Tomado de International Action Network on Small Arms, *Gun violence: the global crisis*, 2007, Londres, disponible en www.iansa.org (fecha de consulta: febrero de 2009).

²³ *El Universal*, “Washington condena impunidad en el país”, 26 de febrero de 2009, disponible en www.el-universal.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2009); y *El Financiero*, “Fuerzas de seguridad de México viola derechos humanos: EU”, 26 de febrero de 2009, p.33.

México el problema no parece ser la cantidad sino la calidad de los policías. Según cifras proporcionadas por el ex secretario ejecutivo del SNSP, en 2008 existían 29,353 efectivos federales y 349,163 policías estatales y municipales, incluyendo preventivos, ministeriales, de tránsito y bancaria. Una tasa de 343 policías por cada 100 mil habitantes. Esto significa --en opinión de Campa Cifrián-- que tenemos “mucho más policías de los que tienen países y sociedades con condiciones mucho mejores de seguridad”. En tasas por cada 100 mil habitantes, Colombia tienen 217 policías y Francia 100.²⁶

La CNDH señala --en el informe ya referido-- que las policías mexicanas enfrentan múltiples problemas que impiden su adecuado funcionamiento, tales como esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas; inexistencia de sistemas confiables y públicos para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías; así como incumplimiento de estándares profesionales para proporcionar información al público sobre faltas, delitos y percepción de la inseguridad. Pero además --advierte la CNDH-- “el incremento en los índices de corrupción, la penetración de la delincuencia en las instituciones de seguridad, y la deficiente preparación de los policías”, están agravando los niveles de impunidad y la escasa confianza que tienen los ciudadanos en dichas instituciones.²⁷

Este problema está repercutiendo en la integración de las Unidades Especializadas de Combate al Secuestro, que se está llevando a cabo en todo el país. Un informe elaborado por la PGR, presentado ante la XXI Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, señaló que 16 estados ya contaban con dicha unidades; 14 están en proceso de integración y 2 no cuentan con ellas. De acuerdo con este informe, de 424 servidores públicos de las procuradurías estatales, evaluados para integrar estas unidades, 50% reprobó los exámenes de

perspectivas de reforma, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, documento de trabajo número 58, octubre de 2008, 22 pp.

²⁶ Roberto Campa Cifrián, sin título, en *Memoria del simposium internacional sobre seguridad pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008, p. 70. Para un recuento de la distribución de la fuerza policial en México, véase Marcos Pablo Moloeznik, “Militarización de la seguridad pública y autonomía de las fuerzas armadas de México”, participación en la Conferencia de la Red de Especialistas en Seguridad Pública, 21 y 22 de mayo de 2007, México, disponible en www.seguridadpublicacide.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

²⁷ CNDH, *op. cit.*, sección conclusiones.

control de confianza; 9% no se presentó a la evaluación programada; y sólo 18% fueron considerados como aptos.²⁸

La creación de estas unidades especiales es parte de los compromisos asumidos por el Ejecutivo Federal con la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, realizado en agosto de 2008. Los otros compromisos del Ejecutivo, en esta materia, son elaborar una estrategia nacional e integral contra el secuestro; desarrollar un módulo de información sustantiva en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México para el registro, seguimiento y combate al delito del secuestro; prever reglas para impedir la preliberación y otros beneficios en delitos como el secuestro y otros cometidos con violencia.²⁹

Como parte de este mismo Acuerdo, el Poder Legislativo se comprometió a impulsar una Ley General de Delito del Secuestro y los gobiernos estatales a aplicar exámenes de confianza al responsable, al primer nivel de mando y todos los integrantes de las unidades anti-secuestro.

Evaluación y prioridades de la opinión pública

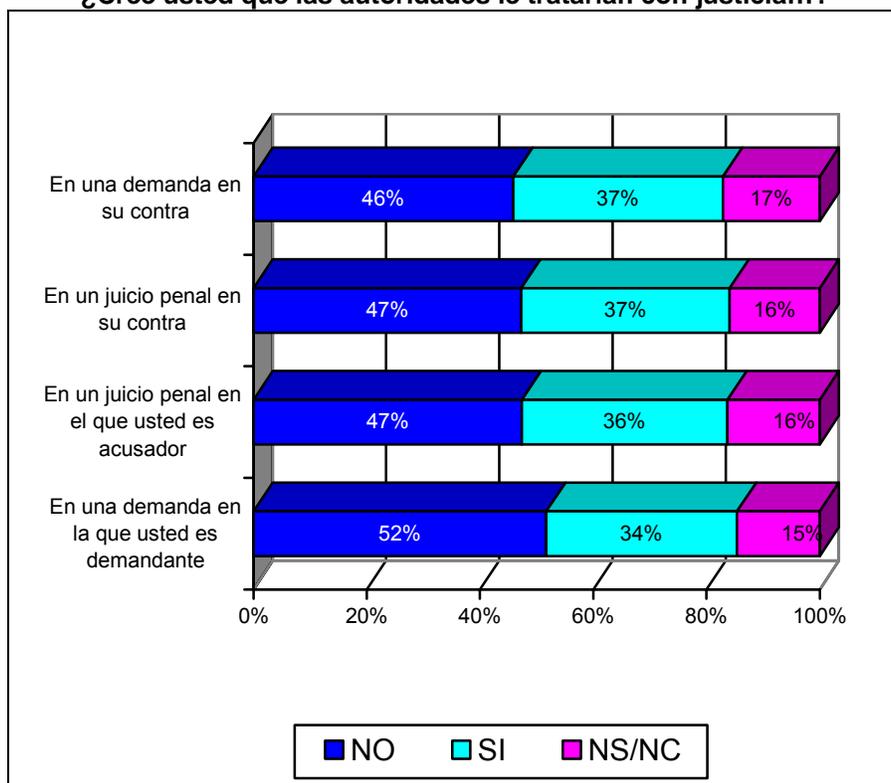
La encuesta telefónica ya citada, elaborada por el CESOP en diciembre de 2008, permite contar con un panorama actualizado sobre la evaluación que tienen los ciudadanos sobre el sistema de prevención, persecución e impartición de justicia. La gráfica 7 muestra que únicamente sectores que van de 34 a 37% expresaron su confianza de que en caso de un juicio --ya sea como demandante o demandado-- las autoridades ofrecerían un trato justo.

²⁸ *Reforma*, “Califica sólo 18% de jefes antiplagio”, 10 de marzo de 2009, p. 1.

²⁹ Poder Ejecutivo, “Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 25 de agosto de 2008, primera sección.

Gráfica 7

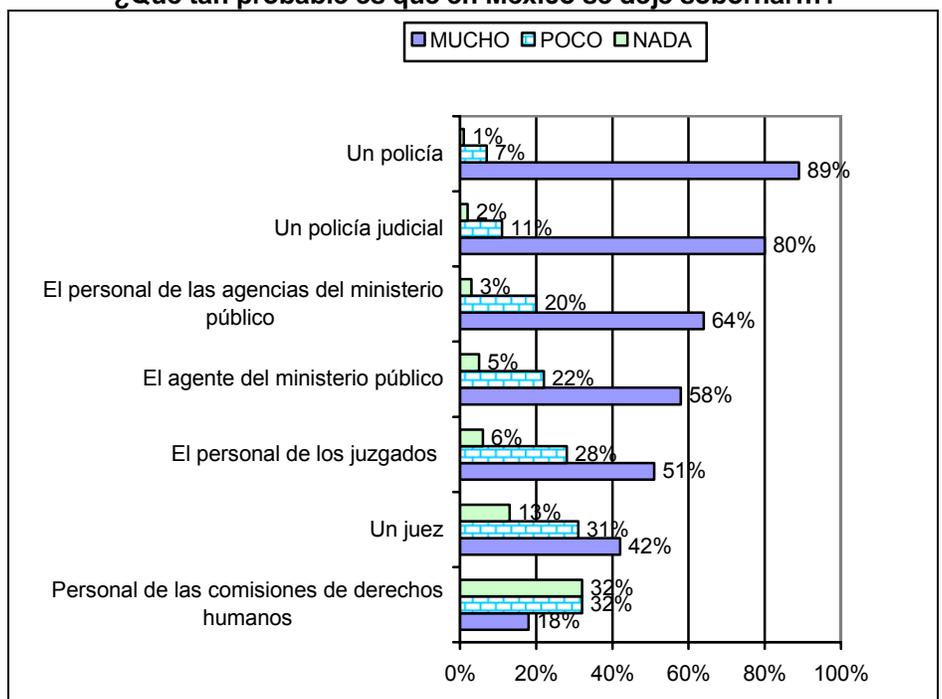
¿Cree usted que las autoridades le tratarían con justicia...?



Fuente: CESOP, Cámara de Diputados, "Secuestro, justicia y derechos humanos", *op. cit.*

En tanto, en opinión de los ciudadanos, ninguna de las figuras institucionales que participan en dicho sistema está exenta de sospecha, con la excepción del personal de derechos humanos. Por el contrario, aquellos que creen que es muy probable que un policía se deje sobornar, son 89% de los entrevistados; que se deje sobornar un policía judicial 80%; el personal del ministerio público 64%; el agente del ministerio público 58%; el personal de los juzgados 51%; un juez 42%; y el personal de los derechos humanos 18% (véase gráfica 8). Esto significa que los funcionarios más cercanos a los ciudadanos, son precisamente aquellos en los que existen los mayores niveles de desconfianza.

Gráfica 8
 ¿Qué tan probable es que en México se deje sobornar...?*



* Más Ns/Nc = 100%

Fuente: CESOP, Cámara de Diputados, "Secuestro, justicia y derechos humanos", *op. cit.*

La gráfica 9 ilustra algunas de las prioridades identificadas por la población. En general diversos estudios han reiterado la propensión de la mayoría de los ciudadanos a favor de incrementar las penas en contra de los delincuentes. Un estudio de Consulta Mitofsky, dado a conocer en diciembre de 2007, reportó que las acciones que generan un mayor acuerdo entre la población son "aumentar los castigos contra el crimen" (95%); "aplicar cárcel de por vida para los delincuentes" (87%); establecer retenes para revisión de vehículos (78%) e "imponer pena de muerte en delitos graves (75%)".³⁰

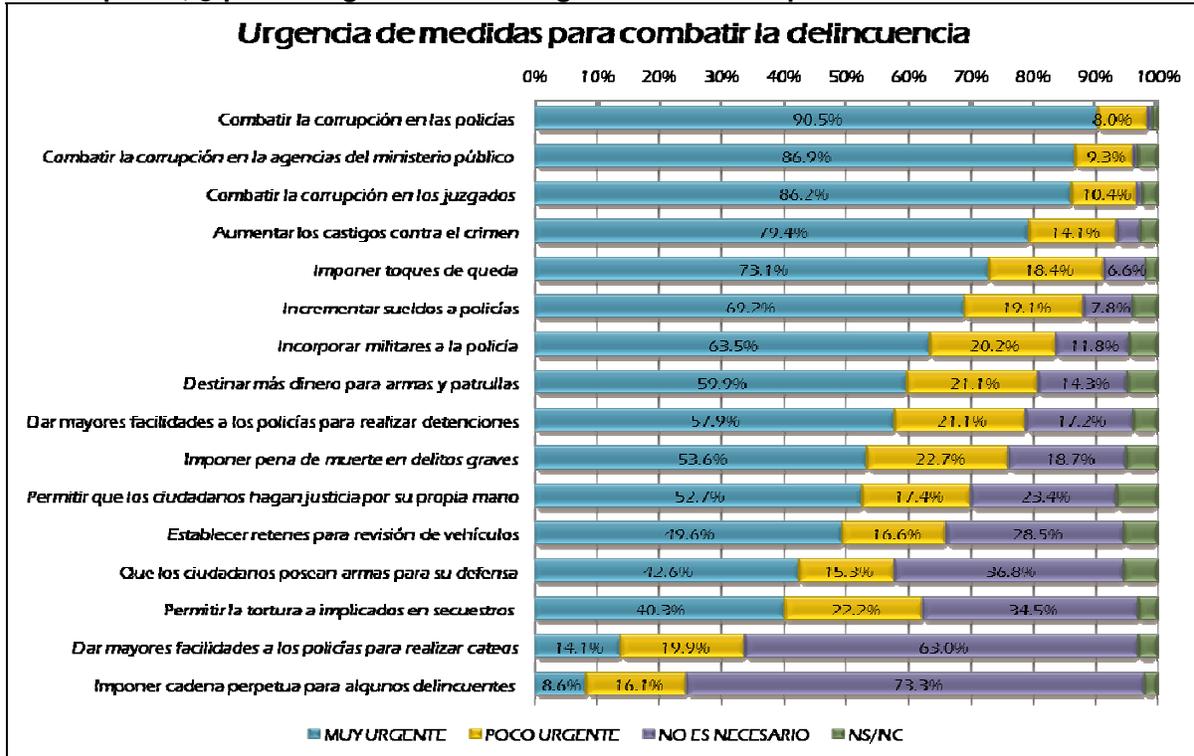
El estudio del CESOP se propuso medir la prioridad otorgada por la población a estas acciones. Como se observa en la gráfica 9, las medidas consideradas como "muy urgentes" por los sectores más amplios de la población fueron "combatir la corrupción", en las policías con 91% de menciones; en las

³⁰ Consulta Mitofsky, "Incremento de penas a delitos graves", febrero de 2007, con base en encuesta nacional en vivienda, 1,000 casos, levantada del 23 al 28 de febrero de 2007, disponible en www.consulta.com.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

agencias del ministerio público 87%; y en los juzgados 86%. También llama la atención que, frente a esta abrumadora mayoría, “imponer pena de muerte en delitos graves” sea considerado urgente por 54% de los entrevistados e “imponer cadena perpetua para algunos delincuentes” lo sea para 9%.

Gráfica 9

En su opinión, ¿qué tan urgentes son las siguientes medidas para combatir la delincuencia?



Fuente: CESOP, Cámara de Diputados, “Seguridad pública y combate a la delincuencia”, con base en una encuesta nacional telefónica, 603 casos distribuidos en las 32 entidades federativas, fecha de levantamiento: 26 al 30 de diciembre de 2008, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

El marco jurídico

El secuestro fue tipificado en las leyes mexicanas desde 1871. La tipología actual fue definida, básicamente, en el Código Penal de 1931. A partir de esta última fecha, es posible identificar dos grandes tendencias. Primero, un incremento en las penas de prisión y en las multas impuestas a los sentenciados por este delito;

y segundo, una mayor protección a los infantes que son sustraídos de sus hogares.³¹

Actualmente el Código Penal Federal incluye el delito de secuestro en el título dedicado a la “Privación ilegal de la libertad y otras garantías”. Como se observa en el cuadro 1, es posible identificar cinco diferentes tipos de secuestro, para los cuales se aplica diferentes penas. Para la privación de la libertad con fines de servidumbre existe una pena máxima de un año de prisión; para el secuestro con fines sexuales se puede aplicar una pena de hasta cinco años de cárcel; para aquellos que pretenden obtener un lucro o un causar un perjuicio, la pena máxima es de 40 años de prisión; para quienes secuestran un menor la pena puede ser de hasta 50 años; y en los casos en los que no se pudo acreditar un objetivo específico la pena puede ser de hasta tres años. Este código establece que para este delito no se concederá la libertad preparatoria (en su artículo 85), ni el indulto (artículo 97).

Cuando en un secuestro participen, en forma permanente o reiterada, tres o más personas, es posible aplicarle los agravantes considerados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO). Sin embargo, para ello se requiere que el Ministerio Público de la Federación (MPF) ejerza su facultad de atracción. Aún en este caso no será posible aumentar las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas. Además, hay que considerar que las penas de prisión impuestas por un delito también están acotadas por el artículo 25 del Código Penal, el cual establece que éstas podrán estar en un rango de tres días a 60 años.

³¹ Genaro David Góngora Pimentel, *Evolución del secuestro en México y las decisiones del Poder Judicial de la Federación en la materia*, Editorial Porrúa, México, 2004, pp. 14-18.

Cuadro 2

**Tipificación vigente para el delito de secuestro, según el Código Penal Federal
(versión simplificada sólo para fines informativos)**

Tipo	Descripción	Pena máxima	Penas agravadas o factores atenuantes
Explotación laboral o reducción de servidumbre (artículo 365)	Un particular obliga a otro a prestarle trabajos sin la retribución debida o quien se apodera de alguien para entregarlo a un tercero.	Un año de prisión y multa de cien pesos	
Privación genérica de la libertad (artículo 364 fracción I)	Privación de la libertad sin identificar algún objetivo preciso	Tres años de prisión y cien días multa	<p>Si la privación de la libertad excede de veinticuatro horas, la pena de prisión se incrementará de un mes más por cada día.</p> <p>La pena de prisión se aumentará hasta en una mitad, cuando la privación de la libertad se realice con violencia, cuando la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o cuando por cualquier circunstancia, la víctima esté en situación de inferioridad física o mental respecto de quien la ejecuta.</p>
Detención ilegal con fines sexuales (artículo 365 bis)	Privación de la libertad con el propósito de realizar un acto sexual.	Cinco años de prisión	De un mes a dos años de prisión, si el victimario restituye la libertad a la víctima sin haber practicado el acto sexual, dentro de los tres días siguientes.
Con fines de lucro o causar algún perjuicio (artículo 366)	La detención se realiza con el propósito de obtener rescate; para obligar a que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera; causar algún daño o perjuicio a la persona detenida; cometer secuestro exprés, el cual se realiza para ejecutar los delitos de robo o extorsión.	Cuarenta años de prisión y dos mil días multa	Hasta cuarenta años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa, si se presentan los siguientes factores: Que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario; que el autor sea, haya sido o se ostente como integrante de alguna institución de seguridad pública; que quienes lo lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas; que se realice con violencia, o que la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia se encuentre en inferioridad física o mental respecto de quien ejecuta la privación de la libertad.

Tipo	Descripción	Pena máxima	Penas agravadas o factores atenuantes
Detención ilegal de menores	Traslado de un menor de dieciséis años fuera de territorio nacional.	Cincuenta años de prisión y ocho mil días multa.	
<p>Agravantes para los casos de secuestro con fines de lucro y detención ilegal de menores:</p> <p>Hasta cincuenta años de prisión al o a los secuestradores, si a la víctima del secuestro se le causa alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal y hasta setenta años si la víctima es asesinada por sus secuestradores.</p> <p>Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr algún lucro, ni causar algún perjuicio o trasladar a algún infante y sin que se presenten las ventajas descritas para los victimarios, la pena será de hasta seis años y hasta ciento cincuenta días multa.</p> <p>En los demás casos en que espontáneamente se libere a la víctima sin lograr algún lucro, ni causar algún perjuicio o trasladar a algún infante, las penas de prisión serán hasta de quince años y quinientos días multa.</p>			

Fuente: Código Penal Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 1931, versión actualizada en Cámara de Diputados, sección leyes federales, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

Las penas impuestas a los secuestradores, agravados por considerárseles miembros de la delincuencia organizada, se le pueden imponer los siguientes castigos (artículo 4, de LFDO):

- A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión dentro del grupo delictivo, de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, o
- A quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa.

Las penas se pueden aumentar hasta la mitad, si se utiliza a menores de edad o incapaces o si se trata de un servidor público quien participó en este delito. En este último caso, también se le destituirá del cargo y será inhabilitado para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos (artículo 5, LFDO).

Esta ley también prevé duplicar los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva y de la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad correspondientes (artículo 6); así como mayores facultades a la autoridad para la

investigación y persecución de los inculpados, tales como un mayor plazo para ejercer el arraigo (hasta 80 días); previa autorización de un juez, el arraigo de los inculpados, la investigación de sus cuentas bancarias y la infiltración de agentes.

El anexo 2 de este documento permite tener algunos elementos comparativos sobre las penas impuestas en otros países de Iberoamérica. Las sanciones más severas se observan en Guatemala (pena de muerte), Chile (presidio perpetuo) y en Colombia (prisión de hasta 28 años). En cambio, las penas más leves se encuentran en España, donde la pena máxima es de ocho años. Como tendencia general se puede observar que aquellos países con mayores niveles de secuestro han incrementado la penalización de este delito. Sin embargo, no existen evidencias de que una mayor penalización haya contribuido a disminuir la comisión de este ilícito.

III. La actualización del marco jurídico

El 9 de diciembre de 2008, con el voto a favor de 351 diputados provenientes de todos los partidos políticos, se aprobó un dictamen, con el cual se pretende realizar una adición a la fracción XXI, del artículo 73 Constitucional. En el Senado la aprobación contó con el voto favorable de 97 senadores y una abstención. Gracias a esta reforma, que deberá ser aprobada por las legislaturas locales, el Congreso contaría con la facultad para “expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y de secuestro”. La nueva redacción de esta fracción quedaría en los siguientes términos:

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

I a XX...

XXI. “Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como **para expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y de secuestro, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de**

coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.”³²

El dictamen fue elaborado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Justicia, a partir de dos iniciativas. La primera de ellas fue presentada por un grupo de diputados y senadores del PRI (2 de octubre de 2008); y la segunda por el titular del Ejecutivo Federal (9 de octubre de 2008). Ambas iniciativas coincidían en su propósito general, que era establecer nuevas facultades al Congreso de la Unión y, a partir de ahí, a los poderes federales, para intervenir en la prevención y combate al delito de secuestro.

Sin embargo, la técnica legislativa propuesta por ambas iniciativas era divergente. Los legisladores priistas proponían sentar las bases constitucionales para posteriormente elaborar una ley federal en contra del secuestro. En su exposición de motivos, dicha iniciativa señalaba: “la federalización de este delito obedece a la necesidad no sólo de unificar el tipo penal y su sanción sino de coordinar a las autoridades encargadas en la investigación del delito y establecer criterios uniformes de política criminal”.

En cambio, el Ejecutivo Federal propuso un criterio diferente --que como se constata líneas arriba prevaleció en el dictamen elaborado por las comisiones respectivas-- para facultar al Congreso para expedir una ley general en materia de secuestro, pero también de delincuencia organizada.

De tal manera que el delito de secuestro --de aprobarlo las legislaturas locales-- seguirá siendo de competencia local, pero el Congreso de la Unión estará facultado para distribuir las competencias y regular las acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito.

Como parte de sus argumentos, las comisiones dictaminadoras se refirieron a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y concluyeron que el ámbito de aplicación de las leyes generales no se circunscribe

³² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Gaceta Parlamentaria](#), número 2646-IX, jueves 4 de diciembre de 2008.

al ámbito federal, “sino que trasciende a todos los demás, es decir, inciden en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado mexicano”.

Para el caso de la delincuencia organizada, el hecho de que se emita una ley general facilitará, cuando menos, las siguientes ventajas para la coordinación y participación de los distintos órdenes de gobierno:

a) Las autoridades locales contarán con las herramientas jurídicas especiales que la Constitución prevé para investigar, prevenir y sancionar la delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, los casos en que las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas –en el sistema acusatorio– y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos.

b) Las autoridades locales podrán investigar, perseguir y sancionar a la delincuencia organizada, sin que ello obste para que cuando la federación así lo decida, o los delitos determinantes sean federales, este orden de gobierno investigue y persiga ante los tribunales federales este delito; y

c) La facultad legislativa que se otorga en exclusiva a la Congreso de la Unión evita que las legislaturas locales puedan modificar la definición del delito de delincuencia organizada y de sus delitos determinantes, y en consecuencia impide que se abuse de este concepto y se utilicen herramientas de investigación y juzgamiento más severas, por la naturaleza del propio fenómeno.

Nuevo andamiaje para combatir el secuestro

En la Cámara de Diputados se encuentran tres iniciativas que pretenden complementar la reforma constitucional que está en marcha. La primera de ellas fue presentada por el Presidente Felipe Calderón en agosto de 2008, con la intención de endurecer las penas en contra del secuestro.

La iniciativa del Titular del Ejecutivo tiene el propósito general de instaurar la prisión vitalicia --hasta ahora ausente en las leyes mexicanas-- y el propósito específico de que sea aplicada como sentencia máxima a los culpables de secuestro.

Para alcanzar sus objetivos, el Presidente propone reformar el Código Penal Federal, a fin de incluir en el artículo 25 la siguiente adición: “Sólo en los casos en que la ley expresamente lo autorice se podrá imponer prisión vitalicia”. En tanto, en el artículo 366 se propone incluir la posibilidad de aplicar dicha sentencia --como pena máxima-- a quienes efectúe un secuestro con la finalidad de trasladar a un menor de 18 años fuera del territorio nacional; y a quien lo realice con los agravantes de ser, haber sido u ostentarse como integrante de alguna institución de seguridad pública; que la víctima sea menor de 18 años de edad o se encuentre en inferioridad física o mental respecto de su victimario; y que la víctima sea lesionada o asesinada. Además, el Ejecutivo propone incrementar el rango de penas impuestas a todas las modalidades de secuestro.³³

Las otras dos iniciativas presentadas hasta ahora fueron elaboradas, respectivamente, por legisladores del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el objetivo coincidente de crear una ley federal de combate al secuestro y establecer un nuevo diseño institucional.

La iniciativa del Partido Verde fue presentada en agosto de 2008, por la diputada Gloria Lavara Mejía, a nombre de esta fracción que ella misma coordina.³⁴ La iniciativa priísta fue presentada dos meses más tarde por un grupo de diputados y senadores de este partido, entre los que se incluyen a los coordinadores en ambas cámaras.³⁵

³³ Iniciativa de decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal, enviada por el titular del Poder Ejecutivo Federal, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 2572, lunes 18 de agosto de 2008, disponible en www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

³⁴ Iniciativa que reforma las leyes orgánica del poder judicial de la federación, y federal de telecomunicaciones; y expide la Ley Federal contra el Delito de Secuestro, presentada por la diputada Gloria Lavara Mejía a nombre del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, *Gaceta Parlamentaria*, número 2577, lunes 25 de agosto de 2008, disponible en www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

³⁵ Iniciativa que expide la Ley Federal para Prevenir y Sancionar el Secuestro y que modifica otros ordenamientos legales, grupo de legisladores del PRI, Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, número 2604-II, jueves 2 de octubre de 2008, disponible en www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009). Los diputados que firman esta iniciativa son Emilio Gamboa Patrón, César Camacho Quiroz, Juan Francisco Rivera Bedoya y Jorge Mario Lascieur Talavera; así como los senadores Manlio Fabio Beltrones, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwel, Fernando Jorge Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez y Francisco Labastida Ochoa.

Como se observa en el cuadro 3, estas dos iniciativas coinciden en sus planteamientos generales, pero tienen importantes diferencias en sus procedimientos. A continuación se desglosan coincidencias y divergencias. En primer lugar, debido a que se proponen crear una ley federal, en ambos casos se estaría federalizando el delito de secuestro, sin descuidar la inclusión de mecanismos para contar con la participación de las autoridades estatales y municipales. No obstante, el PVEM es más explícito en su ánimo federalista. Su iniciativa propone reformar el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de incluir como competencia de los tribunales federales el delito de secuestro (tipificado en el Código Penal Federal).

Ambas iniciativas proponen la creación de un Consejo o Comisión Federal para Combatir el Secuestro, con lo cual se establecería un órgano de planeación, dirección y evaluación a nivel de Secretarios de Estado. En el caso del Partido Verde se propone incluir a funcionarios del nivel de subsecretarios, incluir al titular de la Defensa y que sea presidido por el secretario de la SSP. En cambio, el PRI sugiere que sólo participen funcionarios con el nivel de secretario, excluye a la Defensa y establece la figura de Secretario Técnico nombrado por el Presidente. La primera propuesta alude a la creación de un Sistema Federal de Combate al Delito de Secuestro; en tanto que la segunda refiere diversas disposiciones para utilizar los recursos e infraestructura del actual Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ambos partidos también proponen establecer cuerpos policiales especializados para combatir este delito, con normas específicas para su ingreso, permanencia, evaluación y, en su caso, promoción. El PVEM propone crear una Policía Federal Antisecuestros, adscrita a la SSP, dirigida por un Comisionado, quien sería el encargado de ejercer los recursos, proponer ante el Titular del Ejecutivo la adopción de políticas de prevención e informar al Congreso sobre el desempeño de esta policía. En contraste, en este rubro, los legisladores priístas proponen instituir una Subprocuraduría Especializada, una Policía Antisecuestros y Grupos Especiales Antisecuestros (para casos específicos). Todos ellos adscritos a la PGR.

Una coincidencia adicional consiste en la necesidad de crear un fondo especial de recursos para estas labores. El PVEM propone que éstos provengan del Presupuesto de Egresos de la Federación y de reasignaciones que realice la Secretaría de Hacienda. El PRI propone que los recursos provengan del Presupuesto, de bienes incautados y multas impuestas a las bandas delictivas, así como de pagos a las víctimas no reclamados. En el destino de los recursos también existen diferencias. El Verde Ecologista propone dirigirlos a los gastos de la policía especial que se crearía; en cambio el PRI considera la necesidad de ejercerlos en un programa que incluya acciones de prevención, persecución y castigo de estos delitos.

Las dos iniciativas incluyen mecanismos para el seguimiento y evaluación de los recursos. El PVEM propone la elaboración de informes trimestrales, presentados mediante el enfoque de presupuesto basado en resultados y con lineamientos generales para la evaluación de los programas federales. En cambio el PRI propone establecer informes semestrales rendidos a la Comisión Federal y al Congreso de la Unión sobre la utilización de los recursos y resultados obtenidos.

También hay que señalar la propuesta presente en ambas iniciativas para que los procesados y sentenciados por este delito sea internados exclusivamente en los penales federales de alta seguridad, en los cuales deberán bloquearse las señales de telefonía celular. El PRI añade a este planteamiento disposiciones más rigurosas para la ejecución de las penas, tales como negar a sentenciados los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, al menos que se trate de una persona que colabore con las autoridades; así como restringir las comunicaciones de sentenciados e inculpados con terceros.

Como también se observa en el cuadro 3, la propuesta del PRI prevé disposiciones específicas para otorgar a las autoridades mayores mecanismos de investigación, así como disposiciones obligatorias para lograr la reparación del daño y la protección de las víctimas.

Cuadro 3

**Comparación de las iniciativa del ley del PVEM y de legisladores del PRI,
dirigidas a crear una ley federal para perseguir el delito de secuestro**

Rubro	Iniciativa del PVEM	Iniciativa de legisladores priistas
Integración del Consejo o Comisión Federal para Combatir el Secuestro	El Secretario y un subsecretario de la SSP; el Secretario Ejecutivo del Sistema Federal de Combate al Delito de Secuestro; el comisionado de la Policía Federal Antisecuestros; el Procurador General de la República y un Subprocurador; la Unidad Especializada en Investigación de Secuestros; así como los secretarios de Defensa Nacional; y Gobernación.	Integrada --cuando menos-- por los titulares de la PGR, de las secretarías de Seguridad Pública, Gobernación, Función Pública y un secretario técnico nombrado por el Presidente de la República.
Dirección ejecutiva	<ul style="list-style-type: none"> • El secretario de la SSP presidirá el Consejo. • Se creará un Sistema Federal de Combate al Secuestro, con un secretario ejecutivo nombrado por el Presidente y adscrito a la SSP. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión tendrá un secretario técnico, nombrado por el Presidente.
Principales funciones de la Comisión o Consejo	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el Sistema Federal de Combate al Delito de Secuestro. • Formula propuestas para el Programa Nacional de Combate al Delito de Secuestro, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el Programa Nacional para Prevenir, Perseguir y Sancionar el Secuestro. • Promover la realización de convenios con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.
Corporaciones para la investigación y persecución	<ul style="list-style-type: none"> • Policía Federal Antisecuestros, como órgano desconcentrado de la SSP. • Comisionado de la Policía Federal Antisecuestros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subprocuraduría Especializada. • Policía Antisecuestros. • Grupos Especiales Antisecuestros (los tres órganos adscritos a la PGR).
Bases de datos	<ul style="list-style-type: none"> • De servidores públicos (federales, estatales y municipales), armamento y equipo. • De líneas de telefonía celular • De organizaciones criminales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Módulo sobre delito de secuestro en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México.
Origen de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Partida anual en el Presupuesto de Egresos. • Reasignaciones de Presupuesto provenientes de cancelaciones hechas por la SHCP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Partida anual en el Presupuesto de Egresos. • Bienes incautados a las bandas delictivas, obtenidos por la extinción de dominio. • Multas impuestas a los victimarios. • Pagos por reparación del daño que las víctimas no hayan reclamado.
Manejo de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Administrados por la SSP en una partida especial • Aplicados a la Policía Federal Antisecuestros y la profesionalización de los servidores públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrados por el Secretario Técnico de la Comisión. • Aplicados a la prevención, persecución y sanción de secuestros; cumplimiento del Programa y pago de recompensas.
Fiscalización de los recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Informes trimestrales, mediante el enfoque de presupuesto basado en resultados y con lineamientos generales para la evaluación de los programas federales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes semestrales a la Comisión Federal y al Congreso de la Unión sobre la utilización de los recursos y resultados obtenidos.

Rubro	Iniciativa del PVEM	Iniciativa de legisladores priístas
Ejecución de penas	<ul style="list-style-type: none"> ● Exclusivamente en los Ceferesos de máxima seguridad, en los cuales será bloqueada la telefonía celular. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Exclusivamente en los Ceferesos de máxima seguridad, en los cuales será bloqueada la telefonía celular. ● Niega a sentenciados beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, al menos que se trate de una persona que colabore con las autoridades. ● Restringir las comunicaciones de sentenciados e inculpados con terceros
Atención a víctimas		<ul style="list-style-type: none"> ● Los sentenciados serán condenados a pagar la reparación del daño. ● Orientación jurídica. ● Asistencia médica y psicológica. ● Protección física ante las amenazas o agresiones de los inculpados. ● Resguardar su identidad.
Técnicas de investigación		<ul style="list-style-type: none"> ● Agentes infiltrados. ● Intervención y grabación de comunicaciones, cuando uno de los participantes lo autorice. ● Agilización para que los jueces puedan emitir órdenes de cateo. ● Prohibición de la negociación o intermediación con ánimo de lucro. ● Regular el establecimiento y acceso a bases de datos de telefonía móvil y fija. ● Ubicación física en tiempo real de los teléfonos móviles; así como el pago de recompensas para informantes.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria*, número 2577, del lunes 25 de agosto de 2008; y número 2604-II, del jueves 2 de octubre de 2008, ambas disponibles en www.gaceta.diputados.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

La iniciativa del PRI también incluye, entre otras, propuestas de reforma a diversas leyes, a fin de establecer un término de cinco días como máximo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que ésta proporcione a la PGR la información solicitada respecto de operaciones bancarias de personas sujetas a investigación; reformas al Código Penal Federal para no conceder la libertad preparatoria a los sentenciados por “privación ilegal de la libertad con el propósito de ejecutar los delitos de robo o extorsión”; incrementar las penas para aquellos casos de en que los victimarios liberen a sus víctimas de manera espontánea; para calificar como graves este delito; y reformas a la Ley Federal contra la

Delincuencia Organizada para sustituir la expresión de “secuestro exprés” por “privación ilegal de la libertad con el propósito de ejecutar los delitos de robo o extorsión.

Conclusiones

En los dos últimos años se ha incrementado la incidencia de secuestros en México. En 2006 el incremento de denuncias por este delito fue de 80% con respecto al año anterior. En 2007 el incremento anual fue de 26%.

Las denuncias presentadas son sólo una pequeña parte del total de delitos ocurridos cotidianamente. De acuerdo con cifras oficiales, diariamente se denuncian dos secuestros; en cambio, según la CNDH cada día ocurren siete secuestros y según el ICESI --con base en una encuesta nacional-- durante 2007 sucedieron, todos los días, aproximadamente 18 secuestros.

El incremento de este delito obedece a la multiplicación de bandas organizadas, dedicadas a otros ilícitos, que han incursionado en el secuestro como un medio para mantener o incrementar sus ganancias. Durante el periodo de 2007 y mayo de 2008, de 273 presuntos secuestradores detenidos por la PGR, 40% tenía vínculos con alguno de los grandes cárteles de la droga.

Al mismo tiempo, otro número importante de secuestros es cometido por delincuentes poco organizados. Se trata de delitos perpetrados con el propósito de esquilmar las tarjetas bancarias de las víctimas, extorsionar a sus familiares o de despojarlos de sus pertenencias. Por ello, es posible sostener que el secuestro afecta a la gran mayoría de los ciudadanos, independientemente de su nivel socioeconómico.

El agravamiento de este delito ocurre en el contexto del recrudecimiento de la lucha contra el narcotráfico, la persistencia de la delincuencia común, altos índices de homicidios y, pero aún, la incapacidad de las autoridades policiales para revertir los niveles de impunidad. En México --según estimaciones de la CNDH-- casi 99% de los delitos quedan impunes. Esto último facilita la reincidencia delictiva, la socialización de tácticas entre los delincuentes y, consecuentemente, la especialización e incursión en acciones que demandan un

mayor grado de organización, como lo es el secuestro de alto impacto. La impunidad favorece el desarrollo de las carreras delictivas.

Un problema adicional, no menos importante, es la incapacidad de las autoridades para contar con instituciones policiales y de readaptación eficaces. Existen documentados muchos casos de policías que colaboran proporcionando información o garantizando la libre actuación de los delincuentes. También existen testimonios de bandas dedicadas al secuestro o a la extorsión que operan desde las cárceles mexicanas. Paradójicamente México cuenta con una tasa de policías relativamente alta, en comparación con otros países que han logrado mayores niveles de desarrollo y de seguridad pública. Un problema de nuestro país parece apuntar hacia la calidad de nuestras policías.

La falta de personal eficiente y calificado se resintió recientemente, cuando de acuerdo con un informe de la PGR, durante la integración de las unidades anti secuestro de los estados, sólo 18% del personal evaluado acreditó los exámenes de confianza. En el ánimo de la opinión pública, si bien existe un consenso a favor de incrementar las penas por este delito, tiene una mayor prioridad el combate a la corrupción en las corporaciones policiales.

Las cámaras de diputados y senadores aprobaron en diciembre pasado una reforma constitucional con el propósito de facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y secuestro. Dicha reforma está en proceso de discusión y aprobación en los congresos locales. Con ello se pretende que los tres órdenes de gobierno --Federación, estados y municipios-- tengan facultades concurrentes en estos ámbitos delictivos, a partir de las reglas definidas por Poder Legislativo Federal.

Una vez que se concrete esta reforma constitucional, será posible discutir y en su caso aprobar una ley general en materia de secuestro. Al día de hoy existen tres iniciativas en la Cámara de Diputados que describen o señalan los temas que serán motivo de análisis y discusión. El Poder Ejecutivo propone instaurar la prisión vitalicia; en tanto, las iniciativas del PRI y del PVEM proponen la creación de una nuevo andamiaje institucional para combatir este flagelo.

Los temas, a partir de estas iniciativas, serían los siguientes: creación de un consejo a nivel federal para coordinar las acciones de prevención, investigación y persecución de este delito; creación de corporaciones especializadas, establecidas y reguladas a partir de un servicio profesional de carrera; regulación para la integración y uso compartido de bases de datos con información sobre este delito; asignación, ejercicio y fiscalización de recursos etiquetados en el presupuesto; establecimiento y regulación de técnicas especiales de investigación, así como procedimientos para la atención de las víctimas y la reparación del daño.

Anexo 1:

Denunciadas presentadas por secuestro, 1997-2006 (1997-2006)

Entidad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aguascalientes	7	6	2	1	16	2	0	4	0	1
Baja California	28	72	23	47	25	22	19	9	9	38
Baja California Sur	1	5	5	1	2	0	0	1	0	5
Campeche	0	6	6	0	2	0	1	2	1	0
Coahuila	0	3	0	1	0	2	0	0	6	2
Colima	14	4	3	3	1	1	2	1	1	2
Chiapas	44	12	37	28	30	12	12	6	6	5
Chihuahua	30	18	3	5	2	4	3	3	5	10
Distrito Federal	22	66	120	141	148	144	136	145	103	92
Durango	1	6	5	3	9	9	11	2	4	0
Guanajuato	13	20	11	8	8	11	4	6	4	6
Guerrero	59	45	35	42	44	28	27	11	19	21
Hidalgo	5	7	13	6	4	4	6	6	6	7
Jalisco	112	99	31	27	14	16	13	11	7	5
México	36	25	36	65	76	82	104	45	46	42
Michoacán	112	77	63	29	30	24	20	9	13	16
Morelos	6	7	9	3	22	6	10	9	12	13
Nayarit	9	3	25	7	7	11	1	1	2	2
Nuevo León	5	15	1	2	4	3	5	6	1	1
Oaxaca	69	54	78	68	2	6	5	5	1	5
Puebla	23	27	12	17	11	10	9	7	5	9
Querétaro	3	5	6	6	1	1	1	1	0	1
Quintana Roo	8	7	7	3	12	0	0	1	2	4
San Luis Potosí	0	0	2	0	6	2	1	4	0	1
Sinaloa	23	26	38	29	25	12	13	6	6	9
Sonora	7	6	7	38	5	7	8	3	5	7

Entidad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tabasco	318	76	0	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	4	13	7	4	5	0	7	18
Tlaxcala	0	1	0	0	0	0	0	14	47	270
Veracruz	8	6	8	4	7	10	19	13	6	7
Yucatán	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	43	30	0	4	1	0	1	3	1	2
TOTAL	1045	734	590	601	521	433	436	334	325	601

Fuente: ICESI, con base en Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretariado Ejecutivo. Dirección General del Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, "Estadística delictiva por fuero y tipo de delito. 2000-2006", México, 2007, disponible en <http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>, fecha de consulta: febrero 2009.

Anexo 2: penas impuestas al delito de secuestro y factores que la agravan, países seleccionados de América Latina y España

País	Penas	Penas agravadas	Fuente
Colombia	<p>Secuestro simple: prisión de 10 a 20 años y multa de 600 a mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Secuestro extorsivo: prisión de 18 a 28 años y multa de 2,000 a 4,000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el delito se comete contra persona discapacitada, con enfermedad grave o menor de dieciocho años, o que no tenga la plena capacidad de autodeterminación, o mujer embarazada. 2. Si la privación de la libertad se prolonga por más de quince días. 3. Si existen lazos de parentesco con la víctima o el secuestro se realiza aprovechando la confianza depositada por la víctima. 4. Cuando la conducta se realice por persona que sea servidor público o que sea o haya sido miembro de las fuerzas de seguridad del Estado. 5. Cuando se presione con amenaza de muerte o lesión. 6. Cuando se cometa con fines terroristas. 7. Cuando se obtenga la utilidad, provecho o la finalidad perseguidos por los autores o partícipes. 8. Cuando se afecten gravemente los bienes o la actividad profesional o económica de la víctima. 9. Si se comete en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, sindical, político, étnico o religioso en razón de ello. 10. Cuando se trafique con la persona secuestrada durante el tiempo de privación de la libertad. 11. Si la víctima es diplomático, de conformidad con los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia 	<p>Código Penal www.oas.org Organización de los Estados Americanos.</p>

País	Penas	Penas agravadas	Fuente
Guatemala	<p>Se les aplicará la pena de muerte y cuando ésta no pueda ser impuesta, se aplicará prisión de veinticinco a cincuenta años.</p> <p>Los cómplices o encubridores serán sancionados con pena de veinte a cuarenta años de prisión.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el secuestro o plagio, encierro o detención, dura más de diez días. 2. Si en la ejecución del delito mediare amenaza de muerte, trato cruel o infamante para la persona ofendida. 3. Si el delito fuere cometido por más de dos personas. 4. Si fuere debilitada o anulada la voluntad de la víctima, de propósito, por cualquier medio. 5. Si en los casos comprendidos en los artículos 201 y 203 la acción se hubiere ejecutado con simulación de autoridad. 6. Si la víctima, a consecuencia del hecho, resultare afectada mentalmente, temporal o en forma definitiva. 	<p>Código Penal www.oas.org Organización de los Estados Americanos.</p>

País	Penas	Penas agravadas	Fuente
Chile	<p>Será castigado con la pena de presidio o reclusión menor en su grado máximo. El secuestro de un menor de 18 años será castigado con presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo.</p> <p>El empleado público que, teniendo a su cargo caudales o efectos públicos o de particulares en depósito, consignación o secuestro, los substraiga o consintiere que otro los substraiga, será castigado:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con presidio menor en su grado medio y multa de cinco unidades tributarias mensuales, si la substracción excediere de una unidad tributaria mensual y no pasare de cuatro unidades tributarias mensuales. 2. Con presidio menor en su grado máximo y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales, si excediere de cuatro unidades tributarias mensuales y no pasare de cuarenta unidades tributarias mensuales. 3. Con presidio mayor en sus grados mínimo a medio y multa de once a quince unidades tributarias mensuales, si excediere de cuarenta unidades tributarias mensuales. <p>En todos los casos, con la pena de inhabilitación absoluta temporal en su grado mínimo a inhabilitación absoluta perpetua para cargos y oficios públicos.</p>	<p>Si el encierro o la detención se prolongaran por más de quince días o si de ello resultara algún daño grave en la persona o intereses del secuestrado, la pena será presidio mayor en su grado medio a máximo.</p> <p>Si además del secuestro se cometiera homicidio, violación y violación sodomítica</p>	<p>Código Penal http://www.bcn.cl/lc/bleyes/ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Con base en las leyes: 18222, 19241, 19450 y 19734</p>

País	Penas	Penas agravadas	Fuente
Argentina	<p>Serán reprimidos con reclusión o prisión de tres a quince años, el que redujere a una persona a servidumbre o a otra condición análoga y el que la recibiere en tal condición para mantenerla en ella.</p> <p>Será reprimido con prisión o reclusión de seis meses a tres años; el que ilegalmente privare a otro de su libertad personal.</p> <p>Se aplicará prisión o reclusión de dos a seis años, al que privare a otro de su libertad personal.</p> <p>Se impondrá prisión o reclusión de cinco a quince 15 años, al que sustrajere, retuviere u ocultare a una persona con el fin de obligar a la víctima o a un tercero, a hacer, no hacer, o tolerar algo contra su voluntad. Si el autor lograre su propósito, el mínimo de la pena se elevará a ocho (8) años.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si el hecho se cometiere con violencias o amenazas o con fines religiosos o de venganza; 2. Si el hecho se cometiere en la persona de un ascendiente, de un hermano, del cónyuge o de otro individuo a quien se deba respeto particular; 3. Si resultare grave daño a la persona, a la salud o a los negocios del ofendido, siempre que el hecho no importare otro delito por el cual la ley imponga pena mayor; 4. Si el hecho se cometiere simulando autoridad pública u orden de autoridad pública; 5. Si la privación de la libertad durare más de un mes. 	<p>Código Penal http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texto.htm#19 Información Legislativa de Argentina.</p>
República Dominicana	<p>Será aplicable la pena de cinco a diez años de prisión correccional y multa de cinco a diez mil pesos a las personas que sustrajeren o robaren a un niño, niña o adolescente, para responder al pago de un rescate o a la ejecución de una orden o de una condición.</p>	<p>La no devolución del niño, niña o adolescente o de los niños, niñas o adolescentes arrebatados, sustraídos, trasladados, desplazados, u ocultados, después que el representante del ministerio público le haya concedido un plazo de veinticuatro horas para esos fines y el agente no obtenga el requerimiento.</p>	<p>Código Penal www.suprema.gob.do Suprema Corte de Justicia de República Dominicana.</p>

País	Penas	Penas agravadas	Fuente
España	<p>El particular que priva a otro de su libertad será castigado con la pena de prisión de cuatro a seis años.</p> <p>Si le diera libertad al detenido dentro de los tres primeros días se pondrá la pena inferior en grado.</p> <p>Se impondrá le pena de prisión de cinco a ocho años si el encierro ha durado más de quince días.</p> <p>El secuestro de una persona exigiendo alguna condición para ponerla en libertad será castigada con la pena de prisión de seis a diez años.</p>	<p>Si el secuestro dura más de quince días.</p> <p>Si se pide alguna condición para poner en libertad al secuestrado.</p> <p>Si el reo de detención ilegal no da razón del paradero de la persona detenida será castigado a las penas superiores en grado.</p>	<p>Código Penal www.ub.edu/dpenal/CP_vigent.pdf Universidad de Barcelona.</p>

- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León