

# La consolidación de los registros y estadísticas delictivas en México

EL CASO DEL INSTRUMENTO PARA EL REGISTRO,  
CLASIFICACIÓN Y REPORTE DE LOS DELITOS Y LAS VÍCTIMAS  
CNSP/38/15



---

**DIRECTOR DE LA OBRA:**

Francisco Javier Rivas Rodríguez

**AUTORES:**

Doria del Mar Vélez Salas

Manuel Alejandro Vélez Salas

Juan José Rodríguez Chávez

Oscar Rodríguez Chávez

José Ángel Fernández Hernández

Christian Eduardo Díaz Sosa

Jessica Lechuga Huerta

Yair Enrique Canizalez Madrigal.

**COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:**

Martell Izquierdo

**DISEÑO EDITORIAL:**

Marbella Vianney Olmos Sánchez

Primera edición, febrero de 2018

**ISBN en trámite**

*La consolidación de los registros y estadísticas delictivas en México.*

*El caso del Instrumento para el Registro Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15*

**D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD**

Boulevard Adolfo López Mateos No. 261, Piso 6, Col. Los Alpes, Del. Álvaro Obregón, 01010, México, D.F.

[www.onc.org.mx](http://www.onc.org.mx)

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.

---

---

## Índice

Presentación	4
Introducción	5
A. Relevancia de la información estadística en materia de seguridad y justicia	7
1. Publicidad y transparencia	7
2. Calidad de la información: productos y procesos	7
3. ¿Qué información debe incluir el sistema de estadísticas?	8
4. ¿Con qué información contamos en México?	9
B. ¿Por qué se cambia de instrumento de clasificación y reporte de información sobre incidencia delictiva?	11
1. Evolución del fenómeno delictivo	12
2. Cambio de tipos penales en el marco jurídico mexicano	14
3. Implementación del sistema de justicia penal acusatorio	15
C. Antecedentes del Formato CIEISP y del Instrumento CNSP/38/15	17
1. Formato CIEISP	17
2. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15	19
D. Análisis comparativo de las características estructurales del Formato CIEISP y del Instrumento CNSP/38/15	20
1. Delitos que se mantienen en el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15	21
E. Revisión de los datos del Instrumento CNSP/38/15	27
1. Estructura y tendencias generales	27
2. Estructura y tendencias particulares	28
F. Retos del Instrumento CNSP/38/15	43
1. Oportunidad, completitud y consistencia de la información	43
2. Otros retos del instrumento CNSP/38/15	46
Conclusiones y recomendaciones generales	49
Bibliografía	50

---

## Presentación

La información en materia de incidencia delictiva es clave para la construcción de políticas públicas que respondan a las necesidades de un país seguro, en el cual se pueda garantizar que el acceso a la justicia sea universal. En este sentido, vale la pena mencionar que México ha avanzado paulatinamente durante los últimos años. Sin embargo, aunque probablemente seamos uno de los países que produce la mayor cantidad de información en materia de delitos investigados por la autoridad, aún nos falta mucho por hacer para que podamos asegurar que contamos con información consistente y de calidad.

Los datos que mensualmente ha proporcionado el Centro Nacional de Información (CNI) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), respecto a las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas, han carecido del rigor necesario para poder comparar los fenómenos delictivos en el tiempo y entre entidades federativas. Esto ha sucedido pese a que han sido establecidos criterios de registro y existe una norma técnica vigente, debido a que los ministerios públicos han clasificado a discrecionalidad el delito y sus respectivas modalidades. Este tipo de prácticas institucionales han debilitado durante estos años, la posibilidad de que contemos con una fotografía precisa del mapa delictivo con el objetivo de desarrollar e implementar las acciones o estrategias necesarias, para resolver la innegable crisis de seguridad que enfrentamos desde hace más de una década.

Un principio básico de la administración pública dice que, lo que no se mide, no se puede mejorar; de igual manera, lo que se mide mal o de manera incompleta, tampoco. Con base en este principio y la necesidad que tenemos de mejorar las condiciones de seguridad, en los últimos años, como sociedad civil hemos insistido en la urgencia de contar con registros que permitan entender qué delitos están siendo cometidos no solo en términos generales sino particulares para comprender las modalidades aprovechadas por los grupos delincuenciales.

Debido a esta situación, el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) ha coadyuvado desde 2013, los esfuerzos del CNI para implementar una nueva metodología de registro, clasificación y reporte de la incidencia delictiva. A lo largo de los últimos 4 años acompañamos el proceso diagnóstico de la federación para entender las necesidades de recursos humanos, capacitación y equipamiento de las instituciones estatales de procuración de justicia. Aunado a ello, cabe mencionar que paralelamente, en el ONC efectuamos ejercicios propios de auditorías en diversas entidades federativas

para entender los procesos internos de registro y publicación de esta información.

Estas actividades nos han permitido identificar los retos locales que se han tenido y trazar una ruta crítica para capacitar y supervisar la puesta en marcha de este proyecto. Debido a la complejidad de la tarea, en el ONC hemos dedicado nuestro esfuerzo para retroalimentar el proceso de definición de la nueva metodología, capacitar a los integrantes de procuradurías y fiscalías estatales, así como para elaborar materiales.

Conscientes que, para que la información pueda ser útil para toda la sociedad, era necesario ahondar en cómo presentarla de manera clara y entendimiento universal. Es por eso que llevamos a cabo grupos de enfoque con académicos, periodistas, expertos en seguridad, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes y ciudadanos interesados en el tema. Esta experiencia, permitió producir este documento mediante el cual se pretende explicar en qué consiste esta nueva metodología, cómo entender los cambios y hacer comparaciones con la anterior herramienta de reporte, el Formato CIEISP.

Con el fin de explotar sus bondades, este documento muestra cómo la nueva metodología se alinea a la Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuego Común para Fines Estadísticos y al Catálogo de Delitos (2014) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), buscando homologar el registro de delitos en el país y permitiendo la comparación estadística internacional.

Ante la divergencia que pueda resultar de la existencia de 32 Códigos Penales, se prevé la equivalencia de los delitos a partir de la definición de la conducta criminal. Tiene una coherencia interna de acuerdo con el bien jurídico afectado e incluye nuevos delitos como son feminicidio, trata de personas, tráfico de menores, delitos contra el medio ambiente, delitos electorales, narcomenudeo, delitos cometidos por servidores públicos, entre otros.

En este nuevo instrumento se concentra la información de víctimas de delitos desagregada por sexo, incluyendo la opción de “no identificado”; y, por dos rubros de edad, menores y mayores a 18 años, proporcionando la categoría de “no especificado”. Asimismo, mediante esta herramienta se recopiló la información por sistema de justicia penal, sea inquisitorio o acusatorio y ofrece mayor certidumbre y precisión al captar la información del delito por lugar de ocurrencia, forma de comisión del presunto hecho delictivo (dolo, culpa y violencia), así como elementos de la comisión (armas usadas). Cabe señalar que también se desarrolló el

Sistema para el Registro de Información de Incidencia Delictiva (SISDEL), que verifica automáticamente la congruencia y consistencia de los datos, así como la calidad de la captura en tiempo y forma, previniendo posibles manipulaciones o discrecionalidades en la publicación de la estadística.

Esta publicación va a estar acompañado por una campaña en redes sociales, con insumos gráficos, que faciliten el entendimiento de este gran paso adelante. En los últimos 20 años, la sociedad civil hemos sido protagonistas y actores clave de las transformaciones normativas, institucionales y la puesta en marcha de acciones, que han mejorado la vida de las personas en nuestro país -o por lo menos mitigado los efectos de la grave crisis de seguridad y justicia-. Por eso, no me queda más que agradecer y reconocer el compromiso de los integrantes del SESNSP y del CNI, que nos permitieron donar nuestra experiencia en favor de los mexicanos.

Concluyo agradeciendo el compromiso y esfuerzo de mis compañeros de trabajo que bajo el gran liderazgo de la Directora de Investigación del ONC, Doria del Mar Vélez Salas, entregaron su tiempo, determinación y esfuerzo para cristalizar este documento. Gracias al Coordinador de Estudios Especiales, Manuel Alejandro Vélez Salas; el Coordinador de Incidencia Delictiva, Juan José Rodríguez Chávez; la Directora de Transparencia y Rendición de Cuentas, Mariana Gabriela Cendejas Jaúregui; el Director de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Leonel Fernández Novelo; la Coordinadora de Imagen Institucional, Marbella Olmos Sánchez; la Directora de Administración, Esperanza Martell Izquierdo; el Director de Comunicación, Vicente Hernández Elías; los investigadores Óscar Rodríguez Chávez, José Angel Fernández Hernández, Jessica Lechuga Huerta, Citlaly Andrade Paredes, Yair Enrique Canizalez; así como al Coordinador de Redes Sociales, Ignacio Checa Araujo; su trabajo es fundamental en la futura definición de mejores políticas públicas en nuestro país.

Que este instrumento, que desde el ONC donamos con gusto, y que esta nueva metodología de registro construida entre autoridades y ciudadanos, permita una mayor eficacia en la acción de gobierno, transparencia, rendición de cuentas, acceso a la justicia y fortalecimiento del Estado de Derecho en beneficio de la comunidad.

FRANCISCO RIVAS  
Director General  
@frarivasCOL

## Introducción

El diseño, implementación y evaluación exitosa de políticas públicas en materia de seguridad requiere como insumo básico una batería diversa, confiable y actualizada de estadísticas. Sin este insumo, toda política de seguridad estará condenada al fracaso o en el mejor de los casos, a un éxito azaroso. Debemos recordar que la información sobre seguridad y justicia sirve para que las autoridades y la sociedad civil tomen decisiones coherentes. Bajo esta perspectiva, el Observatorio Nacional Ciudadano ha pugnado desde su creación por estadísticas más confiables tanto de incidencia delictiva como de diversos aspectos del sistema de justicia.

Los diversos reportes de la organización han dado cuenta de las múltiples áreas de oportunidad que existen en materia de registro estadístico. En 2012, detectó anomalías entre las bases de datos sobre incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, falta de reporte por parte de algunos municipios, integración deficiente de los datos de homicidio culposo o algunas modalidades de robo, entre otros aspectos. Asimismo, a partir de 2014 en el sistema de alertas de los reportes anuales se expone la cantidad de modificaciones que las procuradurías y fiscalías estatales realizan a la estadística delictiva de averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas durante el año.

La labor de la organización en el ámbito de registro estadístico no se limita exclusivamente al seguimiento de la incidencia delictiva reportada a través del formato del Comité Interinstitucional de Estadística e Informática de Seguridad Pública (CIEISP). En 2013, se detectaron las carencias institucionales de registro de la extorsión por derecho de piso pues muy pocas entidades federativas contaban con información de esta modalidad pese a que sea prioritario identificar qué proporción de las extorsiones corresponden a esta clase de ilícito. Posteriormente, se identificó la carencia de registros estadísticos de averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas por secuestro del fuero federal en 2014. Ese mismo año también se observó la falta de estadísticas desagregadas en materia de robo de hidrocarburos y de electricidad.

En 2015, la investigación sobre homicidios elaborada por el ONC reveló las carencias en materia de sistematización de información de fosas comunes y clandestinas así como de diversos subtipos de homicidios o de otros delitos (robo y secuestro) que culminaron en la pérdida de la vida de las víctimas. Otros hallazgos a destacar incluyen alertas sobre posibles cambios de criterios de registros de la extorsión en Guanajuato y Michoacán a partir de 2015.

La investigación más reciente del ONC identificó serias deficiencias de los registros públicos de las personas desaparecidas y de las desapariciones forzadas e involuntarias a nivel

federal y estatal. El grado de deficiencia encontrado implica renovar drásticamente todos los esfuerzos y redirigirlos hacia un sistema de información integral que contemple múltiples unidades de cuenta, atributos y procesos transparentes de registro y actualización.

Gracias a las aportaciones y sugerencias de las organizaciones de la sociedad civil y al trabajo de las autoridades federales y estatales y a la labor de organismos autónomos, hoy se cuenta con más y mejor información sobre incidencia delictiva. Sin embargo, estamos lejos de articular un sistema de información integral que permita tomar mejores decisiones y fomentar la rendición de cuentas de forma efectiva. Uno de los esfuerzos realizados en esta materia corresponde al *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15* que sustituirá al formato CIEISP en lo referente a las estadísticas de carpetas de investigación abiertas por delitos en las entidades y municipios del país.

Este proyecto lo encabeza el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública desde 2014. La implementación de este instrumento tiene como objetivo mejorar la calidad de los registros de incidencia delictiva reportada a las procuradurías y fiscalías estatales. Tras 20 años de contar con el mismo instrumento de sistematización de datos, las autoridades consideraron necesario elaborar un nuevo instrumento que se adaptara a las normas estadísticas vigentes, las nuevas características del fenómeno delictivo y del sistema de justicia penal.

A través de consultas a organizaciones de la sociedad civil y reuniones con los usuarios de la información, las autoridades han dado cabida a diversas observaciones e inquietudes en torno a la metodología, la capacitación y la consolidación de las herramientas de visualización y descarga de datos. Un ejemplo de esta colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades es el documento que se presenta a continuación. Este tiene como objetivo analizar y comparar los instrumentos de registro, identificar áreas de oportunidad y proporcionar un insumo que permita reducir la curva de aprendizaje de los usuarios.

La estructura de este documento abarca: la relevancia de la información estadística en materia de seguridad y justicia, los motivos por los cuales se cambia de instrumento de clasificación y reporte de información, los antecedentes del formato CIEISP y del Instrumento CNSP/38/15, un análisis comparativo de las características estructurales de cada uno, una revisión de los datos del nuevo instrumento (delitos de alto impacto y una selección de 5 nuevos delitos), así como un análisis de los retos a futuro derivados de la implementación de la metodología.

## A. Relevancia de la información estadística en materia de seguridad y justicia

Cualquier estrategia de seguridad pública a nivel federal, estatal o municipal requiere de información estadística oportuna y de calidad para su diseño, implementación, monitoreo y evaluación. Resulta prioritario contar con más y mejor información de corte cuantitativo y cualitativo sobre el fenómeno delictivo y el funcionamiento del sistema de justicia penal y de seguridad si aspiramos a mejoras significativas de las condiciones actuales.

De acuerdo con el *Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal* de las Naciones Unidas este debe ser: 1) orientado hacia el usuario, 2) planeado y manejado efectivamente, 3) articulado e integrado y 4) políticamente neutral y conocido. Toda vez que un nuevo proyecto de registro estadístico tenga como objetivo mejorar el estado actual de la cuestión, debe tener en cuenta los atributos mencionados.

### 1. Publicidad y transparencia

En la mayoría de los casos, los sistemas de estadísticas sobre justicia penal son de naturaleza variada. Constan de censos de gobierno, encuestas de victimización, registros administrativos con distinta periodicidad y a cargo de diferentes instituciones<sup>1</sup>. Tratándose de México, una porción importante de la información estadística en materia de seguridad y justicia está disponible públicamente, pero otra porción solo es conocida por instituciones específicas.

La falta de transparencia y publicidad de la información se explica por la presunta delicadeza de los datos. La creencia de que estos podrían caer en manos equivocadas y ser utilizados con fines aviesos constituye uno de los principales motivos por los que la información está reservada. En ocasiones, la restricción es adecuada por referirse a características críticas o estratégicas del sistema nacional de seguridad, pero en otras situaciones la reserva de los datos refleja una clara resistencia a divulgar datos relevantes y oportunos para la ciudadanía lo que manifiesta un ejercicio mediocre de rendición de cuentas.

Un caso a destacar es la disponibilidad de datos georreferenciados de incidencia delictiva. Mientras que en algunas ciudades estadounidenses esta información se puede descargar libremente y en formatos compatibles con programas de sistemas de información geográfica (GIS), en este país la información con estas características no está disponible a

pesar de que las instituciones como la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) cuentan con esta.

Otro caso corresponde a los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE). Pese a que esta encuesta contiene datos clave sobre la incidencia delictiva y la percepción de seguridad de las unidades económicas, no es posible trabajar con los datos<sup>2</sup> debido al marco regulatorio. Si el usuario de los datos se trata de un servidor público, un funcionario de organismos internacionales, investigadores y estudiantes de posgrado, es necesario llevar a cabo un proceso con la institución para tener acceso a estos ya sea de manera presencial o remota.

En el ONC hemos identificado algunos temas en los que existe reserva de la información por motivos de seguridad nacional. Por ejemplo, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) reservó las estadísticas de casos de robo de toneladas de acero de torres de transmisión por 12 años. Eso significa que hasta 2026 se conocerán estos datos. Al realizar esta misma solicitud a la Procuraduría General de la República (PGR) la respuesta fue que la información solicitada no existe. Sin embargo, la respuesta de la CFE señala que las estadísticas se comparten con el grupo de coordinación para la atención de instalaciones estratégicas en el cual participan la Policía Federal (PF), la PGR, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), entre otras entidades federales.

Otro mecanismo utilizado frecuentemente por las instituciones de seguridad y justicia para no entregar la información solicitada vía Infomex es dejar que los plazos establecidos venzan y el usuario tenga que interponer recursos de revisión. Diversos documentos de investigación del ONC han dado cuenta de esta situación. Temáticas como el cumplimiento de protocolos forenses, la instalación de bloqueadores de señal en centros penitenciarios, la aplicación de la extinción de dominio, secuestro de migrantes, trata de personas, feminicidios, entre otros.

### 2. Calidad de la información: productos y procesos

Un segundo factor a considerar es la calidad de la información. Esta depende de diversos aspectos como la institución a cargo, los procesos de integración, la frecuencia de actualización, la comparabilidad histórica, los usos potenciales de los datos, el cumplimiento de estándares internacionales, entre otros. Por ejemplo, pese a que la Encuesta Nacional de

<sup>1</sup>UNA INNOVACIÓN A CONSIDERAR ES LA GENERACIÓN DE BIG DATA A TRAVÉS DE DISPOSITIVOS MÓVILES QUE PERMITAN SISTEMATIZAR LA INFORMACIÓN Y COMPLEMENTAR LOS PRODUCTOS EXISTENTES.

<sup>2</sup>ES POSIBLE UTILIZAR LA INFORMACIÓN DE LOS TABULADOS BÁSICOS, PERO ESTA SE ENCUENTRA AGREGADA POR ENTIDAD FEDERATIVA O POR OTRAS VARIABLES.

Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) ha sido reconocida internacionalmente por su calidad y metodología, diversas autoridades desconfían de sus resultados y no reconocen su utilidad para la definición de políticas públicas.

Las instituciones a cargo de las estadísticas en la materia normalmente pertenecen al poder ejecutivo y judicial por lo que están expuestas en cierta medida a las fuerzas políticas<sup>3</sup>. Al ser la población sensible a la victimización y a la percepción de inseguridad, las instituciones tienen incentivos de modificar estadísticas que favorezcan su desempeño percibido. También existe la posibilidad de que las modificaciones a las estadísticas distorsionen la entrega de recursos públicos del gobierno federal. Ambos factores alteran el estatus de neutralidad política al que se debiera aspirar.

Una parte de este problema se soluciona al incorporar a la agencia estadística nacional en alguna etapa de la generación y procesamiento de los datos. En el caso de México, el INEGI desarrolla e implementa productos estadísticos como los censos de gobierno o los extintos registros administrativos en materia de justicia penal los cuales tratan de registrarse bajo estándares de calidad. En este sentido, la participación de un órgano autónomo de prestigio dota a la información de mayor confiabilidad.

Por su parte, los procesos de integración de los proyectos de información ocasionalmente pasan desapercibidos, es decir, se ignora consciente o inconscientemente cómo se generaron los datos, quiénes estuvieron involucrados en su revisión, cuáles fueron las etapas del proyecto, qué estándares mantiene, cómo es la relación con los usuarios, cuál es la carga sobre los informantes, entre otros aspectos. En la práctica, no es posible observar directamente estos procesos sino que se requiere documentación suplementaria la cual no está disponible para la mayoría de los productos o resulta insuficiente.

De acuerdo con el *Marco conceptual para el aseguramiento de la calidad de la información estadística y geográfica* del INEGI, los procesos estadísticos deben incorporar los siguientes atributos:

- Relación con los usuarios
- Mantenimiento de estándares
- Metodología científicamente sustentada
- Implementación adecuada
- Carga no excesiva a los informantes
- Costo efectividad

Dependiendo del tipo de proyecto, la importancia de los atributos previamente mencionados variará. Al tratarse de una encuesta de victimización o percepción sobre seguridad pública que tenga como objetivo ser representativa a nivel nacional o estatal, deberá emplear una metodología científicamente sustentada, satisfacer estándares de calidad y una implementación

adecuada. En contraste, al tratarse de registros administrativos se debe priorizar la carga no excesiva a los informantes cuando el instrumento de captación sea un formato de auto reporte.

Por otro lado, el marco conceptual en comento también refiere cuáles son las características deseables de los productos de información estadística y geográfica:

- Pertinencia
- Accesibilidad
- Oportunidad y puntualidad
- Coherencia y comparabilidad
- Metadatos estandarizados
- Veracidad (precisión y confiabilidad)

Conseguir productos de información estadística y geográfica de calidad implica que se generen capacidades institucionales en múltiples niveles, es decir, desde la generación de los datos en campo hasta la puesta en marcha de herramientas de descarga y visualización de estos.

### 3. ¿Qué información debe incluir el sistema de estadísticas?

Además de la publicidad, transparencia y calidad de los procesos y productos estadísticos previamente analizados, resulta importante determinar qué datos debe contener el sistema de estadísticas en materia de seguridad y justicia penal. Acorde con lo planteado por Becker (1968) y lo recuperado por Jaitman (2015), deben ser prioritarias las siguientes categorías de información:

- Datos sobre incidencia delictiva,
- carga de trabajo del sistema de justicia penal,
- características de los casos que conforman la carga de trabajo,
- datos sobre recursos institucionales para calcular los costos de la administración de justicia,
- información cualitativa sobre el proceso de justicia, la estructura organizacional de las instituciones, la autoridad legislativa, las responsabilidades institucionales y los programas de cada componente del sistema de justicia.

Sin embargo, este listado carece de otras categorías importantes como estadísticas policiales y penitenciarias que reflejen la carga de trabajo y los recursos institucionales disponibles, datos sobre el gasto público y uso de subsidios y transferencias, estadísticas sobre cambios conductuales de la población, percepción periódica de inseguridad en ciudades y áreas metropolitanas, reporte de conductas antisociales, entre otras categorías.

Por otro lado, existen algunas temáticas relevantes que requieren integrarse al sistema de estadísticas por su incidencia creciente, por su relación con otros ilícitos o por la

<sup>3</sup> EL GRADO DE EXPOSICIÓN ES MAYOR EN INSTITUCIONES DEL PODER EJECUTIVO COMO SECRETARÍAS DE SEGURIDAD PÚBLICA O PROCURADURÍAS Y FISCALÍAS.

inexistencia de registros confiables al respecto:

- Cibercrimen
- Desapariciones forzadas e involuntarias
- Producción y tráfico de drogas
- Lavado de dinero y operaciones fraudulentas
- Delitos ambientales
- Comercio de armas
- Comercio de medicinas fraudulentas
- Tráfico de personas
- Fosas clandestinas
- Piratería y contrabando

**4. ¿Con qué información contamos en México?**

Existe una gran diversidad de proyectos estadísticos en materia de seguridad y justicia en el país encabezados por el gobierno federal y organismos autónomos. Sin embargo, como ya se señaló previamente una porción importante no es pública. Por ejemplo, Plataforma México consta de diversas bases de datos como el Registro Nacional de Armamento y Equipo, el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, la base de datos de vehículos robados y recuperados, el Sistema Nacional de Indiciados, Procesados y Sentenciados, la base de datos del Informe Policial Homologado, el Registro Nacional de Mandamientos Judiciales, entre otras estadísticas de incidencia delictiva sobre extorsión y secuestro alternativas a los instrumentos públicos de registro y clasificación delictiva.

Por su parte, el INEGI elabora los siguientes productos estadísticos dentro del ramo de censos y encuestas de gobierno:

Producto	Periodicidad	Cobertura temporal
Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal	Anual	2013-2015
Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal	Anual	2010-2016
Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales	Anual	2011-2017
Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal	Anual	2011-2017

Tabla 1 Elaboración del ONC

Producto	Periodicidad	Cobertura temporal
Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal	Anual	2011-2017
Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales	Bianual	2011-2017
Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal	Anual	2009

Tabla 1 Elaboración del ONC

También es posible encontrar los siguientes registros administrativos:

Producto	Periodicidad	Cobertura temporal
Estadísticas de los organismos públicos de derechos humanos	Anual	2013-2015
Impartición de justicia en materia penal	Anual	2014
Estadísticas vitales / Mortalidad / Defunciones por homicidio	Anual	1990-2016
Judiciales en materia penal	Anual	1997-2012

Tabla 2 Elaboración del ONC

Además, cuenta con encuestas a hogares y establecimientos que aportan datos de victimización, percepción de inseguridad y otros aspectos de la violencia o del fenómeno delictivo:

Producto	Periodicidad	Cobertura temporal
Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana	Trimestral	Desde el tercer trimestre de 2013
Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública	Anual	2011-2017

Tabla 3 Elaboración del ONC

Producto	Periodicidad	Cobertura temporal
Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares	Quinquenal	2003, 2006, 2011 y 2016
Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia	Anual	2014
Encuesta Continua sobre la Percepción de la Seguridad Pública	Mensual y trimestral	Abril de 2009 a diciembre de 2012 / Marzo y junio de 2013
Encuesta Nacional de Adicciones	Anual	2002
Encuesta Nacional sobre Inseguridad	Anual	2010
Encuesta Nacional sobre Violencia en el Noviazgo	Anual	2007
Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar	Anual	1999
Encuesta Nacional de Victimización de Empresas	Bianual	2012, 2014 y 2016
Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad	Anual	2016

Tabla 3 Elaboración del ONC

La información oficial utilizada principalmente para monitorear y evaluar el comportamiento de la incidencia delictiva proviene del formato CIEISP y está disponible en el sitio web del SESNSP. Este órgano técnico se encarga de difundir las estadísticas de carpetas de investigación iniciadas cada mes a partir de la información suministrada por las procuradurías y fiscalías estatales. Adicionalmente, el SESNSP publica estadísticas de:

- Presuntos delitos del fuero federal,
- víctimas de homicidio, secuestro y extorsión,
- carpetas de investigación iniciadas y víctimas por presuntos secuestros del fuero federal,
- Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)

A su vez, mantiene un servicio de consulta del Registro Público Vehicular (REPUVE) y del RNPED así como datos y especificaciones técnicas de diversos fondos y subsidios como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (FORTASEG), el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA).

Por otro lado, la PGR cuenta con información de los siguientes aspectos:

- Expediente caso Iguala,
- estadísticas de incidencia delictiva (fuero federal),
- información estadística sobre desaparición de personas,
- exámenes de control de confianza,
- protección de datos personales,
- denuncias en el nuevo sistema penal acusatorio en la institución,
- estadística sobre cohecho internacional,
- estadísticas de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FE-VIMTRA) en lo concerniente a Alerta Amber y trata de personas,
- datos sobre constancias de datos registrales,
- información curricular,
- información del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial,
- datos sobre los recursos erogados por el Centro Nacional de Control de Bienes Asegurados con motivo de las indemnizaciones pagadas,
- boletines de las delegaciones estatales e
- información de responsabilidad patrimonial.

Cabe destacar que la PGR cuenta con una batería más diversa de datos y estadísticas criminales, pero estas no están disponibles en el repositorio en línea. Por ejemplo, información relativa a las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por robo de hidrocarburos y los resultados de dichos procesos así como los datos provenientes del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).

Otras instituciones que manejan información en materia de seguridad y justicia son la Comisión Nacional de Seguridad, la Policía Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de la Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como el Consejo de la Judicatura Federal. También es posible encontrar datos en las respuestas a solicitudes de información pública a diversos sujetos obligados a través del sistema Infomex.

## B. ¿Por qué se cambia de instrumento de clasificación y reporte de información sobre incidencia delictiva?

Pensar en la genealogía de la violencia y de las conductas delictivas en nuestro país es un ejercicio complejo, son muchas las variables que pueden estar interviniendo para que este tipo de fenómenos sociales se presenten. Los estudios que abordan el origen de las conductas delictivas en nuestro país aún son escasos, frente a otras naciones en donde las investigaciones han dado cuenta que existen factores explicativos de diversa índole como puede ser de tipo psicológico, social, ambiental, material, entre otros. En este sentido, es necesario, que en la agenda de investigación nacional se dirija con mucho mayor claridad hacia estos campos poco explorados.

Si bien no tenemos un amplio número de modelos teóricos que nos logren explicar cuáles las principales variables que están incentivando las conductas delictivas y el uso de la violencia en nuestro país, contamos con una serie de insumos de información que nos permiten acercarnos a la caracterización de los ilícitos en diversas regiones de México. Esta situación no representa algo superficial sino que es altamente relevante pues dichas estadísticas, en términos generales, han permitido tanto a los gobiernos como a la sociedad —organizada o no—, medir ciertos avances y retrocesos en las políticas públicas implementadas en materia de seguridad. Desde esta perspectiva, especialmente hay que hacer referencia a que estos insumos han sido fundamentales para realizar análisis en torno a las características espacio-temporales del fenómeno delictivo.

Los insumos que principalmente han sido utilizados para dichas tareas son las cifras mensuales que publica el SESNSP, las estadísticas delictivas anuales cuya fuente son las encuestas y censos que levanta el INEGI, así como datos que no son públicos obtenidos mediante solicitudes de información. Justamente a partir del cruce de este tipo de fuentes se ha logrado identificar que hay un grave problema de falta de denuncia de la incidencia delictiva real en el país y que este se acentúa alrededor de ciertas conductas delictivas. Acorde con los principales resultados de la ENVIPE 2016, la cifra negra nacional fue de 93.6% en 2015. Esto implica que los delitos reportados en el Formato CIEISP publicado en la plataforma digital del SESNSP, representan aproximadamente el 6% de los delitos que afectan cotidianamente a la población del país. En otras palabras, la numeralía delictiva oficial proporcionada por las instituciones estatales de procuración de justicia resulta insuficiente para obtener una fotografía clara del fenómeno delictivo en México, pues hay conductas ilícitas que no se ven reflejadas en la información oficial.

Sobre este último punto, en estudios elaborados por el Observatorio Nacional Ciudadano se ha encontrado que hay una serie de delitos que en la actualidad no se están registrando en las bases de datos oficiales que son de carácter público. Por ejemplo, en nuestro estudio *Análisis de la extorsión en México 1997-2013: retos y oportunidades* evidenciamos la falta de recopilación, registro, contabilización y sistematización de información de extorsiones por cobro de derecho de piso o virtuales. A partir de dicho hallazgo se pudo identificar que las estadísticas propiamente reportadas en el Formato CIEISP solo muestran las averiguaciones previas o carpetas de investigación abiertas principalmente por extorsiones telefónicas. Otro ejemplo puede ubicarse en nuestro estudio titulado *Análisis integral del secuestro en México: cómo entender la problemática*, ya que uno de los hallazgos fue que en el Formato CIEISP únicamente se reportaban cifras de secuestros extorsivos. Esto significa que las autoridades correspondientes no contemplan otras modalidades de secuestros como el exprés o aquel mediante el cual se pretende causarle daño a un tercero, entre otros.

Asimismo vale la pena retomar nuestro estudio *Estadística sobre la eficiencia en el combate a la trata de personas en México* publicado en 2014, puesto que se identificaron distintos obstáculos para tener acceso a estadísticas sobre trata de personas. Algunos ejemplos de estas dificultades se aprecian en las respuestas a solicitudes de información pública, pues en algunas de ellas se mencionaba que los datos eran reservados o bien que no se encontraban disponibles y requerían ser sistematizados. Es importante destacar que dicho estatus de la estadística sobre trata de personas en diversas entidades federativas existía, pese a que en la fracción IX del artículo 12 de la *Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas*, se establece que la Comisión Intersecretarial creada en esta materia debía “Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva en materia de trata de personas, con la finalidad de publicarlos periódicamente”.

El problema que implica que en una base de datos de incidencia delictiva no se capte información de la mayor parte de las modalidades de las conductas ilícitas no es menor, pues tiene efectos en relación con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de seguridad y justicia. Simplemente hay que considerar que si no se logran identificar los problemas específicos de determinada región; es prácti-

camente imposible que mediante las acciones implementadas se logren resultados efectivos para mejorar la seguridad, darle acceso a la justicia a las víctimas y que prevalezca un verdadero Estado de derecho.

### 1. Evolución del fenómeno delictivo

Sin duda alguna, el mapa de la delincuencia y la violencia ha cambiado durante los últimos años. Ello ha sucedido no solo por el repunte de ciertas conductas ilícitas o por la evolución cualitativa de sus modalidades, sino por las relaciones operativas que se han generado entre los grupos de delincuencia tradicional y organizada para potenciar sus ganancias económicas. Esto último es fundamental pues justamente los incentivos que se persiguen mediante estas estructuras delincuenciales emergentes son meramente de carácter económico, con lo cual justifican el uso de la violencia para continuar operando con su respectiva venta de bienes y servicios. Es pertinente retomar el planteamiento que expone Pereyra (2012) en su artículo “México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”” pues en este refiere que:

la violencia se ha convertido en un negocio altamente rentable en sí mismo. El aumento reciente de la violencia guarda relación con la diversificación de los negocios ilícitos. En un contexto de profunda inestabilidad como el actual, los grupos criminales explotan el negocio de la violencia, como la apropiación de bienes de empresarios, las extorsiones, el tráfico de migrantes irregulares, el cobro de impuestos de facto a comerciantes y criminales rivales, la venta de protección a empresarios poderosos, entre otras cuestiones.

Sin embargo, es necesario puntualizar que el uso de la violencia como negocio per se no ha sido homogéneo sino que depende de manera importante del grupo delincuenciales que controla determinada zona. Desde esta perspectiva, Pereyra (2012) hace referencia al escenario de hace aproximadamente una década en el cual:

Los cárteles de Sinaloa y del Golfo tienen mayor control de las fronteras, manejan el tráfico a gran escala a Estados Unidos e invierten grandes sumas de dinero en personal, equipamiento y armas [...] Los restantes grupos criminales, que operan en el centro, sur, este y oeste del país, intensificaron negocios ilícitos menos redituables que el tráfico de drogas a gran escala y más riesgosos y violentos, como el secuestro, la extorsión, la trata y el tráfico de personas, y el robo de vehículos y de bancos.

Aunado a ello, para comprender la evolución de la violencia se tiene que tomar en cuenta el comportamiento que cada uno de los grupos delictivos ha tenido con la finalidad

de controlar las actividades ilícitas, el cual puede inclinarse por la fragmentación o bien por la cooperación. El primero de los casos se trata principalmente de la deserción de los grupos delictivos como resultado de la competencia letal entre este tipo de organizaciones (Staniland, 2012). Mientras que, el segundo tipo de comportamiento versa en torno a la decisión de grupos delincuenciales de cooperar ante amenazas externas, con la finalidad de disuadir ataques futuros o bien contra con las estructuras necesarias para ejercer represalias efectivas (Pérez, 2016). Cabe señalar que la adaptación del patrón de conducta de estas organizaciones responde especialmente a un objetivo económico definido por la maximización de los beneficios de esta índole.

Si se toman en consideración los factores mencionados en conjunto con la continuidad de la estrategia de seguridad implementadas desde el ámbito federal, no solo no debe generar sorpresa los altos índices delictivos que estamos enfrentando sino la propia evolución de las modalidades de los ilícitos. Esto ha sido consistentemente denunciado por diversas organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, al grado que se ha dado a conocer que el contexto actual puede calificarse como el más violento al menos desde 1997. Ante este escenario es conveniente hacer una revisión respecto a cómo han cambiado las expresiones delincuenciales en la época contemporánea de nuestro país, con el objetivo de precisar los retos que se deben atender en términos de control, combate, desincentivación y prevención del delito, así como de generación de información para la definición de dichas acciones.

En este sentido, destaca que el comportamiento del homicidio doloso es uno de los delitos que más atención ha tenido por parte de la autoridad y la opinión pública, pues se ha utilizado como el parámetro para medir las condiciones de violencia y falta de seguridad. Además, no debemos olvidar que es uno de los ilícitos que más ha cambiado en los últimos años, no solo en su intensidad de ocurrencia, sino en las características del mismo. En la actualidad es posible distinguir la emergencia de varias manifestaciones de privaciones intencionales de la vida, por ejemplo, la de los feminicidios. Este es uno de los delitos que llamó la atención de la opinión pública a raíz de la crisis experimentada en Ciudad Juárez a principios de inicios del siglo XXI. Sin embargo, actualmente el problema de los homicidios de mujeres por su condición de género ha dejado de estar focalizado en espacios bien definidos del territorio nacional y se ha generalizado. Las solicitudes de declaratoria de alerta de género contra las mujeres (AVGM) en distintas entidades, a raíz del incremento de los feminicidios, son un claro ejemplo de que la violencia letal cualitativa y cuantitativamente se ha modificado.

Cabe enfatizar que los obstáculos para dar justicia a las

víctimas de feminicidio son muchos, pero destacan principalmente que: en los registros de incidencia delictiva actuales no existe un rubro para contabilizarlos, la escasa o nula capacitación continúa en perspectiva de género, la falta de implementación de protocolos de actuación e investigación especializados en materia de feminicidio y, no menos importante, es la ausencia del tipo penal de feminicidio en los códigos estatales como en el caso de Chihuahua.

Sin embargo, no solo en la comisión del feminicidio se aprecia la evolución del homicidio sino también en los cambios de sus respectivos medios comisivos. Por ejemplo, desde 2007 se observa un alza de los homicidios dolosos cometidos con arma de fuego en términos absolutos. Justamente en este tipo de detalles radica la relevancia de contar con información más detallada, puesto que a partir de esta se pueden definir e implementar acciones más específicas para su control y prevención.

Otro ejemplo que evidencia cómo ha cambiado el problema de seguridad en México son los secuestros. En la última década se han llegado a presentar niveles de incidencia de este delito que no se habían registrado con anterioridad, el 2013 ha sido el año con más secuestro denunciados y reconocidos por la autoridad pues se registraron 1 683 averiguaciones previas acorde con los datos del SESNSP. Sin embargo, el problema de este delito no solo se limita a su incremento, sino también a las nuevas modalidades que han desarrollado los secuestrados con la finalidad de maximizar sus ganancias con menores riesgos. Por ejemplo, algunas encuestas y estudios han dado cuenta de la aparición de secuestros exprés o secuestros virtuales<sup>4</sup>, situación que no se había identificado años previos. En 2013 fue la primera ocasión en la que se publicaron datos sobre victimización de secuestros en la ENVIPE levantada por el INEGI indicó que en el país habían ocurrido aproximadamente 105 mil secuestros, muchos de ellos habían sido secuestros exprés. Esta situación dejó de manifiesto por lo menos dos situaciones: primero, que la inmensa mayoría de los secuestros del país no habían sido denunciados o registrados por las procuradurías estatales, con lo cual se llegó a estimar que este delito tiene una de las mayores cifras negras, alrededor de 98.8%; y, segundo, que la base de datos de las procuradurías y/o fiscalías estatales no contaban con una estructura adecuada para poder registrar esta variable de este tipo de privación ilegal de libertad. Así pues, nuevamente podemos ver que las expresiones delictivas han evolucionado a un ritmo mucho más acelerado que la respuesta institucional para atender el fenómeno.

Otro caso a partir del cual se puede observar cómo ha cambiado el fenómeno delictivo en nuestro país es el de la trata de personas. Este ilícito en la última década ha recibido

mayor atención, pese a que esta aún no sea suficiente para contar con respuestas efectivas por parte de las autoridades y diferentes actores sociales. En términos cuantitativos, algunas investigaciones no solo han revelado que la trata de personas es difícil de medir por sus características criminológicas, sino porque las autoridades de distintos niveles de gobierno no cuentan con una base de datos adecuada y actualizada. Este hecho resulta bastante alarmante puesto que la trata de personas es un ilícito que no debe ser mantenido en un plano secundario si lo que realmente se busca es su reducción y que las víctimas tengan acceso a la justicia.

En un estudio elaborado por la Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD) denominado *Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México* se indica que son tres situaciones las que han complicado dimensionar el tamaño del delito en nuestro país: primero, la falta de un método para saber cuántas han sido o son víctimas de trata de personas; segundo, las limitaciones institucionales y obstáculos legales, y, tercero, la resistencia de las autoridades a proporcionar mayores detalles sobre el perfil de las víctimas por razones de seguridad y confidencialidad (ONUDD, 2013). De esta forma, con el comportamiento e irrupción de este delito también se indica que las instancias de gobierno no han estado preparadas para atender y registrar correctamente esta actividad delictiva.

De igual manera, las distintas modalidades de extorsión muestran que también han evolucionado un tanto más rápido que la capacidad de respuesta de las autoridades en sus distintos niveles. Al igual que en el caso del secuestro, la extorsión llegó a niveles históricos en 2013, cuando se reportaron oficialmente 8 196 averiguaciones previas acorde con los datos del SESNSP. A pesar de sus altos niveles de denuncia, la realidad es que la gran mayoría de este tipo de delitos no se estaban reportando, ya que de acuerdo con la ENVIPE ocurrieron más de 7 millones 800 mil extorsiones en ese mismo año. Debido a la información recabada en la encuesta de victimización que revela la deficiencia del registro oficial de este ilícito es posible identificar que su cifra negra es bastante elevada, ya que fue de 98.5%.

Al menos dos son las principales razones por las cuales este delito no se contabiliza correctamente: primero, porque las distintas modalidades de extorsión no están contempladas en la base de datos vigentes; segundo, porque en algunas entidades federativas no se cuenta con el tipo penal específico; y, tercero, por la disparidad de criterios en relación con el reporte de las tentativas de extorsión. De acuerdo con nuestro estudio *Análisis de la Extorsión en México 1997-2013: retos y oportunidades*, al realizar solicitudes de información a las autoridades locales sobre la extorsión por cobro de derecho

<sup>4</sup> LOS SECUESTROS VIRTUALES PESE A QUE SE PRESUPONEN COMO PRIVACIONES ILEGALES DE LA LIBERTAD POR LOS ARGUMENTOS UTILIZADOS POR LOS SUJETOS ACTIVOS, ESTOS MÁS BIEN CONSTITUYEN UNA MODALIDAD DE EXTORSIÓN TELEFÓNICA.

de piso, apenas 8 entidades respondieron el requerimiento, mientras que las 24 restantes no contestaron o no ofrecieron respuesta debido a que no contaban la información, tenían problemas de tipificación del delito, remitían bases de datos sin la información requerida o simplemente no contestaron. En lo que respecta a la tipificación del delito en los códigos penales cuando se publicó dicha investigación se identificó que Nuevo León, Nayarit y Tlaxcala no contaba con el tipo penal correspondiente en sus códigos penales. Aunque debemos decir que en Nuevo León pese que no cuenta con dicho tipo penal específico en su normativa, si registra el delito en sus bases de datos oficiales.

A partir de esta aproximación a cuatro ilícitos es evidente que el fenómeno delictivo en México se ha tornado cada vez más complejo y, por ende, se requieren acciones más focalizadas que permitan su adecuada atención integral. Desde esta perspectiva, resulta crucial franquear uno de los principales obstáculos para su diseño y posterior evaluación, el cual es construir las fuentes de información que se necesitan para conocer mejor la dimensión de la incidencia delictiva y sus características cualitativas.

## 2. Cambio de tipos penales en el marco jurídico mexicano

En el marco y evolución de las conductas delictivas en México, la autoridad ha puesto en marcha una serie de acciones que se distinguen en distintos niveles como, por ejemplo, aumento en el número de efectivos policiacos y militares para hacer labores de seguridad pública, diseño y ejecución de programas y acciones para atender la falta de seguridad y la violencia. Sin embargo, destaca la creación de leyes que intentan dar respuesta o inhibir a las nuevas expresiones delictivas. Este tipo de cambios han sido bastante significativos en los últimos años, lo que refleja la intención de atender el problema con la creación de un marco de regulación más amplio y específico en torno a las relaciones de convivencia de la sociedad mexicana. Los distintos poderes que componen el gobierno y sus distintos niveles, han promovido la creación de nuevas leyes y realizado importantes reformas para combatir distintos delitos y la violencia.

Un ejemplo de lo mencionado es la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, aprobada por el Congreso en 2014. Más allá de las acciones incremento de las penas para aquellos que cometen el delito, consideramos que uno de los principales avances fue reconocer que el delito se manifiesta de diferentes formas. De acuerdo con el artículo 9 de esta ley, se reconocen cuatro tipos de secuestro: para obtener un beneficio, para obligar a hacer o dejar de hacer un acto cualquiera a los familiares de la víctima, causar daño a la víctima o a terceros y el secuestro exprés. También se establecen medidas para la protección de las víctimas. Es

importante mencionar que esta ley ofrece protección a las víctimas y el reparo del daño.

Otra ley que indica que el Estado mexicano ha intentado dar respuesta a las distintas expresiones de violencia es la *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, la cual fue promulgada en 2005, pero ha sido reformada en distintos momentos en los últimos años. En el artículo 21 de dicha normativa, se reconoce el feminicidio como una forma extrema de violencia de género contra las mujeres producto de la violación de sus derechos humanos. Además, es importante mencionar que mediante esta ley se pretende atender distintas manifestaciones de violencia contra las mujeres: psicológica, patrimonial, económica, sexual, entre otras.

Otra modificación importante al marco jurídico mexicano se llevó a cabo en 2009 en materia de los delitos contra la salud, específicamente en relación con el narcomenudeo. Con la finalidad de abordar esta vertiente del problema de seguridad en México, cabe precisar que los delitos contra la salud ya sea en relación con la producción, tenencia, tráfico, proselitismo, y otros actos en materia de narcóticos, los sanciona principalmente el *Código Penal Federal*, la *Ley General de Salud*, *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* y los códigos penales de cada entidad federativa, así como demás leyes aplicables a la sanción de este tipo de delito. No obstante, un hecho que llama considerablemente la atención es que en diferentes entidades federativas no se contempla el delito de narcomenudeo y, en muchas ocasiones, surge el cuestionamiento respecto a cuando la investigación y sanción de este conducta ilícita le compete al fuero común o al federal.

Ante este cuestionamiento es importante precisar que acorde con el artículo 234 de la *Ley General de Salud* si algún estupefaciente, psicotrópico y cualquier sustancia o vegetal que determina dicha normativa se siembra, cultiva, cosecha, elabora, prepara, acondiciona, adquiere, posee, comercia, transporta en cualquier forma, prescribe médicamente, suministra, emplea, usa, consuma amerita una sanción independiente del fuero que compete (local o federal). Respecto a esto último, cabe mencionar que acorde con el artículo 479 de la *Ley General de Salud* se establece que de la *Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato* dependerá a determinación de la competencia de investigación, ya sea en el fuero común o federal. A continuación se presenta la tabla correspondiente para que queden especificadas las dosis máximas a partir de la cuales se definen cuándo le compete a las entidades federativas el registro y atención de este tipo de ilícitos.

Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato
Opio	2 gr.
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5 gr.
Cocaína	500 mg.
Lisergida (LSD)	0.015 mg.
MDA, Metilendioxfanfetamina	40 mg. de polvo, granulado o cristal. Una unidad con peso no mayor a 200 mg. de tabletas o cápsulas
MDMA, dl-34-metilendioxfanfetamina	40 mg. de polvo, granulado o cristal. Una unidad con peso no mayor a 200 mg. de tabletas o cápsulas
Metanfetamina	40 mg. de polvo, granulado o cristal. Una unidad con peso no mayor a 200 mg. de tabletas o cápsulas

Fuente: Artículo 479 de la Ley General de Salud

Adicionalmente es pertinente retomar el artículo 474 de la *Ley General de Salud* pues en este se refiere que:

Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere este capítulo, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.

Las autoridades federales conocerán de los delitos en cualquiera de los casos siguientes:

- I. En los casos de delincuencia organizada.
- II. La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la referida en el primer párrafo de este artículo.
- III. El narcótico no esté contemplado en la tabla.
- IV. Independientemente de la cantidad del narcótico el Ministerio Público de la Federación:

- a) Prevenga en el conocimiento del asunto, o
- b) Solicite al Ministerio Público del fuero común la remisión de la investigación.

La autoridad federal conocerá de los casos previstos en las fracciones II y III anteriores, de conformidad con el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables. En los casos de la

fracción IV de este artículo se aplicará este capítulo y demás disposiciones aplicables.

Aunado a ello, en dicha normativa se define el tráfico de pequeña escala en cantidades de máximo mil veces la dosis de uso personal y también se aumentaron las penas para varias ofensas, como la venta a menores o en los vecindarios de las escuelas. En el plano institucional se estableció que las entidades federativas debían hacer las adecuaciones necesarias para poner en marcha esta ley.

Finalmente, otra de las leyes relevantes en el combate a las conductas delictivas es la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas*, la cual fue publicada en 2012. Entre las distintas aportaciones de esta ley, una de las más importantes es que reconoce distintas modalidades de trata de personas: explotación sexual, los trabajos forzados, tráfico de órganos, por mencionar los más importantes. De igual forma, esta ley plantea acciones para la protección y reparación del daño de las víctimas del delito, por ejemplo, establece la creación de albergues para su protección. Además, prevé penas más severas para aquellos que cometan este ilícito y se establecen las competencias que deben existir entre las dependencias y los distintos niveles de gobierno.

El marco normativo para combatir, controlar, prevenir, reducir y sancionar los delitos ha cambiado de manera importante. En este sentido cabe destacar que dichas regulaciones no solo se han enfocado en aumentar las penalidades sino en reconocer, implícitamente, que las conductas delictivas han evolucionado de tal forma que se requería identificarlas en el marco de la justicia mexicana. Además, una innovación que nos presentan estas leyes, es que en gran parte de ellas se plantean modelos de protección a víctimas, situación no vista en leyes anteriores. Sin embargo, habrá que decir que estas no están exentas de importantes limitaciones en el momento de aplicarse, a saber, la debilidad institucional de los gobiernos estatales y federal. Aunado a que por sí mismas, no representan una salida a la crisis de seguridad y violencia que se vive en el país.

### 3. Implementación del sistema de justicia penal acusatorio

En el marco de todos estos cambios institucionales que intentan dar respuesta a la delincuencia y violencia cotidiana, uno de los más importantes sin lugar a dudas es la implementación del sistema de justicia penal adversarial. Esto se debe a que representa una profunda transición del paradigma de justicia de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Los cambios más relevantes de la implementación de este sistema son principalmente dos: todas las audiencias y el propio juicio serán tanto orales como públicos; y, que los delitos que

son menores, es decir, aquellos en cuales los daños puedan ser reparables, se puedan resolver a través de procesos de justicia alternativa, siempre y cuando ambas partes, víctima e imputado, estén de acuerdo en la forma de reparar el daño.

No obstante, uno de los cambios más destacados es la transición de averiguaciones previas a carpetas de investigación. El cambio no es menor pues significa que todo acto material de la investigación será integrado a actas y agregado a carpetas, no tiene una formalidad, ni el valor probatorio que anteriormente tenían las averiguaciones previas del sistema de justicia penal anterior. Las pruebas integradas en la carpeta serán para justificar que un imputado sea llevado ante un juez de garantía. De esta forma, la carpeta de investigación se compone por un conjunto de actas e informes que contienen las actividades de investigación realizadas por el agente del ministerio público, auxiliado de la policía y de los peritos. Es indudable que esta modificación implica un profundo cambio de sus esquemas y procesos de trabajo para hacer más eficiente la procuración de justicia en el país. En términos de la estadística, significa que la unidad de análisis de la incidencia delictiva cambia sustancialmente. Ya no se contabilizarán las averiguaciones previas como se hacía desde 1997, sino que ahora las procuradurías locales y/o fiscalías generales de las entidades federativas contabilizarán carpetas de investigación.

Esto último tiene importantes implicaciones en el registro y conteo de los delitos del fuero común y federal, puesto que abre la posibilidad de nuevos retos que será necesario franquear para mejorar continuamente el funcionamiento del sistema de justicia penal. Un claro ejemplo es lo que puede llegar a suceder con el reporte de aquellos delitos que se resuelvan por justicia alternativa, ya que debido a la aplicación de ese tipo de mecanismos podría haber un subregistro de los ilícitos a causa de las prácticas y procesos de cada institución de justicia. En términos más técnicos, estos cambios deben acompañarse de una reestructura de las base de datos sobre incidencia delictiva pues en el actual formato CIEISP, solo se reportan averiguaciones previas y diversas conductas delictivas no se encuentran registradas en esta fuente de información.

## C. Antecedentes del Formato CIEISP y del Instrumento CNSP/38/15

Las estadísticas sobre incidencia delictiva han cobrado significativa relevancia en México, a raíz de la crisis de seguridad que se ha enfrentado desde 2006. La evidencia más clara puede identificarse si se retoma la narrativa oficial en materia de seguridad de la administración del ex presidente Calderón; si se recuerda que a partir de la segunda mitad de 2010 comenzaron a ser públicas las cifras de incidencia delictiva reportadas por las instituciones de procuración de justicia a la federación; y, especialmente, si se toman en cuenta las sesiones de “Diálogos por la Seguridad” que sostuvieron las autoridades federales con integrantes de las organizaciones de la sociedad civil. Dichas sesiones son importantes porque en ellas no solo se socializó el diagnóstico cualitativo y cuantitativo del gobierno federal, sino que se publicó la *Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada*<sup>5</sup> en el diálogo celebrado el 12 de enero de 2011.

Desde esta perspectiva podría resultar muy sencillo señalar que anteriormente no se llevó a cabo ninguna acción para contar con estadísticas en la materia. No obstante, ese no es el caso pues si se hace una revisión de los antecedentes del Formato CIEISP que se publicó a partir de la segunda mitad de 2010, se puede identificar que ese trabajo comenzó a llevarse a cabo desde 1998. Es evidente que tratar de contar con estadísticas oportunas y confiables de los casos reportados ante las instituciones de procuración de justicia ha sido un proceso considerablemente largo y complejo que no ha logrado alcanzar el objetivo establecido. Sin embargo, no se puede poner en duda que al menos hemos avanzado paulatinamente en esta materia. El más claro ejemplo es que México es el único país que publica tan solo un mes después, las cifras de carpetas de investigación integradas por la comisión de diversos delitos del fuero común.

No obstante, como se refirió en la sección anterior, también es un hecho que la evolución del fenómeno delincencial y las propias reformas institucionales han ocasionado que dichas estadísticas sean insuficientes ante la problemática. Con la finalidad de complementar dicho panorama es pertinente tener presente los antecedentes que han dado origen tanto al Formato CIEISP, así como al *Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15*. Ello permitirá comenzar a delinear las áreas de oportunidad y fortalezas de estas fuentes de información dado el contexto nacional en el cual han sido y serán utilizadas.

### 1. Formato CIEISP

El Formato CIEISP, utilizado frecuentemente por especialistas y organizaciones de la sociedad civil, surge por acuerdo en la V Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) que se llevó a cabo el 25 de agosto de 1998. Acorde con lo referido por la Comisión General de Información en el *Manual específico para el llenado del formato de incidencia delictiva—CIEISP*, el objetivo que se perseguía mediante la creación de dicho instrumento era permitir el acopio, sistematización e intercambio de información y estadística generada en materia de seguridad a través de medios informáticos.

Sin embargo, pese a que pareciera sencillo alcanzar dicha finalidad, el proceso resultó bastante complejo debido a la heterogeneidad de recursos, capacidades y sistemas de gestión de información. Es importante mencionar que esta disparidad fue evidente desde la entrega de las estadísticas correspondientes en formatos distintos por parte de las entidades federativas. Debido a ello, en el marco de la implementación del Formato CIEISP se dio a conocer el 5 de junio de 2001 durante II Reunión Regional de Responsables de Informática de la Zona Centro, que se realizaría un estudio del mismo instrumento con el objetivo de estandarizar la información mediante catálogos informáticos. Cabe señalar que a través del intercambio que comenzó a efectuarse en términos de los datos sobre incidencia delictiva, se comenzó a establecer un vínculo de coordinación entre las áreas especializadas de informática, estadística y telecomunicaciones de las instituciones estatales de procuración de justicia.

El desarrollo e implementación del Formato CIEISP no fue una decisión aislada, sino que en el acuerdo 17° de la VII Reunión del pleno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ) se decidió establecer las bases necesarias para el funcionamiento de la Coordinación General de Información de dicho órgano colegiado. El surgimiento de dicha área es de suma relevancia en relación con el Formato CIEISP, puesto que fue contemplada como la instancia responsable de mantener comunicación y coordinarse con las instituciones estatales de procuración de justicia para el intercambio de información estadística. Cabe mencionar que acorde el Artículo 32 de los *Estatutos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, esta área que comenzó a operar en julio de 1999 tiene las siguientes funciones:

- a) Acordar con al Secretaría Técnica los temas de análisis

<sup>5</sup> ESTA FUENTE DE INFORMACIÓN POSTERIORMENTE FUE DENOMINADA COMO *BASE DE DATOS DE FALLECIMIENTOS POR PRESUNTA RIVALIDAD DELINCUENCIAL*.

del Comité de Información, Tecnología y Telecomunicaciones.

b) Distribuir los temas de análisis al interior de la Comisión.

c) Coordinar los trabajos de análisis con el Comité Técnico de Información, Tecnología y Telecomunicaciones.

d) Reportar al Subsistema los datos de los temas de relevancia.

e) Coordinar con los miembros de la Conferencia el intercambio de información requerida por el sistema.

f) Supervisar el mantenimiento y actualización de las bases de datos y catálogos requeridos en el intercambio de información con el Sistema

g) Proponer esquemas de mejoría continua en el intercambio informático dentro de la Conferencia y con el Sistema.

En el marco de la normativa referida, esta coordinación de la CNPJ fungió como la instancia responsable de recolectar los datos de incidencia delictiva en el Formato CIEISP en conjunto con la Procuraduría General de la República (PGR) hasta 2010. Sin embargo, a partir de ese año el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública comenzó a suplir a la PGR en esta labor. Respecto a ello, es pertinente recordar que a raíz de la publicación de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, en su artículo 19 se establecieron las atribuciones del Centro Nacional de Información (CNI) que son las siguientes:

I. Establecer, administrar y resguardar las bases de datos criminalísticos y de personal del Sistema en términos que señale el reglamento;

II. Determinar los criterios técnicos y de homologación de las bases de datos de los integrantes del Sistema;

III. Emitir los protocolos de interconexión, acceso y seguridad de estas bases de datos;

IV. Vigilar el cumplimiento de los criterios de acceso a la información y hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier irregularidad detectada;

V. Colaborar con el Instituto Nacional de Información de Estadística y Geografía, en la integración de la estadística nacional en materia de seguridad pública, de conformidad con la Ley de la materia, y

VI. Brindar asesoría a las Instituciones de Seguridad Pública para la integración de información, interconexión, acceso, uso, intercambio y establecimiento de medidas de seguridad para las bases de datos.

En virtud de lo establecido en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, el CNI se convirtió en la instancia que hasta la fecha es responsable de recopilar y publicar la información sobre incidencia delictiva del fuero común mediante el Formato CIEISP. No obstante, para tener mayor claridad sobre los antecedentes y cuestiones operativas de este instrumento es pertinente conocer algunas de las intenciones que se perseguían mediante el Formato CIEISP en 1998. Al respecto, es conveniente conocer las expresiones narrativas de los funcionarios que estuvieron involucrados en su proceso de desarrollo e implementación para tratar de identificar aquellos factores que incentivaron su creación. En este sentido, vale la pena retomar las declaraciones del encargado de la Comisión General de Información de la CNPJ cuando presentó las consideraciones generales de este instrumento en el marco de la 2ª. Reunión del Comité Técnico de Información, Tecnología y Telecomunicaciones; puesto que explica que el Formato CIEISP “surge como una necesidad de proporcionar a las procuradurías del país los elementos técnicos necesarios para el procesamiento y acopio de la información estadística sobre la incidencia delictiva”.

Uno de los aspectos que más llama la atención sobre las declaraciones del funcionario es que hizo referencia a que el objetivo de dicho formato era “fungir como una herramienta de apoyo a las procuradurías general de justicia de las entidades federativas, para la adecuada captura de la incidencia de delitos presentados ante el Ministerio Público, y que ésta sea homogénea y uniforme”.<sup>6</sup> A partir de lo expresado por el encargado de la Comisión General de Información de la CNPJ, se aprecia que el Formato CIEISP fue concebido como un instrumento que abonara al fortalecimiento de los recursos y capacidades de las instituciones estatales de procuración de justicia, en relación con la recopilación y sistematización de información de su principal carga de trabajo. Desde un enfoque operativo, el uso adecuado de esta herramienta les podría permitir identificar áreas específicas de las procuradurías que requieran determinada planeación estratégica acorde con la cantidad y calidad de los asuntos que les corresponde atender. Además, les permitiría generar las bases de los análisis de incidencia delictiva que se requieren para diseñar y evaluar las acciones implementadas en la materia.

A partir de las declaraciones recuperadas, parece un tanto paradójica la evolución de la apreciación del Formato CIEISP dado que las inconsistencias identificadas en distintas entidades federativas desde su publicación, así como los problemas operativos –rotación de personal, procesos ma-

<sup>6</sup> PARA CONOCER CON MÁS DETALLE LAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL FORMATO CIEISP EXPRESADA EN EL MARCO DE LA 2ª. REUNIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO DE INFORMACIÓN, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES PUEDE CONSULTARSE EL NÚMERO 13 DEL BOLETÍN INTERPROCURADURÍAS QUE ABORDA EL PERIODO DE ABRIL A JUNIO DE 2004 QUE SE ENCUENTRA DISPONIBLE EN: [HTTP://WWW.CNPJ.GOB.MX/PUBLICACIONES/PUBLICACIONES/BOLET%C3%ADN%2013.O.PDF](http://www.cnpj.gob.mx/publicaciones/publicaciones/bolet%C3%ADN%2013.O.PDF)

nuales de captación y registro de estadísticas, entre otros- al interior de las procuradurías; pareciera que evidencian que las autoridades estatales correspondientes no consideran que esta herramienta sea útil. Esta percepción que aparentemente podría existir en torno a este tipo de instrumentos de registro y sistematización de la información sobre la incidencia delictiva es considerablemente preocupante, puesto que también revela que se carece de la perspectiva de diseñar e implementar acciones basadas en evidencia en materia de seguridad y justicia.

## **2. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15**

Los antecedentes del Instrumento CNSP/38/15 son radicalmente distintos a los del Formato CIEISP debido a que en este caso ya se contaba con un referente de herramienta de reporte mensual de estadística sobre incidencia delictiva. Por lo tanto, en este caso la necesidad de desarrollar la nueva metodología que daría lugar al Instrumento CNSP/38/15 se encuentra estrechamente relacionada con los requerimientos de información de mayor calidad y consistencia, dado el contexto de seguridad y justicia del país. Vale la pena tener presente los factores expuestos en la sección anterior respecto a por qué se cambia de formato de clasificación y reportes, entre los cuales se encuentra: la evolución del fenómeno delictivo, cambio de tipos penales en el marco jurídico mexicana y la implementación del sistema penal acusatorio.

Aunado a ello, se debe tomar en cuenta el papel que han desarrollado distintas organizaciones de la sociedad civil como el Observatorio Nacional Ciudadano. Este factor es fundamental pues a través del análisis periódico de las cifras sobre incidencia delictiva se han realizado diversas llamadas de atención alrededor de problemas puntuales sobre la calidad de la información en materia de seguridad, los cuales evidentemente dificultan las debilidades de los diagnósticos oficiales con los que pudieran contar las autoridades correspondientes.

Ante esta serie de circunstancias se generaron los Acuerdos 09/XXXVII/14, 13/XXXVIII/15 y 08/XXXVI/14 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, así como el Acuerdo XXXI-II/08/2015 de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. La finalidad que se persiguió mediante estos fue desarrollar tanto las bases como la ruta crítica para la implementación de la nueva metodología de registro de información sobre incidencia delictiva; además de consolidar las áreas de análisis y estadística en términos de equipamiento, estandarización de sistemas y programas, recursos humanos, criterios y procesos, entre otros rubros.

Es importante destacar que desde diciembre de 2014, cuando se generó el Acuerdo 09/XXXVII/14 del Consejo Na-

cional de Seguridad Pública, se comenzaron a llevar a cabo talleres con las instituciones de procuración de justicia para diseñar la nueva metodología. Asimismo, se hizo partícipe al INEGI, a la academia, a las organizaciones de la sociedad civil y a otros instancias gubernamentales federales para que se fortaleciera la metodología propuesta mediante su retroalimentación. Este es un aspecto estratégico que difiere en extremo de lo realizado para creación e implementación del Formato CIEISP, puesto que en el proceso del desarrollo del Instrumento CNSP/38/15 hubo mayor transparencia por parte de la instancia responsable.

Adicionalmente, se debe tomar en consideración como antecedente a la publicación de las estadísticas generadas a partir de la nueva metodología, que tuvo lugar un proceso de implementación y transición hacia el Instrumento CNSP/38/15. Este comenzó en mayo de 2015 con una etapa de pilotaje en la cual las instituciones estatales de procuración de justicia entregaron mensualmente las cifras de incidencia delictiva tanto en el Formato CIEISP como en la nueva herramienta. Esto le permitió al personal del CNI detectar inconsistencias relevantes de información en distintas entidades federativas que, paulatinamente, les permitió corregir ciertas faltas de registro de conductas delictivas en el Formato CIEISP. El proceso instaurado no solo les permitió encontrar áreas de oportunidad para el funcionamiento adecuado del Instrumento CNSP/38/15, sino subsanar ciertas fallas de las procuradurías y fiscalías generales estatales en cuanto al reporte de la incidencia delictiva que se publica en el Formato CIEISP, la fuente oficial en la materia.

## D. Análisis comparativo de las características estructurales del Formato CIEISP y del Instrumento CNSP/38/15

El Formato CIEISP para registrar las estadísticas delictivas en México desde 1998 incluye un total de ocho grupos de delitos que a la vez se subdividen en 21 delitos, los cuales en algunos de los casos se separan en diversas modalidades. Es necesario señalar que aunque en este instrumento se han registrado las averiguaciones previas / carpetas de investigación de los delitos del fuero común en el ámbito nacional, estatal y municipal; en el *Manual específico para el llenado del formato de incidencia delictiva –CIEISP* se precisó que la captura de la información debía versar en torno a la incidencia de los delitos cometidos y no de las averiguaciones previas iniciadas. Por ende, la información que debía ser captada y sistematizada por las procuradurías fuera la del número de delitos registrados en las denuncias y no el número de denuncias, toda vez que una denuncia puede contener uno o más delitos.

Esto ha representado un relevante problema estructural de la implementación del instrumento, debido a que la confusión respecto a las estadísticas que debían captarse derivó en que algunas procuradurías estatales reportaran averiguaciones previas, delitos cometidos o víctimas. El ejemplo más claro de esta situación se puede apreciar si se retoma lo identificado y señalado en 2014, por el Consejo Cívico de las Instituciones Laguna<sup>7</sup> en relación con las cifras de homicidio reportadas por la Fiscalía General de Durango. Esta organización de la sociedad civil a raíz del análisis de las cifras de incidencia delictiva del SESNSP y la obtenida de las instituciones de procuración de justicia de Coahuila y Durango, encontró que esta última registraba el número de víctimas de homicidio doloso y Coahuila, el de averiguaciones previas.

Ello implicó un serio obstáculo para analizar tanto las condiciones de seguridad de la región como del país, ya que al no coincidir las unidades de cuenta ni siquiera se podía dimensionar adecuadamente el fenómeno delictivo. Cabe mencionar que en cuanto se dio a conocer este hallazgo y que hubo distintas solicitudes de organizaciones de la sociedad civil por contar con estadísticas de víctimas de diversos delitos del fuero común, en la plataforma del SESNSP se publicaron dichas cifras en materia de homicidio (doloso y culposo), secuestro y extorsión.

Es pertinente señalar que este tipo de problemas estructurales revelan una serie de deficiencias en cuanto a los procesos establecidos para la recopilación, registro y validación de la información estadística. Si se lleva a cabo una revisión

del *Manual específico para el llenado del formato de incidencia delictiva –CIEISP* destaca que en este solo se presentó el Formato CIEISP y que los únicos requerimientos a los que se hizo referencia fue contar con Excel, que el archivo fuera xls y que este se enviara los primeros quince días de cada mes vía mail o documento oficial. Asimismo, sobresale que el proceso descrito en dicho manual solo consiste en cómo se debían sumar celdas en una tabla de Excel para calcular el total mensual de los ilícitos.

No obstante, pese a este tipo de limitaciones estructurales y de proceso, la información del Formato CIEISP ha sido útil para identificar y llamar la atención en torno a ciertos escenarios de riesgo. Sin embargo, como se mencionó previamente la evolución del fenómeno delincencial y las distintas reformas normativas han provocado que esta herramienta se vuelva obsoleto al no adaptarse a la realidad actual.

¿Cuáles son las características del instrumento que sustituirá al Formato CIEISP? El Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 contiene las estadísticas de los delitos registrados en el ámbito nacional, estatal y municipal desde enero de 2015. Este cuenta con siete grupos de delitos los cuales a su vez contienen un total de 51 ilícitos y en algunos de los casos con diversas modalidades. Estos datos al igual que los del Formato CIEISP tendrán una periodicidad mensual.

Dentro de las nuevas características del Instrumento CNSP/38/15 el CNI se encuentra que este se basa en la *Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos* del INEGI que fue publicada en 2011. Además, esta se armoniza y sincroniza con el Catálogo de Delitos 2014 utilizado por el mismo organismo para el acopio de información en los *Censos Nacionales de Procuración e Impartición de Justicia*. Esto último es de suma relevancia debido a que implica la incorporación de delitos que no se consideran en la *Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos* de 2011.

Por otro lado, el nuevo formato toma en cuenta las recomendaciones de la Comisión Nacional Antisecuestro (Conase) para la clasificación de los secuestros basadas en la *Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en Materia de Secuestro*. Es importante señalar que el registro de los subtipos de secuestro contemplados en la normativa en cuestión

<sup>7</sup> EL CONSEJO CÍVICO DE LAS INSTITUCIONES LAGUNA ES UN OBSERVATORIO QUE FORMA PARTE DE LA RED NACIONAL DE OBSERVATORIOS LOCALES DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD (RNO).

será un reto importante de franquear, pues depende de que los funcionarios de las instituciones estatales de procuración de justicia reconozcan las conductas correspondientes como secuestros. Al respecto vale la pena recordar que hasta el momento prácticamente se desconoce la incidencia de secuestros exprés, debido a que esos casos suelen ser reportados como robos con violencia, amenazas u otro tipo de conductas delictivas.

El nuevo instrumento cuenta con siete niveles de clasificación jerarquizados según los bienes jurídicos afectados, la tipología de los delitos, la forma y elementos de comisión, los cuales son:

- 1) La vida y la integridad corporal
- 2) La libertad personal
- 3) La libertad y la seguridad sexual
- 4) El patrimonio
- 5) La familia
- 6) La sociedad
- 7) Otros bienes jurídicos afectados

¿Cuál es la unidad de cuenta o indicador que se registra a partir de la nueva metodología? En el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 se recopila la información de carpetas de investigación, víctimas y unidades robadas en una sola herramienta. Esto representa una diferencia significativa respecto al Formato CIEISP, en el cual se reportan averiguaciones previas; así como, al Formato CNSP 05/35/13, mediante el cual se recaba la información de las víctimas de homicidio, secuestro y extorsión. Aunado a ello, a través del nuevo instrumento se puede desagregar la estadística de víctimas por sexo y por dos grupos de edad. Además, ofrece más información relacionada a la forma cómo se cometió el presunto delito y de sus respectivos elementos comisivos (armas usadas, lugar de ocurrencia, tipo de unidad económica afectada).

En relación con el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 es necesario destacar que para su implementación se desarrolló una estrategia para realizar la adecuación de las capacidades de las instituciones de procuración de justicia. Esta representa una diferencia fundamental respecto a lo que se llevó a cabo para generar el Formato CIEISP, puesto que se efectuaron las siguientes acciones: talleres y visitas a las áreas de estadística de las procuradurías y fiscalías generales estatales; capacitación por parte del CNI e INEGI; elaboración y entrega de tablas de equivalencias acorde con los códigos penales de cada entidad federativa; establecimiento de compromisos para el ajuste de sistemas y procesos por parte de las entidades federativas; la creación del Sistema para el Registro de la Información de Incidencia Delictiva; se

consolidaron las Áreas de Análisis y Estadística acorde con lo establecido en el Acuerdo 08/XXXV/14 CNSP; entre otras. Es necesario señalar que si bien desde el CNI se ha implementado una estrategia para garantizar la calidad de la información, es responsabilidad de las instituciones estatales de procuración de justicia.

Dada la importancia de analizar a consistencia de la información estadística sobre incidencia delictiva, este apartado se enfoca en comparar ambos formatos con el propósito de determinar, por un lado, las equivalencias entre dichos instrumentos de registro y, por el otro, destacar las nuevas categorías de delitos. De igual manera, se hace referencia a la eliminación de algunas de las categorías delictivas a partir de la implementación de la nueva metodología, con el propósito de establecer la continuidad de algunos de los datos reportados desde enero de 1997, así como dar a conocer el impedimento existente para mantener las series históricas de algunos ilícitos.

En principio es importante aclarar que el Instrumento CNSP/38/15 incluye un total de 66 categorías y subcategorías, mientras que acorde con el CNI, el Formato CIEISP cuenta con un total de 30 categorías y subcategorías. A continuación se presentan tres grupos de delitos: el primer grupo incluye a los delitos que se mantienen en ambos formatos de registro; el segundo grupo, a los nuevos delitos que se incorporaron, es decir aquellos que se tienen en el Instrumento CNSP/38/15 pero no en el CIEISP; y, por último, a los delitos que fueron eliminados que se encontraban en el Formato CIEISP, pero ya no forman parte del Instrumento CNSP/38/15.

### **1. Delitos que se mantienen en el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15**

#### **I. Lesiones**

Al comparar las categorías correspondientes a las lesiones, se aprecia que en el caso de aquellas de tipo doloso no existe ninguna modificación entre el Formato CIEISP y el Instrumento CNSP/38/15. Sin embargo, si hay un cambio en lo que respecta a las lesiones culposas pues a partir de la nueva metodología se incorporó la categoría “En accidente de tránsito”. Es importante señalar que para ambos tipos de lesiones las categorías “Otros” y “Sin datos” del Formato CIEISP fueron renombradas como “Con otro elemento” y “No especificado”.

Formato CIEISP		Instrumento CNSP/38/15
Lesiones dolosas · Con arma blanca · Con arma de fuego · Otros · Sin datos	==	Lesiones dolosas · Con arma blanca · Con arma de fuego · Con otro elemento · No especificado
Lesiones culposas · Con arma blanca · Con arma de fuego · Otros · Sin datos	==	Lesiones culposas · Con arma blanca · Con arma de fuego · En accidente de tránsito · Con otro elemento

## II. Homicidios

Si se contrasta la desagregación de la información sobre homicidios, en primera instancia, se puede observar que tanto en los homicidios dolosos como culposos, las categorías “Otros” y “Sin datos” fueron renombradas como “Con otro elemento” y “No especificado”. Asimismo, se aprecia que en el caso de los homicidios culposos se añadió la categoría “En accidente de tránsito”, con la finalidad de recopilar datos más puntuales sobre su incidencia en el país. Por otra parte, en relación con los homicidios dolosos no se identifican modificaciones significativas en cuanto a las categorías. Sin embargo, dada la incorporación del feminicidio en el Instrumento CNSP/38/15 es necesario sumar a dichos registros a los de homicidios dolosos, para que sean comparables estos últimos con lo que se suele reportar en el Formato CIEISP.

Formato CIEISP		Instrumento CNSP/38/15
Homicidio doloso · Con arma blanca · Con arma de fuego · Otros · Sin datos	==	Homicidio doloso · Con arma blanca · Con arma de fuego · Con otro elemento · No especificado · Feminicidio (con arma blanca, con arma de fuego, con otro elemento, no especificado)
Homicidio culposo · Con arma blanca · Con arma de fuego · Otros · Sin datos	==	Homicidio culposo · Con arma blanca · Con arma de fuego · En accidente de tránsito · Con otro elemento · No especificado

## III. Secuestros

Si se analizan las estadísticas de incidencia delictiva de secuestros, se observa que este delito que en el Formato CIEISP no contaba con subcategorías. No obstante, en el nuevo registro se divide en cinco subcategorías: “Secuestro extorsivo”, “Secuestro con calidad de rehén”, “Secuestro para causar daño”, “Secuestro exprés” y “Otro tipo de secuestros”. Por lo tanto, para comparar el total de secuestros de ambos formatos se deben sumar las diferentes modalidades de este ilícito del Instrumento CNSP/38/15<sup>8</sup>.

Formato CIEISP		Instrumento CNSP/38/15
Privación de la libertad (secuestro)	==	Secuestro · Secuestro extorsivo · Secuestro con calidad de rehén · Secuestro para causar daño · Secuestro exprés · Otro tipo de secuestros

Adicionalmente, es importante señalar que una de las diferencias existentes entre el Formato CIEISP y el Instrumento CNSP/38/15 es que en la primera de estas herramientas se maneja indistintamente un secuestro a una privación ilegal de la libertad. Ello contrasta con la información recopilada a partir de la nueva metodología, puesto que a partir de esta se genera una categoría titulada “Otros delitos que atentan contra la libertad personal”.

## IV. Violaciones

En el Formato CIEISP se cuenta con la categoría “Violaciones”, sin embargo, a raíz de la implementación de la nueva metodología, en el Instrumento CNSP/38/15 se subdivide la información de este ilícito en: “Violación simple” y “Violación equiparada”. Debido a ello, si se desea analizar el número de violaciones a partir de dichas herramientas, se requiere sumar las dos subcategorías de violaciones del Instrumento CNSP/38/15 para obtener una cifra equiparable al total de casos registrados en el Formato CIEISP.

### i. Otros delitos sexuales

Uno de los aspectos a destacar es que acorde con el Formato CIEISP, en primera instancia, se aprecia un manejo indistinto del término “Delitos sexuales” con “Violación”; a reserva que se manejan otras categorías como “Estupro” y “Otros delitos sexuales”. Al respecto, cabe señalar que en el Instrumento CNSP/38/15 se renombra “Otros delitos sexuales” como “Otros

<sup>8</sup>PODRÍAN EXISTIR DISPARIDADES ENTRE LAS CIFRAS DE AMBOS FORMATOS, PUES COMO DISTINTOS ENCARGADOS DE LAS ESTADÍSTICAS DELICTIVAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS HAN SEÑALADO AL ONC ANTERIORMENTE SE REGISTRABAN PRINCIPALMENTE LOS SECUESTROS EXTORSIVOS DEJANDO FUERA DE LAS ESTADÍSTICAS A OTROS TIPOS DE SECUESTRO COMO EL SECUESTRO EXPRES QUE SEGÚN DATOS DE LA ENVIPE (2017) REPRESENTAN LA MAYOR PARTE DE LOS SECUESTROS EN MÉXICO.

delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual” sin que estas sean comparables debido a que con la nueva metodología se incluyen cuatro nuevas categorías en los delitos sexuales y se elimina el “Estupro”, lo que implicaría añadir estos delitos a la categoría “Otros delitos sexuales”.

Por tanto, se esperaría que para poder comparar ambos registros se tomara una categoría más amplia denominada “Delitos sexuales” que en el formato CIEISP incluye: “Violaciones”, “Estupro” y “Otros delitos sexuales” y en el formato CNSP/38/15 incluye: “Violación”, “Abuso sexual”, “Acoso sexual”, “Hostigamiento sexual” y “Otros delitos que atenta contra la libertad y la seguridad sexual”.

Formato CIEISP	Instrumento CNSP/38/15
Privación de la libertad (secuestro)	Secuestro · Secuestro extorsivo · Secuestro con calidad de rehén · Secuestro para causar daño · Secuestro exprés · Otro tipo de secuestros

## V. Robos

Respecto a la información de robos en el Formato CIEISP y en el Instrumento CNSP/38/15 cabe destacar que mediante la nueva metodología de registro, se dejan de reportar las siguientes categorías: “Robo común” y “Robo en carreteras”. No obstante, en el caso de la eliminación del “Robo común” en el Instrumento CNSP/38/15, ello no significa que se deje de recabar información sobre sus principales subtipos (a casa habitación, a negocio, de vehículo, a transportistas, a transeúntes).

Asimismo, se aprecia que las modalidades de robo que se mantienen directamente comparables son: “Robo a casa habitación”, “Robo a negocio”, “Robo de vehículo”, “Robo a transportistas”, “Robo a transeúnte”, “Robo en instituciones bancarias” y “Robo a ganado”. Sin embargo, ello no implica que no se haya desagregado más o menos la información sobre cada uno de estos subtipos.

Otro aspecto que vale la pena destacar es que se mantiene la posibilidad de identificar si los robos en cuestión fueron cometidos “Con violencia” y “Sin violencia” por los sujetos activos.

### i. Robo de vehículo

Esta modalidad de robo fue renombrada de “Robo de vehículo” del Formato CIEISP a “Robo de vehículo automotor” en el Instrumento CNSP/38/15. Además la información de este ilícito se desagregó en tres subtipos: “Robo de coche de 4 ruedas”, “Robo de motocicleta” y “Robo de embarcaciones pequeñas y grandes”. Debido a esta modificación, para la comparación de este tipo de ilícito deben sumarse las tres modalidades del robo de vehículo automotor (“Con violencia” y “Sin violencia”) del Instrumento CNSP/38/15 y compararse con el total de robos de vehículo (“Con violencia” y “Sin violencia”) del Formato CIEISP.

### ii. Robo a transeúnte

La información de este tipo de robo presenta un mayor grado de desagregación debido a que se incorporaron las siguientes dos modalidades: “En vía pública” y “En espacio abierto al público”. Por lo tanto, para realizar un análisis comparativo de este ilícito entre ambas fuentes se deben sumar ambas modalidades del Instrumento CNSP/38/15.

### iii. Robo en instituciones bancarias

En el caso del robo en instituciones bancarias, sobresale que a partir de la implementación de la nueva metodología se eliminaron los respectivos subtipos que se reportan en el Formato CIEISP que son: “A bancos”, “A casa de bolsa”, “A casa de cambio”, “A empresa de traslado de valores”, “Otros” y “Sin datos”. Además se aprecia un ligero cambio en el nombre de dicha categoría pues en el Instrumento CNSP/38/15 se le denomina “Robo a institución bancaria”.

Formato CIEISP	Instrumento CNSP/38/15
Robo a casa habitación · Con violencia	Robo a casa habitación · Con violencia
Robo a negocio · Con violencia · Sin violencia	Robo a negocio · Con violencia · Sin violencia

Formato CIEISP		Instrumento CNSP/38/15	Formato CIEISP	Instrumento CNSP/38/15
Robo de vehículo · Con violencia · Sin violencia	==	Robo de vehículo automotor · Robo de coche de 4 ruedas (con violencia y sin violencia) · Robo de motocicleta (con violencia y sin violencia)	≠	Robo en transporte · Robo en transporte público individual (con violencia y sin violencia) · Robo en transporte público colectivo (con violencia y sin violencia) · Robo en transporte individual (con violencia y sin violencia)
Robo a transportista · Con violencia · Sin violencia	==	Robo a transportista · Con violencia · Sin violencia		Robo de maquinaria · Robo de herramienta industrial o agrícola (con violencia y sin violencia) · Robo de tractores (con violencia y sin violencia) · Robo de cables, tubos y otros objetos
Robo a transeúnte · Con violencia · Sin violencia	==	Robo a transeúnte · Robo a transeúnte en vía pública (con violencia y sin violencia) · Robo a transeúnte en espacio abierto al público (con violencia y sin violencia)		Robo de autopartes · Con violencia · Sin violencia
Robo de ganado (abigeato)	==	Robo de ganado · Con violencia · Sin violencia		Otros robos · Con violencia · Sin violencia
Robo a institución bancaria · A bancos (con violencia y sin violencia) · A casa de bolsa (con violencia y sin violencia) · A empresa de traslado de valores (con violencia y sin violencia)	==	Robo a institución bancaria · Con violencia · Sin violencia		

**iv. Otros robos**

Aunque esta categoría se mantiene en el Instrumento CNSP/38/15 no es comparable con la del Formato CIEISP. Ello se debe a que en la nueva herramienta, adicionalmente a la categoría "Otros robos" se añaden cinco categorías ("Robo de autopartes", "Robo en transporte público individual", "Robo en transporte público colectivo", "Robo en transporte individual", "Robo de maquinaria") y a que se eliminó la información correspondiente al "Robo en carreteras", así como todo las cifras de distintas modalidades de robo "Sin datos".

**VI. Delitos patrimoniales**

Es necesario mencionar que adicionalmente a Este grupo de delitos se compone por las categorías: "Abuso de confianza", "Daño a la propiedad", "Extorsión", "Fraude" y "Despojo", los cuales se mantienen en el Instrumento CNSP/38/15 sin cambios aparentes. Únicamente, se eliminan las modalidades de "Despojo" que se publicaba en el Formato CIEISP ("Con violencia", "Sin violencia" y "Sin datos"). Hay que señalar que en el Instrumento CNSP/38/15 se publica un apartado titulado delitos contra el patrimonio, en el cual no solo se consideran los ilícitos previamente referidos sino que también se toman en cuenta las distintas modalidades de robos.

Formato CIEISP	Instrumento CNSP/38/15
Delitos patrimoniales · Abuso de confianza · Daño de propiedad ajena · Extorsión · Fraude · Despojo (con violencia, sin violencia y sin datos)	Delitos patrimoniales · Abuso de confianza · Daño a la propiedad · Extorsión · Fraude · Despojo · Otros delitos contra el patrimonio

### VII. Amenazas

Este delito no tiene modificaciones en el Instrumento CNSP/38/15 respecto al Formato CIEISP, debido a ello se espera que no haya cambios significativos en su respectiva proporción y tendencia.

### VIII. Otros delitos del fuero común

En este caso en el Instrumento CNSP/38/15 se renombra la categoría “Resto de los delitos (otros)” del Formato CIEISP por el de “Otros delitos del fuero común”. Sin embargo, estas categorías no son comparables dado que fueron agregados y eliminados delitos, lo que hace imposible su comparación.

#### i. Incorporación de información de otros delitos del fuero común en el Instrumento CNSP/38/15

Al analizar el nivel 1 denominado “Delitos contra la vida y la integridad personal” del Instrumento CNSP/38/15, se observa que se añadieron tres ilícitos:

- Femicidio
- Aborto
- Otros delitos

Por su parte, en el nivel 2 titulado “Delitos contra la libertad de las personas” se agregaron tres delitos:

- Tráfico de menores
- Rapto
- Otros delitos

En relación con el nivel 3 nombrado “Delitos contra la libertad y la seguridad sexual” se añaden cuatro ilícitos o categorías que son:

- Abuso sexual
- Acoso sexual
- Hostigamiento sexual
- Incesto

En el nivel 4 llamado “Delitos contra el patrimonio” se añaden seis tipos de robos, además de la categoría “Otros delitos

contra el patrimonio” como se aprecia a continuación:

- Robo simple
- Robo en transporte público individual
- Robo en transporte público colectivo
- Robo en transporte individual
- Robo de maquinaria
- Robo de autopartes
- Otros delitos contra el patrimonio

En el nivel 5 denominado “Delitos contra la familia”, el cual no tiene un apartado similar en el Formato CIEISP, se publica información de cuatro ilícitos:

- Violencia familiar
- Violencia de género en todas sus modalidades distinta a la violencia familiar
- Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar
- Otros delitos

En el caso del nivel 6 titulado “Delitos contra la sociedad” se aprecia que tampoco se cuenta con un apartado similar el Formato CIEISP y en este se hace referencia a tres delitos:

- Corrupción de menores
- Trata de personas
- Otros delitos contra la sociedad

Finalmente, en el nivel 7 que se llama “Delitos contra otros bienes jurídicos afectados”, se ubica la categoría “Otros delitos del fuero común” a la que se hecho referencia y se ha recopilado información sobre siete conductas delictivas que son las siguientes:

- Narcomenudeo
- Allanamiento de morada
- Evasión de presos
- Falsedad
- Falsificación
- Contra el medio ambiente
- Responsabilidad de servidores públicos
- Electorales

#### ii. Eliminación de de información de otros delitos del fuero común en el Instrumento CNSP/38/15

Como parte del proceso para contar con información desagregada más precisa sobre el fenómeno delictivo, no solo se crearon nuevas categorías sino que también se optó por eliminar aquellas que no han sido funcionales en el Formato CIEISP. Debido a ello, se observa que en el nivel 3 del Instrumento CNSP/38/15 titulado “Delitos contra la libertad y la seguridad sexual” fue eliminada la categoría “Estupro” al ser incluida en la categoría “Otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual”. Por lo tanto, la categoría “Otros delitos

sexuales” del Formato CIEISP y la categoría “*Otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual*” del Instrumento CNSP/38/15 no son comparables dada la eliminación de la categoría referida y la adición de cuatro conductas delictivas.

En el nivel 4 denominado “*Delitos contra el patrimonio*” del total de categorías relacionadas con diversas modalidades de robos se observa que fueron eliminados los “*Robos en carreteras*” y las modalidades de “*Robo común otros*” y “*Robo común sin datos*”. Además, para los robos a instituciones bancarias se eliminaron las modalidades: “*A bancos*”, “*A casa de bolsa*”, “*A casa de cambio*”, “*A empresa de traslado de valores*”, “*Otros*” y “*Sin datos*”. Mientras que en el caso del “*Despojo*” se quitaron las modalidades que se contemplaban en el Formato CIEISP: “*Con violencia*”, “*Sin violencia*” y “*Sin datos*”.

En resumen, el análisis del Formato CIEISP y el Instrumento CNSP/38/15 permite observar que un número importante de delitos continúa siendo comparable con algunas modificaciones en las modalidades de ciertos delitos del fuero común tales como los homicidios, secuestros, extorsiones, violaciones y distintos tipos de robos. Por otro lado, se agrega una cantidad significativa de información de diversas conductas delictivas como resultado de su desagregación en los niveles “*Delitos contra la familia*”, “*Delitos contra la sociedad*” y “*Delitos contra otros bienes jurídicos afectados*”. Ello permite que se reduzcan la cantidad de ilícitos que se reportaban en la categoría “*Resto de los delitos (otros)*” y, por ende, permite que se cuente con estadística un poco más precisa para diseñar e implementar acciones más focalizadas frente a cada ilícito.

No debe perderse de vista que a partir de la implementación de la nueva metodología se tiene información que se ha armonizado con las definiciones y criterios establecidos la *Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común* de 2011, el *Catálogo de Delitos* de 2014 y las recomendaciones de diversas instituciones como la Comisión Nacional Antisecuestro. Si las autoridades estatales de las instituciones de procuración de justicia que son responsables de la recopilación, sistematización y registro de la información estadística sobre incidencia delictiva; cumplen con los procesos establecidos y respetan los criterios definidos podremos contar con datos puntuales sobre más modalidades de secuestros, homicidios, delitos sexuales y robos.

Adicionalmente, uno de las aparentes atributos del Instrumento CNSP/38/15 respecto al Formato CIEISP es que incluye información tanto de carpetas de investigación como de víctimas, de estas últimas posibilita separarlas por sexo y grupos de edad. No obstante, para realizar un mejor análisis de las ventajas o desventajas que estos cambios representan resulta necesario medir la calidad de los datos respecto al formato anterior, al comparar la información con otras

fuentes tales como los registros administrativos y encuestas sobre el tema.

## E. Revisión de los datos del Instrumento CNSP/38/15

Es indudable que la creación del Instrumento CNSP/38/15 implica un acercamiento distinto a la incidencia delictiva del fuero común, porque se puede conocer información sobre las víctimas de distintos delitos y sobre ilícitos de los cuales se carecía de información pública. Con el objetivo de que sean más claros los cambios que conlleva la nueva metodología de registro, clasificación y reporte de delitos y víctimas; en esta sección se presenta un análisis general de las estadísticas publicadas en la plataforma del SESNSP.

### 1. Estructura y tendencias generales

Las estadísticas con corte al 20 de enero de 2018 dan cuenta de un total de 4 981 981 carpetas de investigación por delitos del fuero común entre enero de 2015 y diciembre de 2017. La distribución anual de las carpetas es la siguiente: 31% en 2015, 33% en 2016 y 36% en 2017. El 52% de dichas carpetas tuvo al patrimonio como el principal bien jurídico afectado, 14% a la vida y la integridad personal, 11% a la familia, 2% a la libertad y la seguridad sexual, 0.9% a la libertad personal, 0.3% a la sociedad y el 20% restante a otros bienes jurídicos.

Al desagregar cada bien jurídico afectado por el tipo de delito es posible identificar de manera más puntual cuáles son los delitos con mayor proporción dentro de la estadística delictiva. En este sentido, destaca el hecho de que solo 10 delitos acumulan el 90% del total de carpetas de investigación iniciadas durante el periodo de referencia. Dichas proporciones se mantienen estables año tras año.

Delito	Bien jurídico afectado	Porcentaje de carpetas de investigación (%)	Porcentaje acumulado de carpetas de investigación (%)
Robo	El patrimonio	38	38
Lesiones	La vida y la integridad corporal	11	49
Otros delitos del fuero común	Otros	10	60

Tabla 5. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Delito	Bien jurídico afectado	Porcentaje de carpetas de investigación (%)	Porcentaje acumulado de carpetas de investigación (%)
Violencia familiar	La familia	9	69
Daño a la propiedad	El patrimonio	7	76
Amenazas	Otros	5	80
Fraude	El patrimonio	4	84
Narcomenudeo	Otros	2	86
Homicidio	La vida y la integridad corporal	2	88
Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar	La familia	2	90

Tabla 5. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

En relación con cada bien jurídico afectado destacamos los 3 delitos que acumulan un mayor porcentaje de las carpetas de investigación iniciadas en la siguiente tabla. Se observa que por cada bien jurídico afectado los 3 principales delitos reúnen casi la totalidad de las carpetas.

Bien jurídico afectado	Primer delito	Segundo delito	Tercer delito	Porcentaje acumulado
El patrimonio	Robo (74%)	Daño a la propiedad (14%)	Fraude (7%)	94%
La familia	Violencia familiar (80%)	Incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar (14%)	Otros delitos contra la familia (5%)	99%

Tabla 6. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

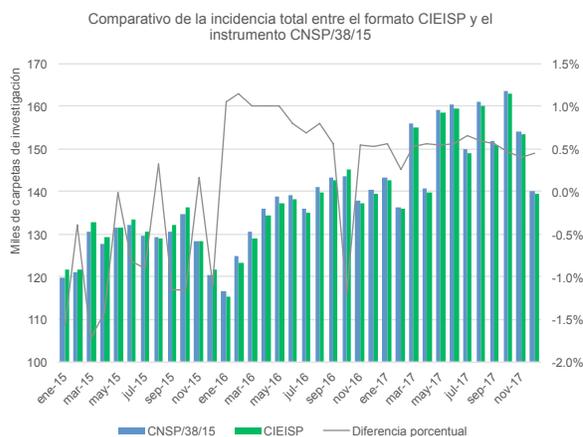
Bien jurídico afectado	Primer delito	Segundo delito	Tercer delito	Porcentaje acumulado
La libertad y la seguridad sexual	Abuso sexual (42%)	Violación (31%)	Otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual (13%)	86%
La sociedad	Otros delitos contra la sociedad (57%)	Corrupción de menores (36%)	Trata de personas (7%)	100%
La vida y la integridad corporal	Lesiones (82%)	Homicidio (16%)	Otros delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal (2%)	99.5%
Libertad personal	Otros delitos que atentan contra la libertad personal (89%)	Secuestro (8%)	Rapto (2%)	99%
Otros bienes jurídicamente afectados	Otros delitos del fuero común (51%)	Amenazas (23%)	Narcotráfico (12%)	86%

Tabla 6. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Por último, al comparar el comportamiento mensual de la incidencia total registrada a través del Formato CIEISP con aquella reportada mediante el instrumento CNSP/38/15 se observan diferencias marginales entre ambas así como la misma tendencia y variaciones de corto plazo. La Gráfica 1 muestra el volumen total de incidencia delictiva reportada por ambos instrumentos de medición en el eje izquierdo y el porcentaje de variación entre estos en el eje derecho.

Destaca el hecho de que las variaciones porcentuales son negativas en 10 meses de 2015 (con excepción de agosto y noviembre) y en octubre de 2016. Durante el resto de los periodos las variaciones son positivas dado el nivel de agregación. Esto significa que la incidencia delictiva medida a través del instrumento CNSP/38/15 es ligeramente mayor que la reportada por el Formato CIEISP porque el nuevo instrumento capta información de más delitos.

La diferencia porcentual mediana fue de 0.5% entre 2015 y 2017 en tanto que la diferencia mínima registrada fue de -0.01% (mayo 2015) y la máxima de -1.6% (enero 2015). Asimismo, se observa que las variaciones durante los primeros meses tienden a ser más acentuadas y variables. Por su parte, a partir de fines de 2016 estas se estabilizan y se mantienen en un rango de entre 0.3 y 0.7%. Lo anterior podría deberse a una mejor adaptación a la nueva metodología de registro y clasificación en las procuradurías y fiscalías estatales.



Gráfica 1. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

## 2. Estructura y tendencias particulares

En la sección anterior se describió el comportamiento de la incidencia delictiva agregada según los bienes jurídicos afectados y categorías delictivas generales. Dicha perspectiva no permite conocer los pormenores de la incidencia de ciertos delitos en particular cuya relevancia exige un análisis más detallado. Se presenta el análisis de los delitos de alto de impacto en la primera subsección y en la segunda subsección, de una selección de los nuevos delitos captados por la metodología.

### I. Delitos de alto impacto

#### i. Homicidio doloso

El nuevo instrumento de medición modifica ligeramente las

modalidades del homicidio doloso. En particular, cambia las modalidades “otros” y “sin datos” del Formato CIEISP por “con otro elemento” y “no especificado” respectivamente. El cambio más importante de los registros consiste en la separación de las carpetas de investigación por presuntos feminicidios. Este delito se reporta en una categoría aparte por lo que resulta necesario agregar los registros de homicidio doloso con los de feminicidio para analizar el total de carpetas de investigación y víctimas. En este sentido, destacamos que entre 2015 y 2017 se reportaron 61 218 averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas por presuntos homicidios dolosos y 1 640 por presuntos feminicidios. Destaca el hecho que entre 2015 y 2017 haya 13% más de víctimas que de carpetas de investigación por este delito.

Desde 2014 la información de víctimas de homicidio doloso reportadas en las carpetas de investigación y averiguaciones previas está disponible. Sin embargo, una de las innovaciones de la nueva metodología permite conocer el sexo y grupo de edad de las víctimas de múltiples delitos entre los que destaca el homicidio doloso, culposo, feminicidio, lesiones dolosas, culposas, secuestro, extorsión, rapto, entre otros.

Como ya se sabe, la cantidad de víctimas que reportan ambas mediciones no refleja la totalidad de víctimas por homicidios dolosos. Representa una aproximación oportuna mas no la estadística definitiva en la materia. Las diferencias entre los productos estadísticos se derivan de las características y procesos intrínsecos de cada uno por lo que pueden existir ciertos problemas de comparabilidad temporal y geográfica.

Pese a que el proyecto del SESNSP prevé incluir datos como la edad de las víctimas, el archivo plano dispone únicamente de cuatro categorías: adultos (18 años y más), menores de edad (0-17 años), no especificado y no identificado. Esta clasificación no garantiza la riqueza de la información prometida por lo que sería recomendable modificar este atributo conforme a los rangos de edad establecidos por el INEGI para diversos productos estadísticos.

A continuación se presenta una tabla con la información por rango de edad y sexo de las víctimas de homicidio doloso (sin contar los feminicidios) entre 2015 y 2017. No se incluyen 1 903 víctimas cuyo rango de edad y sexo no fueron identificados. Destaca el hecho de que 70% de las víctimas sean hombres mayores de edad. El segundo grupo con mayor porcentaje son los hombres sin edad especificada (14%) y el tercer grupo son mujeres adultas (7%).

Rango de edad / Sexo	Hombre	Mujer
Adultos	48 790	5 034
Menores de edad	2 218	587
No especificado	9 749	929

Tabla 7. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

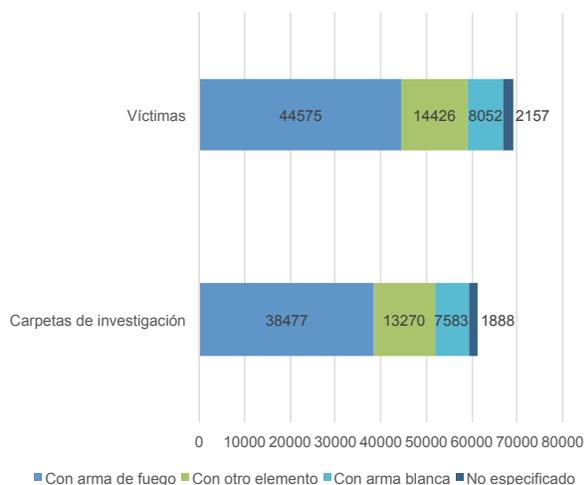
A continuación se presenta una tabla con un comparativo de víctimas entre la información del Formato CIEISP y el instrumento CNSP/38/15. Cabe destacar que el informe de víctimas de la metodología previa no permite desagregar por modalidades. La cantidad de víctimas reportada mediante el instrumento CNSP/38/15 resulta 0.13% mayor que la del Formato CIEISP.

Modalidad	Víctimas CNSP/38/15	Víctimas Formato CIEISP	Porcentaje de diferencia (%)
Con arma de fuego	44 575	70 837	0.13
Con arma blanca	8 052		
Con otro elemento / Otros	14 426		
No especificado / Sin datos	2 157		
Feminicidio	1 719		

Tabla 8. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Al desagregar por la modalidad con que se cometieron los homicidios dolosos se observa una distribución similar a la del Formato CIEISP pues la modalidad principal continúa siendo con arma de fuego (63 y 64%) considerando carpetas de investigación y víctimas respectivamente).

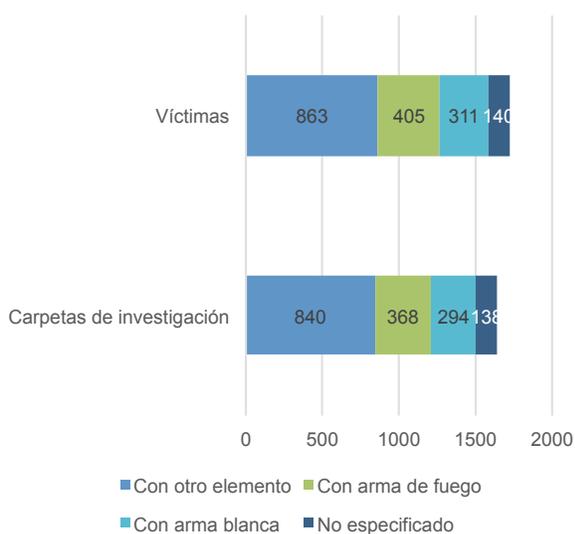
### Distribución por modalidad del homicidio doloso 2015-2017



Gráfica 2. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

En contraste, al analizar la distribución por modalidad de los feminicidios se observa que estos se cometieron con otro elemento en el 50% de las ocasiones. Entre 2015 y 2017 se registraron 1 719 víctimas en 1 640 carpetas de investigación. Se analizará con mayor detenimiento la información de este delito en la subsección II.

### Distribución por modalidad de feminicidio 2015-2017



Gráfica 3. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

### Hallazgos estatales

- En 13 entidades federativas se reportaron más carpetas de investigación de homicidio doloso y feminicidio en el Instrumento CNSP/38/15 que en el Formato CIEISP de 2015 a 2017: Baja California Sur, Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán. Cabe mencionar que en Sonora la diferencia en cuestión fue de 12.6% entre las herramientas.
- En cuatro entidades federativas se registraron menos carpetas de investigación de homicidio doloso y feminicidio en el Instrumento CNSP/38/15 que en el Formato CIEISP de 2015 a 2017: Baja California, Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas. Al respecto, hay que señalar que en Oaxaca la diferencia en cuestión fue de 32.4% entre las herramientas.
- En el Estado de México (349), Chihuahua (271), Guerrero (238), Jalisco (187) y Guanajuato (171) es en donde se registraron más víctimas de homicidio doloso y feminicidio menores de edad. Mientras que en el Estado de México (6 527), Guerrero (4 248), Sinaloa (3 435), Guanajuato (3 317) y Baja California (3 174) se reportaron más víctimas de este delito de 18 años o más.
- Las cinco entidades federativas en donde se concentraron más víctimas hombres de homicidio doloso de 2015 a 2017 fueron: Estado de México, Guerrero, Chihuahua, Baja California y Jalisco. En estas se reportaron el 9.8, 8.9, 6.8, 6.5 y 5.8% del total nacional.
- Las cinco entidades federativas en donde se concentraron más víctimas mujeres de homicidio doloso y feminicidio de 2015 a 2017 fueron: Estado de México, Guerrero, Chihuahua, Veracruz y Baja California. En estas se reportaron el 16.9, 11, 7.2, 7.1 y 7% del total nacional.

### ii. Homicidio culposo

El nuevo instrumento de medición modifica drásticamente las modalidades del homicidio culposo. En el Formato CIEISP se dispone de la información desagregada por delitos cometidos con arma de fuego, con arma blanca, otros y sin datos. La conformación reportada por dicho instrumento de medición no permitía conocer cómo se cometían estos

homicidios culposos. La nueva metodología contiene ahora tres modalidades nuevas: 1) con otro elemento, 2) en accidente de tránsito y 3) no especificado.

En términos de las averiguaciones previas y carpetas de investigación se iniciaron 46 098 expedientes por presuntos homicidios culposos entre 2015 y 2017. La información de víctimas da cuenta de un total de 51 449 personas. A su vez, destaca el hecho que entre 2015 y 2017 haya 12% más de víctimas que de carpetas de investigación por este delito.

A continuación se presenta una tabla con la información por rango de edad y sexo de las víctimas de homicidio culposo. No se incluyen 3 085 víctimas cuyo rango de edad y sexo no fueron identificados. Destaca el hecho de que 52% de las víctimas sean hombres mayores de edad. El segundo grupo con mayor porcentaje son los hombres sin edad especificada (16%) y el tercer grupo son mujeres adultas (12%).

Rango de edad / Sexo	Hombre	Mujer
Adultos	26 858	6 249
Menores de edad	3 717	1 478
No especificado	8 197	1 865

Tabla 9. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

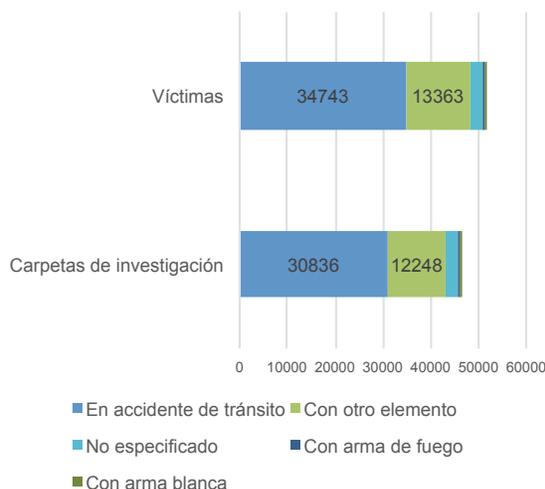
A continuación se presenta una tabla con un comparativo de víctimas entre la información del Formato CIEISP y el instrumento CNSP/38/15. La cantidad de víctimas reportada mediante el instrumento CNSP/38/15 resulta 2% menor que la del Formato CIEISP.

Modalidad	Víctimas CNSP/38/15	Víctimas Formato CIEISP	Porcentaje de diferencia (%)
En accidente de tránsito	34 743	52 359	-2
Con otro elemento	13 363		
No especificado	2 582		
Con arma de fuego	671		
Con arma blanca	90		

Tabla 10. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Al desagregar por la modalidad con que se cometieron los homicidios culposos se observa una distribución muy diferente de la del Formato CIEISP. De acuerdo con las nuevas modalidades incluidas por la metodología los homicidios culposos en accidente de tránsito constituyen la modalidad principal al acumular 30 836 averiguaciones previas y carpetas de investigación y 34 743 víctimas (67 y 68% respectivamente). La segunda categoría con más registros por este delito corresponde a los homicidios culposos cometidos con otro elemento. De esta forma, la distribución por modalidad de este delito cuenta con una mejor desagregación y clasificación que antes.

### Distribución por modalidad del homicidio culposo 2015 y 2017



Gráfica 4. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

#### Hallazgos estatales

- En dos entidades federativas se reportaron más carpetas de investigación de homicidio culposo en el Instrumento CNSP/38/15 que en el Formato CIEISP de 2015 a 2017: Chihuahua y Sonora. Sin embargo, estas discrepancias entre las herramientas fueron mínimas y el más claro ejemplo es que la mayor fue la que se presentó en Sonora, la cual fue de 0.6%.
- En cuatro entidades federativas se registraron menos carpetas de investigación de homicidio

culposo en el Instrumento CNSP/38/15 que en el Formato CIEISP de 2015 a 2017: Baja California, Hidalgo, Morelos y Oaxaca. Al respecto, hay que señalar que en Oaxaca la diferencia en cuestión fue de 46.3% entre las herramientas.

Las cinco entidades federativas con más víctimas hombres de 18 años o más de homicidio culposo de 2015 a 2017 fueron: Guanajuato (4 030), Chiapas (2 317), Michoacán (1 725), Puebla (1 554) y Ciudad de México (1 312). Mientras que aquellas con más víctimas hombres menores de edad durante el mismo periodo fueron: Guanajuato (711), Tamaulipas (571), Michoacán (256), Jalisco (231) y Chiapas (220).

En Jalisco, Puebla, Estado de México, Ciudad de México y Guanajuato se tuvo conocimiento de la mayor cantidad víctimas de homicidio culposo en accidente de tránsito de 2015 a 2017, conjuntamente, en estas cinco entidades federativas se concentró el 31% de las víctimas nacionales de esta modalidad delictiva.

### iii. Secuestro

El nuevo instrumento de medición permite la desagregación del secuestro en múltiples modalidades a diferencia del Formato CIEISP. La nueva metodología contiene las siguientes modalidades: 1) extorsivo, 2) con calidad de rehén, 3) para causar daño, 4) exprés y 5) otro tipo de secuestros.

En términos de las averiguaciones previas y carpetas de investigación se iniciaron 3 333 expedientes por presuntos secuestros entre 2015 y 2017. La información de víctimas da cuenta de un total de 4 080 personas. A su vez, destaca el hecho que entre 2015 y 2017 haya 22% más de víctimas que de carpetas de investigación por este delito. Esta diferencia refleja la incidencia recurrente de secuestros múltiples.

A continuación se presenta una tabla con la información por rango de edad y sexo de las víctimas de secuestro. No se incluyen 44 víctimas cuyo rango de edad y sexo no fueron identificados. Cabe mencionar que 53% de las víctimas son hombres mayores de edad. El segundo grupo con mayor porcentaje son las mujeres mayores de edad (16%). Estos dos grupos reúnen a 7 de cada 10 víctimas por este delito.

Rango de edad / Sexo	Hombre	Mujer
Adultos	2 144	766
Menores de edad	301	165
No especificado	498	162

Tabla 11. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

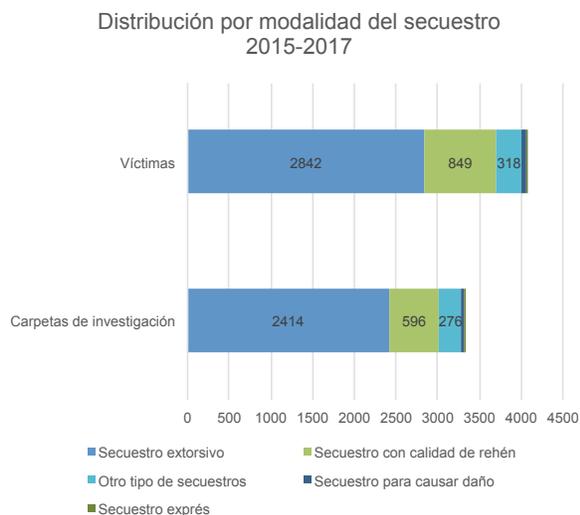
A continuación se presenta una tabla con un comparativo de víctimas entre la información del Formato CIEISP y el instrumento CNSP/38/15. La cantidad de víctimas reportada mediante el instrumento CNSP/38/15 resulta 0.5% menor que la del Formato CIEISP.

Modalidad	Víctimas CNSP/38/15	Víctimas Formato CIEISP	Porcentaje de diferencia (%)
Extorsivo	2 842	4 099	-0.5
Con calidad de rehén	596		
Otro tipo	276		
Para causar daño	32		
Exprés	15		

Tabla 12. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Al desagregar por la modalidad con que se cometieron los secuestros se observa una distribución inusual. La modalidad principal es el secuestro extorsivo, ya que reúne el 72 y 70% de las carpetas de investigación / averiguaciones previas y víctimas respectivamente. La segunda modalidad más importante son los secuestros con calidad de rehén. Cabe destacar que esta modalidad se caracteriza por presentar 42% más de víctimas que de expedientes.

Otro dato a destacar es la participación reducida de los secuestros exprés tanto en términos de víctimas como de carpetas de investigación / averiguaciones previas pues la proporción de casos no supera el 1%. La distribución inusual que se observa podría deberse a prácticas de clasificación dispares entre instituciones. En los siguientes meses, será prioritario analizar cómo son estas prácticas de tal suerte que se puedan implementar correcciones para que la distribución por modalidad represente fehacientemente lo que sucede en cada entidad federativa.



Gráfica 5. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

### Hallazgos estatales

- En cinco entidades federativas se reportan discrepancias entre las estadísticas de carpetas de investigación del Formato CIEISP y el Instrumento CNSP 38/15 de 2015 a 2017 que fueron: Aguascalientes, Chihuahua, Oaxaca, Sonora y Tlaxcala. Cabe mencionar que en estas tres últimas demarcaciones se registraron menos casos en la nueva herramienta, principalmente sobresale Oaxaca que presenta una diferencia de 13%.
- Los registros en materia de secuestro a partir de lo establecido en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, evidencia una posible interpretación heterogénea de las modalidades previstas en la normativa como se aprecia en los siguientes casos de 2015 a 2017:
  - o La totalidad de carpetas de investigación de secuestro de Morelos (115) y Baja California (38) están reportados en la categoría “otro tipo de secuestros”.
  - o El total de carpetas de investigación de secuestro de Tamaulipas (525) se ubican en la categoría “secuestro con calidad de rehén”.
  - o Las estadísticas no reflejan una incidencia creíble de secuestros exprés, ya que solo se tiene conocimiento de 15 carpetas de investigación y 19 víctimas. Las únicas entidades en

donde se reportaron casos fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala.

o Solo en seis entidades federativas se registraron secuestros para causar daño: Campeche, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa.

- Guanajuato fue la entidad con mayor cantidad de carpetas de investigación (20) y víctimas (36) de secuestros para causar daño de 2015 a 2017. Respecto a las personas afectadas directamente por este ilícito cabe señalar que 91.7% de ellas tenían 18 años o más. Adicionalmente, se observa que 80.6% de las víctimas de esta modalidad de secuestro fueron hombres.
- Las cinco entidades con más hombres de 18 años o más que fueron víctimas de secuestro de 2015 a 2017 fueron: Estado de México (380), Tamaulipas (275), Guerrero (197), Veracruz (168) y Tabasco (123).
- Las cinco entidades con más mujeres de 18 años o más que fueron secuestradas de 2015 a 2017 fueron: Estado de México (169), Veracruz (87), Tamaulipas (77), Tabasco (74) y Guerrero (49). Por otra parte, destaca que en Baja California Sur y Jalisco no se tiene registro alguno de víctimas de este tipo. Asimismo, cabe mencionar que la única víctima de secuestro reportada en Yucatán durante este periodo fue una mujer de 18 años o más.

### iv. Extorsión

Desgraciadamente la nueva metodología de registro y clasificación delictiva no aporta nuevos datos de las modalidades de la extorsión pese a que en una ronda de comentarios el ONC sugirió que este delito se desagregara según modalidades como la telefónica o el cobro de derecho de piso a pesar de que esto no se contemple en la norma técnica.

En términos de las averiguaciones previas y carpetas de investigación se iniciaron 15 986 expedientes por presuntas extorsiones entre 2015 y 2017. La información de víctimas da cuenta de un total de 16 452 personas. Otro dato a destacar es el hecho que entre 2015 y 2017 haya 3% más de víctimas que de carpetas de investigación por este delito. En este caso, el porcentaje de diferencia es menor que el de los homicidios porque es un delito que suele afectar normalmente a una víctima.

A continuación se presenta una tabla con la información por rango de edad y sexo de las víctimas de extorsión. No se

incluyen 1 697 víctimas cuyo rango de edad y sexo no fueron identificados. Destaca el hecho de que 46% de las víctimas sean hombres mayores de edad. El segundo grupo con mayor porcentaje son las mujeres adultas (29%). Estos dos grupos reúnen a 3 de cada 4 víctimas por este delito.

En términos de las diferencias existentes entre el Formato CIEISP y el instrumento CNSP/38/15 se observa que hay 0.4 y

Rango de edad / Sexo	Hombre	Mujer
Adultos	7 605	4 815
Menores de edad	204	157
No especificado	1 334	640

Tabla 13. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

0.5% menos carpetas de investigación /averiguaciones previas y víctimas reportadas mediante la nueva metodología.

#### Hallazgos estatales

- En cuatro entidades federativas se reportan discrepancias entre las estadísticas de carpetas de investigación del Formato CIEISP y el Instrumento CNSP 38/15 de 2015 a 2017 que fueron: Oaxaca, Baja California, Sonora e Hidalgo. Debido a ello, se observa que la tendencia de este delito en el ámbito estatal se mantiene consistente.
- En Oaxaca se registraron 39.9% menos carpetas de investigación en el Instrumento CNSP/38/15 respecto al Formato CIEISP, lo cual equivale a 65 casos de 2015 a 2017.
- Únicamente en Sonora e Hidalgo se reportaron más carpetas de investigación en el Instrumento CNSP/38/15 que en el Formato CIEISP de 2015 a 2017. Dichas diferencias fueron de 5.1 y 0.4%, respectivamente.
- En Nayarit persiste la inconsistencia de la información pues solo se reportaron siete carpetas de investigación y víctimas de extorsión de 2015 a 2017. Otro de los aspectos que sobresale de sus estadísticas es que cuatro de las siete víctimas fueron mujeres (57.1%)
- Tanto en el Formato CIEISP como en el Instrumento CNSP/38/15, en Tlaxcala se aprecia que no se reportó extorsión alguna en 2016.
- Las tres entidades federativas en las que hubo más hombres que fueron víctimas de extorsión

de 2015 a 2017 fueron Jalisco, Nuevo León y Estado de México. Estas concentraron el 14.1, 13.3 y 13.1% del total nacional de hombres afectados directamente por este ilícito.

- En la Ciudad de México, Nuevo León y el Estado de México se reportaron más mujeres que fueron víctimas de extorsión de 2015 a 2017. Estas entidades concentraron el 13, 12.6 y 12.2% del total nacional de mujeres afectadas directamente por este delito.
- De 2015 a 2017 se observa que en Guanajuato, el 77.8% de las víctimas de extorsión fueron hombres quienes tenían 18 años o más. Por otra parte, la entidad con mayor proporción de mujeres víctimas de extorsión respecto a su total estatal es Oaxaca pues el 45.6% de estas fueron mujeres que, de igual manera, tenían 18 años o más (92.2%).

#### v. Robo

El nuevo instrumento de medición contiene datos de los siguientes 14 subtipos: 1) a casa habitación, 2) a institución bancaria, 3) a negocio, 4) a transeúnte en espacio abierto al público, 5) a transeúnte en vía pública, 6) a transportista, 7) de autopartes, 8) de ganado, 9) de maquinaria, 10) de vehículo automotor, 11) en transporte individual, 12) en transporte público colectivo, 13) en transporte público individual y 14) otros robos.

A su vez, cabe destacar que la nueva metodología permite conocer la cantidad de unidades robadas. Esta métrica difiere de la cantidad de carpetas de investigación toda vez que una carpeta de investigación de un presunto robo de vehículo automotor puede referirse a múltiples unidades.

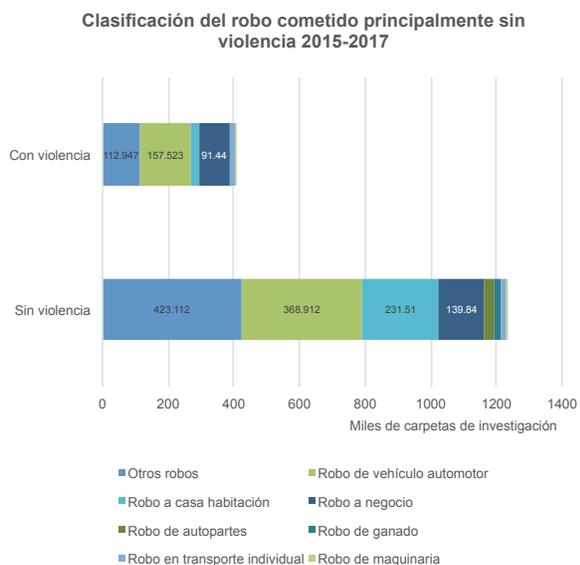
En términos de la frecuencia con que las procuradurías y fiscalías estatales inician una carpeta de investigación por este delito destacan los subtipos de otros robos (28%), de vehículo automotor (28%), a casa habitación (13%), a negocio (12%) y a transeúnte en vía pública (10%). Estos subtipos acumulan el 91% de las carpetas por robo. Por otro lado, subtipos como el robo en transporte público colectivo, en transporte individual y de autopartes acumulan 2% cada uno, mientras que el robo a transportista y de ganado reúnen 1% cada uno. Por último, el robo a transeúnte en espacio abierto al público, en transporte público individual, de maquinaria y a institución bancaria representan menos del 1% individualmente.

A nivel nacional, cabe destacar que el 32% de las carpetas de investigación por robo corresponden a la modalidad con

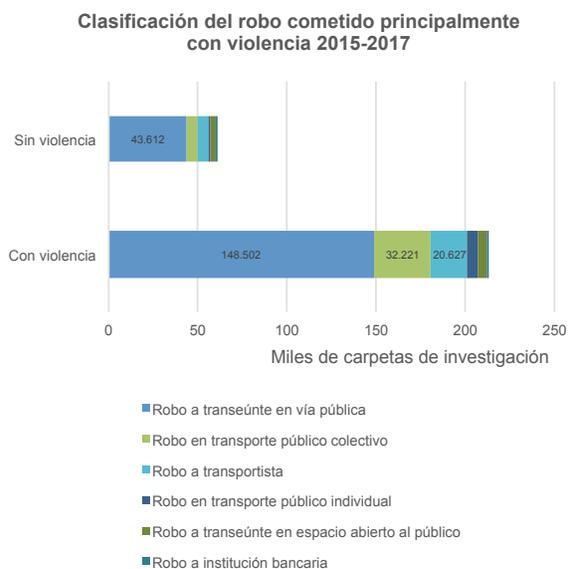
violencia y el 68% restante a la modalidad sin violencia. Se observa una evolución desfavorable pues entre 2015 y 2017 la proporción de robos cometidos con violencia ha crecido de un 30 a un 35%. Asimismo, al desagregar por subtipo se observan diferencias en términos de la modalidad con que se cometen.

Las gráficas que se muestran a continuación dan cuenta de dichas diferencias. Por ejemplo, son 8 los subtipos delictivos que se cometen sin violencia en mayor proporción. Este es el caso de otros robos, de vehículo automotor, a casa habitación, a negocio, de autopartes, de ganado, en transporte individual y de maquinaria. De estos subtipos delictivos, el robo de autopartes reporta 53 carpetas de investigación sin violencia por cada CI con violencia.

En contraste, son 6 los subtipos delictivos que se cometen con violencia en mayor proporción. Estos son: robo a transeúnte en vía pública, en transporte público colectivo, a transportista, en transporte público individual, a transeúnte en espacio abierto al público y a institución bancaria.



Gráfica 6. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018



Gráfica 7. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Gracias a la nueva metodología se tiene conocimiento de otros subtipos de este delito como el robo en transporte público individual y colectivo, en transporte individual, de maquinaria, de autopartes.

De acuerdo con las nuevas estadísticas se reportaron un total de 6 443 carpetas de investigación por robo en transporte público individual (taxis), 38 527 por robo en transporte público colectivo (autobuses, combis, trolebús, metrobús, metro, entre otros) y 29 534 por robo en transporte individual. Estos subtipos delictivos son los que experimenta la población en centros urbanos que requiere desplazarse a los centros de trabajo, escuelas, hogares y demás lugares diariamente. Es probable que al desagregar estos delitos las estadísticas de robo a transeúnte disminuyan porque algunas procuradurías y fiscalías agregaban los registros independientemente de que hubiera ocurrido en transporte público colectivo e individual (también privado).

Un elemento a destacar de esta nueva información se observa al comparar la proporción con que se cometen dichos delitos con y sin violencia. Por cada robo sin violencia en transporte público individual o colectivo se cometieron 5 con violencia. Estas proporciones contrastan con la del robo en transporte individual pues según los datos este tipo de robo se ejecuta sin violencia en el 52% de las ocasiones. Esta diferencia no resulta intuitiva de explicar pues se trata de delitos similares que deberían reportar un uso parecido de la violencia. Probablemente la diferencia se deba a criterios y prácticas de registro al interior de las instituciones.

Asimismo, se cuenta con nuevas modalidades de robo a transeúnte<sup>9</sup>, robo de vehículo<sup>10</sup> y robo de maquinaria<sup>11</sup>. A continuación se muestra la desagregación de los dos últimos subtipos delictivos:

Subtipos	Modalidad	Con violencia	Sin violencia
Robo de vehículo automotor	De coches	138 214 (30%)	320 664 (70%)
	De embarcaciones pequeñas y grandes	11 (31%)	25 (69%)
	De motocicletas	19 298 (29%)	48 223 (71%)
Robo de maquinaria	De cables, tubos y otros objetos destinados a servicios públicos	61 (5%)	1 286 (95%)
	De herramienta industrial o agrícola	336 (24%)	1 043 (76%)
	De tractores	87 (33%)	175 (67%)

Tabla 14. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

En cuanto a la estadística de unidades robadas a nivel nacional se tiene registro de los siguientes vehículos: coches de 4 ruedas, motocicletas, embarcaciones pequeñas y grandes así como tractores. Una recomendación puntual en este respecto consiste en la homologación de los reportes de unidades robadas con el formato en que se presentan los datos de víctimas para facilitar la consulta y el análisis de los mismos.

Tipo de vehículo	2015	2016	2017	Total de unidades	Total de CI
Coches	145 735	147 839	167 626	461 200	458 878
Motocicletas	16 020	21 512	30 217	67 749	67 521
Embarcaciones pequeñas y grandes	6	14	19	39	36
Tractores	77	81	98	256	262

Tabla 15. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Cabe destacar que las carpetas de investigación por robo de tractores superan la cantidad de unidades robadas lo cual difiere de lo observado en otros vehículos como coches, motocicletas y embarcaciones pequeñas y grandes. Esto podría deberse a errores de registro y clasificación o la ocurrencia de tentativas y no de hechos consumados.

Por otro lado, al comparar la medición de las categorías comparables de robo entre el Formato CIEISP y la del instrumento CNSP/38/15 se aprecian diferencias de magnitudes variables que van desde -0.1% hasta 51.5% entre 2015 y 2017. Cabe recordar que porcentajes positivos de diferencia significan que el Formato CIEISP reporta una incidencia menor de carpetas de investigación iniciadas que el nuevo instrumento en tanto que porcentajes negativos implican una mayor incidencia en el formato antiguo de registro.

Tres de los siete subtipos de robo directamente comparables reportan porcentajes positivos de diferencia. El subtipo de robo con mayor porcentaje de diferencia en valor absoluto corresponde al robo a transportistas. La nueva metodología de registro reconoce una incidencia 52.4% mayor equivalente a un total de 3 749 carpetas adicionales. Esto podría deberse a la reclasificación de ciertos delitos como el robo en carreteras. Por su parte, el robo de vehículo captado vía el nuevo instrumento reporta una incidencia 3.9% mayor de carpetas de investigación.

<sup>9</sup> COMETIDO EN VÍA PÚBLICA Y EN ESPACIO ABIERTO AL PÚBLICO. LAS ESTADÍSTICAS MUESTRAN QUE POR CADA ROBO A TRANSEÚNTE EN ESPACIO ABIERTO AL PÚBLICO SE COMETEN 24 ROBOS A TRANSEÚNTE EN VÍA PÚBLICA.

<sup>10</sup> DE COCHES, EMBARCACIONES PEQUEÑAS Y GRANDES Y DE MOTOCICLETAS.

<sup>11</sup> DE CABLES, TUBOS Y OTROS OBJETOS DESTINADOS A SERVICIOS PÚBLICOS, DE HERRAMIENTA INDUSTRIAL O AGRÍCOLA Y DE TRACTORES.

Cuatro de los siete subtipos de robo directamente comparables reportan porcentajes negativos de diferencia. De estos, el robo a transeúntes registra una incidencia 7.4% menor al tomar en cuenta la nueva medición. Como se indicó en párrafos anteriores esto se debe probablemente a la incorporación de nuevos subtipos delictivos como el robo en diversos medios de transporte sean estos públicos o privados. Por ende, se requiere contemplar este cambio al interpretar cambios estadísticos en diversas entidades.

Pese a que en ambos instrumentos existe el subtipo delictivo de otros robos estos no son directamente comparables de acuerdo con la guía conceptual provista al ONC en 2017. Sin embargo, este subtipo registra una diferencia porcentual de 0.4%. Esta diferencia equivale 2 111 expedientes adicionales reportados mediante la nueva metodología.

Subtipo	Total de CI en el Formato CIEISP	Total de CI en el instrumento CNSP/38/15	Porcentaje de diferencia (%)
A casa habitación	255 966	255 616	-0.1
A negocio	232 393	231 280	-0.5
De vehículo	506 516	526 435	3.9
A transportistas	17 644	26 722	51.5
A instituciones bancarias	1 973	1 878	-4.8
De ganado	20 202	20 815	3
A transeúntes	216 220	200 193	-7.4

Tabla 16. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

#### Hallazgos estatales

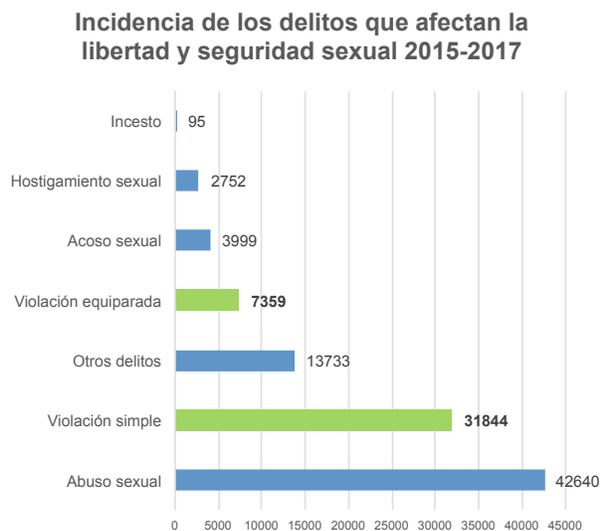
Las cinco entidades federativas en las cuales la mayor proporción de sus robos de coche de 4 ruedas fueron cometidos con violencia de 2015 a 2017 fueron Sinaloa (56.6%), Estado de México (50.8%), Guerrero (47.9%), Tamaulipas (41.5%) y Chiapas (37.1%). Mientras que aquellas en las cuales la mayor proporción de sus robos de coche de 4 ruedas fueron cometidos sin violencia de 2015 a 2017 fueron Yucatán (100%), Tabasco (100%), Colima (100%), Baja California Sur (99.7%) y Campeche (99.5%).

- Se observa que en el caso de la Ciudad de México, Coahuila, Nuevo León y Jalisco para que sea comparable la categoría de robo a transeúnte del Formato CIEISP y del Instrumento CNSP/38/15, a parte de considerar el robo a transeúnte en espacio público y en vía pública deben sumar los casos de robo en transporte público individual, en transporte público colectivo y en transporte individual.
- Persisten las inconsistencias de registro en materia de robo a transeúnte en Nayarit pues solo se tiene conocimiento de ocho carpetas de investigación de 2015 a 2017, sobresale que en este último año solo se reportó un caso. Aunado a ello, se aprecia que no se da cuenta de ningún robo a transeúnte en vía pública durante este periodo.
- En materia de robo a transeúnte, destaca el caso de Sonora pues se corrigió la falta de registro que mantuvo históricamente en el Formato CIEISP. Actualmente, a partir de la implementación de la nueva metodología se cuenta con un reporte de 671 carpetas de investigación de 2015 a 2017, de las cuales 82.3% corresponden a casos con violencia. Además todos los robos que se publican en esta categoría fueron cometidos en vía pública y su incidencia data de 2016 a 2017.
- Tamaulipas fue la entidad en la que se concentró la mayor cantidad de robos a transeúnte en espacio abierto público pues en esta se cometió el 25% del total nacional. Por otra parte, en la Ciudad de México se registró el 21.9% del total de casos de robos a transeúnte en vía pública.
- Estas fueron las cinco entidades federativas en las cuales la mayor proporción de sus robos a transeúnte en vía pública fueron cometidos con violencia de 2015 a 2017: Tabasco (100%), Campeche (100%), Tlaxcala (99.4%), Estado de México (95.2%) y Puebla (92.7%). Solo en cuatro entidades se observa que la mayor proporción de este tipo de robos fueron cometidos sin violencia, este es el caso de: Colima (76.6%), Aguascalientes (67.4%), Hidalgo (61.8%) y Quintana Roo (55.5%).
- Tres entidades federativas no cuentan con datos de robos a transportistas de 2015 a 2017 que fueron Nayarit, Tabasco y Yucatán.

### vi. Violación

Previamente el Formato CIEISP no permitía una desagregación pormenorizada de los delitos sexuales por lo que solo reportaba la incidencia de violaciones, estupro y otros delitos sexuales. La nueva metodología de registro y clasificación delictiva permite conocer el comportamiento de la incidencia la violación simple y equiparada, abuso, acoso y hostigamiento sexual, incesto y otros delitos que atentan contra la libertad y la seguridad sexual. Se aprecian diferencias drásticas respecto al Formato CIEISP pues la nueva metodología capta 9% más de expedientes judiciales durante el periodo de referencia.

Esta información solo se encuentra disponible en términos de expedientes judiciales iniciados. Se iniciaron 31 844 averiguaciones previas y carpetas de investigación por presuntas violaciones simples y 7 359 por violaciones equiparadas entre 2015 y 2017. Respecto a los demás delitos sexuales, la violación simple es el segundo con mayor cantidad de registros y la violación equiparada ocupa el cuarto lugar. Reunidos ocupan casi 4 de cada 10 expedientes judiciales iniciados por delitos que afectan la libertad y la seguridad sexual. Cabe destacar que estos delitos no reportan ni subtipos ni modalidades adicionales por lo que su análisis a nivel nacional está un tanto limitado.



Gráfica 8. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

### II. Nuevos delitos

Como ya se indicó en secciones previas, la metodología de registro y clasificación delictiva en comento mide una mayor cantidad de conductas delictivas socialmente relevantes. En esta sección, se analiza más detalladamente una selección de 5 delitos. Dicha selección responde a coyunturas críticas como el incremento de la violencia en contra de las mujeres, el auge de la trata de personas como actividad generadora de ingresos de organizaciones criminales, la regulación asimétrica del comercio de estupefacientes, la comisión de delitos por parte de servidores públicos y por último, la incidencia de delitos electorales antes y durante de la jornada.

El análisis que se presenta a continuación únicamente es de carácter exploratorio por lo que no se presentan cálculos normalizados para comparar las estadísticas entre entidades federativas con el mayor rigor metodológico posible. Algunos delitos como los cometidos por servidores públicos o el tráfico de menores requieren más trabajo para determinar la población más adecuada con la cual estandarizar los datos de carpetas de investigación o en su caso, de víctimas. Se invita al lector a que tenga cautela con la interpretación de rankings o jerarquizaciones.

#### i. Femicidio

Se presentaron algunos datos de femicidio para integrar el análisis del homicidio doloso en la subsección I. Sin embargo, no se abordó a profundidad ni se examinaron los datos de víctimas o de cómo interpretar este tipo de conductas en el contexto de otros delitos cometidos en contra de las mujeres.

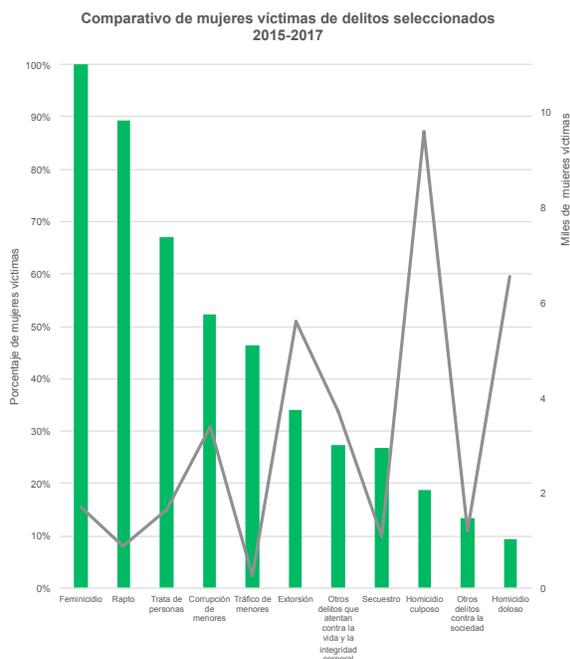
En primer lugar, hay que ser cautelosos con la interpretación de las cifras de femicidio. En 2015, el documento Homicidio: una mirada a la violencia en México publicado por el ONC dio cuenta de cómo los criterios y prácticas de registro difieren entre instituciones lo cual genera problemas de comparabilidad geográfica y temporal. Algunas procuradurías y fiscalías registraban todo homicidio doloso de mujer como femicidio, otras no contaban con el tipo penal correspondiente y unas más que no registraban este delito pese a que existieran casos emblemáticos en medios de comunicación.

En segundo lugar, al ser un delito con un perfil público considerable es probable que no haya incentivos políticos suficientes para que diversas autoridades den cifras que pudieran afectar su reputación y credibilidad con una frecuencia mensual. La planeación e implementación de la metodología trata de minimizar este riesgo, pero resulta importante no menoscabar la posibilidad antes mencionada.

De acuerdo con la base de víctimas un total de 268 271 mujeres fueron sujeto de diversos delitos como lesiones,

raptos, secuestros, entre otros. El grueso de las víctimas se concentran en subtipos delictivos como lesiones dolosas (63%), lesiones culposas (17%) y otros delitos que atentan contra la libertad personal (7%). Por su parte, las víctimas de feminicidio representaron el 0.64% del total<sup>12</sup>.

Sin embargo, la participación relativa de las mujeres dentro de cada subtipo delictivo registra variaciones considerables. Mientras que delitos como el feminicidio atentan exclusivamente contra mujeres, otros como las lesiones afectan a hombres y mujeres en diferentes proporciones. La siguiente gráfica muestra la distribución relativa del sexo de las mujeres víctimas como porcentaje del total de estas en el eje izquierdo y en el eje derecho, se muestra la cantidad absoluta de mujeres víctimas de cada delito.



Gráfica 9. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Se omitieron los 3 delitos con mayor cantidad de mujeres víctimas (87%) para mejorar la visualización de los datos. Las conductas omitidas corresponden a lesiones dolosas, lesiones culposas y otros delitos que atentan contra la libertad personal. En estos delitos, la proporción de mujeres víctimas es de 36, 30 y 40% respectivamente.

Cabe notar que solo el rapto, la trata de personas y la corrupción de menores reportan porcentajes de mujeres víctimas por encima de 50%. Por otra parte, destacan los niveles absolutos de mujeres víctimas por homicidio culposo y doloso que alcanzan niveles superiores a 6 mil personas entre 2015 y 2017.

Al analizar los datos de feminicidio se observan entidades que no registraron víctimas en 2015, 2016 y 2017. Tanto Aguascalientes como Baja California Sur son los únicos estados que se mantuvieron sin registros durante todo el periodo. Casos ejemplares como el de Chihuahua se explican porque carecía del tipo penal de feminicidio hasta 2017. La siguiente tabla muestra dichos casos:

Entidades federativas con cero víctimas de feminicidio reportadas con el Instrumento CNSP/38/15		
2015	2016	2017
Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas (9)	Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala (8)	Aguascalientes, Baja California Sur y Querétaro (3)

Tabla 17. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Esta evidencia señala que el feminicidio se extendió a más entidades o que su registro mejoró o ambas. En este sentido, es importante notar que en 2015, las 5 entidades con más víctimas por este delito fueron Jalisco, Ciudad de México, Estado de México, Veracruz y Chiapas. Reunidas, acumularon 64% de las fatalidades. Un año después, la geografía de este delito cambió ligeramente por lo que las 5 entidades punteras fueron Oaxaca, Veracruz, Estado de México, Jalisco y Ciudad de México. Dichos estados reunieron el 49% de las víctimas.

Otro dato a destacar es que esta conducta reporta incrementos tanto en 2016 como en 2017 lo que apunta una tendencia creciente de este delito ya sea que se mida en términos de expedientes judiciales iniciados como víctimas. Sin embargo, parte del último incremento se explica por un error de registro y clasificación. La Fiscalía General del Estado de Sinaloa reportó 84 víctimas de feminicidio en 2017 y ninguna por homicidio doloso de mujer mientras que en

<sup>12</sup> TOTAL DE MUJERES VÍCTIMAS DE ALGÚN DELITO DE LA BASE. CONTEMPLA ÚNICAMENTE SUBTIPOS COMO FEMINICIDIO, RAPTO, TRATA DE PERSONAS, CORRUPCIÓN DE MENORES, TRÁFICO DE MENORES, EXTORSIÓN, OTROS DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD CORPORAL, SECUESTRO, HOMICIDIO CULPOSO, HOMICIDIO DOLOSO, OTROS DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA LIBERTAD PERSONAL, OTROS DELITOS QUE ATENTAN CONTRA LA SOCIEDAD, LESIONES DOLOSAS Y LESIONES CULPOSAS.

años previos había registros de víctimas por este delito. A continuación se presenta una tabla que muestra dicha reclasificación completa:

Cambio de registros en Sinaloa		
Año	Mujeres víctimas de homicidio doloso	Mujeres víctimas de feminicidio
2015	34	14
2016	31	45
2017	0	84

Tabla 18. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Otra entidad en la que existe cierta duda en torno a la clasificación de feminicidios y homicidios dolosos de mujer es Nuevo León. Entre 2015 y 2016 se tuvo conocimiento únicamente de 4 víctimas de feminicidio y 144 de homicidio doloso mientras que en 2017, hubo 43 y 25 respectivamente. En este caso, la reclasificación podría ser parcial.

Por lo tanto, la ordenación de las 5 entidades federativas presentada en párrafos anteriores no sería del todo adecuada para 2017 considerando los casos de Sinaloa y Nuevo León. Si se suprimen dichas observaciones los estados punteros en la materia serían Veracruz, Oaxaca, Estado de México, Ciudad de México y Sonora.

Por último, 78% de las víctimas son mayores de 18 años, 9% menores de edad y del porcentaje restante no es posible determinar su edad. Nuevamente, la limitación en torno a la edad específica de las víctimas no permite determinar con mayor precisión la estructura etaria ni patrones específicos por entidad.

## ii. Trata de personas y tráfico de menores

En términos de las averiguaciones previas y carpetas de investigación se iniciaron 1 054 expedientes por presunta trata de personas entre 2015 y 2017. La información de víctimas da cuenta de un total de 2 467 personas. Otro dato a destacar es que entre 2015 y 2017 hay 134% más de víctimas que de carpetas de investigación por este delito. En este caso, el porcentaje de diferencia resulta de gran magnitud porque la trata de personas suele ser un delito con múltiples víctimas.

El comportamiento de este ilícito entre los años mencionados se caracteriza por una tendencia decreciente. Mientras que en 2015 se tuvieron conocimiento de 1 195 víctimas y 415 expedientes judiciales iniciados, el año pasado solo se

registraron 528 víctimas y 295 carpetas de investigación. Al calcular las tasas de variación interanuales y comparar los valores se denota que el ritmo de decrecimiento de las víctimas es más acentuado que el de las carpetas.

Al desagregar por estados, las 5 entidades con más víctimas por este delito en 2015 fueron Ciudad de México, Coahuila, Chiapas, Puebla y Estado de México. Reunidas, acumularon 84% de las víctimas. Un año después, la geografía de este delito cambió de tal suerte que las 5 entidades punteras fueron Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Tamaulipas y Chihuahua. Dichos estados reunieron el 71% de las víctimas. Por último, en 2017 fueron Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Chihuahua y Nuevo León. Estas entidades acumularon el 66% de las víctimas.

Las estadísticas por entidad federativa también muestran que Tlaxcala solo reporta 20 víctimas por este delito a pesar de que este estado sea reconocido por ser un foco de la trata de personas. En la siguiente tabla se enlistan las entidades que no registraron víctimas entre 2015 y 2017.

Entidades federativas con cero víctimas de trata de personas reportadas con el Instrumento CNSP/38/15		
2015	2016	2017
Baja California Sur, Colima, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Yucatán (7)	Colima, Durango, Nayarit, Sonora y Yucatán (5)	Durango, Sonora y Yucatán (3)

Tabla 19. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

A continuación se presenta una tabla con la información por rango de edad y sexo de las víctimas de trata. No se incluyen 279 víctimas cuyo rango de edad y sexo no fueron identificados. Destaca el hecho de que 48% de las víctimas sean mujeres mayores de edad. El segundo grupo con mayor porcentaje son las mujeres menores de edad (15%). Estos dos grupos reúnen a 6 de cada 10 víctimas por este delito.

Rango de edad / Sexo	Hombre	Mujer
Adultos	347	1 176
Menores de edad	132	374
No especificado	53	106

Tabla 20. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Por su parte, se iniciaron 471 averiguaciones previas y carpetas de investigación por presunto tráfico de menores. La información de víctimas reporta un total de 553 personas. En este caso la diferencia porcentual entre expedientes y víctimas es de 0.17%.

Una particularidad de la estadística de este delito consiste en que 72% de los carpetas de investigación y 75% de las víctimas ocurrieron en Sonora. Es muy probable que este sea un dato extremo ocasionado por un error de registro y clasificación o bien de tipificación delictiva pues al contrastar con los datos de trata de personas de la Fiscalía General de Justicia de Sonora se denota que entre 2015 y 2017 no hubo ni víctimas ni investigaciones judiciales.

La presencia de este dato extremo genera una tendencia creciente de este delito a nivel nacional. Sin contar con la observación de Sonora, las 5 entidades con mayor cantidad de víctimas por tráfico de menores son Guanajuato, Baja California, Chiapas, Ciudad de México y Nayarit.

Otra particularidad de la estadística de este delito se observa al analizar los rangos de edad de las víctimas. Se esperaría que la totalidad de estas fuera menor de edad o sin edad especificada, pero de acuerdo con la base de datos, 20 mujeres y 8 hombres mayores de 18 años fueron víctimas de tráfico de menores en entidades como Baja California, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz. Este tipo de particularidades deben ser analizadas con mayor detenimiento pues reflejan inconsistencias graves que deterioran la calidad de la información.

### iii. Narcomenudeo

En materia de narcomenudeo se tuvo conocimiento de 117 450 averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas entre 2015 y 2017. Este tipo delictivo no cuenta ni con subtipos ni modalidades que permitan una descripción más detallada.

La tendencia del narcomenudeo es mixta durante el periodo de referencia. Presenta una disminución de 37% en 2016 y un incremento de 27% en 2017. El nivel registrado durante el último año es el máximo al considerar únicamente los tres periodos. Cabe destacar que los datos con frecuencia mensual muestran que a partir de junio de 2016 el narcomenudeo investigado por las procuradurías y fiscalías estatales presenta una tendencia creciente caracterizada por una tasa media de crecimiento mensual de 3.1%.

Al desagregar por estado, las diez entidades federativas con más averiguaciones previas y carpetas de investigación por este delito son: Chihuahua, Guanajuato, Estado de México, Jalisco, Coahuila, Baja California, Nuevo León, Ciudad de México, Sonora y Puebla. Reúnen 3 de cada 4 carpetas de investigación iniciadas durante los últimos 3 años.

Por su parte, las diez entidades con menos averiguaciones previas y carpetas de investigación por este delito son: Nayarit, Yucatán, San Luis Potosí, Oaxaca, Hidalgo, Zacatecas, Veracruz, Campeche, Tlaxcala y Tabasco. Reúnen apenas 4% del total de expedientes judiciales.

Dos particularidades destacan de los datos. En primer lugar, no existen registros de averiguaciones previas en Baja California en 2015. En segundo lugar, los datos del Estado de México reportan una incidencia de cero en 2017. Si existieran registros positivos para ambas entidades, la ordenación expuesta en el párrafo anterior sería diferente. En este sentido, es posible que Chihuahua no sea la entidad con más carpetas de investigación sino el Estado de México.

### iv. Delitos cometidos por servidores públicos

En materia de delitos cometidos por servidores públicos se tuvo conocimiento de 39 762 averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas entre 2015 y 2017. Este tipo delictivo no cuenta ni con subtipos ni modalidades que permitan una descripción más detallada.

La tendencia de estos delitos es creciente un incremento de 16 y 12% en 2016 y 2017 respectivamente. El nivel registrado durante el último año es el máximo al considerar únicamente los tres periodos. Cabe destacar que los datos con frecuencia mensual reportan una tasa media de crecimiento mensual de 1.1%.

Al desagregar por estado, las 10 entidades federativas con más averiguaciones previas y carpetas de investigación por este delito son: Ciudad de México, Estado De México, Nuevo León, Jalisco, Baja California, Chihuahua, Michoacán, Sinaloa, San Luis Potosí y Chiapas. Cabe destacar que solo las 3 primeras entidades acumulan 1 de cada 2 expedientes judiciales iniciados. Al ampliar la lista a los 10 estados, acumulan el 87%.

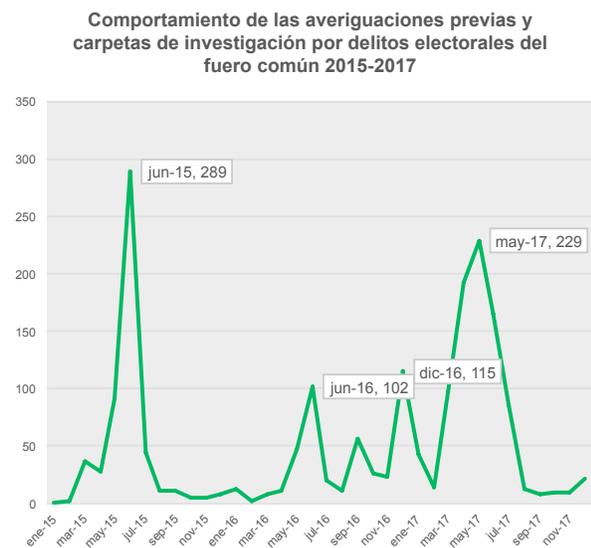
Por su parte, las 10 entidades con menos averiguaciones previas y carpetas de investigación por este delito son: Tabasco, Morelos, Puebla, Nayarit, Aguascalientes, Campeche, Yucatán, Querétaro, Quintana Roo y Colima. Reúnen apenas 2% del total de expedientes judiciales. Destaca el hecho de que Tlaxcala y Guanajuato carezcan de expedientes judiciales iniciados por delitos cometidos por servidores públicos.

### v. Delitos electorales

En materia de delitos electorales se tuvo conocimiento de 1 862 averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas entre 2015 y 2017. Este tipo delictivo no cuenta ni con subtipos ni modalidades que permitan una descripción más detallada.

La tendencia de los delitos electorales es mixta durante el periodo de referencia. Presenta una disminución de 18%

en 2016 y un incremento de 103% en 2017. El nivel registrado durante el último año es el máximo al considerar únicamente los tres periodos. Cabe destacar que los datos con frecuencia mensual demuestran con claridad la estacionalidad de la serie. Los picos observados en la siguiente gráfica coinciden con las jornadas electorales llevadas a cabo en las entidades. El máximo histórico ocurrió en junio de 2015 y el segundo dato más elevado, en mayo de 2017.



Gráfica 10. Elaboración del ONC con datos del Instrumento CNSP/38/15 del SESNSP actualizados al 20 de enero de 2018

Resulta importante analizar la incidencia de delitos electorales con base en el calendario del Instituto Nacional Electoral. Es importante notar que en 2015 todas las entidades federativas tuvieron elecciones de diputados federales. Además, hubo elecciones locales ordinarias (5 de junio) en las siguientes 17 entidades: Baja California Sur, Sonora, Guanajuato, Jalisco, Colima, Michoacán, Querétaro, Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí, Estado de México, Distrito Federal, Morelos, Tabasco, Campeche, Yucatán y Chiapas. Dichas elecciones se celebraron en junio con excepción de Chiapas en la que se llevaron a cabo un mes después.

Por su parte, la jornada electoral ordinaria de 2016 se efectuó en las siguientes 16 entidades: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango,

Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco (Centro), Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Solo en 13 entidades hubo elección a gobernador. Por otro lado, se organizaron elecciones extraordinarias en un ayuntamiento Estado de México, Tabasco y Zacatecas y en una presidencia municipal de Hidalgo. Tres de estas se llevaron a cabo en diciembre y una en marzo (Tabasco). Por último, en junio de 2017 se efectuaron elecciones en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz. Solo en las tres primeras se eligió gobernador.

De acuerdo con los datos se iniciaron averiguaciones previas y carpetas de investigación en 23 entidades en 2015 y 2016 y en 21 entidades en 2017. Se observan ciertas particularidades en la información del SESNSP. Coinciden parcialmente las entidades con procesos electorales con aquellas que iniciaron expedientes judiciales por delitos electorales.

Al agregar las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas el mismo año que se efectuaron las jornadas electorales se reúne apenas el 56% de estas. Otra posibilidad admitida es que se inicien investigaciones judiciales hasta el año siguiente de la jornada. Estas investigaciones acumulan el 40% de los expedientes judiciales iniciados por delitos electorales. En conjunto, reúnen 96% del total. El 4% restante lo representan carpetas de investigación que no están asociadas temporalmente con los procesos electorales<sup>13</sup>. Estas ocurrieron en Durango, Zacatecas, Chihuahua, Tamaulipas, Baja California y Aguascalientes en 2015 y

Por último, destacamos las 10 entidades con más averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas: Ciudad de México, Estado de México, Zacatecas, Michoacán, Guanajuato, Chiapas, Nuevo León, Veracruz, Morelos y San Luis Potosí. Reunidas acumulan el 81% de los expedientes judiciales de delitos electorales. Las únicas entidades que no reportan incidencias son Coahuila, Baja California Sur y Nayarit.

<sup>13</sup> ESTAS OCURRIERON EN DURANGO, ZACATECAS, CHIHUAHUA, TAMAULIPAS, BAJA CALIFORNIA Y AGUASCALIENTES (2015) Y EN CHIAPAS, GUANAJUATO, MORELOS, QUERÉTARO, SAN LUIS POTOSÍ, GUERRERO, NUEVO LEÓN Y SONORA (2017).

## F. Retos del Instrumento CNSP/38/15

Es probable que la consolidación de los registros administrativos de incidencia delictiva como el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15 sea un proceso con múltiples retos en el corto y mediano plazo. Estos desafíos se desprenden de la complejidad asociada al nuevo instrumento, la ruptura con el Formato CIEISP, las malas prácticas de registro y la capacidad de las instituciones a nivel subnacional de satisfacer los estándares de calidad esperados en los tiempos establecidos.

Bajo esta perspectiva, debemos recordar que el Formato CIEISP tardó más de 12 años en difundirse al público y casi 20 años en alcanzar la cobertura municipal total. Tras todo este tiempo, todavía subsisten áreas de mejora en lo concerniente a la calidad de los registros incluso para delitos cuya clasificación debería haber alcanzado mayor confiabilidad. Además, en un principio las estadísticas del Formato CIEISP parecían salidas de una caja negra, pero poco a poco se encontraron inconsistencias y áreas de oportunidad que daban cuenta que el instrumento no aportaba información precisa ni de calidad para todos los delitos en las entidades federativas y municipios.

El nuevo instrumento de registro y clasificación supera las limitaciones inherentes al Formato CIEISP, pero requiere una consolidación más expedita y transparente si aspira a convertirse en un referente de información estadística de calidad dado el contexto actual del país. Controversias como las suscitadas en diciembre de 2017 en las que se optó por no difundir los datos de feminicidio plantean serias dudas en lo referente a la neutralidad política de los procesos de integración liderados por el SESNSP. La falta de neutralidad política del instrumento de clasificación y registro debilita en gran medida los esfuerzos por generar una política moderna y confiable de registro delictivo.

Por lo tanto, una parte del éxito de la nueva política de registro delictivo depende de la transparencia de los procesos emprendidos para su puesta en marcha y operación. Los usuarios de la información deberían poder conocer cómo se ha desarrollado la metodología, las capacitaciones, la sistematización de los datos así como identificar ex ante aquellas

procuradurías y fiscalías estatales que cuentan con la mejor información. Esta práctica serviría para tres propósitos: 1) crear un clima de certidumbre y credibilidad institucional, 2) identificar los problemas de comparabilidad que pudieran presentarse cuando la información se divulgue y 3) se podría generar una suerte de competencia entre procuradurías si se generan incentivos adecuados.

A continuación se abordan los retos que supone la implementación del instrumento CNSP/38/15. Dichos retos se dividen en aquellos relacionados con la oportunidad, completitud y consistencia de la información y en otros desafíos derivados de la política para mejorar la calidad de los datos.

### 1. Oportunidad, completitud y consistencia de la información

Gracias a la colaboración entre el CNI del SESNSP y el ONC durante la etapa final del proyecto, se darán a conocer los valores de los indicadores de oportunidad, consistencia y completitud calculados trimestralmente por las autoridades desde 2016 con base en información de las procuradurías y fiscalías estatales. Dichos indicadores fueron completamente diseñados por el CNI y permiten analizar diversos aspectos de la calidad de los datos y la evolución de esta en el tiempo.

En primer lugar, los indicadores de oportunidad miden las demoras de la entrega de la información de incidencia delictiva y de víctimas, el reporte de secuestro y de trata de personas. Según ciertos umbrales (definidos en unidades de días) se penaliza a las entidades entre más días se demoren en entregar la información respecto a la fecha límite establecida<sup>14</sup>. Entre menos oportuna sea la entrega de los datos, se dificulta la agregación de estos para consolidar la estadística a nivel nacional.

En segundo lugar, los indicadores de completitud miden qué tan desagregada y detallada es la información relativa a los delitos registrados en averiguaciones previas y carpetas de investigación. Cabe destacar que estos indicadores se concentran en analizar la incidencia de los siguientes 10 delitos denominados de “alta frecuencia”:

<sup>14</sup> EL CNI PROPUSO LA SIGUIENTE FÓRMULA PARA CALCULAR LOS INDICADORES DE OPORTUNIDAD:

$$A_{1i} = [1 - 0.33(\sum_{j=1}^3 D_{1i})]^* 100$$

DONDE A<sub>1i</sub>: INDICADOR DE OPORTUNIDAD EN LA ENTREGA DEL REPORTE MENSUAL.

i= 1 A 32 (NÚMERO DE ENTIDAD).

j= 1,2,3

INCIDENCIA DELICTIVA Y VÍCTIMAS: D<sub>1</sub>= 0, CUANDO LA ENTREGA SE REALIZA DENTRO DE LOS PRIMEROS 15 DÍAS DEL MES EN CURSO, D<sub>1</sub>=0.2 CUANDO ENTREGAN ENTRE LOS DÍAS 16 Y 17 DE CADA MES, D<sub>1</sub>=0.5 CUANDO ENTREGAN DEL DÍA 18 AL 19 DE CADA MES, D<sub>1</sub>=1 PARA ENTREGAS POSTERIORES AL DÍA 19.

1. Robo a institución bancaria
2. Robo a transeúnte en espacio abierto al público
3. Robo a transportista
4. Robo de autopartes
5. Robo de maquinaria
6. Robo en transporte individual
7. Robo en transporte público colectivo
8. Robo en transporte público individual
9. Robo de motocicleta
10. Violencia de género en todas sus modalidades distintas a la violencia familiar

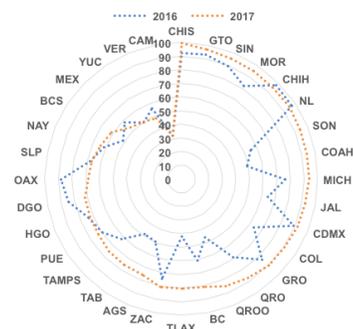
De acuerdo con información del CNI, el cálculo consiste en dividir las celdas en las que hay registros de los delitos previamente enlistados entre el total de celdas asignadas para estos. Este indicador otorga una mayor puntuación a aquellos registros con una proporción más elevada de celdas completas.

Un factor a considerar es la selección de los delitos de "alta frecuencia". En general, se aprecia un sesgo hacia robos en diversas modalidades. Algunas de estas como el robo a institución bancaria o el robo a transportistas no constituyen delitos de alta frecuencia como lo denota la estadística nacional del Formato CIEISP. En su lugar, podrían figurar otros delitos que ocurren con una alta frecuencia real como las lesiones dolosas y culposas.

En tercer lugar, los indicadores de consistencia miden la veracidad y precisión de los datos reportados en los formatos del nuevo instrumento y los formatos de microdatos de secuestro y trata de personas. Los indicadores penalizan las diferencias entre los formatos mencionados. El grado de la penalización depende de si la procuraduría o fiscalía estatal rectifica la inconsistencia una vez que fue notificada. Cabe destacar que los indicadores solo evalúan la consistencia de los registros de secuestros y trata de personas por lo que presentan un alto grado de especificidad.

A continuación se muestran 3 gráficas de radar que analizan la evolución de los indicadores de oportunidad, completitud y consistencia promedio entre 2016 y 2017 (hasta el tercer trimestre) ordenados del puntaje más alto al más bajo del año en curso en el sentido de las manecillas del reloj. Entre más alejado está la recta del centro, mejor será el atributo medido. Además, las gráficas permiten identificar avances o retrocesos a partir de la comparación de 2016 y 2017.

EVOLUCIÓN DEL INDICADOR DE OPORTUNIDAD DE LA INFORMACIÓN



Gráfica 11. Elaboración del ONC con datos del SESNSP

Cabe destacar que a nivel nacional los indicadores de oportunidad registraron una mejora de 9 puntos tras pasar de 68 unidades a 79 entre 2016 y 2017. Esto implica que hay menos días de demora para la entrega de los formatos asociados al nuevo instrumento. Al comparar la desviación estándar de los puntajes se observa que esta fue menor en 2017 que en 2016 (18.84 contra 21.77) lo que refleja también mayor homogeneidad entre las entidades federativas en cuanto a la oportunidad de la entrega los datos.

La Gráfica 11 denota que las 6 entidades con mejor desempeño en términos de oportunidad de la información en 2017 son Chiapas (99), Guanajuato (97), Sinaloa (96), More-

REPORTE DE SECUESTRO: D2= 0, CUANDO LA ENTREGA SE REALIZA DENTRO DE LOS PRIMEROS 5 DÍAS DEL MES EN CURSO, D2=0.2 CUANDO ENTREGAN ENTRE LOS DÍAS 6 Y 7 DE CADA MES, D2=0.5 CUANDO ENTREGAN DEL DÍA 8 AL 9 DE CADA MES, D2=1 PARA ENTREGAS POSTERIORES AL DÍA 9.

REPORTE DE TRATA DE PERSONAS: D3= 0, CUANDO LA ENTREGA SE REALIZA DENTRO DE LOS PRIMEROS 10 DÍAS DEL MES EN CURSO, D3=0.2 CUANDO ENTREGAN ENTRE LOS DÍAS 11 Y 12 DE CADA MES, D3=0.5 CUANDO ENTREGAN DEL DÍA 13 AL 14 DE CADA MES, D3=1 PARA ENTREGAS POSTERIORES AL DÍA 14.

<sup>13</sup>El CNI PROPUSO LA SIGUIENTE FÓRMULA PARA CALCULAR LOS INDICADORES DE COMPLETITUD:

$$A2i = \left[ \frac{\sum_{j=1}^{10} V_{ij}}{T} \right] * 100$$

A2i: INDICADOR DE COMPLETITUD EN LA ENTREGA DEL REPORTE MENSUAL.

i= 1 A 32 (NÚMERO DE ENTIDAD).

j= 1 A 10 (DELITOS NUEVO O REDEFINIDOS DE "ALTA FRECUENCIA")

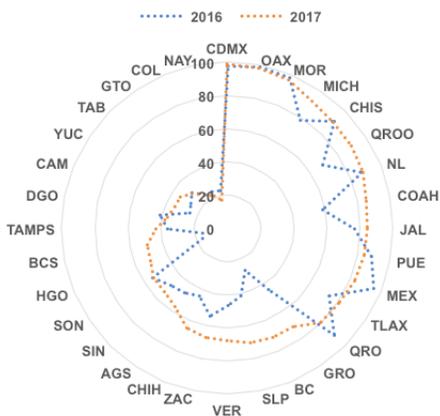
T= NÚMERO TOTAL DE CELDAS PARA EL REPORTE DE LOS DELITOS.

V= NÚMERO DE CELDAS LLENAS DESTINADAS PARA EL REPORTE DEL DELITO.

los (95), Chihuahua (95) y Nuevo León (96). En contraste, las 5 entidades con peor desempeño son: Campeche (33), Veracruz (48), Yucatán (50), Estado de México (53) y Baja California Sur (62).

Además, casi todas las entidades federativas reportaron mejoras respecto al año anterior con excepción de Chihuahua, Nuevo León, Hidalgo, Durango, Oaxaca, San Luis Potosí, Estado de México y Veracruz. De estas entidades, preocupa el retroceso registrado en Oaxaca y Durango al ser muy acentuado.

EVOLUCIÓN DEL INDICADOR DE COMPLETITUD DE LA INFORMACIÓN



Gráfica 12. Elaboración del ONC con datos del SESNSP

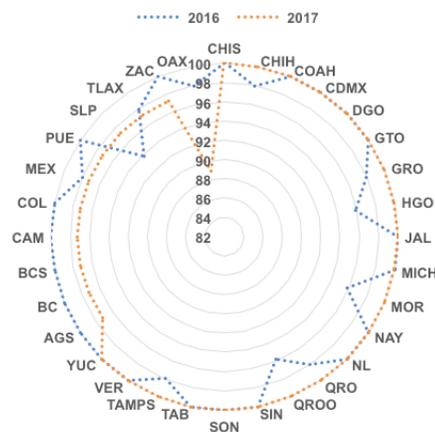
A nivel nacional los indicadores de completitud registraron una mejora de 10 puntos tras pasar de 55 unidades a 65 entre 2016 y 2017. Esto implica que hay un porcentaje mayor de celdas llenas con información de los 10 delitos denominados de alta frecuencia. Al comparar la desviación estándar de los puntajes se observa que esta fue menor en 2017 que en 2016 (25.24 contra 28.92) lo que refleja también mayor homogeneidad entre las entidades federativas en cuanto a la completitud de la entrega los datos.

La Gráfica 12 denota que las 6 entidades con mejor desempeño en términos de oportunidad de la información en 2017 son Ciudad de México (99), Oaxaca (98), Morelos (97), Michoacán (92), Chiapas (90) y Quintana Roo (90). En contraste, las 5 entidades con peor desempeño son: Nayarit (18), Colima (21), Guanajuato (24), Tabasco (30) y Yucatán (34).

Cabe destacar que 11 de las 32 entidades federativas reportaron una disminución del puntaje del indicador de completitud entre 2016 y 2017. Estas fueron Oaxaca, Morelos, Chiapas, Puebla, Estado de México, Querétaro, Sonora, Durango, Tabasco, Colima y Nayarit. De estas, los retrocesos

más importantes ocurrieron en el Estado de México y Querétaro. Por su parte, se destaca la mejora considerable del puntaje de Quintana Roo, Coahuila, Guerrero, Baja California y San Luis Potosí.

EVOLUCIÓN DEL INDICADOR DE CONSISTENCIA DE LA INFORMACIÓN



Gráfica 13. Elaboración del ONC con datos del SESNSP

Por último, a nivel nacional los indicadores de consistencia se mantuvieron muy similares entre 2016 y 2017 pues hubo una diferencia de apenas -0.17 puntos. En otra métrica, 11 de las 32 entidades federativas reportaron una puntuación menor que 100 en ambos periodos. Esto implica que el mismo porcentaje de entidades presentó problemas de inconsistencias entre el formato del instrumento y los formatos de microdatos de secuestro y trata de personas.

En 2016, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Estado de México, San Luis Potosí, Tlaxcala y Oaxaca reportaron inconsistencias ligeras. La entidad con puntaje más bajo fue San Luis Potosí (94). Por otro lado, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Estado de México, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Zacatecas y Oaxaca presentaron inconsistencias en 2017. La entidad con puntaje más bajo fue Oaxaca (89). Por lo tanto, las únicas entidades que no han corregido estos problemas son el Estado de México, San Luis Potosí, Tlaxcala y Oaxaca.

En suma, a partir de los indicadores analizados se observa que el reto más importante del nuevo instrumento tiene que ver con la completitud pues registran los valores más bajos seguido de los indicadores de oportunidad. La evolución de dichos indicadores en estos años ha sido favorable, pero todavía subsisten diferencias considerables de los puntajes entre entidades federativas.



Gráfica 14. Elaboración del ONC con información del SESNSP

En la Gráfica 14, se observan los puntajes promedio de los indicadores de oportunidad y completitud por entidad federativa en 2017. Cabe destacar que 17 de los 32 estados reportaron puntajes aprobatorios (superiores a 60) en ambos atributos (cuadrante superior derecho). Veracruz y el Estado de México se localizan en el cuadrante inferior derecho que implica puntajes reprobatorios solo en materia de oportunidad. Por su parte, son 11 los estados que se ubican en el cuadrante superior izquierdo que denotan problemas de completitud de los datos. Únicamente Yucatán y Campeche se ubicaron en el cuadrante inferior izquierdo lo que refleja puntajes reprobatorios de ambos aspectos.

Contar con información oportuna, completa y consistente es una condición necesaria para el éxito de la nueva política de registro impulsada por el SESNSP. El monitoreo de los indicadores propuestos por el CNI permitirá impulsar una agenda continua de mejoramiento institucional con objetivos específicos a cumplir, no obstante, se requerirían revisiones más profundas de las buenas y malas prácticas de registro desde la perspectiva de procesos al interior de las procuradurías y fiscalías estatales. La realización de estas revisiones periódicas fomentaría un grado de confiabilidad mayor por parte de los usuarios de la información y la opinión pública.

**2. Otros retos del instrumento CNSP/38/15**

Los retos del nuevo instrumento también integran aspectos diferentes de los que se miden a través de los indicadores previamente enunciados. Estos aspectos abarcan desde la planeación del proyecto, el diseño de la metodología, la impartición de capacitaciones, la construcción de una serie histórica (con la nueva metodología) hasta el diseño de mecanismos y herramientas de visualización, consulta y descarga de datos orientados al usuario, entre otros.

Como se destacó en otras secciones, la principal ventaja que lograría este proyecto es una mayor desagregación y clasificación de conductas previamente integradas a la estadística de otros delitos. En este sentido, un reto a considerar en el corto y mediano plazo son las capacidades institucionales para producir el nivel de desagregación deseado. De nada servirá haber emprendido estos esfuerzos si las procuradurías y fiscalías no son capaces de generar y sistematizar información que permita distinguir un secuestro extorsivo de un exprés o un feminicidio de un homicidio doloso de mujer.

Para superar este desafío resulta fundamental fortalecer las unidades o áreas de estadística al interior de las instituciones de tal suerte que los procesos de sistematización sean más precisos, consistentes, oportunos y transparentes. Se requerirían capacitaciones periódicas a los funcionarios y en caso de presentarse rotación laboral, sería necesaria la impartición de entrenamientos a los funcionarios entrantes.

Un segundo reto a ponderar es la neutralidad política de las estadísticas delictivas. Al tratarse de un tema de alto perfil público en los medios de comunicación, miembros de las instituciones de procuración de justicia carecen de incentivos para presentar datos que pudieran generar coyunturas críticas o suscitar dudas respecto a su desempeño y credibilidad.

Un ejemplo de lo anterior se pudo observar el 22 de diciembre de 2017. De acuerdo con la base de datos proporcionada al ONC en días anteriores con corte a octubre, 8 entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala y Yucatán) no reportaban carpetas de investigación iniciadas por feminicidio. Tras impartir un taller en las instalaciones del SESNSP sobre el tema, se realizaron diversas precisiones de la estadística de feminicidios pues algunos estados ya habían proporcionado datos y otros estaban por hacerlo en el transcurso de la jornada.

Sin embargo, dichos datos no se publicaron con corte a noviembre. En su lugar, la entrega de los datos se pospuso en razón del Acuerdo 04/XLII/17 de la Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública correspondiente al 30 de agosto de 2017. Dicho acuerdo establece “crear una plataforma que permita homologar e interconectar las bases de datos sobre violencia de género”. Una porción de esta plataforma incluye información de feminicidios al ser la expresión más grave de la violencia de género. Se tiene previsto que la plataforma en comento se presente el 20 de enero de 2018 e incluya delitos, víctimas y datos del sistema nacional de llamadas 911 relacionadas con la violencia contra las mujeres.

Situaciones como la que se describió previamente son un reflejo de cuán frágil es la neutralidad política de las estadísticas delictivas; en particular cuando se trata de delitos

con un perfil público considerable como el feminicidio, la trata de personas o el secuestro. Pese a que el SESNSP trata de operar con base en criterios técnicos, no está aislada de las presiones que pudieran ejercer procuradores y fiscales cuyo desempeño público pudiera evaluarse parcialmente a partir del comportamiento de dichas estadísticas.

Cabe destacar que este reto no será fácil de superar pues las fuentes primarias de la información de este instrumento son las procuradurías y fiscalías estatales. Por lo tanto, el rol del SESNSP y el liderazgo de quien lo encabeza son cruciales para lograr un estatus de neutralidad política aceptable. Asimismo, en la medida en que organizaciones de la sociedad civil participen de manera activa en la consolidación de este proyecto se podría avanzar en esta materia.

Por último, el tercer reto a considerar es el diseño de mecanismos y herramientas de visualización, consulta y descarga de datos orientados a las necesidades de los usuarios. El SESNSP tiene previstos múltiples productos que permitirán a los usuarios explotar la riqueza de los datos y generar consultas específicas. Superar este reto, de naturaleza más bien técnica, es crucial pues una de las ventajas que ofrece el nuevo instrumento es proveer datos de la edad y sexo de las víctimas, distinguir entre el sistema de justicia penal, entre otros aspectos. Sin estas herramientas, se perdería una parte del valor agregado de este proyecto.

Respecto a la relevancia de este tercer reto, en el Observatorio nos dimos a la tarea de realizar dos grupos de enfoque con la participación de directivos del CNI. El objetivo de dichas sesiones fue reunir valoraciones, comentarios y sugerencias de los usuarios de registros administrativos delictivos (formato CIEISP) para mejorar los productos de visualización y descarga de datos del nuevo Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15.

Es preciso señalar que la metodología en ambos grupos de enfoque consistió en una primera explicación del contexto y motivos que detonaron la transición del Formato CIEISP al nuevo Instrumento, seguido de preguntas que buscaron profundizar en los retos y deficiencias relacionadas con el reporte y consulta de la estadística delictiva publicada por el SESNSP. A continuación se describen las principales preocupaciones y propuestas de los participantes en torno al proceso y reporte de la estadística delictiva. En función del análisis, los comentarios recabados se categorizan en cuanto a: 1) la traducción del cambio de Instrumento, 2) la fiabilidad y funcionalidad de las cifras y 3) el manejo y presentación de la estadística delictiva.

En primer lugar, los participantes coincidieron en que la traducción del cambio de Instrumento CNSP/38/15 representa un necesario proceso de socialización de la estadística

delictiva. En este contexto de transición, el uso de notas aclaratorias que expliquen los principales cambios resulta fundamental, puesto que a partir de estas se puede dar mayor claridad a la desagregación de las nuevas categorías del Instrumento para permitir la comparación con las series temporales previas, sin denostar la importancia analítica y utilitaria de la misma. En este sentido, si bien los capturistas de la información hasta los analistas de la misma dentro del ámbito gubernamental cuentan con un manual en el que se define cada conducta delictiva, es deseable que este manual esté disponible para el público, con las adecuaciones pertinentes en donde se especifique qué y cómo se reporta cada caso en la nueva herramienta.

A su vez, los participantes sugirieron que para que esta transición no despierte desconfianza y sospecha, se debe prever un periodo de uno a tres meses en los que la incidencia delictiva sea reportada en ambos instrumentos, para permitir su contraste y validación por parte del público usuario. La transparencia plena en cuanto a la metodología usada en el cambio de instrumento de registro y reporte de los datos ayudará a traducir el esfuerzo de rendición de cuentas desde el nivel estadístico y, en consecuencia, de política pública.

En cuanto a la fiabilidad y funcionalidad de las cifras, las preocupaciones recayeron en la solidez del registro de la estadística delictiva. En los grupos de enfoque se detectó el desconocimiento acerca de si el dato reportado representa cada hecho constitutivo de un presunto delito o, si engloba todo el evento registrado como una carpeta de investigación, registrándose sólo el de mayor gravedad. Ante esta duda general, se especificó que la estadística presentada es por cada uno de los hechos constitutivos de presunto delito. Asimismo, los grupos expresaron preocupación acerca de si el dato pudiera ser duplicado al registrarse en ambas competencias de fuero común y fuero federal.

También, como preocupación general de los participantes, se expuso que se desconoce si el dato registrado corresponde al lugar de reporte o al lugar de ocurrencia del hecho posiblemente constitutivo de delito. El CNI explicó que, en el nuevo Instrumento, el lineamiento es que se debe registrar según el lugar de ocurrencia del delito. Otra de las notas aclaratorias que facilitaría la comprensión de la estadística sería una especificación sobre si el cero presentado en el registro —en caso de presentarse un cero en cualquier rubro—, corresponde a la nula incidencia, o a la no disposición del dato. Sin embargo, el CNI señala que esta distinción no se reporta al SESNSP.

En cuanto al manejo y presentación de la información, se tienen previstas innovaciones tecnológicas con las cuales acceder y consultar los datos. Entre estas se encuentran mapas interactivos, un “Reporteador”, tablas dinámicas y tabulados.

Si bien los grupos de enfoque expresaron que la información en la actual página del SESNSP es de fácil consulta, estas nuevas herramientas facilitarían formas de interactuar con la estadística de forma más personalizada. Por lo tanto, ese representa un importante obstáculo que debe franquearse para facilitar el acceso de los nuevos datos generados. En este sentido, se sugirió que se podría tomar como base la herramienta disponible en la página del INEGI.

Otra recomendación de los participantes fue que los datos abiertos en tabla plana, aparte de estar en Excel, se incluyeran en formato "csv", con el cual se pueden manejar mayores cantidades de cifras. En cuanto a la presentación de la estadística en absolutos y tasas por cada cien mil habitantes en PDF, reconocen que es útil como primer acercamiento al dato, pero que la tabla plana es crítica para detectar variaciones y poder graficar la incidencia delictiva. En este sentido, los grupos de enfoque resaltaron que los datos en el formato de Excel constituyen el instrumento que mayor utilidad le dota al análisis, desagregado a nivel estatal y municipal.

En cuanto a la estadística capturada de las víctimas del delito, si bien se publican los datos desde el 2014 hasta el 2017, la consulta principalmente se realiza a través de PDF, lo cual dificulta la elaboración de análisis sobre este indicador. Por ende, los esfuerzos recaen no solo en la publicidad de la información sino en una mayor desagregación de datos sobre las víctimas del delito en cuanto a sexo y grupos de edad, aparte de presentarse estos en tabla plana y en PDF para el primer acercamiento. Por último, los grupos de enfoque reconocieron que, en el manejo y la presentación de la incidencia delictiva, el diseño podría abonar a una fácil lectura de la estadística.

Como conclusión de las opiniones vertidas en los grupos de enfoque, el factor que más puede afectar la estabilidad del dato para su comparación estadística y su seguimiento temporal, son los criterios jurídicos que modifican la conducta tipificada como un delito. Aunado a ello, refirieron que algo que podría contribuir a una mejora en la calidad de la información para su comparación en el tiempo y a nivel estatal, nacional e internacional, sería la homologación jurídica en un Código Penal Nacional, tarea que escapa del ámbito de competencia del CNI. De momento, esta función la cumple la Norma Técnica 2014 del INEGI.

Asimismo, un número único asentado en un micro dato que permitiera la trazabilidad de las carpetas de investigación abiertas en los Ministerios Públicos, permitiría su fácil manipulación para georreferenciar o analizar el delito, puesto que podría resultar eficaz para determinar la eficacia y eficiencia tanto del debido proceso como de la justicia penal. Ello se debe a que de esta manera sería posible un rastreo de cada carpeta de investigación, hasta el momento último de

la determinación judicial. A consideración de los grupos de enfoque, estos podrían ser desenlaces futuros en la mejora continua de la calidad de la información.

## Conclusiones y recomendaciones generales

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la formulación de políticas de seguridad basadas en evidencias consiste en concatenar las siguientes acciones: 1) generar y reunir datos, 2) transformar los datos en evidencia accionable, 3) utilizar la evidencia en procesos clave de toma de decisiones y 4) diseminar evidencia e involucrar a diferentes partes interesadas para asegurar la sostenibilidad de las reformas o cambios implementados<sup>1</sup>.

*El Instrumento para el Registro Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15* constituye una acción necesaria para formular políticas de seguridad basadas en evidencias. Se inscribe en el primer paso, es decir, sirve para mejorar la generación y recolección de datos de los delitos y las víctimas. Indudablemente, este instrumento se encuentra en la etapa de consolidación por lo que no es un proyecto concluido. Están pendientes diversas actividades que robustecerán las estadísticas como la sistematización de microdatos delictivos así como la puesta en marcha de productos de visualización y descarga de datos.

Resulta fundamental entender la necesidad de contar con mejor información de incidencia delictiva. En primer lugar, permite tomar mejores decisiones de política pública, elaborar escenarios de riesgo y conocer problemáticas específicas en las entidades federativas y municipios de forma oportuna. En segundo lugar, permite identificar y ponderar las capacidades institucionales en materia de información estadística en las procuradurías y fiscalías estatales. Un registro adecuado también posibilita la investigación de los delitos y por lo tanto, mejora la calidad de los procesos de procuración de justicia.

El camino que falta por recorrer para consolidar este proyecto no será sencillo. Este documento busca subsanar las brechas de comunicación que pudieran existir entre los usuarios de la información y las instituciones responsables de esta. Por esta razón, el documento es un insumo clave para entender aspectos básicos como la relevancia de la información estadística, los motivos por los cuales se emprendió dicho proyecto, los antecedentes de cada instrumento de medición, la comparación conceptual entre cada uno, una revisión preliminar de los datos de 2015 a 2017 y una breve exposición de los retos a superar desde ahora.

Cabe destacar que subsisten múltiples retos al interior del CNI del SESNSP asociados a la cantidad de personal y recursos disponibles para acelerar la implementación de etapas más avanzadas del proyecto. En este sentido, se recomienda desarrollar productos de visualización y descarga de datos conforme a las necesidades de los usuarios analizadas a través de los grupos de enfoque organizados con especialistas, académicos, integrantes de los medios de comunicación, entre otros.

Sin embargo, los retos más apremiantes se concentran en las procuradurías y fiscalías estatales. En particular, lograr una desagregación lo más apegada a la realidad así como homologar y sistematizar la información implica romper con 20 años de criterios y prácticas de registro. Esto no sucederá de la noche a la mañana. Por ende, resulta necesario fortalecer las capacidades institucionales de las áreas de análisis estadístico de las instituciones de procuración de justicia.

Otra prioridad de corto plazo es que los indicadores de oportunidad, completitud y consistencia mejoren al grado que el 75% de las entidades federativas reporte puntajes aprobatorios a más tardar el primer trimestre de 2018. Además, se recomienda calcular esta batería de indicadores (u otros) a nivel municipal para que sea posible identificar de manera más precisa en qué municipios hay problemas de registro y clasificación delictiva.

Asimismo, en aquellas regiones o entidades que presenten anomalías de registro o que no satisfagan los indicadores de calidad, oportunidad y consistencia, se recomienda elaborar un estudio pormenorizado de los criterios y prácticas de registros. Este tipo de reportes también deberían llevarse a cabo cuando se detecten delitos cuya desagregación no sea adecuada incluso a nivel nacional. Tal es el caso de los secuestros.

Por último, se recomienda implementar un formato de modificaciones a las estadísticas del instrumento CNSP/38/15 como el que se realizaba en el formato CIEISP, homologar el reporte de unidades robadas con el estilo de archivo plano que se presenta para delitos y víctimas y continuar con el fomento a la participación de las organizaciones de la sociedad civil para acelerar la consolidación de este proyecto

<sup>1</sup> OECD EN COLABORACIÓN CON EL INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD. (2012). STRENGTHENING EVIDENCE-BASED POLICY MAKING ON SECURITY AND JUSTICE IN MEXICO. DISPONIBLE EN: [HTTPS://WWW.OECD.ORG/CENTRODEMEXICO/STRENGTHENING%20EVIDENCE-BASED%20POLICY%20MAKING%20SECURITY%20AND%20JUSTICE.PDF](https://www.oecd.org/centrodemexico/STRENGTHENING%20EVIDENCE-BASED%20POLICY%20MAKING%20SECURITY%20AND%20JUSTICE.PDF)

## Bibliografía

- Comisión General de Información. *Manual específico para el llenado del formato de incidencia delictiva –CIEISP*.
- Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. (2013). *Boletín Interprocuradurías número 13*. Sitio Web: <http://www.cnpj.gob.mx/publicaciones/Publicaciones/Bolet%C3%ADn%2013.o.pdf>
- Guillermo Pereyra. (2012). *México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”, de Revista Mexicana de Sociología*. Sitio web: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v74n3/v74n3a3.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. 14 de agosto de 2017. INEGI Sitio Web: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Manual conceptual para el aseguramiento de la calidad de la información estadística y geográfica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. 14 de agosto de 2017. INEGI Sitio Web: <https://unstats.un.org/unsd/dnss/docs-nqaf/Marco%20conceptual%20localidad%20INEGI.pdf2016>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Norma Técnica para la Clasificación Nacional de Delitos del Fuero Común para Fines Estadísticos*. 14 de agosto de 2017. INEGI Sitio Web: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226002&fecha=21/12/2011)
- Laura Jaitman. (2015). Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe.
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2014). *Análisis integral del secuestro en México: Cómo entender esta problemática*. Ciudad de México: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2014). *Robo en México, ¿un delito cotidiano? Análisis sobre sus tendencias y desafíos*. Ciudad de México: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2014). *Análisis de la extorsión en México 1997–2013: Retos y oportunidades*. Ciudad de México: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2015). *Homicidio: Una mirada a la violencia en México*. Ciudad de México: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. (2014). *Estadística sobre la eficiencia en el combate a la trata de personas en México. Un ejercicio de acceso a la información*. Ciudad de México: Observatorio Nacional Ciudadano.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). *Strengthening Evidence-Based Policy Making on Security and Justice in Mexico*. Sitio Web: <https://www.oecd.org/centrodemexico/Strengthening%20Evidence-based%20Policy%20making%20Security%20and%20Justice.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2013). *Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México*. Sitio Web: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf)



**OBSERVATORIO  
NACIONAL  
CIUDADANO**  
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD<sup>MR</sup>

---

✉ [contacto@onc.org.mx](mailto:contacto@onc.org.mx)

🐦 [@ObsNalCiudadano](https://twitter.com/ObsNalCiudadano)

📘 [/ObservatorioNacionalCiudadano](https://www.facebook.com/ObservatorioNacionalCiudadano)