

Abelardo Rodríguez Sumano

Profesor-Investigador del Centro de Estudios sobre América del Norte del Departamento de Estudios del Pacífico y Profesor del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, Nivel II. Doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas por la Universidad de Miami, donde también estudió Historia. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Escuela de Servicio Exterior Edmund A. Walsh de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C. Cuenta, además, con estudios de Postgrado en Relaciones Internacionales y América Latina por la Universidad de California, Berkeley y es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Conferencista en varias partes del mundo, ha realizado investigación en Europa, Asia y en el hemisferio occidental. En México ha impartido cátedra en ambas cámaras del H. Congreso de la Unión y organizado seminarios nacionales e internacionales. Ha sido profesor huésped en la Universidad de California, *Study Abroad Program*; en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Armada de México; y en el Colegio de la Defensa, entre otras instituciones. Es autor de numerosos libros y artículos especializados. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE).

Seguridad y justicia en Jalisco

ESCENARIOS Y PROPUESTAS

El libro *Seguridad y Justicia en Jalisco*, publicado por la Universidad de Guadalajara y el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), cuyo trabajo editorial estuvo a cargo de dos prestigiados académicos, Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano, es una obra necesaria y urgente. Tiene como ventaja que la mayoría de las contribuciones están escritas por especialistas jaliscienses.

La obra está integrada por 25 colaboraciones divididas en cinco apartados temáticos. La gran mayoría de los autores se identifican con las teorías de la seguridad multidimensional e integral, que sostiene que los fenómenos de violencia, crimen y delincuencia se basan en estructuras de desigualdad socioeconómica, contextos de pobreza, marginalidad y débil cohesión social. Esta interpretación también lleva a sostener que las instituciones gubernamentales tienen notables carencias, entre ellas la falta de profesionalidad de los funcionarios públicos, la corrupción, la opacidad y la falta de transparencia y ausencia de planificación y de administración de los presupuestos públicos.

En suma, esta obra presenta de manera implícita los escenarios posibles para Jalisco: un aumento de la violencia que obligaría a las fuerzas federales a encabezar el esfuerzo de contención del enemigo o, por el contrario, que los líderes de Jalisco asuman la realidad, sean conscientes de la magnitud del fenómeno de la (in)seguridad, e implementen las reformas necesarias. Esta publicación hace recomendaciones concretas, da herramientas, insumos e información para entender la crisis de seguridad que se puede estar gestando. Corresponde a la sociedad y a los gobernantes que lo utilicen para armar una agenda nueva de seguridad.

Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE)



Seguridad y justicia en Jalisco
ESCENARIOS Y PROPUESTAS

Marcos Pablo Moloeznik Abelardo Rodríguez Sumano [COORDINADORES]

Seguridad y justicia en Jalisco

ESCENARIOS Y PROPUESTAS

Marcos Pablo Moloeznik
Abelardo Rodríguez Sumano

COORDINADORES

Marcos Pablo Moloeznik

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Estudios Políticos en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Autor de tres obras y más de 50 capítulos de libros. Ha sido profesor huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, Alemania; Nacional de Rosario, Buenos Aires y El Salvador, Argentina; Alcalá, España; Leiden, Holanda; y, Varsovia, Polonia. Asimismo, ha sido profesor invitado del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras, y del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia. Difusor del Derecho Internacional Humanitario, Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación Regional para México, América Central y Cuba. Recientemente, obtuvo la *Condecoración Gran Cruz de Caballero de Santiago*, otorgada por la Asociación Nacional de Guardias Civiles *Marqués de las Amarillas* de España, fundamentado en su trabajo tanto profesional como personal en defensa de los derechos humanos y por la paz, por su apoyo incondicional a las víctimas y a sus familiares. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE).

Seguridad y justicia en Jalisco

Escenarios y propuestas

Seguridad y justicia en Jalisco

Escenarios y propuestas

Marcos Pablo Moloeznik
Abelardo Rodríguez Sumano
(Coordinadores)





La presente publicación “Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas”, es financiada por el Proyecto número 4233, del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL), México.

Esta obra es de libre acceso por ser producto de un proyecto de investigación, con la sola condición de ser citada en caso de utilizarse dicho producto.

Primera edición 2016

D.R. © 2016, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL)

D.R. © 2016, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE)

D.R. © 2016, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel # 130, Zona Centro
44100 Guadalajara, Jalisco, México

Visite nuestro catálogo en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/>

ISBN: 978-607-9490-19-5

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Contenido

Prólogo	9
<i>Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla</i>	
Presentación. Jalisco en la encrucijada de la seguridad	13
<i>Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada</i>	
Estudio introductorio	17
<i>Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano</i>	

1. VISIÓN ESTRATÉGICA Y ASUNTOS CRÍTICOS

Capítulo I. Jalisco, historia, sociedad y política: hacia una seguridad integral	35
<i>Abelardo Rodríguez Sumano</i>	
Capítulo II. Retos y perspectivas de la seguridad pública y la justicia penal en Jalisco	62
<i>Jorge Alejandro Góngora Montejano</i>	
Capítulo III. El diseño del entorno urbano para inhibir el delito y fomentar la seguridad ciudadana en las ciudades del estado de Jalisco	78
<i>Verónica Sánchez García</i>	
Capítulo IV. Seguridad metropolitana ¿avanzamos o no avanzamos?	94
<i>David Mora Cortés</i>	

2. VIOLENCIA Y DELITOS DE ALTO IMPACTO

Capítulo V. Homicidios en México. Jalisco en el mapa de la violencia	107
<i>Ulises Vargas Gutiérrez</i>	
Capítulo VI. La violencia en Jalisco: análisis de los delitos de alto impacto, 2001-2015	122
<i>Radamanto Portilla Tinajero</i>	

Capítulo VII. Los desaparecidos y la desaparición forzada en Jalisco	138
<i>Carmen Chinas Salazar</i>	
Capítulo VIII. El secuestro en Jalisco. Notas aproximativas	159
<i>Arturo Villarreal Palos</i>	
Capítulo IX. La tortura en México y en el estado de Jalisco	172
<i>Nauhcatzin T. Bravo Aguilar</i>	

3. DERECHOS HUMANOS Y GRUPOS VULNERABLES

Capítulo X. Situación de la tortura en el estado de Jalisco (2001-2015). 189	
<i>Faride Assad Gómez</i>	
Capítulo XI. Derechos humanos en Jalisco	208
<i>Luz Celina Camarena Romero</i>	
Capítulo XII. Retos y perspectivas del suicidio en Jalisco	224
<i>Francisco José Gutiérrez Rodríguez</i>	
Capítulo XIII. Jóvenes en conflicto con la ley: los retos de la prevención	245
<i>Rogelio Marcial</i>	
Capítulo XIV. De la violencia doméstica/intrafamiliar a la violencia de género contra las mujeres y feminicidio en Jalisco.	266
<i>María Guadalupe Ramos Ponce</i>	
Capítulo XV. Reporte sobre violencia de género en Jalisco.	281
<i>Radamanto Portilla Tinajero</i>	
Capítulo XVI. Migrantes en tránsito por Jalisco: violaciones a derechos humanos y la movilización de la “sociedad civil”	299
<i>Mariana Morante Aguirre y Luis Enrique González Araiza</i>	

4. INSTITUCIONES Y CAPACIDADES DEL ESTADO DE JALISCO

Capítulo XVII. Los retos del Poder Judicial del estado de Jalisco en la implementación del nuevo sistema de justicia penal	319
<i>Jorge Chaires Zaragoza</i>	
Capítulo XVIII. La institución policial en Jalisco	337
<i>Dante Jaime Haro Reyes</i>	

Capítulo XIX. La defensoría pública en Jalisco	352
<i>Azul A. Aguiar Aguilar</i>	
Capítulo XX. Buenas prácticas para que Jalisco desarrolle el potencial del nuevo sistema de justicia penal	370
<i>Guillermo Raúl Zepeda Lecuona</i> <i>y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez</i>	
Capítulo XXI. Balance y desafíos de la seguridad como política pública en el estado de Jalisco	396
<i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	
 5. FEDERACIÓN-JALISCO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD NACIONAL	
Capítulo XXII. Jalisco en la escena del tráfico de drogas	419
<i>Carlos Antonio Flores Pérez</i>	
Capítulo XXIII. Jalisco Nueva Generación: un epicentro del narco local-global	437
<i>Tomás Martínez Sánchez</i>	
Capítulo XXIV. La <i>Open Source Intelligence</i> (OSINT) sobre crimen organizado. El ejemplo de la iniciativa NarcoData en Jalisco	468
<i>Jesús Pérez Caballero</i>	
Capítulo XXV. El papel de las fuerzas armadas en Jalisco	489
<i>Martha Patricia Solís Minor</i>	
Sobre los autores.	511

Prólogo

En el año 2015, el avance de la violencia cierra con una *crisis de (in) seguridad* en el estado de Jalisco sin parangón en su historia reciente. En ese tenor, la exigencia de una seguridad pública y justicia expeditas se ha convertido en la principal preocupación y demanda de la ciudadanía, de conformidad con los resultados de las encuestas y sondeos de opinión más confiables, así como de los sectores más diversos y representativos de nuestra entidad.

Frente al incumplimiento de esta obligación del Estado de garantizar el derecho a la seguridad de todas las personas que habitan nuestra comunidad, la Universidad de Guadalajara, en todas y cada una de sus funciones sustantivas (docencia, generación de conocimiento y vinculación), desde hace años y de manera sistemática, viene llevando a cabo aportaciones significativas en el ámbito de la seguridad, los derechos humanos y la justicia penal.

Basta ilustrar con los siguientes ejemplos: a) la Maestría en Ciencias Forenses, proyecto académico compartido por los Centros Universitarios de Ciencias Sociales y Humanidades y de Ciencias de la Salud, de formación y acreditación de peritos con titulación universitaria del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses; b) la Maestría en Derecho, en particular sus terminalidades en Seguridad Pública y Administración de Justicia, con efectos multiplicadores sobre los diferentes operadores del sistema de justicia penal en la región centro-occidente de México; c) la Maestría y Doctorado en Ciencia Política, en especial, a través de su terminalidad en política internacional, geopolítica y seguridad; d) la Licenciatura en Seguridad Ciudadana, a través del Sistema de Educación Virtual, iniciativa que trasciende las fronteras nacionales; e) la impartición de asignaturas en la red universitaria, con contenidos sobre las diferentes dimensiones de la seguridad, los derechos humanos y las vertientes de la justicia penal; f) las tesis de licenciatura y posgrados sobre temas de seguridad, reforma penal y penitenciarismo; g) los proyectos de investigación y productos a cargo de profesores-investigadores en dichas materias,

particularmente en los Centros Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) y de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA); h) la difusión de resultados de las investigaciones en foros académicos nacionales e internacionales y en los medios de comunicación masiva; i) la vinculación con las instituciones y dependencias responsables de velar por la seguridad pública y la justicia penal en Jalisco y sus municipios; j) la creación y desarrollo de la Red de Políticas Públicas en la propia Casa de Estudios, que ha servido para articular esfuerzos de toda la comunidad universitaria; k) la colaboración con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), instancia de la Secretaría de Gobernación, encargada de coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno para la implementación del sistema penal acusatorio o adversarial; l) la integración de expertos universitarios en el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM), a cargo del diagnóstico y evaluación sobre la situación que guarda la violencia contra las mujeres en la entidad y m) la internacionalización, a través de actividades de formación y vinculación con el sistema de justicia penal internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja y organismos diversos de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

En este marco, esta Casa de Estudios reconoce que las causas e implicaciones de la (in) seguridad y la violencia son multisectoriales o multifactoriales y se erigen en un conjunto de riesgos y amenazas de gran calado y complejidad de naturaleza transnacional y extra-territorial que requieren, desde el ámbito académico, el mayor número de enfoques y miradas para su comprensión.

Al igual que en el resto del país, en Jalisco concurren y son corresponsables los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión, para hacer efectiva la preservación de los derechos y patrimonio de las personas, así como garantizar la seguridad territorial de Jalisco y su posición estratégica en la vida de la república, hoy profundamente acechada por la criminalidad.

Cabe señalar que en la disección del problema, inciden de igual forma y sin lugar a dudas, las colindancias regionales, nacionales e internacionales de Jalisco.

A la luz de lo cual, la Universidad de Guadalajara se complace en presentar a la sociedad en general y a los tomadores de decisio-

nes, en particular, la obra colectiva titulada *Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas*, bajo la coordinación de Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano, reconocidos profesores-investigadores del CUCSH de esta institución de educación superior, en la búsqueda acuciante de armar el rompecabezas, mediante una visión de conjunto, en un intento vital de conexión, que dé cuenta del detalle incómodo, de la cifra con rostro y la zozobra de los jaliscienses, pero también de sus expectativas y más sentidos y legítimos anhelos.

Se trata, en otras palabras, de un libro que aspira a la doble mirada: la del microscopio que disecciona la precisión del dato humano, y la del telescopio, que no cesa de impulsar las convergencias entre lo local y lo global.

Con este objeto, se integra una colección de estudios y ensayos cuidadosamente seleccionados, a cargo de destacados especialistas locales, nacionales e internacionales, que pone de relieve la complejidad del fenómeno de la (in) seguridad y la violencia en Jalisco y que busca ir más allá del análisis, al presentar propuestas viables de políticas públicas.

De esta manera, la Universidad de Guadalajara contribuye, en un marco de pluralidad y de libertad académica, con la generación de conocimiento pertinente como una de sus funciones sustantivas, en respuesta a la exigencia social por el respeto al derecho a la seguridad y la justicia que, a fines de 2015, lejos está de cumplirse en Jalisco y en nuestro país.

ITZCÓATL TONATIUH BRAVO PADILLA
Rector General de la Universidad de Guadalajara

Presentación

Jalisco en la encrucijada de la seguridad

Raúl Benítez Manaut*
Sergio Aguayo Quezada*

El libro *Seguridad y justicia en Jalisco*, publicado por la Universidad de Guadalajara y el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE), cuyo trabajo editorial estuvo a cargo de dos prestigiados académicos, Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano, es una obra necesaria y urgente.

CASEDE realiza investigaciones y foros de debate sobre la seguridad en México. Ya ha publicado el *Atlas de la seguridad y la defensa de México* 2009 y 2012, y está casi concluida la versión 2015. Para CASEDE es muy importante cubrir, poco a poco, el análisis de la seguridad en los estados del país. Ahí es dónde se ubica uno de los mayores vacíos en los estudios y debates entablados entre los académicos y aquellos que siguen los temas de la violencia, el narcotráfico y la seguridad en México. Hasta ahora se han editado los *Atlas* de Morelos y el de la zona metropolitana de Puebla y Tehuacán.¹

Este libro sobre Jalisco cubre también esos vacíos. Tiene como ventaja que la mayoría de las contribuciones están escritas por especialistas jaliscienses. Por su ubicación geográfica Jalisco se convirtió

* Presidente del CASEDE/Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, CISAN-UNAM y Vicepresidente del CASEDE/Profesor-Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, respectivamente.

1. Estas obras se encuentran en consulta abierta en: <http://www.casede.org>.

en sede de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y se habla de un Cartel de Guadalajara asociado a grupos sinaloenses. El gobierno federal actuó con energía y detuvo la presencia de la violencia criminal de alto impacto, pero sólo momentáneamente, y parecía que en Jalisco las aguas volvían a sus cauces “normales”. Cuando el presidente Felipe Calderón declara la guerra a las drogas en diciembre de 2006, Jalisco, al estar geográficamente entre los territorios controlados por los grupos criminales de Michoacán y los de Sinaloa, se volvió un territorio en disputa pero sin muchas expresiones de violencia como vivían sus vecinos.

En un principio la violencia no se vivió en Jalisco como en otras entidades del país. Sin embargo, por los golpes asestados a las distintas facciones de la Federación de Sinaloa, además del desmantelamiento de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios desde 2013, los vacíos en la cobertura territorial criminal que se van abriendo en esos dos estados llevaron al fortalecimiento del Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG).

El CJNG es el grupo criminal más joven de México. Se le conoce poco en la literatura especializada. En el libro *Seguridad y justicia en Jalisco* se presentan dos de los estudios más completos sobre esta organización y su capacidad de abrir territorios utilizando la violencia. Incluso ciudades otrora pacíficas como Puerto Vallarta y Lagos de Moreno están asediadas por esta organización. También han actuado células de la misma en León, Guanajuato y en Zamora, Michoacán, entre otras. Derivado de lo anterior, los índices de violencia y crimen ascienden notablemente en Jalisco. Según el reporte del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enero de 2016, Jalisco registra el quinto lugar en homicidios dolosos en el país, después del Estado de México, Guerrero, Baja California y Veracruz, con 178 casos. En relación con el delito de la extorsión, Jalisco encabeza la lista con 52 casos; el robo de automóviles se ha incrementado notablemente, y Jalisco se ubica ahora en tercer lugar nacional.² Todo ello obliga a estudiar a fondo las distintas vertientes de la seguridad en Jalisco.

2. Datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública para enero de 2016, citado en *Reforma*, 29 de febrero de 2016.

El libro está integrado por 25 colaboraciones divididas en cinco apartados temáticos. La gran mayoría de los autores se identifican con las teorías de la seguridad multidimensional e integral, que sostiene que los fenómenos de violencia, crimen y delincuencia se basan en estructuras de desigualdad socioeconómica, contextos de pobreza, marginalidad y débil cohesión social. Esta interpretación también lleva a sostener que las instituciones gubernamentales tienen notables carencias, entre ellas la falta de profesionalidad de los funcionarios públicos, la corrupción, la opacidad, la falta de transparencia y ausencia de planificación y de administración de los presupuestos públicos.

En el primer bloque temático, “Visión estratégica y asuntos críticos”, las cuatro colaboraciones que la integran estudian desde los factores históricos hasta los problemas para poder implementar políticas públicas en Jalisco en su conjunto y de manera particular en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Se aborda el tema del vínculo que existe entre la seguridad pública y la justicia penal, como dos factores que *deberían* estar integrados y acompañándose.

El segundo apartado “Violencia y delitos de alto impacto”, integra cinco estudios que comparan los homicidios a nivel nacional y estatal; la manifestación de las distintas formas de violencia y el estudio de las desapariciones, el secuestro y la tortura. Estas colaboraciones ponen en evidencia cómo las estadísticas oficiales son desiguales y omiten la descripción de la realidad, básicamente con propósitos “políticos”, para no dar la impresión de un estado que tiene elevados indicadores de delincuencia que pudieran afectar la imagen de los gobernantes locales, el turismo o la inversión de capital.

Los siete capítulos que se ubican en la sección “Derechos humanos y grupos vulnerables” hacen un análisis realista de las violaciones a los derechos humanos en el estado poniendo el acento en la falta de independencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Se abordan los temas del suicidio, los jóvenes en conflicto con la ley, la violencia de género y las dificultades por las que atraviesan los migrantes en su paso por Jalisco. Estos análisis reflejan la vulnerabilidad en que se encuentran muchos sectores de la población.

El cuarto bloque se dedica a las “Instituciones y capacidades del estado de Jalisco”. Consta de cinco capítulos que analizan el poder judicial y el estado que guarda la implementación del nuevo sistema de Justicia Penal; las policías, sus debilidades y capacidades; la de-

fensoría pública; y el sistema (o los sistemas) de seguridad pública, que su autor denomina de forma aspiracional que debe ser impulsada como una “política de Estado”. El panorama que aparece es preocupante: el sistema de procuración de justicia carece de independencia y las policías de coordinación lo que ha conducido a la propuesta del Mando Único, que en Jalisco se ha anunciado como uno de los pasos a seguir. Los artículos hacen mucho énfasis en las debilidades de estos subsistemas institucionales, y casi dan por descontado que no tienen fortalezas para implementar las reformas a la justicia penal y la coordinación de corporaciones policiacas. Más aún, si estas capacidades institucionales son débiles para enfrentar al crimen común, con más razón estarían incapacitadas y serían rebasadas rápidamente si el CJNG crece en influencia y se logra consolidar en el estado de Jalisco. Igualmente, a la luz del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, en dicho apartado se incluyen recomendaciones a partir de buenas prácticas documentadas en los últimos años en aquellas entidades federativas que ya lo han implementado.

El apartado final, “Federación-Jalisco en el marco de la seguridad nacional”, contiene cuatro capítulos que cierran el libro con excelentes análisis sobre la penetración y crecimiento del CJNG y la presencia y el papel de las fuerzas armadas. Se apunta que tanto la existencia de un grupo criminal cuya nomenclatura lo ubica en el estado, como por la creciente presencia de las fuerzas armadas y la Policía Federal para hacer frente al mismo, Jalisco arriesga un aumento en la presencia del crimen organizado lo que obligará a la participación de las fuerzas federales.

En suma, esta obra presenta de manera implícita los escenarios posibles para Jalisco: un aumento de la violencia que obligaría a las fuerzas federales a encabezar el esfuerzo de contención del enemigo o, por el contrario, que los líderes de Jalisco asuman la realidad, sean conscientes de la magnitud del fenómeno de la (in)seguridad, e implementen las reformas necesarias. Esta publicación hace recomendaciones concretas, da herramientas, insumos e información para entender la crisis de seguridad que se puede estar gestando. Corresponde a la sociedad y a los gobernantes que lo utilicen para armar una agenda nueva de seguridad.

Ciudad de México, marzo de 2016.

Estudio introductorio

Marcos Pablo Moloeznik
Abelardo Rodríguez Sumano*

La obra *Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas* que se pone a consideración del lector, integra una colección de veinticinco ensayos y reportes de investigación a cargo de reconocidos académicos, expertos y jóvenes promesas.

Se trata de uno de los esfuerzos colectivos más completos en ambas materias, a iniciativa de la Universidad de Guadalajara y como respuesta a la principal preocupación social. Así, desde diversos enfoques y perspectivas, el libro da cuenta de la situación que guarda la seguridad —en sus diferentes dimensiones— y la justicia penal en el estado de Jalisco, y formula propuestas viables de políticas públicas, estrategias y líneas de acción, con el objeto de contribuir a la resolución de problemas y asuntos críticos en ambas funciones básicas del Estado.

En tanto que, a la luz de la complejidad de ambas materias, las contribuciones se insertan en cinco grandes bloques temáticos, a saber: I. Visión estratégica y asuntos críticos; II. Violencia y delitos de alto impacto; III. Derechos humanos y grupos vulnerables; IV. Instituciones y capacidades del estado de Jalisco para hacer frente a

* Profesores-Investigadores del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, miembros activos del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede) e investigadores nacionales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), México.

la inseguridad; y, V. Federación-Jalisco en el marco de la seguridad nacional.

En el primero, a lo largo de cuatro trabajos, se abordan las fortalezas y debilidades de Jalisco, con especial atención a la problemática urbana, en especial de su Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), así como los retos y perspectivas desde una dimensión estratégica, en los ámbitos regional, nacional e internacional en el que se inserta Jalisco, lo que impone políticas públicas de nuevo cuño, a partir de una concepción integral de la seguridad.

En el segundo bloque de ensayos, integrado por seis estudios, se diseccionan temas cruciales para comprender el resquebrajamiento y crisis de un sistema de seguridad y justicia, incluyendo las diferentes manifestaciones de la violencia, el quebrantamiento del derecho a la vida y a la libertad, las desapariciones y el secuestro, a la sazón considerados delitos de alto impacto.

En el tercer bloque, a lo largo de seis contribuciones, se da cuenta de la aberrante práctica de la tortura, así como de aquellos sectores de la sociedad que se caracterizan por presentar los mayores índices de vulnerabilidad, tales como los jóvenes en conflicto con la ley, las mujeres, los migrantes en tránsito por la entidad, y los suicidas y para-suicidas, desde la visión de los derechos humanos.

Posteriormente, en instituciones y capacidades del estado de Jalisco, cinco capítulos escudriñan la fortaleza institucional del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza y árbitro y orientador de los conflictos sociales, lo que guarda correspondencia con la salud de sus instituciones y los recursos y capacidades desarrollados y disponibles —en especial los hombres y mujeres al servicio del estado—, incluyendo un balance de la seguridad como política pública y recomendaciones de buenas prácticas para dar cumplimiento a la implementación del sistema penal acusatorio o adversarial en Jalisco, a partir de un riguroso diagnóstico, que pone al desnudo una realidad caracterizada por la impunidad, de la mano de una baja tasa de denuncia y de un acusado déficit de capacidad de investigación de la Fiscalía, a las que se suma la precaridad de la justicia alternativa.

En la parte final, se examina el impacto de la delincuencia organizada en Jalisco y sus municipios, particularmente el narcotráfico, y el rol del gobierno federal y sus implicaciones para las instancias gubernamentales locales. De esta manera, cuatro trabajos se concen-

tran en esta problemática, desde un enfoque amplio en la entidad, con hincapié en el Cártel Jalisco Nueva Generación, grupo de mayor dinamismo y crecimiento entre los que tienen presencia en la entidad. En este tenor, se proporciona información desde la visión política y financiera, los servicios de inteligencia, las fuerzas armadas, así como los medios de comunicación masiva. Se trata, en otras palabras, de trabajos que colocan en el centro del debate nacional el devenir de una amenaza no sólo a la seguridad de Jalisco, sino del Estado mexicano, con serias implicaciones regionales e internacionales.

Para cualquier lector avezado, es posible ubicar algunos puntos de vista y reflexiones encontrados, es decir, posibles divergencias sobre un mismo tema; y esto es así porque el espíritu de esta obra se enmarca en la tradición de libertad de cátedra y pensamiento que caracteriza a la Universidad de Guadalajara.

Ahora bien, para estar en condiciones de someter a evaluación la seguridad pública como política sectorial del estado de Jalisco, *ex ante*, se debe partir del reconocimiento de que:

- La seguridad es, ante todo, *un bien público* íntimamente ligado con la calidad de vida y el nivel de bienestar económico, político y social de una comunidad;
- También es concebida como *un derecho básico* del que todos deben gozar por el sólo hecho de ser persona humana, a partir de definir como seguro a lo que esté libre y exento de todo peligro, daño o riesgo;
- Mientras que, para los pensadores clásicos de la ciencia política de Occidente, constituye una *obligación primaria del Estado*, responsabilidad indelegable que se encuentra en la base de todo pacto social y en virtud de la cual se le confiere al Estado el monopolio legítimo de la fuerza en un territorio determinado;
- Tratándose de México, es *una función a cargo de los tres órdenes de gobierno* en sus respectivos ámbitos de competencia y, por ende, *un asunto de naturaleza política*.

1. Hallazgos

Jalisco experimenta una situación alarmante en los índices de (in) seguridad a su población, instituciones y territorio, que ponen al

estado en la perspectiva de un grave problema de violencia. El riesgo va más allá de la seguridad ciudadana; antes bien, el desafío existe en los ejes torales de la concepción y conducción de la viabilidad integral de la entidad, lo cual compete también a la federación, ya que se presentan riesgos y amenazas a la seguridad nacional y estatal que requieren la adecuada coordinación de las autoridades locales y federales.

En este marco, lo primero que llama la atención es que, en términos conceptuales, el Plan Estatal de Desarrollo vigente no coloca como una prioridad de la entidad —al igual que el gobierno federal— la crisis de (in) seguridad que vive el país desde la época del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), ni atiende estructuralmente riesgos, amenazas y vulnerabilidades locales, regionales, nacionales e internacionales. Tampoco eleva las miras de lo que se tiene que securitizar: el concepto de territorialidad, la pluralidad de su población, las instituciones políticas, los límites colindantes con los estados vecinos que comparten riesgos y amenazas de la criminalidad y su peso y rol en el concierto de la República. Se trata de una visión conceptual restringida, que tampoco establece los enlaces legales con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública ni con la Ley de Seguridad Nacional en un sentido amplio.

De donde cabe preguntarse desde la academia y la sociedad civil, si estarán las autoridades a la altura de los retos para generar certidumbre, gobernabilidad democrática, así como desarrollo económico y social antes de que se rompa —de forma generalizada— la tranquilidad pública y la paz social a lo largo y ancho de Jalisco.

El Plan Estatal de Desarrollo y los endeble lineamientos de seguridad en marcha han sido rebasados. Por ello, urge un cambio de paradigma y de estrategia que atienda los riesgos y amenazas que ponen en entredicho el medio ambiente y la sustentabilidad, destacando la excesiva concentración de la población, de actividades productivas y de servicios en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), en detrimento de la mayoría de los municipios del estado.

En suma, impera en la entidad la ausencia de un papel de Estado: debilidad institucional y financiera, desequilibrios económicos y pésima distribución de la riqueza, falta de planeación estratégica del campo y la ciudad, escasez de agua y pobre cobertura de educación

media superior y superior en algunas poblaciones que, en su conjunto, propician el caldo de cultivo para el crecimiento de los grupos vulnerables y la (in) seguridad de Jalisco.

Al igual que en otras partes del país, desde 1995 el estado ha experimentado la alternancia política, con la llegada al gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), que a lo largo de dieciocho años detentó el poder. No obstante, el paso del tiempo y la fuerza de los hechos, han demostrado que la corrupción y la impunidad son mayores que cualquier estructura partidaria y que están carcomiendo, poco a poco, los fundamentos sobre los que descansa el estado de derecho, el patrimonio de los jaliscienses, sus expectativas y esperanzas de vida. En unos cuantos años, la combinación del desgaste propio del ejercicio de tres sucesivos gobernadores, más el hastío del soberano, sumado a una serie de factores vinculados a una pésima gestión y al dominio de la lógica de una seguridad nacional desarticulada en el ámbito de la seguridad pública y la justicia penal, explican el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Poder Ejecutivo del estado.

Sin embargo, la crisis de liderazgo debido a la ausencia de un cambio real —enarbolado como bandera política durante las elecciones— y los desaciertos del actual gobernador, jalonan un proceso electoral cuyos resultados favorecen a Movimiento Ciudadano (MC), partido que de esta forma es gobierno en buena parte de los municipios de Jalisco, en particular de su ZMG y en ciudades medias como Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, y Tepatitlán, entre otras.

Tanto su plataforma político-electoral como las promesas de campaña, generaron expectativas en la población, cuyo cumplimiento dependerá no sólo de la voluntad política de su dirigencia, sino —fundamentalmente— de los equipos técnicos de trabajo, el profesionalismo del escalón de ejecución, la coordinación con el gobernador y con la federación y de la reacción de la delincuencia y las eventuales crisis de (in) seguridad que se hagan presentes en el camino. Tras el fracaso del PAN y del PRI, conviene hacer un alto en el camino, conceder a MC el beneficio de la duda, respetar un plazo razonable para estar en condiciones de evaluar la política, estrategias y líneas de acción en materia de política criminal, a sabiendas de que los riesgos y amenazas, en algunos casos, son de naturaleza transnacional.

Pero, más allá de ello, el estado de Jalisco, como el resto de sus pares en México presenta fortalezas y debilidades en materia de seguridad y justicia penal de las que vale la pena dar cuenta, para una mejor comprensión de los contenidos de esta obra colectiva.

1.1. Fortalezas

La relevancia de Jalisco descansa en su preeminencia histórica y regional desde la instauración de la Nueva Galicia en la época colonial y el circuito de relaciones compartidas lícitas e ilícitas, así como riesgos y oportunidades con Durango, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Colima, Michoacán y Guanajuato. Asimismo, su ubicación geográfica —posición relativa en términos geopolíticos— le ha permitido colocarse en el corazón de importantes transformaciones históricas del desarrollo de México.

Se trata de un estado con un potencial enorme, el cual detenta una posición privilegiada en la región centro-occidente del país, con un litoral marítimo bañado por las aguas del océano Pacífico, e integrado por regiones caracterizadas por su diversidad de recursos y riquezas naturales que, si fueran bien aprovechadas, podrían constituir el baluarte de una verdadera potencia económica regional.

La vocación económica de Jalisco lo posiciona como el principal productor de una variada gama de bienes alimenticios, textiles, electrónicos, joyeros, artesanales, así como generador de servicios de alto nivel y calidad como los educativos, científico-tecnológicos, hospitalarios y de atención médica, comerciales y uno de los destinos turísticos de mayor demanda en México.

La ZMG se caracteriza, además, por ser una de las sociedades culturales más dinámicas e inquietas del país. Para muestra, basta ilustrar con los siguientes ejemplos: la Feria Internacional del Libro, el Festival Internacional de Cine y un numeroso menú de universidades públicas y privadas que auspician un liderazgo profesional e intelectual con incidencia clave en el mapa político y económico de la entidad. Además, Jalisco cuenta con reconocimientos mundiales como el paisaje agavero de Tequila, el Hospicio Cabañas y el mariachi; los dos primeros como patrimonio mundial de la humanidad y el tercero como patrimonio mundial inmaterial compartido además con Colima, Nayarit y Michoacán y diversas partes del país que con-

servan como epicentro cultural nuestra entidad, todo lo anterior reconocido por la UNESCO, baluartes de un reconocimiento identitario incuestionable en las dimensiones nacional e internacional.

Aunque la *masa crítica humana* es la fortaleza jalisciense de mayor peso, a la luz de la rica tradición de formación media superior y superior, pública y privada. A partir de la llegada de la orden de los jesuitas en la entonces Nueva Galicia, se desarrolla una incipiente educación con epicentro en la ZMG, que trae aparejados efectos positivos a lo largo y ancho de la región centro-occidente y de los estados del Pacífico, con activas asociaciones de egresados de la Universidad de Guadalajara (UdeG), incluso en lugares tan alejados como Tijuana. Se trata de la educación de calidad de hombres y mujeres que integran el mercado laboral jalisciense y que, con la descentralización de la UdeG, cubre la mayor parte de la geografía de Jalisco.

Este potencial debería canalizarse a las instituciones y dependencias responsables de velar por la seguridad pública y la justicia penal; esto es, aprovechar el recurso humano y generar incentivos para que, como proyecto personal de vida, hombres y mujeres con titulación universitaria, abracen especialmente la carrera policial y otras claramente ligadas al desarrollo económico y social de la entidad, que demanda recursos humanos de alto nivel con formación superior.

1.2. Debilidades

La principal debilidad de la entidad es la tensión entre la legalidad y la realidad, que se traduce en una ficción o simulación jurídica, en el marco de un estado de derecho *de jure*, frente a un estado de excepción *de facto*. Jalisco presenta como patología el quebrantamiento sistemático y cotidiano de los derechos humanos; ejemplos de ello son la vejación y maltrato de los jóvenes por parte de la policía uniformada estatal y municipal (detenciones arbitrarias como reflejo de los bajos niveles de profesionalización policial y la estigmatización de determinados colectivos urbanos); el uso / abuso de las figuras del arraigo y la prisión preventiva, en supuestos casos de delincuencia organizada y la práctica generalizada de la tortura, en particular, tratándose de las actuaciones de la policía investigadora dependiente de la Fiscalía General.

Frente a lo cual, llama la atención una Comisión Estatal de Derechos Humanos que no es capaz de asumir lo que, por mandato de ley le corresponde, así como un Supremo Tribunal de Justicia del Estado (STJE) que privilegia intereses político-partidistas, en lugar de dar respuesta al interés general de la población a la que se debe.

Así, el Poder Judicial local —a diferencia de sus pares de Chihuahua, Oaxaca, Nuevo León, Morelos y Estado de México, entre otros— se resistió, sistemáticamente, al tránsito hacia un sistema penal acusatorio como imperativo constitucional.

En este marco, no se verifica en Jalisco una política de seguridad que someta a análisis las múltiples causas/factores de las diversas manifestaciones de la violencia y la delincuencia, para una mejor comprensión de ambos fenómenos y el diseño de mecanismos de prevención que permitan intervenir *ex ante* a la comisión de los delitos, ni una agenda de riesgos centrada en las vulnerabilidades del estado y sus municipios. Esto, probablemente responda tanto a una concepción de la seguridad pública reduccionista, de naturaleza reactiva y punitiva, como al sometimiento de la misma y de la justicia penal a los vaivenes e intereses político-partidistas. En otras palabras, en el estado de Jalisco, la seguridad pública y la justicia penal son botín de los partidos políticos y, por ende, la nota esencial es la desprofesionalización de la función pública.¹

Esto explica la tendencia a la privatización de la seguridad pública de la última década y media, con la emergencia y desarrollo de numerosas empresas privadas prestadoras de múltiples servicios en el ámbito de la seguridad, sobre las que el Estado ni siquiera está en condiciones de ejercer una supervisión efectiva.

Tampoco se puede soslayar a la delincuencia organizada, cuyo desarrollo sin parangón queda en evidencia con el accionar y poder de fuego del denominado Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), cuyo crecimiento y expansión no se entienden sin la aquiescencia,

1. Para mayores detalles; véase, Moloeznik, Marcos Pablo (2015) “Aproximación a la seguridad como política pública en el Estado de Jalisco”; en, Pineda Ortega, Pablo Alberto (Coordinador), *Cuestiones Sociales y Políticas*, Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara / Prometeo Ediciones, Colección Políticas Públicas y Gobierno, páginas 347-370.

acuerdos y corruptelas —cuando no negligencia— de la clase política, cuyo principal efecto es la tendencia a la militarización de la seguridad pública, caracterizada por el empeñamiento o uso intensivo de las fuerzas armadas en misiones y funciones de naturaleza policial o parapolicial, ante la incapacidad de los gobiernos estatal y municipales de la entidad para atender a dicho flagelo.

Se trata de la diversificación de actividades ilícitas como el narcotráfico, los homicidios y delitos de alto impacto (secuestro, cobro de piso, extorsión, tortura, desaparición de personas), combinadas con lavado de dinero —de carácter histórico en la ZMG— e incursión en actividades lícitas, en especial en el rubro servicios y en el auge sin parangón de la construcción.

Así, el problema en Jalisco no es la desaparición forzada —en todo caso, sigue vigente como *deuda histórica del estado* desde los años de la llamada “guerra sucia”—, sino el elevado número de desaparecidos, como *modus operandi* de la delincuencia organizada.²

-
2. En Jalisco no hay casos documentados de desaparición forzada, aseguró el titular de la Fiscalía General del Estado (FGE), Eduardo Almaguer Ramírez. Su señalamiento se basa en la polémica que hay sobre la definición de este delito, cuando interviene el Estado: [...] “En ese tema no tenemos hasta el momento indicios de participación en Jalisco de fuerzas públicas en este tipo de temas (*sic*). No lo tengo, no lo conozco. En las revisiones que hemos hecho de todo, no está que algún policía o algún miembro de alguna corporación haya participado en la desaparición por órdenes del Estado”, aseguró Almaguer Ramírez. La desaparición forzada por particulares, en especial el narcotráfico o grupos criminales, es un grave problema en México que parece no detenerse, al decir de Arturo Villarreal Palos: “Cada día tenemos noticias de una nueva fosa y cada día aparecen nuevos cadáveres, es decir, nuevos desaparecidos que aparecen muertos. De ahí que ahora la tendencia que haya una doble tipificación: la desaparición forzada por autoridades (tipificación tradicional) y desaparición forzada por particulares, que es el verdadero problema”. El académico aclaró que el tipo penal de desaparición forzada en el Estatuto de Roma no hace diferencia en el sujeto activo. Añadió que para que los casos sean llevados a la Corte Penal Internacional debe haber un “patrón sistemático y generalizado, tendríamos que acreditar que una organización equis y organizada se dedica a desaparecer personas y no lo veo de esa manera. Las desapariciones que tenemos obedecen a una lucha de facciones, a una lucha de poder”; ver *Desaparición forzada es inexistente: fiscal*; en El Diario NTR, 07 de diciembre de 2015; disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=23887 [consultado el 15 de diciembre de 2015]. Sin embargo, existe el reconocimiento de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación —bajo la titularidad de Roberto Campa Cifrián— de que este terrible flagelo contra los ciudadanos existe en México y que es necesario una legislación que atienda esta falla en el sistema jurídico mexicano. Ver al respecto, por ejemplo, “Contra la desaparición de personas en México”, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/12/21/opinion/016a1pol>. Incluso, el Presidente de la República reconoce este terrible mal con la promoción de una legislación en la materia el pasado 10 de diciembre de 2015.

A la penetración —cuando no complacencia y permisividad— del narcotráfico en las instituciones básicas del estado, se suma la debilidad de las mismas, de la mano de la ausencia de carrera administrativa, de los bajos niveles de profesionalización de la función pública y la carencia de un sistema de inteligencia/contrainteligencia en la entidad, que permita obtener información anticipada, principalmente sobre las disposiciones e intenciones de la delincuencia organizada, que siempre va un paso por delante de las autoridades estatales y municipales.

El gobierno federal es también, en parte responsable de esta situación al no intervenir oportunamente y al hacerlo, dejar de lado la necesaria coordinación con el gobierno local, probablemente por un déficit de confianza en las autoridades estatales y municipales. De esta manera, Jalisco cuenta con un estado de la seguridad pública rebasado, intereses creados de funcionarios y servidores públicos que socaban la función pública por el dominio de intereses partidarios y lealtades de grupo que generan pésimos diseños institucionales, obstruyen la información y la justicia, propician la opacidad de la información, maquillan cifras y, en general, lejos están de generar coincidencias y consensos. Probablemente, se trate de una tradición autoritaria difícil de erradicar y que trasciende al partido político en turno.

2. Escenarios y propuestas

A la luz de las contribuciones que integran este esfuerzo editorial, a mediano y largo plazo, es posible visualizar dos escenarios: uno tendencial y otro catastrófico. En ese sentido, quizás podrían revertirse si en Jalisco y el país *se impulsara una política de Estado* que jerarquice, en primer término, los intereses y la viabilidad integral de la entidad y se castigara con la ley a quienes usurpen —desde un cargo público— el patrimonio, el bienestar e, incluso, la vida de sus habitantes; una política de largo aliento coherente consistente y bajo el ejemplo de la probidad en las actuaciones de las más altas esferas del poder estatal y municipal. Por otra parte, ya se ha demostrado que ni el PRI ni el PAN lograron impulsar una política de Estado.

Está por verse si un partido diferente en la gubernatura estaría en posibilidades de llevarlo a cabo.

Como quiera que sea, en Jalisco la seguridad se erige en un compartimiento estanco, alentado por un enfoque policial/punitivo reduccionista, el cual ha comprobado en los hechos su rotundo fracaso, ya que deja de lado la complejidad del fenómeno de la seguridad y las recomendaciones de organismos nacionales, regionales e internacionales para impulsar un enfoque multifacético y multidisciplinario de la seguridad, que contribuya a incorporar medidas de prevención de la violencia y de control de la delincuencia, así como a ocuparse de una amplia gama de problemas tales como la falta de cohesión social, las desigualdades sociales y falta de oportunidades, la impunidad y los delitos de alto impacto social. Por ello, prevalece la ausencia de una concepción integral de la seguridad, lo que pone en riesgo la sustentabilidad, el desarrollo y el futuro mismo de Jalisco.

Por lo anterior, sería recomendable incorporar a la *seguridad integral* como base y punto de partida de una política criminal de nuevo cuño en la entidad, para estar en condiciones de generar y desarrollar una agenda de riesgos estatales —de corto, mediano y largo plazo— con indicadores e instrumentos mensurables y compatibles, con una agenda de riesgos en el plano nacional e internacional. Es decir, una seguridad amplia que incluya cinco sectores: político, económico, social, medio ambiental y militar, así como cuatro niveles: municipal, estatal, federal e internacional. Una seguridad que apueste por la generación de los instrumentos de la inteligencia que diseccionen el peso y el nivel de impacto de riesgos y amenazas locales y transnacionales que enfrenta —y enfrentará— Jalisco.

2.1 Hacia una seguridad integral

La base física del Estado comprende al territorio y a la población, todos sus recursos naturales, y toda la riqueza de la sociedad en el marco de sus límites fronterizos. Este componente de la seguridad es más concreto que las ideas y las instituciones, y las amenazas al mismo son más cuantificables que los discursos y las políticas públicas. Si se pierde territorio o soberanía sobre los recursos naturales, se pierde la existencia plena de una entidad, su destino y capaci-

dad para ejercer su poder al interior de su demarcación jurídica, el Estado-nación o en el sistema internacional.³

En el territorio se desarrolla la vida del individuo en familia y comunidad, la comunidad erige aldeas, pueblos y ciudades. En los pueblos y las ciudades confluyen las identidades y la historia que edifica y construye la urbanidad, la territorialidad, la cultura y las artes.⁴ En México contamos con la herencia precolombina y la influencia novohispana que ha entrelazado el mundo ibérico con la tradición indígena. El resultado de ese híbrido es la construcción de sociedades muy desiguales a lo largo de más de cinco siglos. Y, hasta el día de hoy, se experimenta una difícil relación entre los pueblos originarios de México y los herederos de la colonia y el mestizaje.

Por otra parte, México forma parte de un sistema capitalista global. En la seguridad, la sustentabilidad de la economía es vital para sostener la producción y la riqueza necesaria para conservar, proteger y asegurar los recursos naturales y para desarrollar los bienes y servicios de la vida en sociedad. Asimismo, la distribución y acceso a la economía y el trabajo es clave para robustecer el tejido social de la población y las capacidades operativas del Estado.

Por lo tanto, el futuro de esa historia y comunidad depende de la apropiación de los recursos naturales. En este renglón, la geografía es medular y se asocia con la geopolítica que es fundamental para la territorialidad. La territorialidad comprende el subsuelo y la superficie terrestre, marítima, el clima y la seguridad sobre el espacio aéreo. La geopolítica de Jalisco lo coloca desde la época de la Colonia en una posición estratégica por su salida al mar y la preeminencia de sus recursos naturales, puntos de enlace y comunicación con el occidente de México. Sobre la superficie del territorio se expresa la capacidad económica de un estado y la posibilidad de impulsar el desarrollo económico, así como el circuito de transacciones financieras del mercado ilícito que lo pone en jaque. Las ideas de la seguridad y

-
3. Buzan, Barry *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. ECPR Press Classic Series, no. 2, Colchester (Essex, Reino Unido), 2007.
 4. Rodríguez Sumano, Abelardo, "Análisis y propuesta conceptual para la definición de seguridad y amenazas en México", en Villareal Arturo, Gómez Alicia (coords) *Seguridad, transparencia y reforma penal en México* Centro Universitario de los Valles, Universidad de Guadalajara (Ameca, México), 2011, p. 195.

las instituciones deben precisar estos recursos asociados al poder y la riqueza de una entidad federativa o un estado nacional.

De igual forma, los estudios de seguridad, así como las políticas públicas, requieren identificar vulnerabilidades, riesgos y amenazas que producen inseguridad. Metodológicamente, es en los discursos, documentos clave o procesos de toma de decisiones y de política pública, donde se requiere definir lo que se debe asegurar por una parte y los riesgos y amenazas a esa seguridad.

De la siguiente manera, esta es la ecuación que guía esta aproximación conceptual: riesgo, proximidad de un daño; y vulnerabilidad, “las que se hacen presentes dependiendo del tamaño del Estado, su (sub) desarrollo económico, (in) estabilidad política y control sobre sus fronteras”⁵ mientras que las amenazas son aquellos peligros al Estado que provienen del exterior o que bien se cultivan en el interior del mismo. La suma de éstos conforma la inseguridad, a saber: $(f) (\text{Riesgo} + \text{Amenazas} + \text{Vulnerabilidades}) = \text{inseguridad}$.⁶

Intercede, además y de manera puntual, la proximidad geográfica y la cercanía para mover bienes y capitales lícitos e ilícitos, así como amenazas entre las fronteras estatales, nacionales, marítimas y aéreas. En cuestiones de política, los Estados deberían disminuir las amenazas exteriores, reduciendo sus debilidades y diseñando estrategias para su combate.

Las vulnerabilidades constituyen la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente. Cuando las vulnerabilidades no son enfocadas de manera adecuada por el Estado, se podrían convertir en susceptibilidades crónicas que al largo plazo pueden propiciar el colapso de un sistema. Toda estrategia de seguridad debe ir acompañada de una política para reducir el riesgo, enfrentar la amenaza, atender sus causas y reducir la vulnerabilidad.

En este marco, una seguridad integral debe asegurar y conservar el territorio, el medio ambiente y la población de Jalisco, por una parte, y, por la otra, diseñar de manera amplia e interdisciplinaria

5. Buzan, *op. cit.*, p. 245

6. Rodríguez Sumano, Abelardo, *vid supra*, pp. 168-226

el examen de largo alcance y de manera estratégica, el estudio y la política pública en la evolución de los peligros a su existencia vital.

Esquema de Seguridad Integral



Fuente: elaboración propia.

Se debe dar un giro de ciento ochenta grados a la política actual, con una visión estratégica, que no puede entenderse sin la vigencia plena de los derechos humanos y el respeto irrestricto del principio de legalidad por parte de las autoridades y funcionarios públicos. La necesaria integralidad de las políticas sectoriales guarda correspondencia con el compromiso por un estado democrático de derecho, desarrollo económico y salvaguarda de los recursos naturales, anticipándose a riesgos y amenazas, atendiendo sus causas y fuentes, generando la información, conocimiento e instrumentos para neutralizar —o por lo menos minimizar— la violencia a las instituciones, al territorio y a la población. Y de esa manera, propiciar una coexistencia segura y pacífica, al jerarquizar la prevención, mediante un cambio de paradigma; de ahí que resulte necesario establecer una relación sinér-

gica entre prevención integral y política social para incluir como una dimensión central la transversalidad de las políticas de prevención, para concebirlas y estrecharlas en el marco más amplio de las políticas de seguridad. Ello permitiría una mayor atención a los factores precursores y a las condiciones que favorecen que la delincuencia y, en especial la violencia, detone, se generalice y se profundice.

También se debe vincular con el papel de una gobernanza renovada que reconozca los límites de la administración pública para procesar el conflicto y otorgar soluciones a las demandas de la sociedad. La seguridad integral requiere caminar de la mano también del sector privado y de una activa participación de la sociedad civil, que impulse los necesarios consensos políticos en la cámara local, los consejos ciudadanos y el gobierno estatal. En esta perspectiva, el sector privado y la sociedad están llamados a robustecer los contenidos y las soluciones a las necesidades que aquejan a la entidad en una perspectiva de corresponsabilidad mutua y coproducción de la seguridad de la persona humana.

La seguridad integral requiere también armonizar los ingredientes de una geopolítica estatal que incluya la preservación y coordinación de la seguridad marítima y el desarrollo portuario, el espacio aéreo y la doble cara de la seguridad territorial —recursos naturales y la vialidad de la coordinación— garantía de una mejor política de colaboración con los Consejos de Seguridad Nacional y de Seguridad Pública de Presidencia de la República, para la protección de las instalaciones estratégicas y de puertos, aeropuertos y vías generales de comunicación del estado, así como las vecindades y colindancias geográficas; después de todo, el marco constitucional establece una corresponsabilidad de competencia de los tres poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno.

Una seguridad integral asume su parte de corresponsabilidad y encabeza los intereses de sus ciudadanos y de su entidad. A su vez, requiere mejorar las capacidades institucionales de la seguridad pública y de la justicia penal, por una parte; y, por la otra, fortalecerse a través de la fiscalización a cargo de órganos desconcentrados integrados por expertos en la materia, bajo estándares de calidad nacional e internacional.

Cabe señalar que, para que la seguridad integral sea viable y factible, en Jalisco debe operar una justicia expedita y un desarrollo

económico que genere las oportunidades que la delincuencia y la criminalidad ocupan de manera deliberada ante el fracaso de la responsabilidad estatal.

En este marco, se requiere impulsar un conocimiento y correspondencia sobre la seguridad nacional, la coordinación con los tres poderes de la Unión y su rol y vinculación con los vecinos regionales en Centroamérica, el Caribe y América del Norte y coadyuvar al balance de los intereses nacionales, para coordinarse con la federación en la preservación de los intereses vitales que afinan la posición de Jalisco y de México en el mundo.

En síntesis, la seguridad integral debe colocar en el centro de sus intereses al ser humano y la territorialidad que hace posible la vida en comunidad y propicie su cabal desarrollo, esparcimiento y educación. Con estas premisas, se puede también redoblar su importancia cultural en el concierto nacional.

Pero, para que este nuevo paradigma tenga viabilidad, se requiere una nueva doctrina sobre la seguridad y la justicia estatal, crear las instituciones pertinentes y necesarias para tal fin, profesionalizar al más alto nivel un servicio civil de carrera y a la clase política propiamente dicha, construir una legitimidad a prueba de dudas ciudadanas que fortalezcan la institucionalización de la autoridad que descansa en la legalidad democrática, la transparencia y la definición de objetivos de largo alcance.

Finalmente, y sin temor a equivocarnos, conviene insistir en que el lector se encuentra frente a uno de los estudios más completos —y actuales— que articula diversas y variadas perspectivas sobre la seguridad y la justicia, que van más allá del necesario diagnóstico, al ofrecer a los tomadores de decisiones alternativas de políticas públicas en el marco de sus respectivos escenarios. Es decir, en lo que con certeza tendrá un impacto en el nivel estratégico y será un referente obligado para quien tenga interés en dichos temas vitales para el desarrollo y bienestar del estado de Jalisco y sus implicaciones para México.

Guadalajara, Jalisco, enero de 2016

Capítulo XX

Buenas prácticas para que Jalisco desarrolle el potencial del nuevo sistema de justicia penal

*Guillermo Raúl Zepeda Lecuona**
*Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez***

La reforma constitucional de 2008 que restableció el sistema acusatorio en materia penal implica quizá la mayor transformación del sistema de justicia en más de cien años.

Los propósitos y objetivos de la reforma son varios y todos muy ambiciosos; la reforma es muy amplia y toca prácticamente todos los ámbitos del sistema penal mexicano; muchos actores públicos y algunos privados serán protagonistas y destinatarios de la reforma y la magnitud de los cambios hacen coincidir, a la mayoría de los analistas, que se trata de un cambio cultural.

Es complejo articular una reforma tan amplia y de tan gran calado en algunos cuantos objetivos. Por ejemplo, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (en adelante, Setec) ha desarrollado el marco concep-

* Profesor Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Director de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho AC.

** Profesional Asociada de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho AC, donde es coordinadora del área de Seguimiento y Evaluación.

tual del seguimiento y evaluación de la reforma y ha planteado los siguientes objetivos estratégicos de la reforma (Setec, 2010: 9-10):¹

1. Mejorar el acceso a la justicia (capacidad institucional, carga de trabajo de los operadores; casos no ingresados; demandas de justicia insatisfecha).
2. Reducir la impunidad (ingreso y conclusión de denuncias; ejecución de medios de investigación; delitos de alto impacto).
3. Respetar las garantías de víctimas e indiciados
4. Racionalizar el uso de las penas (medidas cautelares y sanciones privativas de libertad)
5. Generar certeza en los procesos
6. Incrementar la eficiencia en el empleo de los recursos del sistema
7. Recuperar la confianza pública en las autoridades encargadas de la operación del sistema.²

Los procesos de implementación de las reformas son más ágiles en el papel (cambios legislativos) que en la práctica. Así es que se ha observado que en algunas entidades federativas donde ya opera el nuevo sistema de justicia penal (en adelante, NSJP), los indicadores de efectividad y calidad no han mejorado, mientras que en otros sí es más clara la mejora en algunos aspectos con la entrada de la reforma.

Por este motivo, y dado que a partir del 8 de junio de 2016 en todo el país deberá estar operando el NSJP, resulta importante documentar las buenas prácticas que operan y están realizando valiosas aportaciones y resultados consistentes con los objetivos y metas de la reforma penal en varios estados de la República. Estas buenas

-
1. En una presentación “Metodología para la Planeación Integral de la Implementación del Sistema Penal de Justicia Acusatorio” realizada por la Setec y el INAP en mayo de 2011, en una reunión nacional de órganos implementadores, se refieren los siguientes objetivos esenciales de la reforma: 1. Agilizar la impartición de justicia; 2. Transparentar el proceso penal; 3. Reducir costos para los ciudadanos y el Estado; 4. Profesionalizar el sistema de Justicia Penal; 5. Elevar la calidad de la seguridad; 6. Recuperar la confianza de ciudadanos en autoridades; y 7. Abatir índices de impunidad (Setec INAP 2011: 3); sin embargo en el *Manual General para la Planeación Integral* desarrollado por ambas instituciones (Setec Inap s/f) no se refieren ya a los objetivos de la reforma.
 2. Además, la Setec propone en su metodología de seguimiento y evaluación, cuatro tipos de indicadores: a) Desempeño del proceso de implementación; b) Resultados del nuevo sistema procesal penal en operación; c) Impacto de la reforma penal; y d) Resultados de la interrelación de cada actor procesal.

prácticas son susceptibles de replicarse en las entidades federativas para desarrollar el mayor potencial del nuevo sistema con mejores estándares de calidad.

En particular para la implementación del NSJP en Jalisco consideramos en este texto cuatro ejes estratégicos que, en nuestro concepto, pueden realizar las transformaciones y obtener resultados positivos en los sectores en los que existen los mayores pasivos y áreas de oportunidad del sistema de justicia penal tradicional en esta entidad federativa. Estos ejes son, a saber:

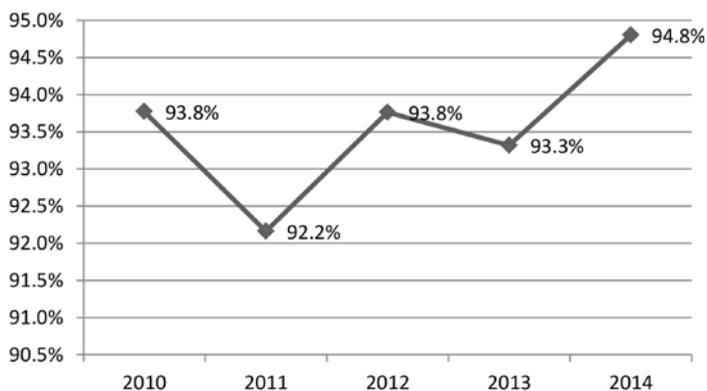
1. Mejor atención a víctimas y usuarios del sistema.
2. Respeto a los derechos humanos (particularmente, los derechos a la integridad física, a la defensa adecuada y de las personas privadas de su libertad).
3. Mejorar la capacidad de investigación de los ministerios públicos.
4. Impulsar una política criminal focalizada.
5. Desarrollar el potencial de la justicia alternativa en materia penal

1. Mejor atención a víctimas y usuarios del sistema

En Jalisco no se da una atención adecuada y eficaz a las víctimas del delito y a los usuarios del sistema de procuración de justicia, ya que como revelan las cifras de la Encuesta Nacional de Victimización (Envipe) del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), la cifra negra (proporción de los delitos cometidos que no son denunciados y aquellos denunciados en los que no se inició averiguación previa) para 2014 fue de 94.8%, es decir, de los 2'226,586 delitos ocurridos en Jalisco, sólo se denunciaron 209,921 (aunque sólo se iniciaron 90,724 averiguaciones previas y 853 carpetas de investigación³). En 2014 la cifra negra en Jalisco alcanzó su nivel más alto de los últimos cinco años. La cifra negra en Jalisco resultó más alta que la cifra negra a nivel nacional, que se ubicó en 92.8% (ver gráfica 1).

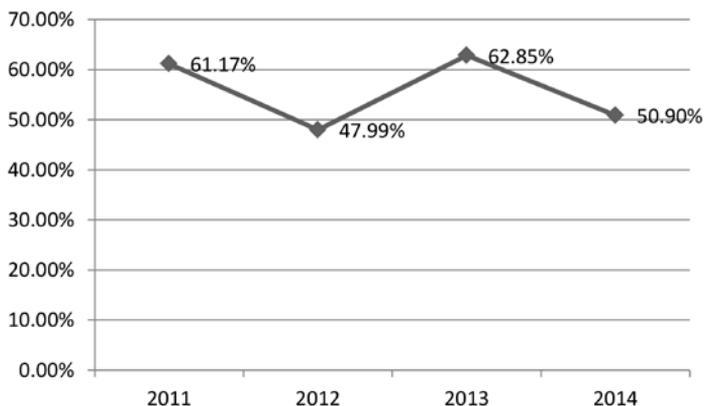
3. Según datos del CNPJ estatal 2015 de INEGI.

Gráfica 1
Cifra negra de Jalisco 2010-2014



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la Envepe de INEGI.

Gráfica 2
Porcentaje atribuible a la autoridad de los delitos no denunciados en Jalisco



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la Envepe de INEGI

Esta situación demuestra, entre otras cosas, la desconfianza de las víctimas en las autoridades para denunciar los delitos, mermando por completo la posibilidad de impartición de justicia. En la Envepe se distingue entre los distintos motivos por los que las personas de-

cidieron no denunciar. En Jalisco para 2014, 50.9% de las víctimas no denunciaron por causas directamente atribuibles a la autoridad, como el miedo a la extorsión por parte de las autoridades, por considerarlo una pérdida de tiempo, por representarles trámites largos y difíciles, por desconfianza en la autoridad y por actitud hostil de la autoridad. En la gráfica 2 se puede mostrar cómo ha variado esta situación en los últimos cuatro años. Este indicador tuvo un significativo descenso de 2013 a 2014.

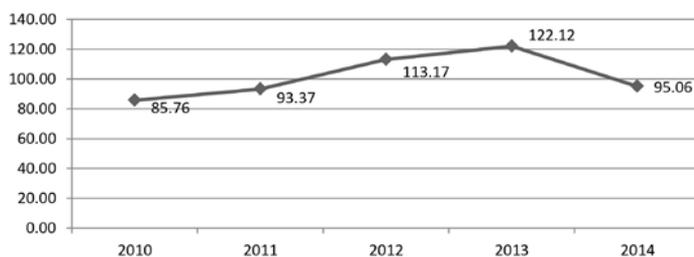
Respecto al tiempo promedio dedicado a la denuncia de las personas que acudieron a la Procuraduría en 2014: 26% dedicó menos de 1 hora, 36.9% de 1 a 2 horas, 13.3% de 3 a 4 horas y 19% más de 4 horas. Considerando la percepción del trato recibido durante el proceso de denuncia, se tiene que 18.2% consideró que el trato fue muy malo, 21.8% malo, 48.3% bueno y sólo 7% lo consideró excelente.

Considerando la mediana⁴ de los datos sobre el tiempo promedio para denunciar de la Envipe para el estado, se tiene que en Jalisco el tiempo medio de duración para denunciar un delito en 2014 fue de 95.06 minutos, es decir, a una persona que ha sido víctima de un delito prácticamente le toma una hora y media denunciar (gráfica 3). De 2010 a 2013 este valor había mostrado una tendencia ascendente, pero para 2014 se logró reducir un poco el tiempo de espera, tal como se puede apreciar en la misma gráfica. Si bien Jalisco se ubica por debajo del tiempo medio a nivel nacional, que fue de casi dos horas en 2014, aún hay importantes áreas de oportunidad en el tema para facilitar a las víctimas la denuncia, y poder así aumentar la tasa de denuncia para disminuir la cifra negra en el estado⁵.

-
4. La mediana representa el valor de la variable que ocupa la posición central en un conjunto de datos ordenados, es decir, el 50% se encuentran por debajo de este valor y el 50% por encima del mismo. Para el cálculo se utilizó el método para datos agrupados en intervalos de clase.
 5. Dentro del país se observan resultados diversos entre las entidades. Durante el periodo comprendido entre 2010 y 2014, el valor mínimo fue de 51.98 minutos para Nayarit en el año 2011; y el valor máximo fue de 234.48 minutos, es decir, casi 4 horas para Puebla en 2010. Entre las buenas prácticas que se han documentado, en Mexicali el Centro de Atención Temprana tiene la certificación ISO9001-2008, que establece que los denunciantes no esperen más de 17 minutos para ser atendidos (Zepeda 2015:42).

Gráfica 3

Tiempo medio para denunciar un delito en México 2010-2014



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la Envipe de INEGI (2016)

Desgraciadamente en Jalisco existe falta de coordinación institucional orientada a la atención de víctimas y usuarios; baja calidad en los servicios de orientación y atención; ausencia de un paradigma de seguridad humana y enfoque de atención diferenciado y proporcional a los diversos tipos de víctimas y usuarios; falta de sensibilización y capacitación de los servidores públicos encargados de brindar orientación, asistencia y atención a las víctimas del delito y los usuarios del sistema penal, particularmente en el conocimiento de los derechos de las víctimas y los protocolos para proveer medidas de protección, prevención, atención, asistencia y reparación integrales como las previstas en el Programa de Atención Integral a Víctimas (PNAV) 2014-2018.⁶

Con la reciente entrada en operación del Centro de Justicia para las Mujeres, en Jalisco se da un paso en la dirección correcta, al adoptar buenas prácticas como la “ruta de la víctima”, que trata de dejar el esquema tradicional centrado en el Ministerio Público, y pasar a un modelo de atención centrado en las necesidades concretas de los usuarios brindado por profesionales con la formación adecuada y especializada para atención de personas víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos; así como la atención y cobertura de los servicios bajo la premisa “todo bajo un mismo techo”, en donde los operadores y servicios van hacia al usuario y no viceversa,

6. Programa de Atención Integral a Víctimas (PNAV) 2014-2018 del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, 2015.

para evitar la revictimización de quienes acuden a las instituciones en busca de servicios.

Sin embargo, estos nuevos paradigmas y esquemas de atención además de que están enfrentando desafíos para la consolidación de su operación (como la falta de recursos, retrasos en los tiempos de atención, reducción en la efectividad de sus acciones e inestabilidad laboral de los profesionales que trabajan en el centro), todavía no permean en otros ámbitos de atención de la fiscalía y otras dependencias asistenciales y de salud. La orientación de los recursos y esfuerzos todavía es insuficiente, desarticulada e ineficiente, por lo que no cubren la expectativa y demanda de servicios de la población más vulnerable y victimizada de la entidad.

2. Respeto a los derechos humanos

Existe en nuestro estado un inquietante deterioro en el sistema de prevención, protección, investigación, sanción y reparación integral de las violaciones a los derechos humanos. En México, la gran mayoría de los hechos violatorios registrados en los expedientes ingresados a las comisiones o procuradurías de derechos humanos están relacionadas con el sistema de procuración e impartición de justicia.

En el ámbito estatal son las procuradurías y fiscalías de justicia las instituciones que más se señalan como responsables de hechos violatorios de los derechos humanos, seguidas por las secretarías de seguridad pública estatales (INEGI, 2015, p. 57).

En Jalisco, según datos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), en el periodo 2007-2015 y se ha señalado en 19,275 ocasiones a autoridades relacionadas con la seguridad y justicia, como presuntos responsables en las quejas por violaciones a los derechos humanos presentadas ante dicho organismo. De éstas, 40% de las menciones señalan a la Fiscalía General del Estado (antes Procuraduría de Justicia Estatal), 36.5% señalan a las direcciones de seguridad pública municipales, 22.8% a la Dirección General de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social (que incluye a la Dirección de Seguridad Pública y a la Dirección de Prevención y Readaptación Social).

En suma, considerando el acumulado en todos los años referidos, 19.6% de las principales quejas han señalado como responsable a alguna autoridad relacionada con la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia; sin embargo, este porcentaje es muy variante año con año, ya que como se puede apreciar en la tabla 1, en 2007 representaron 72.7%.⁷

Tabla 1
Autoridades de seguridad y justicia señaladas más frecuente en quejas durante 2007-2015 por supuestas violaciones a derechos humanos

Autoridad	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Direcciones de Seguridad Pública Municipales	570	228	1194	369	507	352	2070	1610	144
Dirección General de Prevención y Readaptación Social (Digpres)	135	55	40	60	86	49	69	66	
Dirección General de Seguridad Pública del Estado	89	172	188	2535	184	152	305	146	
Fiscalía	718	648	595	637	630	786	875	2111	726
PGR	50								
Poder Judicial del Estado	62								
Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social	7	7	7	13	9	8	6	5	
Total seguridad y justicia	1631	1110	2024	3614	1416	1347	3325	3938	870
% respecto del total	72.7%	10.6%	12.0%	22.1%	28.5%	7.1%	36.3%	29.2%	14.8%
Total	2244	10484	16894	16348	4969	19069	9159	13486	5893

Fuente: elaboración propia con datos publicados por la CEDH de Jalisco (2016).

2.1. Integridad física

Los principales derechos transgredidos en el país son el derecho a la libertad y seguridad de la persona (con 18,157 hechos), el derecho a la integridad personal (con 12,110 hechos que refieren tortura y

7. El total de quejas de las autoridades más señaladas no equivale al número de quejas recibidas, ya que una queja puede considerar a más de una autoridad. Los totales se refieren a las autoridades más señaladas, no precisamente a todas las autoridades.

tratos crueles, inhumanos o degradantes) y el derecho a un juicio justo (con 11,203 hechos).⁸

En nuestra entidad se han dado pasos importantes en aceptar la incidencia de tortura y decidir combatirla. Recientemente se han aceptado las recomendaciones que en esta materia ha emitido el *ombudsman* jalisciense; no obstante, falta fortalecer la capacitación de los profesionales de la investigación y enjuiciamiento penal en la aplicación y evaluación del protocolo de Estambul para poder sustentar la tipificación de estas conductas y no propiciar su impunidad, en caso de que sean sancionadas únicamente como abusos de autoridad.

2.2. Defensa adecuada y defensa pública

Uno de los objetivos que se persiguen con el nuevo sistema de justicia penal es generar un mayor equilibrio entre la defensa y el Ministerio Público. Luigi Ferrajoli ha señalado que la defensa adecuada es una “metagarantía” (2012, p. 77), porque sin ella pueden ser ineficaces o irrelevantes otras garantías como la presunción de inocencia y el debido proceso.

Dado que al menos 60% de los imputados (y una mayor proporción en el NSJP) acuden a los servicios de la defensa pública. Este ámbito de servicios resulta estratégico en la buena marcha de la justicia. Jalisco presenta malos indicadores en esta materia, ya que según se señala en el Diagnóstico de Defensorías Públicas en México, del Comité de Evaluación y Seguimiento del NSJP de Corte Acusatorio, editado por Setec, el presupuesto per cápita de la defensoría pública en el estado es de \$15.19,⁹ mientras que en otros estados como Nuevo León y Nayarit el presupuesto per cápita es de \$56.56 y \$38.46, respectivamente. Esta situación pone en riesgo la autonomía financiera y la efectividad en las actividades que realizan los defensores públicos.

En 2014 en la entidad había solamente 19 defensores públicos, lo que la posiciona como la tercera entidad con menor número de defensores públicos penales del país, sólo delante de Aguascalientes

8. Información de INEGI, 2015, p. 53.

9. Calculado con base en el Presupuesto de Egresos 2015 del estado de Jalisco.

y Tlaxcala, que evidentemente no se comparan en tamaño y número de habitantes (Peraza, 2016). Considerando el dato por cada 100 mil habitantes, Jalisco tiene un indicador de 0.24, con el que se ubica en la última posición nacional. Esta información es preocupante pues muestra un fuerte indicio de insuficiencia de servicios y escasa cobertura de las solicitudes de orientación y patrocinio que recibe la Procuraduría Social en materia penal.

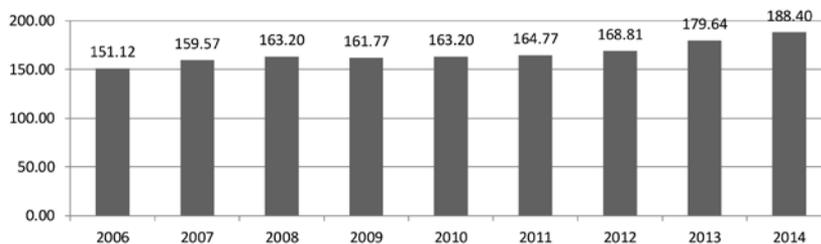
2.3. Derechos de las personas privadas de su libertad en Jalisco

Respecto del Sistema Penitenciario de Jalisco, para octubre de 2015, los centros de internamiento estaban a 175% de su capacidad, es decir, la capacidad instalada es para 10,197 presos, pero para octubre de 2015 había 17,845 personas en prisión.

Considerando la tasa de presos por delitos de competencia local por cada 100 mil habitantes, se tiene que para 2014 fue de 188.4 personas, situación que desde 2006 muestra una clara tendencia ascendente, tal como se puede apreciar en la gráfica 4. En este indicador, Jalisco se ubica como la décima entidad con mayor número de personas en prisión por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 4

Tasa de personas en prisión por cada 100 mil habitantes en Jalisco.
Delitos de competencia local

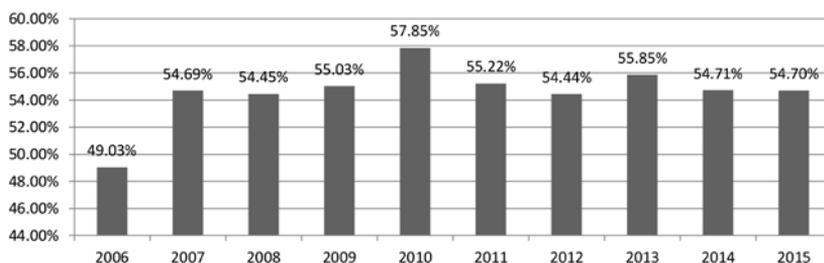


Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional de la Segob y del órgano administrativo desconcentrado Previsión y Readaptación Social, así como proyecciones de población de Conapo.

Otro indicador importante relacionado con el sistema penitenciario es el uso de la prisión preventiva, la cual genera altos costos

económicos y sociales, y viola de manera sistemática el derecho a la libertad de las personas que se encuentran dentro bajo un proceso penal. El porcentaje de presos en prisión preventiva, respecto del total de internos por delitos de competencia local, presenta cifras alarmantes en Jalisco, ya que en 2015 fue de 54.7% (gráfica 5).

Gráfica 5
Porcentaje de personas en prisión preventiva por delitos de competencia local en Jalisco

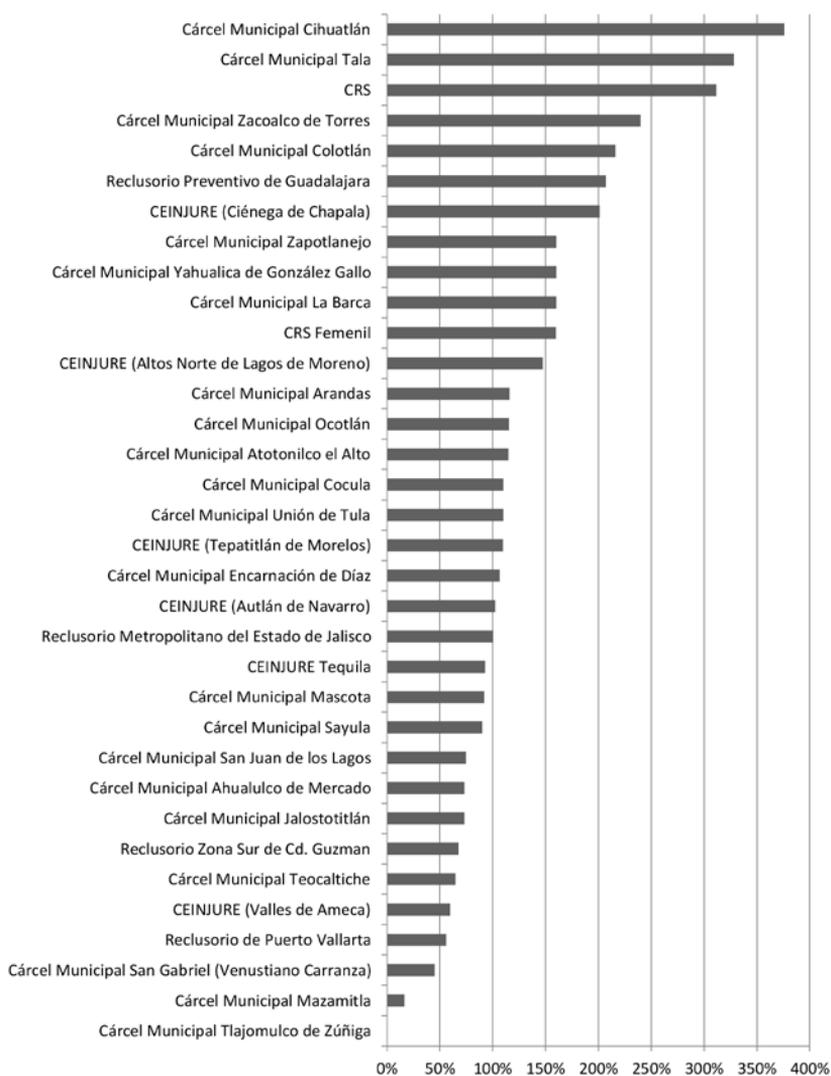


Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional de la Segob y del órgano administrativo desconcentrado Previsión y Readaptación Social (octubre de 2015).

De las 34 cárceles del estado, 21 se encuentran a más de 100% de su capacidad. Según los últimos datos publicados, la sobrepoblación penitenciaria en el estado era de 74.57%. La capacidad instalada en todo el estado es para 10,222 presos, sin embargo, para octubre de 2015 estos centros albergaban a 17,845 personas; lo que quiere decir que 15,792 personas se encuentran en condiciones de hacinamiento, lo que representa 88% de los internos totales. Esta situación ocasiona que los derechos humanos de las personas en prisión referentes a la integridad personal, al nivel de vida digno y adecuado y a los servicios de reinserción, se vean vulnerados de manera sistemática (gráfica 6).

Analizando los niveles de sobrepoblación penitenciaria, de forma particular en las prisiones del estado, los datos son aún más alarmantes. El Centro de Readaptación Social (CRS), con una capacidad instalada para 2,087 internos se encuentra a 311% de su capacidad; el Reclusorio Preventivo de Guadalajara, con capacidad para 3,631 internos se encuentra a 207% de su capacidad; y el CRS Femenil, con capacidad para 376 internas, se encuentra a 160% de su capacidad.

Gráfica 6
Sobrepoblación penitenciaria en Jalisco por prisión, 2015



Fuente: elaboración propia con datos de la CNS y del OADPRS (octubre de 2015).

3. Aumentar la capacidad de investigación de los ministerios públicos

Se ha referido que la eficacia es un indicador fundamental de un sistema de justicia penal. En Jalisco, la ineficiencia del sistema de procuración e impartición de justicia llega a niveles alarmantes. Como se ha referido, apenas se reporta 5.2% de los delitos. Además, de los delitos que se reportan, únicamente se concluyen 23.15% y sólo 13.18% se hace efectivamente (se excluyen los que se mandan a archivo) de los casos ingresados a la Fiscalía (cuadro 1). Se puede decir que en Jalisco la probabilidad de que una persona cometa un delito y sea puesto a disposición de un juez es de 0.50%,¹⁰ es decir, apenas uno de cada 200 autores de algún delito sería puesto a disposición de un juez.

Una vez puesto a disposición de un juez, el imputado tendrá una probabilidad de ser condenado de 88.15%, es decir, de cada diez imputados presentados al juez, casi nueve serán sometidos a proceso penal y recibirán sentencia condenatoria.

En general, la probabilidad en Jalisco de cometer un delito y ser sancionado penalmente es de 0.40%, es decir uno de cada 250. El corazón de la impunidad se encuentra en la gran cantidad de delitos que no se reporta (cifra negra de 94.8%) y la baja efectividad en la investigación y esclarecimiento de los delitos reportados, apenas uno de cada 10 (13.18%).

10. Esta probabilidad se deriva de multiplicar los 5.2 casos sí denunciados, por la probabilidad de esclarecimiento del caso por la averiguación previa (13.18% = 0.1318), por la probabilidad de captura (74.07% = 0.7407).

Cuadro 1
Indicadores de desempeño y efectividad
de los diversos segmentos del sistema penal. Todos los delitos de
competencia local (Jalisco 2014)

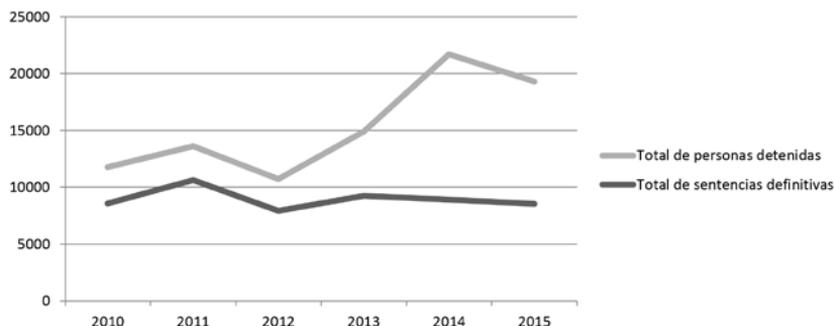


Fuente: elaborado con base en: columna 1: Envipe, INEGI, 2015; columna 2 y 3: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Procuración de Justicia 2015 de INEGI; columnas 4 y 5: elaboración propia con información del Censo Nacional de Impartición de Justicia 2015 de INEGI.

Considerando la cantidad de personas detenidas por el Comisionado de Seguridad Pública del Estado, se tiene que para 2015 se detuvieron a 10,777 personas, cifra que de 2010 para acá se ha casi cuadruplicado; sin embargo, analizando la cifra sobre sentencias definitivas dictadas por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, se tiene que para 2015 fueron 8,532, cifra que ha venido a la baja desde 2011, y lejos de la meta planteada de 11,000 (según las metas gubernamentales). Esta situación se puede apreciar más claramente en la gráfica 7.

Se tiene entonces que, mientras la cantidad de personas detenidas va en drástico aumento, el número de personas que llegan a proceso judicial va a la baja. Además, aunque se ha aumentado el número de personas detenidas, las tasas de incidencia y prevalencia delictiva siguen a la alza. Esto se puede interpretar como que las detenciones no trascienden a procesos penales, y los asuntos que llegan a sede penal no corresponden a los delitos de mayor impacto y que más afectan la percepción de inseguridad.

Gráfica 7
Personas detenidas por el CSPEJ y sentencias definitivas del STJEJ 2010-2015



Fuente: elaboración propia con datos del tomo II del Informe de Indicadores de Desarrollo del Tercer Informe de Gobierno del Estado de Jalisco (2016).

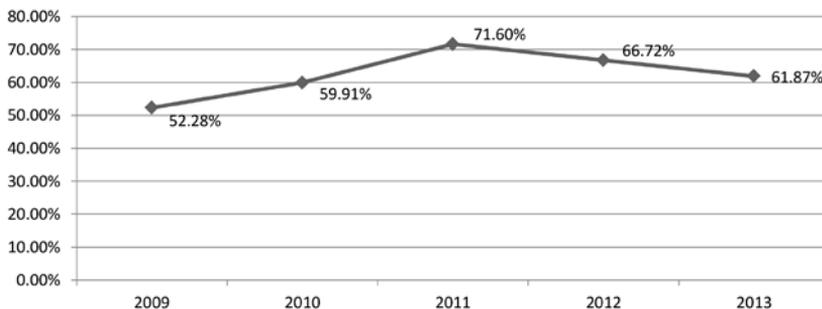
Un indicador más preciso y de mayor calidad que sirve para medir la efectividad del sistema de justicia, es la impunidad directa en homicidio doloso. Ésta se calcula considerando el total de condenados por homicidio doloso respecto del total de homicidios dolosos registrados en determinado año.¹¹

Así, se tiene que para 2013 la impunidad directa en homicidio doloso en Jalisco fue de 61.87%, es decir, de cada 10 homicidios en la entidad sólo se condenan menos de 4, y el resto, permanece impune. Si bien es un indicador muy inferior a la impunidad directa de homicidio intencional en el país (83.9%), todavía está distante de lo deseado y exigido por la sociedad jalisciense. Esta situación provoca mayor desconfianza en la ciudadanía, generando así un círculo vicioso y mermando la posibilidad de una verdadera procuración e impartición de justicia.

11. Este indicador es más preciso que el de impunidad general, en virtud de que se considera que la mayoría de los homicidios se reporta, es decir que prácticamente no hay cifra negra. Además por la gravedad y afectación que se derivan de este delito, las áreas de investigación en esta materia reciben más recursos para desarrollar su labor.

Gráfica 8

Impunidad directa en homicidio doloso en Jalisco, 2009-2013



Fuente: elaboración propia con base en el CNIJ estatal de INEGI y del SESNSP.

Esto muestra que es necesario impulsar políticas de acceso a la justicia (como incrementar los centros expeditos para recibir denuncias, pues hasta el momento sólo opera uno en toda la zona metropolitana) y corresponder a la denuncia ciudadana con más y mejor capacidad instalada para investigar y esclarecer los delitos y aplicar, en los casos que proceda, mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC).

Pueden tomarse buenas prácticas en el modelo de gestión y de protocolos de investigación de estados como Nuevo León, Baja California, Guanajuato o Chihuahua, en los que la efectividad oscila entre 45% y 55% (base de datos de Jurimetría con base en información de INEGI, 2015). En Nuevo León se han desarrollado modelos de gestión de causas para la investigación de casos con imputado desconocido, que buscan mejorar la investigación criminal, aumentar la capacidad de respuesta efectiva, nutrir y focalizar las acciones de prevención y reducir las tasas de impunidad, principalmente mediante la detección de tendencias y patrones en la conflictividad en determinada área, a través de una mejora en los procesos de captura, sistematización y georreferenciación de la información sobre riesgos, incidentes, delitos y *modus operandi* a través de las denuncias, los reportes policiales homologados, reportes a cabina, reportes al 066 e incluso prensa, adicional a la información de los servicios de inteligencia que se instrumenten.

4. Impulsar una política criminal focalizada

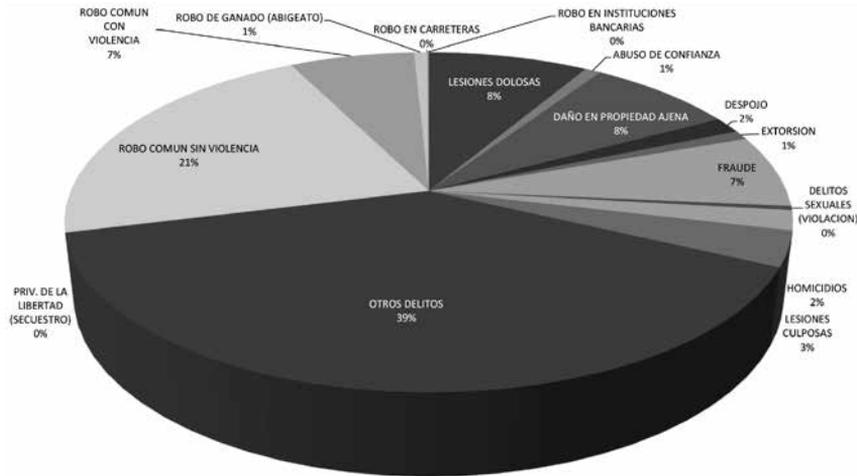
El fenómeno delictivo es muy complejo y se integra con hechos de muy diversa naturaleza y de muy distintos niveles de violencia. Por ello, el desafío de la delincuencia debe conocerse y analizarse en sus diversos segmentos, para emprender diagnósticos particulares, de los que se deriven propuestas y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

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

En la gráfica 9 se presenta la “radiografía” delictiva denunciada en Jalisco en el ámbito de competencia local. Como se puede apreciar, 14.57% de estos ilícitos son los considerados de alto impacto, que consisten en delitos que, por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia, son los que más lastiman a las personas y contribuyen a una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía. En nuestro contexto social y legal estos delitos serían, en la competencia estatal: homicidio intencional, secuestro, violación, robo de vehículo, así como los robos violentos a casa-habitación, negocio, carga pesada, bancos y a personas (vgr. tiene un mayor impacto el robo de 50 pesos con un arma apuntándonos, que el robo electrónico de miles de pesos de nuestra cuenta de banco).

Casi uno de cada tres delitos denunciados (31.64%) corresponden a ilícitos que se han denominado de alta incidencia, como los robos y otros delitos patrimoniales no violentos. Muy significativos (11.98%) son los delitos imprudenciales como homicidios y lesiones no intencionales, así como “daño en propiedad ajena”, derivados en su mayoría de accidentes de tránsito.

Gráfica 9
 Incidencia delictiva en Jalisco 2015 según tipo de delito de competencia local



Nota: el dato de 91,577 considera denuncias, querrelas y notificaciones con base en el CNPJ estatal 2015 de INEGI.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de incidencia delictiva del SESNSP.

Se registra 8.07% de amenazas y 5% de casos de violencia intrafamiliar. El restante 11% se refiere a delitos menores vinculados a conflictos entre familiares, vecinos, acreedores y deudores; patrones y trabajadores o contrapartes legales en algún proceso judicial, como injurias, golpes leves, violación de depósito o falsedad de declaración. También en esta categoría se incorporan meras declaraciones sobre hechos no delictivos (consignaciones de hecho para dar constancia de una situación o servir de antecedente en algún proceso legal posterior) y otros delitos no violentos.

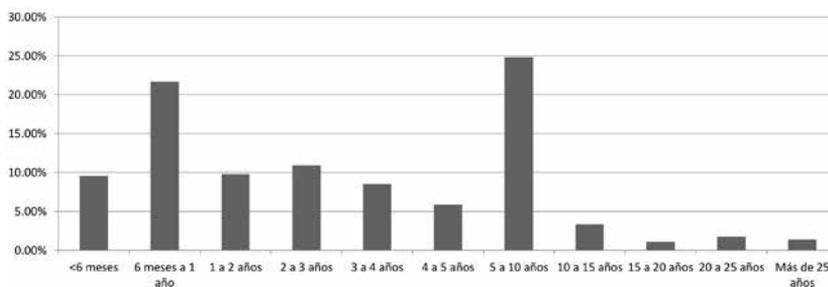
Toda violación a las normas básicas de convivencia debe ser prevenida y combatida por la sociedad, y los conflictos sociales que están atrás de cada reporte deben ser canalizados y, en la medida de lo posible, resueltos por vías institucionales. Esta clasificación de los delitos es muy útil, porque destaca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

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

En nuestros días muchos delitos menores que podrían canalizarse a los MASC y que, con la vigencia del NSJP podrían ser objeto de la suspensión del procedimiento a prueba (en los estados en los que ya opera el sistema acusatorio esta figura llega a representar 12% de los procesos concluidos en los juzgados penales), se llevan hasta las últimas instancias: la sentencia penal que genera sobrecriminalización, dejando a personas que delinquen por primera vez con antecedentes penales, e incluso con la experiencia de la prisión preventiva que hará difícil su reinserción en la vida social y económica del país. Este cambio de paradigma implica una agenda de transformación de cada uno de los eslabones del sistema penal jalisciense y ejes transversales de política criminológica.

Gráfica 10

Distribución de las penas según tiempo en prisión 2014



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015, INEGI.

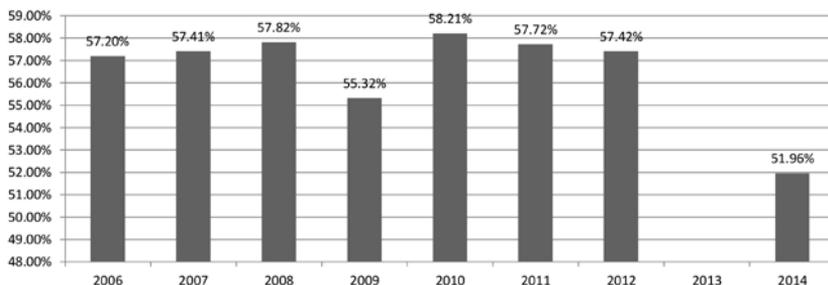
En 2014, de los 3,696 sentenciados, 44.03% fue por el delito de robo, seguido de narcomenudeo con 15.76%, lesiones con 8.79%, homicidio con 5.43% y daño a la propiedad con 5.01% (derivados en su mayoría de accidentes de tránsito).¹² En suma, estos cinco delitos

12. Según datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015, INEGI.

corresponden a casi 80% de las sentencias. De las penas de prisión, 31.28% de menos de un año, 35.11% de uno a menos de cinco años, 24.8% fue de cinco a diez años y 7.61% de 10 años o más (gráfica 10).

Considerando el histórico de las penas de prisión por tres años o menos, se tiene que en Jalisco corresponden a poco más de la mitad de las penas, lo que implica que las personas quedarán con antecedente penal a pesar de haber conmutado la sentencia privativa de libertad por una multa (sanciones menores de dos años) o bien haber recibido un beneficio como suspensión condicionada de la sanción o una prelibertad. Si bien para 2014 se logró disminuir esta proporción, quedando en 51.96%, aún representa una proporción muy importante de las penas (gráfica 11).

Gráfica 11
Porcentaje de penas de prisión de 3 años o menos
en Jalisco 2006-2014



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas judiciales en materia penal (2006-2012) y del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

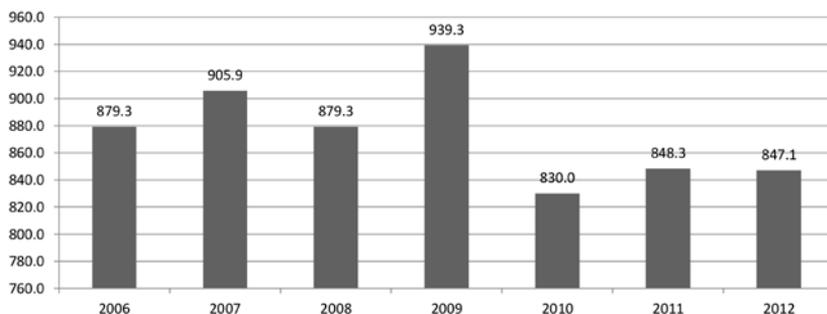
Nota: para el año 2013 Jalisco no reportó la distribución de penas según tiempo en prisión.

Si consideramos la mediana de los días de prisión impuestos en sentencia condenatoria, se tiene que para 2012 en Jalisco fue de 847.1 días, o 2.32 años, es decir, del total de penas que consideraron prisión, la mitad fue de menos de 2.32 años y la otra mitad de un tiempo mayor. Analizando el comportamiento de este indicador en los últimos años, se observa que no ha tenido variaciones muy importantes (gráfica 12). Es decir, no se están dedicando la mayor

parte de los recursos a los delitos que más afectan a las víctimas y más impactan la percepción social de inseguridad.

Gráfica 12

Mediana de días en prisión en las sentencias condenatorias en Jalisco



Fuente: elaboración propia en base en los Cuadernos de Estadísticas Judiciales (2007-2011) y censos nacionales de impartición de justicia (2012 y 2013) de INEGI.

Los indicadores presentados en este apartado permiten contrastar la demanda de servicios de seguridad de la comunidad, los más de dos millones de delitos ocurridos en Jalisco, 33% a mano armada reportados por la Envipe 2015; así, como los más de 90 mil delitos reportados a la autoridad, con la “oferta” o respuesta de las autoridades del sistema penal. Mientras que los delitos que más impactan la percepción de inseguridad, como los delitos violentos y del crimen organizado representan casi 30%, las sanciones penales de más de siete años de prisión (que se corresponden con las conductas más graves y violentas) apenas representa 17% de los casos.

La mediana de las sanciones penales en Jalisco viene decreciendo (gráfica 12) siendo actualmente de 2.3 años de prisión. Más de la mitad de las sanciones son de menos de tres años, que se conmutan por multa o implican de inmediato un beneficio, dejando a personas sentenciadas por delitos menores con antecedentes penales, con pocas expectativas de reinserción en la vida social y con altos costos para el erario (12 mil pesos de averiguación previa, 14 mil de proceso penal y 230 pesos por cada día en prisión). La gran mayoría de estas sanciones penales menores corresponden a robos simples, lesiones

no intencionales y daños en propiedad ajena, estos dos últimos relacionados con accidentes de tránsito (que se podrían canalizarse claramente a los MASC). Esta evidencia ilustra una política criminal mal enfocada y un despilfarro de recursos que no aporta, en estos casos, a incrementar la seguridad y brindar justicia penal de calidad a los jaliscienses.

5. Desarrollar el potencial de la justicia alternativa en materia penal

Analizando los conflictos sociales que reportan las encuestas de victimización así como la incidencia delictiva sí reportada (gráfica 6) y de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, al menos 35% de la incidencia delictiva de Jalisco sería susceptible de ser canalizada y eventualmente resuelta por los MASC. Por ejemplo, a nivel nacional, 55% de los más de 117 mil asuntos resueltos por MASC correspondieron a casos de amenazas, lesiones culposas y daño en propiedad ajena, que en Jalisco representa 27% de la incidencia delictiva denunciada.

Desafortunadamente, Jalisco es uno de los estados que menos ha aprovechado y desarrollado el potencial de la justicia alternativa, ya que como se puede observar en la tabla 2, los expedientes iniciados en 2014 respecto del 2013 disminuyeron, aunque los expedientes procedentes aumentaron.

Tabla 2
Expedientes de justicia alternativa en la procuraduría de Jalisco

Años	2013	2014
Expedientes iniciados	3,876	2,949
Expedientes procedentes	2,393	2,917
Expedientes concluidos	1,157	881

Fuente: elaboración propia con base en el apartado de Justicia Alternativa de CNPJ estatal 2014 y 2015 de INEGI.

Considerando los casos tratados en los Centros de Justicia Alternativa del Poder Judicial, se observa un mejor panorama, ya que en los últimos años se ha incrementado el número de solicitudes que se hacen en estos centros y se tienen buenas tasas de efectividad en los casos que logran terminarse mediante convenio respecto del total de los expedientes terminados.

Tabla 3
Solicitudes y expedientes de los Centros de Justicia Alternativa del poder judicial de Jalisco

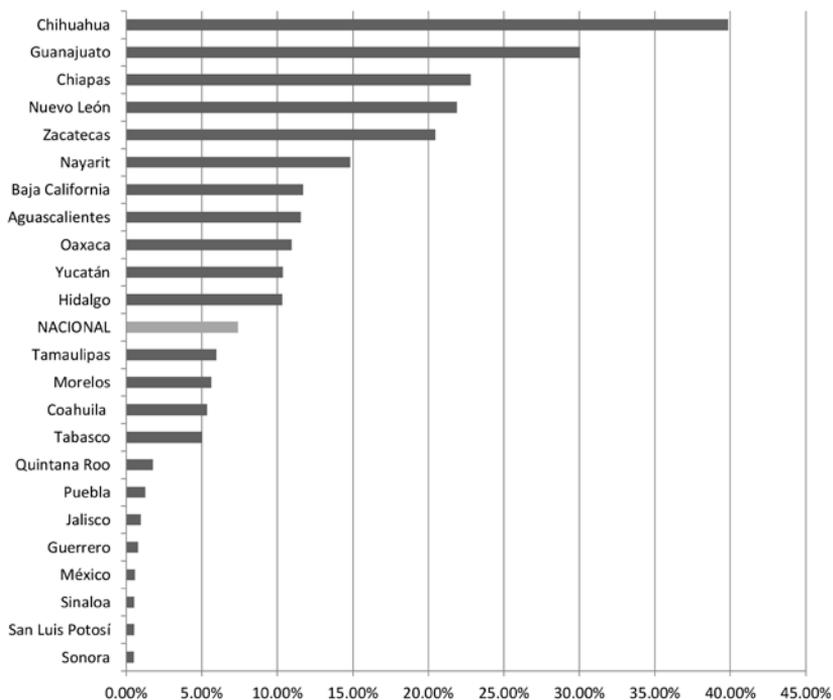
	2012	2013	2014
Solicitudes	747	2,773	3,863
Solicitudes procedentes	733	2,742	3,837
Expedientes terminados	747	2,742	2,527
Terminados por convenio	394	1,549	2,527

Fuente: elaboración propia con base en el apartado de justicia alternativa del CNIJ estatal 2013-2015 de INEGI.

En este tema, Jalisco es una de las entidades que menos ha aprovechado las bondades que puede ofrecer la justicia alternativa, ya que en 2013 del total de asuntos penales ingresados, apenas 0.82% se resolvió por mediación, conciliación o junta restaurativa, situándose como la posición diecinueve de veintidós entidades que reportaron información al respecto; para 2014 este indicador tuvo un ligero aumento, quedando en 0.96% del total de asuntos. Aun comparando el total de casos que concluyeron efectivamente respecto del total que ingresaron a justicia alternativa, se tuvo una tasa de 21.5% en 2013, la segunda más baja respecto a otros estados; en 2014 el porcentaje de efectividad en justicia alternativa fue de 30.2%, y aunque aumentó respecto al año anterior, Jalisco quedó en el fondo de la tabla de veinticuatro entidades que reportaron información al CNPJ estatal (gráfica 13).

Gráfica 13

Porcentaje de asuntos resueltos por justicia alternativa respecto del total de asuntos penales ingresados (ambos sistemas) 2014



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia de INEGI, 2015.

Aquí se podrían implementar los estándares de las buenas prácticas de los centros de justicia alternativa de Baja California, Oaxaca o Nuevo León, en los que se tiene una excelente atención y tiempos de espera de los usuarios de menos de 17 minutos; buenos y efectivos protocolos de sensibilización e invitación a usuarios; 80% de tasa de acuerdo en las sesiones de MASC; más de 85% de cumplimiento de los acuerdos reparatorios; y 95% de satisfacción de usuarios.

En algunas entidades como Oaxaca y Baja California se han documentado buenas prácticas en la materia en sus órganos de MASC obteniendo muy buenos indicadores de efectividad. Por ejemplo, la

efectividad en la convocatoria en Baja California es de 86%, mientras que en Oaxaca fluctúa entre el rango de 65%-90%. El porcentaje de asuntos que se concluyen por acuerdo es 82.22% en Oaxaca y 86% en Baja California; mientras que la tasa de cumplimiento de acuerdos es de 72.5% en Oaxaca y 87% en Baja California (Pacheco, 2016).

Conclusiones y recomendaciones

- El porcentaje de denuncia en Jalisco es muy bajo, y se debe principalmente a causas atribuibles a la autoridad, ya que, entre otras cosas, los trámites para levantar una denuncia ante el Ministerio Público son tardados, largos y difíciles. Resulta necesario, entonces, facilitar el proceso de denuncia e incrementar la oferta a los ciudadanos, a fin de aumentar la confianza de los mismos y con ello disminuir la cifra negra.
- A menudo se violan de los derechos humanos de las víctimas y ofendidos del delito mediante la “revictimización” que sufren al momento de realizar la denuncia. Ante esto, se pueden impulsar buenas prácticas como los modelos de la “ruta de la víctima” y “todos los servicios bajo el mismo techo”; si bien con el Centro de Justicia para las Mujeres se ha dado el primer paso en esta dirección, es necesario extrapolarlo a las demás áreas.
- El abuso de la prisión preventiva como medida cautelar y la falta de focalización de la política criminal, han contribuido a aumentar la tasa de ocupación penitenciaria, ocasionando que los niveles de sobrepoblación en las cárceles del estado sean un foco rojo para la suscitación de conflictos dentro de las prisiones, violando los derechos humanos de las personas en prisión y nulificando la posibilidad de una verdadera reinserción social. Ante esto, la justicia alternativa y los servicios previos al juicio ofrecen un alto potencial para contribuir a la mejora en estos indicadores.
- El corazón de la impunidad se encuentra principalmente en la baja tasa de denuncia y la escasa capacidad de investigación por parte de los ministerios públicos. Es necesario mejorar las condiciones de investigación de los ministerios públicos, pero también de los defensores públicos, para una verdadera procuración de justicia. Se pueden implementar buenas prácticas en la investi-

gación que se han observado en otras entidades, como son los modelos de gestión de causas para la investigación de casos con imputado desconocido.

- El uso de la justicia alternativa aún es precario en el estado, principalmente dentro de la etapa inicial y de investigación, ya que muy pocos asuntos se resuelven por esta vía, aun cuando en Jalisco se podrían resolver una buena proporción de asuntos a través de la aplicación de MASC.

Bibliografía

- Ferrajoli, Luigi (2012, 2ª ed.). Los fundamentos del Instituto de la Defensa Pública. En: Birgin, Haydée y Gherardi, Natalacia (coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales* (p. 76). México.
- INEGI (2015). *Estadísticas de los derechos humanos en México desde los organismos públicos encargados de su protección y defensa, 2013*. México.
- SNAV (2015). Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018. Sistema Nacional de Atención a Víctimas, México.
- Pacheco Cuevas, Jaime Oswaldo (2016). *Manual de Implementación del Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*. Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP de Corte Acusatorio. Castaño Díaz, Héctor Marcos, y Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (coords.), México, 136 pp.
- Peraza Rosas, Carmen Selene (2016). *Diagnóstico de las defensorías públicas estatales en México*. Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP de Corte Acusatorio. Castaños Díaz, Héctor Marcos, y Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (coords. Ed.), México, 113 pp.
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (2014). *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. México, noviembre, 172 pp. Recuperado de: http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/Buenas%20practicass%20-%20implementacion%20y%20operacion%20del%20Nuevo%20Sistema/rp:attachment/reporte_mejores_practicas_V2.pdf.