



Laura Escutia Paredes  
División de Derecho, Política y Gobierno,  
Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato.

La política criminal en materia de secuestro en México: un análisis político de sus fundamentos.

Tesis para obtener el grado de Maestra en Análisis Político

Miembros del comité tutorial

Director: Dr. Carlos Cordourier Real.

Co- directora: Dra. Vanessa Góngora Cervantes.

Tutor: Jesús Aguilar López.

Tutor: Dr. Francisco Miguel Mora Sifuentes

Noviembre 03 del 2020.

## **Agradecimientos**

No quisiera dejar pasar la ocasión para dejar constancia de mis agradecimientos a todas aquellas personas que han motivado y estado presente, con sus enseñanzas, en el largo proceso de formación académica que hoy concluye, provisionalmente, con el presente trabajo. Al Dr. Julio Cesar Kala y al Dr. Carlos Cordourier Real que estuvieron presentes en este proceso, con su apoyo, dedicación y sobre todo su paciencia en el arduo y largo trabajo, especialmente al Dr. Kala que siempre creyó en mí y siempre conté con su apoyo incondicional. También quisiera dejar constancia de mi agradecimiento a la Dra. Vanessa Góngora Cervantes, al Jesús Aguilar López y al Dr. Francisco Miguel Mora Sifuentes por su lectura, paciencia en los avances de investigación y que compartí puntos de vista sobre algunos temas de la tesis.

|   |           |
|---|-----------|
| ÍNDICE.....   | 3         |
| <b>Introducción general.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Primera parte: Política pública orientada hacia el fenómeno delictivo en materia de secuestro.....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>Capítulo I Política pública.....</b>   | <b>11</b> |
| Noción de la política pública.....  | 11        |
| Ciclo de la política pública.....   | 13        |
| Opinión pública y percepción social.....  | 20        |
| <b>Capítulo II. Antecedentes que orientaron el diseño de la política pública del delito de secuestro.....</b>   | <b>23</b> |
| Secuestros, movimientos sociales y sociedad civil.....  | 23        |
| Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad análisis en torno al delito en materia de secuestro. Análisis en torno al delito en materia de secuestro..... | 33        |
| Análisis de las etapas de la política pública orientada al fenómeno delictivo en materia de secuestro.....  | 38        |
| <b>Segunda parte:.....</b>  | <b>43</b> |
| <b>Capítulo III: El modelo político-jurídico del Estado Constitucional de Derecho.....</b>  | <b>45</b> |
| Consideraciones previas: Los fundamentos del Estado de derecho.....   | 45        |
| Dos Paradigmas de Estado de Derecho.....  | 52        |
| Derechos fundamentales en un Estado constitucional.....   | 54        |
| Seguridad en un Estado constitucional.....  | 60        |
| Seguridad pública.....  | 62        |
| Seguridad ciudadana.....  | 66        |
| <b>Capítulo IV: Consideraciones sobre la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro.....</b>   | <b>71</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| Antinomia en torno a la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro.....       | 71        |
| Acercamiento y análisis de la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro..... | 73        |
| La lógica de la ley: Derecho penal, entre el ciudadano y el enemigo.....                                     | 76        |
| Referentes fácticos de la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro.....     | 77        |
| <b>Conclusión.....</b>   | <b>80</b> |
| <b>Referencias.....</b>  | <b>82</b> |

## Introducción General

Desde los planteamientos de la teoría clásica del contrato social, el Estado se ha concebido como una entidad que positiva el contrato social en una formalización política-jurídica que surge para proteger a los individuos de la violencia ejercida por otros individuos, para brindarles seguridad y bienestar. En este sentido, desde la perspectiva contractualista es posible considerar que uno de los objetivos de la formalización del Estado es disminuir el ejercicio de violencia, mantener la paz, el orden público, hacer posible el ejercicio de los derechos, y las libertades de las personas (Goodin y Klingemann, 2001).

Sin embargo, en los últimos años se ha registrado un incremento en la violencia, en la delincuencia y en el malestar social, con ello la seguridad pública se encuentra en niveles mínimos, lo que ha favorecido que algunas democracias occidentales estén anteponiendo paulatinamente la obtención de la seguridad a ultranza por encima de cualquier otro objetivo como el bienestar de las personas o la garantía del ejercicio de sus derechos, lo que ha traído consigo un recrudecimiento de la política pública orientada hacia los fenómenos delictivos. En términos de Julio César Kala, es en el terreno de la política criminal donde se muestra más claramente esta tendencia.

En aras de frenar y prevenir el delito se ha planteado un endurecimiento irracional del derecho penal, hasta concebirlo como una estrategia contra enemigos, a pesar del debilitamiento de los principios constitucionales de las democracias contemporáneas y al margen de sus nulos resultados (Kala, 2013).

En el caso de México, esta tendencia del recrudecimiento de la política criminal aunado a la situación económica, política y social (caracterizada por la marginación, la desigualdad, la pobreza, el desempleo, la improductividad, la corrupción, etc.,) ha encontrado un motivo idóneo para la proliferación de la violencia, el aumento, la modificación, y diversificación de actividades delictivas; tal es el caso del delito en materia de secuestro ya que en las últimas décadas ha mostrado una clara modificación en el *modus operandi*, así como una diversificación en las víctimas, un cambio en su motivación y un aumento en su incidencia delictiva.

En este sentido, el gobierno en turno ha insistido en aplicar estrategias y/o medidas, sin contar con diagnósticos confiables que sirvan de sustento para el diseño de políticas públicas orientada hacia el fenómeno delictivo en materia de secuestro, acordes con la realidad, con lo cual los resultados han sido poco eficaces. Pues de no haber una correspondencia entre las medidas adoptadas y el problema social en torno a el delito en materia de secuestro y sobre todo, entre las medidas y las aspiraciones constitucionales del Estado mexicano, dichas estrategias pueden dar lugar a una flagrante perversión de la práctica política, jurídica y legislativa, en el sentido de que la punición y la sanción se convierten en el único remedio y se deja de lado la prevención del secuestro como pieza central de la política criminal.

Tomando en consideración lo anterior se generaron los siguientes cuestionamientos: ¿Por qué los gobiernos seleccionaron o definieron el de secuestro como un problema público, esto una situación dentro de la competencia gubernamental, que tenía que ser objeto de una política pública? ¿Cuales supuestos, consideraciones, procedimientos o interacciones entre actores sociales y políticos intervinieron en la toma de decisiones? Si bien la razón para la creación de la nueva *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* responde a la búsqueda de la seguridad, se pregunta si ¿El planteamiento de la ley se subordina a los principios Constitucionales del Estado?

El supuesto central de la investigación es que la decisión de los gobiernos para que el delito de secuestro se colocara entre sus asuntos prioritarios y además tuviera acceso a la agenda pública, no fue tomada con base en los principios de un Estado Democrático. En esta tesitura, la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* no se subordina a las aspiraciones constitucionalistas del Estado, ya que no se incorporan, ni se garantizan los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales en su diseño, además de que las penas afectan a los derechos de los inculpados lo que es obvio, con el endurecimiento del sistema de justicia penal para enfrentar los problemas sociales, decretando penas privativas de la libertad con sentencias que no alcanzan a cubrir en vida, lo que traen consigo una clara afectación de garantías.

Ahora bien y dadas las problemáticas que se pretenden analizar esta investigación se plantea en dos partes, en la primera parte se pretende cumplir el siguiente objetivo: realizar un análisis y una reflexión sobre los métodos y las tecnologías que orientaron el diseño, la articulación, el ejercicio, y la evaluación de la presente política pública orientada hacia el fenómeno delictivo en materia de secuestro. La segunda parte consiste en realizar

un análisis y una reflexión que pretende esclarecer el sentido de *la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*. El objetivo es analizar si es posible medir los avances y los pasos dados en la construcción de la democracia del país en la incorporación de los derechos fundamentales en el diseño de la política criminal y la extensión de las garantías constitucionales a todas las personas, incluidos los que han violado la ley y han sido definidos jurídicamente como responsables de un hecho tipificado como delito (Kala, 2013), o dicha ley puede ser leída como pasos en sentido contrario y contrarresta el esfuerzo que realiza el país por convertirse en un Estado constitucional con una democracia de calidad.

El primer apartado consta de dos capítulos, el primer capítulo se realiza tomando en consideración el enfoque teórico de la política pública, donde se dará un recorrido por los diversos cortes teórico-analíticos y las diferentes terminologías para poder tener una noción de lo que se entiende por política pública, así como de las actividades, las etapas, el ciclo o las operaciones que integran el proceso decisorio de la política pública. Asimismo, se abordan algunas teorías acerca de las opiniones y la percepción social. En el segundo capítulo se realiza el análisis de la política pública, es decir, se explica la manera en que los gobiernos seleccionaron o definieron que el delito en materia de secuestro era un problema público, además de aclarar cuáles fueron los criterios que siguieron al decidir las acciones que consideran apropiadas para resolver este problema y producir los objetivos deseados (Aguilar, 2012, p. 17). Para ello se analizaron los antecedentes, datos, circunstancias y procesos que orientaron el diseño de esta política. En particular, se pone el énfasis en el proceso social por el cual la percepción social ante el delito en materia de secuestro se agudizó.

El segundo apartado consta de dos partes, el tercer capítulo se realizó tomando en consideración las teorías clásicas del contractualismo sobre el Estado para tener a la vista las fuentes filosóficas y políticas en base a las cuales se pensó y concretó el Estado en las sociedades modernas, sobre todo el proceso para constituirse en un Estado eminentemente jurídico en el marco de los derechos humanos. Asimismo, se analiza desde la perspectiva neoconstitucionalista, para poner de relieve los cometidos y las aspiraciones de todo Estado que aspire a la democracia constitucionalista. Posteriormente, se examina la otra cara del modelo, el garantismo, para destacar la importancia que cobra en un Estado de tales características alcanzar el máximo grado de efectividad del ejercicio de las garantías y los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluso de aquellos que han violentado los

acuerdos del contrato social y han sido definidos como responsables jurídicos de un delito.

Por último y tomando en consideración nuestra historia reciente, se muestra cómo la existencia de seguridad no significa necesariamente la vigencia del Estado de derecho. Por lo que, a la luz del análisis del proceso histórico del Estado constitucional de derecho, en el último apartado nos damos a la tarea de realizar un análisis del papel y la función de la seguridad en un Estado constitucionalista, con el objetivo de analizar si las medidas implementadas por el gobierno mexicano para el combate del delito del secuestro son acordes a los cometidos y objetivos del Estado Mexicano con aspiraciones constitucionales.

En el cuarto capítulo se realiza el análisis de la política criminal implementada en el delito de secuestro. Es decir, se explicará la manera en que la presente política quedó reducida a una simple política penal, ya que solo se vio al derecho penal como sancionador y no como la orientación, soporte y validación para la atención de tal evento delictivo en materia de secuestro y esta tendencia se vio reforzada al realizar modificaciones a la ley subiendo las penas, en la idea de que el secuestro se previene con base al aumento en tanto a las sanciones. Con ello, se hace explícito cómo se difumina la construcción de una política criminal extensa e integral, además de contradecir los objetivos centrales de nuestro Estados con aspiraciones constitucionales, puesto que toda la política criminal debe estar subordinada a la construcción permanente de la democracia.

## PRIMERA PARTE

### **Política pública orientada hacia el fenómeno delictivo en materia de secuestro**

Toda política pública proviene de una idea y ésta de un principio, de un presupuesto o de un deseo (Boneti, 2017, p. 8), propuesta por uno o varios sectores de la población que involucran a la sociedad civil, los intereses de clases, los partidos políticos, los empresarios, y demás agentes determinantes que tienen origen en la sociedad civil. En este sentido, podemos entender que aquella idea deriva de la intervención de diferentes factores, como la conjugación de intereses, las inserciones ideológicas, las concepciones, las correlaciones de fuerzas sociales, entre otros. Se hace necesario, por tanto, analizar bajo cuáles supuestos, consideraciones, procedimientos o interacciones entre actores se formuló aquella idea y la decisión de la política pública.

En este caso, el análisis de las complejidades involucradas en el proceso de elaboración y operación de la política pública en materia de secuestro implican necesariamente una referencia tácita a los métodos y a las tecnologías que orientaron su diseño, articulación, ejercicio y evaluación. Asimismo, y para poder visibilizar la correlación que hubo de la percepción social en torno a el delito de secuestro frente a los intereses de las clases privilegiadas, los partidos políticos, los empresarios y varios sectores de la población que involucran la organización de la sociedad civil, es necesario analizar cómo esa percepción social en torno al delito de secuestro fue gestada en la sociedad por diferentes medios y factores, entre los que se encuentran: los medios de comunicación, movilización de masas, secuestros mediáticos, entre ellos: el secuestro del hijo del empresario Alejandro Martí, el secuestro del esposo de la expresidenta de la organización civil *México Unido Contra la delincuencia*, María Elena Morera de Galindo; el secuestro del hijo de Isabel Miranda de Wallace, entre otros.

De esta manera se podrá reflexionar el impacto que tuvo un segmento de la sociedad civil para que se determinara el rumbo de la política pública en materia de secuestro. Por ello, esta primera sección estará dedicada al desarrollo y análisis de dicha política pública, es decir, se analiza cómo realmente se constituye ésta, en términos de elaboración y efectividad, en el contexto del momento histórico de las relaciones económicas, sociales y políticas que atravesaba México (Boneti, 2017, pp. 10-26).

En el primer capítulo, por tanto, se profundizarán cuestiones conceptuales de cortes

teórico-analíticos y las diferentes terminologías, para poder contar con una noción sobre la temática en estudio. Asimismo, se busca discutir las políticas públicas a través del análisis de la complejidad que involucra su elaboración y operación (Boneti, 2017). Se trata de explicitar pues, la relación entre el Estado, las clases sociales y la sociedad civil, en la suposición de que mediante tal relación se originaron las causantes que definieron la política pública en materia de secuestro, ya que a partir del proceso de globalización se da una nueva configuración del contexto social, económico y político, en este caso, según Boneti (2017, p. 10) es imposible considerar que la formulación de las políticas públicas es pensada únicamente a partir de una determinación jurídica, fundamentada en ley.

El parámetro bajo el cual se trata de entender la política pública en materia de secuestro abre la posibilidad a la aparición de una dinámica conflictiva, que implica un equilibrio de fuerzas de diferentes segmentos o clases sociales (Boneti, 2017), sin embargo, no se puede negar la posibilidad de que tal política pública se puede influenciar a partir de los intereses específicos de clases económicamente dominantes. Por ello, y considerando esta complejidad, para el análisis del capítulo II del presente apartado, se tomará en cuenta la existencia de la relación intrínseca entre el Estado y las clases sociales, en particular entre el Estado y la clase dominante (Poulantzas, 1990, citado por Boneti, 2017), ya que sin ello no es posible construir un análisis de la complejidad que involucra la elaboración y operación de la política pública en materia de secuestro. De ahí se desprende el esquema de análisis que guió el último apartado de esta primera parte, donde básicamente se analizaron las peticiones y exigencias de los agentes determinantes que tuvieron origen en la sociedad civil, para guiar la política pública en materia de secuestro y el triunfo que se tuvo al, además de ser escuchadas aquellas exigencias, firmar el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* que trajo consigo un trascendente cambio en cuanto a la sanción y atención del secuestro, por ello, es de vital importancia analizar también dicho acuerdo en torno al delito en materia de secuestro.

## Capítulo I. Política pública

### *Noción de la política pública.*

El gobierno dirige la sociedad a través de varios actos de autoridad que usualmente toman la forma de acciones coactivas, legales, políticas, financieras y administrativas y que son diferentes en sus asuntos, sus fines, instrumentos, destinatarios, duraciones y alcances. Dichas acciones forman parte de un proceso a través del cual los gobiernos formulan y deciden sus políticas económicas y sociales. Un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública del gobierno son las llamadas políticas públicas,<sup>1</sup> cuyo análisis, en este sentido, es aquel que estudia el proceso de decisión de las políticas (bajo cuáles supuestos, consideraciones, procedimientos o interacciones entre actores se forman las decisiones), es decir, explica la manera en que los gobiernos seleccionan o definen los problemas públicos y aclaran cuáles son los criterios que siguen al decidir las acciones que consideran apropiadas para resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados (Aguilar, 2012).

Las características fundamentales de las políticas públicas son: a) su orientación e idoneidad para el cumplimiento cabal de intereses o beneficio público (constitucional o legalmente prescrito); b) en ocasiones entrañan la participación ciudadana en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; c) son resultado de decisión legítima y con respeto a la legitimidad; d) en ocasiones, la implementación y evaluación de la política pública se da en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. Pero lo distintivo de las políticas públicas es d) el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo bajo el cual el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas políticos (Aguilar, 2012, pp. 17 y ss).

---

<sup>1</sup> “Por política pública se entiende: 1] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo o espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para alcanzar el objeto o resolver el problema. 2] un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y diversos sectores de la ciudadanía. 3] Un conjunto de acciones que han sido decididas por las autoridades legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas. 4] Un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o en asociación con actores sociales (económicos, civiles). 5] Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad”. (Aguilar, 2012, p. 29).

La política pública, de esta forma, es la clase de acción directiva de gobierno más extendida, ya que cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado, y es *la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar*, además de que recoge las demandas de los sectores civiles y políticos, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles, aprovecha la información y el conocimiento que existen en una sociedad para seleccionar las acciones y las formas de organización capaces de producir los objetivos decididos, e incluye el cálculo de los recursos públicos que las acciones necesitan para operar y alcanzar los resultados esperados. En este sentido, entendemos a la política pública como un plan determinado de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social.<sup>2</sup> Así entendida, la política pública es un proceso integrado por varias *acciones intelectuales* (de información, análisis, cálculo, crítica...) y *acciones políticas* (de movilización, discusión, percusión, negociación, acuerdo...), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisiones del gobierno y posteriormente la llevan a cabo. Es, entonces, *un proceso más que un acto de decisión* políticos (Aguilar, 2012).

En tanto proceso de decisión, la política pública es producto de la interacción gobierno-sociedad; un producto compartido entre el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia, siendo entonces el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de relaciones de poder, constituidas por grupos económicos, políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil. Tales relaciones determinan el rumbo de las acciones de intervención administrativa del Estado, en tal caso el Estado se ostenta, frente a las políticas públicas, como un funcionario de organización y de institucionalización de decisiones originadas de la interacción pública (Boneti, 2017, pp. 13-14).

Usualmente la política pública es concebida y diseñada como *proceso de solución de problemas públicos*, en consecuencia, las políticas son entendidas como *soluciones y respuestas*. Sin embargo, en la medida que, como decíamos, es un proceso esencialmente bidimensional, la política pública puede ser todo un proceso de retroalimentación del

---

<sup>2</sup> “Una situación social es calificada como problema cuando debido a sus propiedades actuales y a sus efectos en la vida de las personas es considerada opuesta, contradictoria o alejada a la situación esperada, por lo que se le descalifica y se le exige que sea removida, disuelta, delimitada, corregida, mejorada [...] la referencia a una situación social empírica nos remite sin duda a un sistema de valores políticos y sociales (relacionados con dignidad humana, la libertad, la justicia, el bienestar y la seguridad, por ejemplo) y es lo que hace que la situación sea juzgada negativamente como un problema a resolver”. (Aguilar, 2012, p. 33).

gobierno si es inteligente y sensible a la sociedad (Aguilar, 2012, pp. 28 y ss).

De acuerdo con lo anterior, la política pública como objeto de conocimiento o de estudio nos remite a un tipo de análisis que se despliega en varias direcciones, y que tiene que ver con la identificación de las condiciones que hacen posible que las decisiones del gobierno sean eficaces.

### *Ciclo de la política pública*

Para ser entendida, la política pública se analiza como un proceso de solución de problemas públicos que se desenvuelve por etapas, fue necesario buscar cuáles eran las operaciones que integran el proceso, es decir, los eslabones de la cadena decisoria. No obstante los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, estudiosos del desarrollo de la política coinciden en señalar que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática, para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido (Aguilar, 1993, pp. 15 y ss).

En este contexto, las operaciones intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran la política pública son: 1) La formación de la agenda. 2) La definición del problema. 3) El diseño o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema. 4) La decisión o la selección entre opciones. 5) La comunicación de la política. 6) La implementación de la política. 7) La evaluación de la política (Aguilar, 2012, p. 34). Este modelo, según Parsons, tiene como objetivo ordenar la realidad para que esta pueda ser interpretada, y en esta función el modelo simplifica la política pública de una manera que resulta práctica para su estudio (Parsons, 2007 citado por Torres y Santander, 2008, p. 68). Dicho proceso está constituido por un conjunto de actividades anteriores y posteriores a su decisión que son fundamentales para que la política tome forma y se ejecute. Cada una de las actividades aporta un elemento que la política requiere para poderse establecer como una respuesta aceptada y eficaz en la solución del problema público.

La primera actividad del proceso es la llamada formación de la agenda,<sup>3</sup> la cual se refiere a un proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y ser objeto de una política pública<sup>4</sup> (Aguilar, 2012, p. 46), sin embargo, no todos los problemas logran formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno, pues según Cobb y Eder, para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia, o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción, y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (Cobb y Elder, 1983, p. 115).

Por tanto, el análisis de este proceso nos brinda un amplio panorama acerca de lo que hace que ciertos problemas o cuestiones sociales llamen la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb, 1993), además de que ayuda a explicar la lógica y dinámica de la atención y el desinterés, para abonar a la selección y eliminación de dichos problemas sociales.

Aguilar refiere que su análisis consiste en indagar qué ciudadanos, grupos sociales y políticos consideraron que ciertos hechos sociales eran un problema de interés público, que se colocaron en la agenda de gobierno<sup>5</sup> como tema de alta prioridad y dieron origen a la necesidad de formular una política pública de respuesta y movilizar los recursos del Estado<sup>6</sup> (2012, pp. 46 y ss): por otro lado, Roth reconoce que además se indaga por las condiciones dinámicas y los procesos sociales y políticos que implican la construcción del problema y su inscripción en la agenda de gobierno (Roth, 2002, p. 76).

---

<sup>3</sup> Según Coob Ross “se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” (Ross, 1976, p. 126, citado por Aguilar 1993, p. 30).

<sup>4</sup> Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Algunos problemas caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen solo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales (Aguilar, 1993, p. 23).

<sup>5</sup> “Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública” (Aguilar, 1993, p. 30).

<sup>6</sup> Particularmente se averigua cuáles fueron los actores sociales que plantearon el problema, cuál fue la información y qué evidencia o argumentos se emplearon, así como los otros actores sociales que se opusieron a que determinados hechos sociales fueran considerados problemas públicos, qué argumentos presentaron para oponerse, corregir o matizar las posiciones de los activistas e impedir que el planteamiento del problema llamado público se extendiera por toda la sociedad (Aguilar, 2012, pp. 46 y ss).

Asimismo, se averigua cuáles fueron los actores o grupos sociales que se opusieron a que determinado hecho social fuera considerado como problema público, cuya posición sobre el tema fuera excluido. Según Aguilar (1993) de esta forma es cómo la formación de la agenda de gobierno deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen en efecto la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. En suma, revela cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. “Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno”. (Aguilar, 1993, p. 44).

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a la ciudadanía, y para que se coloque en la agenda formal, dicha cuestión social debe de haber logrado difundirse tanto de la comunidad política y civil, como de organizaciones y el público en general, y entre más amplio sean los ciudadanos a los que logren expandirse, mayor será la probabilidad de que presione positivamente al gobierno y pueda exigir se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla. En suma, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias, entre otras variables-), y si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), también, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción) (Aguilar, 1993, p. 40).

Derivado de lo anterior, podemos inferir que para que un asunto, problema o cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gente, problemas, tanto como de soluciones y oportunidades de elección, que se encuentren al alcance de las organizaciones políticas y gubernamentales, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto.

La segunda actividad se relaciona con *la definición del problema público*,<sup>7</sup> se pasa entonces a la siguiente etapa una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y aceptado en la agenda de gobierno.<sup>8</sup> Los asuntos públicos no son sencillos ni fácilmente solucionables, además, la manera cómo se ha definido condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, así como las opciones de acción.

En los Estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Esto es, que dichos problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones, se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. Les es propio, entonces, una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas en sí, objetivamente, son construcciones sociales, políticas, de la realidad<sup>9</sup> (Aguilar, 1993, p. 51 y ss).

El conflicto en la definición de los problemas públicos es entonces doble:

Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno (Aguilar, 1993, p. 57).

---

<sup>7</sup> Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984, p. 108, citado por Aguilar, 1993, p. 52).

<sup>8</sup> Entre los que se encuentran los problemas económicos, políticos y sociales, por citar algunos ejemplos: el incremento de violencia y criminalidad, la corrupción, desempleo, pobreza, migración, la fuga de capitales, la impunidad, la improductividad del sector manufacturero o la destrucción ambiental, entre otros más. Para Aguilar, esto llevó a que difundieron los promotores de la política, que hizo suya el gobierno o que aceptaron los sectores sociales interesados en que se pusiera en marcha una política pública para atender los problemas de su preocupación (2012, p. 47).

<sup>9</sup> Hay sobrada evidencia de cómo las mismas situaciones de la comunidad política (robos y asaltos, drogadicción, contaminación, educación y salud pública...) son calificadas y clasificadas de diversa manera por los distintos grupos con diversos intereses y poderes. Para algunos es problema, para otros no; para uno es problema por ciertos aspectos y efectos, mientras para otros no, para unos el problema es de altísima prioridad, para otros es asunto de rutina.

Bajo tal contexto, los gobernantes en turno deben construir definiciones de los problemas públicos que sean aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables,<sup>10</sup> lo cual es un trabajo por demás difícil debido a que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados, ya que como refiere Aguilar “para algunos es problema, para otros no; para uno es problema por ciertos aspectos y efectos, para otros el problema consiste en otros aspectos y efectos, para unos el problema es de altísima prioridad, para otros es asunto de rutina” (Aguilar, 2012, p. 57).

Desde esta misma lógica entendemos que los problemas se plantean y se estructuran, de manera que tengan una respuesta y sean solubles. Como refiere Aguilar (1993, p. 60) “la solución forma parte de la misma definición del problema”.<sup>11</sup> El análisis de la política pública consiste en valorar la correlación de la definición y la explicación del problema, que condicionará el diseño y la decisión de la política, para ello, recurrirá a la información confiable disponible (Aguilar, 1993, p. 47 y ss).

En suma, se tiende a definir el problema en términos accesibles a los modelos, teorías y tecnologías que dominan las organizaciones gubernamentales y que han demostrado ser eficaces en otras circunstancias. Se seleccionan entonces los factores causales que supuestamente removerán o alterarán los componentes indeseados de los hechos-problema (Aguilar, 1993, p. 51 y ss).

Las siguientes actividades se relacionan con *el diseño de la política*, es decir, la construcción de las opciones de acción para atacar el problema público y con *la selección de la opción* que se considera la apropiada. El diseño de la política consiste en la selección y especificación de la alternativa que es considerada más eficaz e idónea para la resolución de dicho problema al que se enfrenta, el cual se expresa en la formulación de planes de gestión, programas, proyectos y acciones. En este contexto, según Aguilar (2012, p. 48 y ss.), la tarea de la actividad consiste en identificar cuál fue el criterio dominante en la deliberación y decisión o el que jerarquizó la importancia de

---

<sup>10</sup> En efecto, el planteamiento de muchos problemas públicos no indica cuál es su criterio de solución y cuáles sus operaciones de solución, cuál es su ámbito y alcance, cuáles sus diferentes estados de solución.

<sup>11</sup> Por consiguiente, definir un problema significa “crear el problema”, en línea con la tesis organizacional conocida de “soluciones en busca de problemas”. Crear un problema consiste en “encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo” (Aguilar, 1993, p. 60).

los demás criterios. Asegurado el criterio de la legitimidad de todas las políticas, la averiguación de cuál fue el criterio determinante y cuál la jerarquización de los criterios de la decisión es crucial para entender por qué se eligió una política pública con una configuración específica, con ciertos objetivos e instrumentos, y se dejaron de lado otras políticas posibles, aceptables y ejecutables.

En resumen, al momento de diseñar la política pública habrá que considerar y programar con mucho cuidado su proceso de implementación, conocer la forma de organización, dirección y operación de las unidades administrativas y sociales que se harán cargo de la efectuación de la política, la historia de su desempeño anterior, las capacidades de su personal y su grado de compromiso con el problema que la política aborda, además de la idoneidad del equipo y la disponibilidad de recursos (Aguilar, 2012, p. 48 y ss).

La quinta actividad es *la comunicación de la política*, la cual se encarga de trazar las acciones de comunicación que el gobierno en turno debe considerar y tomar en cuenta para poder informar, exponer, justificar la política decidida y para llegar a los públicos interesados en el asunto y al público en general. Estas decisiones sobre los medios de comunicación y las tecnologías de información que se utilizarán para notificar dicha política deben enlazarse con acciones que preservan los valores políticos democráticos de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y contraloría social (Aguilar, 2012, p. 49).

La sexta etapa es *la implementación de la política*, en este proceso resurgen las realidades políticas y administrativas que no se tomaron en consideración al momento de formular y decidir la política, por ello, para Torres y Santander (2008, p. 117) es una actividad crucial porque incluye momentos claves para la determinación del éxito o fracaso de la política pública Según Aguilar:

el análisis en esta fase se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, que consiste en valorar, analizar y conocer la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una división apropiada del trabajo, es decir, si se cuenta con el equipo adecuado, con el personal competente

y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado.

Además de este estudio hay que prestar atención a los componentes políticos de la implementación, pues es justamente el momento en el que reaparecen los grupos de interés, los partidos políticos, los gobiernos locales, los organismos internacionales, las organizaciones de los potencialmente beneficiarios de las políticas, cada uno de ellos con sus intereses y urgencias, visiones de problemas, expectativas acerca de la acción de gobierno, que impacta en el desarrollo de la política, impulsándola, descarrilándola hasta el punto de hacerla improcedente (Aguilar, 2012, p. 50).

Por su carácter político, muchos autores han observado el proceso de implementación como un juego en el que grupos e individuos tienen como objetivo fundamental maximizar su poder e influencia. De modo que según Torres y Santander la implementación se puede ver como un proceso político que involucra diferentes acciones para mantener el poder (2008, p. 118).

Por último, la etapa de la *evaluación de la política* cierra y abre un ciclo o espiral de la política, es decir, los resultados de la evaluación nos muestran una representación de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre los que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política, con lo cual se reforma e inicia un nuevo ciclo donde dicho ejercicio incluye numerosas decisiones<sup>12</sup> (Aguilar, 2012, p. 34 y ss). Por otro lado, esta fase, además, refleja aspectos clave de las políticas como intermediarias de la relación entre el Estado y los ciudadanos, esto es, refleja el cumplimiento y garantía de derechos por parte del Estado hacia los actores sociales (Torres y Santander, 2008, p. 139).

---

<sup>12</sup> En primer lugar, debe decidirse a cuál valor público (legalidad, integridad, carácter público, transparencia, eficiencia, económica, eficacia social) se evaluará la política, para saber hasta qué grado respetó y realizó el valor preferido. Una vez decidido el valor de referencia, hay que darle forma operativa, es decir, hay que establecer los estándares o normas de operación que deberán cumplirse y los indicadores empíricos que permiten observar y medir si la acción llevada a cabo cumple con el estándar y hasta qué grado. Una vez definido el marco de referencia de evaluación, hay que decidir cuáles serán las materias en la que se enfocará la evaluación de la política, las cuales suelen ser las conductas de los directivos y del personal, el desempeño del personal o de unidades administrativas específicas la calidad de sus productos, su impacto o resultado social o de los beneficios de las políticas y otros (Aguilar, 2012, p. 34 y ss).

Por lo tanto, la evaluación desempeña un papel muy importante como fuente de conocimiento técnico, porque al mostrar los resultados o efectos de la política y señalar las realidades que pueden ser consideradas como sus causas, ayuda a entender mejor las relaciones causales apropiadas entre las acciones y los objetivos deseados, las cuales mejorarán el diseño y la ejecución de la política pública (Aguilar, 2012, p. 34 y ss). De esta manera, el concepto de la evaluación se ha ampliado, al buscar entender y medir los efectos de una política, teniendo en cuenta la medida en la cual los efectos observados son consecuencia de la política y no de otros factores o causas externas a la misma (Torres y Santander, 2008, p. 140).

### *Opinión pública y percepción social*

Las opiniones y la percepción social, como dice José María Rubio, no surgen de la nada, sino que son el resultado de uno o varios procesos de formación (Rubio, 2009). En este sentido, podríamos decir que se trata de un proceso social en el que intervienen múltiples factores.

Para estudiar este proceso de formación, Rubio recuerda cómo Walter Lippmann planteó, en su obra *Opinión pública*, que uno de los elementos más importantes de esos procesos tiene que ver con los medios de comunicación, en tanto han llegado a ser los que proveen la mayoría de las imágenes y de las ficciones de nuestros “mapas cognitivos” y con las que se llega a formar la opinión pública. Convertidos en poderosas instituciones sociales y socializadoras, los *media*, no solo crean y transmiten estereotipos, sino también las representaciones, la información, los esquemas y las imágenes que conforman las corrientes de opinión (Rubio, 2009). En este sentido, dice Lippmann:

El mundo que debemos afrontar políticamente queda fuera de nuestro alcance, visión y comprensión. Por tanto, nos vemos en la necesidad de investigarlo, narrarlo e imaginarlo. [...] Estamos aprendiendo a ver mentalmente porciones muy vastas del mundo que nunca podremos llegar a observar, tocar, oler, escuchar ni recordar. De forma gradual estamos construyendo imágenes mentales fiables del mundo que queda fuera de nuestro alcance. En general denominamos asuntos públicos a los aspectos del mundo exterior que están relacionados con comportamientos

desarrollados por terceros y que en alguna medida interfieren con el nuestro, dependen de nosotros o nos interesan. Las imágenes mentales creadas por ellos, las imágenes de ellos mismos, de otros individuos, de sus necesidades, propósitos y relaciones constituyen sus opiniones públicas. Las imágenes que provocan reacciones por parte de grupos de personas, o de individuos que actúan en nombre de grupos, constituyen la *Opinión Pública* con mayúsculas (Lippmann, citado por Rubio, 2009).

Para Sartori, por otra parte, existen tres modalidades en los procesos de formación de la opinión pública: A. Un modelo de descenso en cascada desde las élites hacia abajo. B. Un modelo de agitación desde la base hacia arriba y, C. El modelo de identificación con grupos de referencia (Sartori, citado por Rubio, 2009).

En el primer modelo se estima que las opiniones formadas por las élites económicas y sociales descienden hacia el resto del cuerpo social, pero pasando por una serie de cascadas o niveles que tienen que ver con las élites políticas y del gobierno, y con los medios de comunicación, hasta llegar a los líderes de opinión a nivel local y los públicos masivos (Rubio, 2009). Hay que destacar aquí con Rubio que ninguno de estos niveles tiene un carácter monolítico; en cada depósito las opiniones y los intereses son discordantes y los canales de comunicación múltiples y polifónicos. En todos los niveles encontramos, pues, un conflicto de opiniones y de interpretaciones, a la vez que una continua presencia de *retracciones o feedbacks*, lo que implica que la dirección de la información no es unidireccional de arriba-abajo, sino que “existen complejos procesos de re-equilibrio y neutralización recíproca” (Rubio, 2009):

Cuando afirmamos que en las democracias el público se forma una opinión propia de la cosa pública, no afirmamos que el público lo haga todo por sí mismo y solo. Sabemos muy bien que existen 'influyentes' e 'influenciados', que los procesos de opinión van desde los primeros a los segundos, y que en el origen de las opiniones difusas están siempre pequeños núcleos de difusores. [...] Todo depósito no sólo desarrolla un ciclo completo, sino que en el seno de todo depósito los procesos de interacción son horizontales: influyentes contra influyentes, emisores contra emisores, recursos contra recursos (Sartori, citado en Rubio, 2009).

Al modelo en cascada se le contrapone el modelo llamado del *bubble-up*, que Sartori describe “como un 'rebullir' del cuerpo social que sale hacia lo alto” (Sartori, citado en

Rubio, 2009). Si el anterior modelo sirve para explicar la formación de opinión cuando se trata de problemas que no atañen directamente a la gente, no sirve, sin embargo, cuando los problemas tocan de cerca o preocupan directamente al pueblo. En este segundo modelo, la opinión pública emerge como “chorro y borbollones”, dice Rubio, y se impone en una dirección que va de abajo (pueblo) hacia arriba (élites), cuando la información tiene que ver con asuntos que impactan directamente a la gente:

De vez en cuando el público se plantea y reacciona de manera inesperada, imprevista y no deseada por parte de los que se encuentran en las cuencas superiores. Por tanto, se producen “mareas de opinión” que de verdad consiguen remontar el curso de las aguas. Tan sólo dejando aclarada y bien aclarada esta cuestión se puede estar de acuerdo con la tesis de que los procesos normales, o más frecuentes, de génesis de opinión pública son en escala (Sartori, citado en Rubio, 2009).

Finalmente está el tercer modelo, según el cual las opiniones de los individuos derivan de la identificación con grupos e instituciones de referencia como la familia, los grupos de amigos, el grupo de trabajo, el partido político, las religiones, la clase social de pertenencia, etc. “El yo es un yo de grupo que se integra *en* los grupos y *con* los grupos, que constituyen su punto de referencia”, dice Rubio (2009).

## Capítulo II. Antecedentes que orientaron el diseño de la política pública del delito de secuestro

### *Secuestros, movimientos sociales y sociedad civil*

Como bien plantea Blumberg, Betancourt, Llorens, y Moreno (2008), México, al igual que otros países latinos, vivió su época de secuestros políticos en la década de los 70 a manos de agrupaciones como el *Frente Urbano Zapatista*, *Comando 2 de octubre* o la *Liga 23 de septiembre*.

Julio Hirsfield Armada, el cónsul estadounidense en Jalisco, Terrence Leonhardy, Brianda Domecq, el cónsul británico Anthony Dunzain Williams o la hermana del expresidente López Portillo fueron algunas de las víctimas de aquella época. Dos décadas después todavía hubo algunos políticos que se convierten en rehenes, como Absalón Castellanos, exgobernador de Chiapas, que en 1994 fue retenido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) del subcomandante Marcos, y finalmente liberado (Blumberg, Betancourt, Llorens, y Moreno, 2008, p. 269).

El secuestro en esas décadas estaba cargado de cuestiones políticas, es decir, se perpetuaban secuestros con un propósito exclusivo y con demandas específicas, ya sea para darle publicidad a una acción de carácter político, para exigir la acción u omisión con respecto a políticas o acciones de un gobierno; igualmente, demandas de la abolición de una medida de carácter gubernamental (Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008). Para ello, se privaba de la libertad a familiares de los líderes políticos o a los mismos líderes, presionándolos y exigiéndoles acceder a sus demandas.

Pero en la década de los 90 el *móvil*, así como el *modus operandi* del secuestro cambiaron rotundamente, ya que los secuestros se empezaron a dar con el fin de obtener un rescate económico, por medio de la violencia ejercida a las víctimas y la presión psicológica hacia los familiares. Se comenzó a visibilizar de manera clara que los secuestros iban dirigidos a clases sociales económicamente privilegiadas, entre los que se encontraban empresarios, artistas y políticos, entre otros. Con el paso del tiempo y hasta la actualidad, las víctimas de los secuestradores han variado tanto que, en el presente contexto

social y económico, puede ser víctima de un secuestro un empresario o una ama de casa, un político, un estudiante, un migrante, o un bebé.

Pero para esta investigación solo se expondrán y analizarán aquellos secuestros cometidos hacia personas de clases económicamente dominantes, aquellos que lograron tener un gran impacto en los medios de comunicación y en la sociedad, ya que estos fueron los que influenciaron y guiaron el rumbo de la política pública orientada al fenómeno delictivo en materia de secuestro.

Ahora bien, en la década de los noventa se dieron dos de los secuestros más conocidos a nivel nacional, ya que se privó de la libertad a personas que pertenecían a una clase económicamente dominante, tal fue el caso que aquellas noticias no solo fueron unas de las más difundidas por los medios de comunicación a nivel nacional, sino que además provocaron las primeras marchas multitudinarias derivadas de la sensibilidad de dicho flagelo.

La primera víctima de esta década fue el entonces presidente del Consejo de Administración del Grupo Financiero Banamex, Alfredo Harp Helú, quien, al dirigirse hacia sus oficinas ubicadas en el centro de la Ciudad de México, la mañana del 14 de marzo de 1994 su vehículo fue interceptado por tres sujetos que lo obligaron a bajar para así llevárselo consigo. Esta noticia fue difundida un día después y circuló en todos los medios de comunicación nacionales y no solo causó impacto en la vida social, también afectó a la Bolsa Mexicana de Valores que tuvo una caída de 2.79% debido a la incertidumbre de los mercados mexicanos. Harp escribió una carta a petición de sus captores pidiendo que no llamaran a la policía, que estaba bien, y seguiría mandando mensajes donde explicaría las exigencias para que lo dejaran en libertad.

La negociación de los familiares y el Consejo de Administración de Banamex-Accival con los secuestradores fue por de más extensa y exhaustiva, puesto que solo fue liberado tras el pago millonario que exigieron sus captores, esto es, la suma de 32 millones de dólares, y tras 106 días en cautiverio finalmente fue liberado.

Entre otros ejemplos de secuestros muy sonados por los medios de comunicación y con impacto social, podemos mencionar el rapto de Ángel Lozada Moreno; los de Bosco y Antonio Gutiérrez Cortina, (con varios puntos sin esclarecer); o el de Mamoru Konno, ejecutivo japonés de la empresa Sanyo, raptado en Tijuana en 1996, por quien pidieron 2

millones de dólares y fuera liberado nueve días después (Blumberg, Betancourt, Llorens, y Moreno, 2008, pp. 259-281).

La noticia del secuestro de Raúl,<sup>13</sup> hijo de Josefina Ricaño de Nava y de Raúl Nava Navarro,<sup>14</sup> empresario distinguido entre el gremio, no solo fue una de las más difundidas por los medios de comunicación a nivel nacional y entre las clases económicamente dominantes, sino que además movilizó a grandes masas. Raúl Nava fue secuestrado en 1997 por una banda de secuestradores encabezada por el “mochaorejas,” que contaba con un sofisticado y complejo *modus operandi*. A pesar de que la familia tenía poder político para hacerse escuchar y movilizar a los altos mandos, lo que se evidenció al recibir apoyo y atención directa de Luis Téllez, jefe de la oficina del entonces presidente Ernesto Zedillo, las autoridades no contaban con las herramientas necesarias, con la tecnología, conocimiento ni experiencia para contribuir con la resolución a favor de dicho secuestro, lo que se vio reflejado en la investigación de este hecho, puesto que Raúl no fue rescatado con vida y esto dio como resultado un rotundo fracaso<sup>15</sup> (Méndez, 2014).

Posteriormente, y tras el secuestro y asesinato de Raúl, su madre Josefina Ricaño Nava convocó a una marcha silenciosa y pacífica en contra de la inseguridad y violencia en México, la cual fue secundada por familiares, amigos y por el sector empresarial, y cuya difusión fue a través de carteles, volantes, además de solicitar a los medios de comunicación la difusión, entre ellos medios radiofónicos, prensa y entrevistas, extendiendo así la convocatoria de tal marcha, dotándola de notoriedad social, ante otros sucesos ocurridos. Así, el 29 de noviembre de 1997 se dio la primera marcha multitudinaria, a la cual asistieron más de 120 mil personas vestidas de blanco, manifestándose en la Ciudad de México. Derivado de este acontecimiento, en marzo de

---

<sup>13</sup> Raúl Nava Ricaño fue secuestrado y asesinado entre mayo y junio de 1997 por parte de Daniel Arizmendi “el mochaorejas”, quien meses después en octubre del mismo año fue detenido, procesado y condenado a 398 años de prisión (Méndez, 2014).

<sup>14</sup> Raúl Nava Navarro, padre del secuestrado, es propietario de la empresa Navafruit, dedicada a la exportación de plátanos, además de poseer bodegas en la Central de Abastos, en el momento en que atravesaron por el secuestro y asesinato de su hijo este empresario formaba parte del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), el cual depende a su vez del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), (Méndez, 2014).

<sup>15</sup> Este caso fue considerado un fracaso por parte de las autoridades, pero a la vez un éxito en la resolución y conclusión obtenido sin la presión y apoyo de la familia del secuestrado. Fracaso en el contexto de que Raúl no fue rescatado con vida, puesto que fue asesinado y su familia dio con el cuerpo hasta octubre de 1997. Éxito en el sentido que este caso se resolvió en el ámbito penal y la familia de la víctima colaboraron con las autoridades, de tal manera que “el caso Arizmendi derivó en la investigación de una red de corrupción y protección a secuestradores desde el gobierno del estado de Morelos. Además, se vieron involucrados el procurador estatal Carlos Peredo Merlo; el jefe de la policía judicial Jesús Miyazawa, y el comandante del Grupo Antisecuestros de Morelos, Armando Martínez, capturado el 29 de enero de 1998” (Padgett, citado en Méndez, 2014.).

1998, Josefina Ricaño Nava funda la primera asociación civil contra la delincuencia llamada México Unido Contra la Delincuencia (México Unido Contra la Delincuencia, 2016).

En el siglo XXI también se dieron secuestros con alta notoriedad social y con impacto a nivel nacional, la motivación y el *modus operandi* no habían cambiado mucho, ya que se seguían secuestrando a personas pertenecientes a clases económicamente dominantes, pedían como rescate sumas millonarias y ejercían violencia física a las víctimas y violencia psicológica a los familiares. Una vez más, las noticias de estos secuestros no solo fueron difundidas por los medios de comunicación a nivel nacional, sino que además provocaron marchas y creaciones de nuevas asociaciones civiles, derivadas de la sensibilidad de dicho flagelo y para contribuir al acometimiento.

Tal fue el caso del empresario Pedro Galindo Rodríguez, esposo de la expresidenta de la organización civil *México Unido Contra la delincuencia* (MUCD), secuestrado la tarde del 20 de septiembre del 2001 al dirigirse a su oficina en una fábrica de galletas, empresa familiar ubicada en Tizayuca, Hidalgo. Al ser interceptado y privado de la libertad, los captores llamaron a sus familiares para exigir un pago económico a cambio de su liberación, por lo cual los padres de Pedro y la esposa optaron por contratar negociadores extranjeros y trasladarse a cierto domicilio para poder llevar a cabo la negociación, la cual se tornó complicada puesto que los familiares no podían cubrir todo el pago, ante ello, los delincuentes mutilaron a la víctima cortándole los dedos y enviándolos a sus familiares para ejercer presión psicológica.

Ante la situación, Luis Galindo, padre de la víctima, solicitó la ayuda del entonces procurador general de la república, José Luis Santiago Vasconcelos, quien a su vez lo canalizó con Genaro García Luna, director general de Planeación y Operación de la nueva Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Con este apoyo y los negociadores extranjeros, María Elena, esposa de Pedro, quien mantenía el contacto telefónico durante las negociaciones, había acordado con los secuestradores la fecha y proceso del pago, pero tras 29 días del cautiverio y tortura de Pedro, la AFI logró rescatarlo y capturó a los delincuentes (Carlos Benavides, 2001). A partir de ese suceso, María E. Morera de Galindo formaría parte de distintas organizaciones en contra de la violencia y el secuestro en México.

Tras el aumento del delito de secuestro en nuestro país, este comenzó a cobrar notoriedad internacionalmente, debido a que medios de comunicación de otros países cubrían el tema por medio de notas periodísticas en radio y televisión. Entre los que se

encuentra el diario español *La Vanguardia*, que, en junio del 2004, en una de sus notas, resaltó el hecho de que en México el delito de secuestro ya era una industria que dejaba frutos multimillonarios:

El diario español *La Vanguardia* resaltó los siguientes cinco secuestros —cuatro de ellos mortales— que en seis semanas padecieron empresarios españoles en México. José Manuel Mazón fallece en abril de un disparo cuando intentan secuestrarle. Ese mes también se llevan al empresario de transportes Rafael Ruiz Mijares, de 72 años, por quien sus captores piden más de cuatro millones de dólares: incluso le enviarán un dedo a su familia después de que éste fallezca. De nada servirán tampoco los 600.000 dólares pagados por la vida de los ingenieros Vicente y Sebastián Gutiérrez Moreno, secuestrados el 17 de mayo por un comando armado y asesinados después del cobro (Blumberg, Betancourt, Llorens, y Moreno, 2008, p. 270).

Posterior a esto, y en el mismo año 2004, se empieza a organizar una de las marchas más grandes de Latinoamérica contra la inseguridad, sustentada por varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas *México Unido Contra la Delincuencia, A. C.* (MUCD), por Fernando Schütte y Helguero, presidente en ese entonces del Consejo Ciudadano de la Secretaría de Seguridad Pública, el Movimiento Pro-Vecino y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). Marcha convocada para que asistieran todos los familiares y víctimas de cualquier delito y para todos los ciudadanos en general, con el fin de protestar contra la inseguridad y exigir a todas las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones, principalmente el de garantizar seguridad y combatir eficazmente la delincuencia. El 27 de junio de 2004 se llevó a cabo la “Gran Marcha Blanca”, donde las personas se movilizaron vestidos de blanco alrededor de la columna conocida como el Ángel de la Independencia de la Ciudad de México; se estimó la asistencia de más de medio millón de personas. Una de las mayores exigencias de esta marcha fue para exigir se atiende de inmediato el delito de secuestro y se le dé una pronta resolución, para que ningún mexicano vuelva a ser víctima de este flagelo<sup>16</sup> (Rincón, Dehesa, Aguilar y Granados, 2014).

---

<sup>16</sup> El entonces presidente de México en ese periodo, Vicente Fox, dijo que estaría atento a la marcha porque esta es la voz de la sociedad demandando seguridad, por ello, estará muy atento desde León, Guanajuato, lugar donde suele descansar los fines de semana, también manifiesta que se está trabajando en ello todos los días, es decir, se está atacando a fondo el problema del narcotráfico y por supuesto el secuestro también (Rincón, Dehesa, Aguilar y Granados, 2014).

El siguiente año de la “Gran Marcha Blanca”, y poco después de la suspensión de la segunda marcha, hubo un secuestro en particular que trastocó las fronteras mexicanas, pues el argentino Rubén Omar Romano, en esos tiempos director técnico del club de fútbol Cruz Azul de México, fue interceptado por un grupo armado cuando salía de las instalaciones del club al sur de la Ciudad de México. Los medios de comunicación manifestaron diferentes versiones, pero coincidieron en que Rubén Omar tuvo contacto con sus familiares, y los secuestradores pidieron cerca de 5 millones de dólares por su vida, por lo que la familia de la víctima contrató a negociadores profesionales, (Cedillo, Mojica y Contreras, 2005, p. 22). Pese a ello, la liberación del argentino Rubén derivó de un operativo de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en una casa de la avenida López Portillo de la colonia Agrarista, en Iztapalapa, al este de la capital, logrando atrapar en el operativo a siete personas, sin embargo, hubo dos prófugos.<sup>17</sup>

No podemos dejar de mencionar otro caso de alto impacto para la sociedad debido a su peculiar *modus operandi*, a la intervención de los medios de comunicación y al involucramiento de la iglesia católica, que jugó un papel importante en la resolución de este secuestro, dotándolo de gran notoriedad. Hablamos del año 2003 en que fue secuestrado el empresario michoacano José Mejía Aguilera y privado de la libertad 480 días, pues a pesar de que los secuestradores mantenían comunicación con los familiares de la víctima para acordar la liberación, esta no se podía concretar porque la policía se involucraba o los familiares no podían pagar la cantidad económica requerida. En el año 2004 un video fue difundido en los medios de comunicación por televisoras mexicana, en donde José Mejía, junto con uno de sus captores, anunciaban la fecha de su muerte si el pago del rescate no se concretaba, tras la retransmisión del video el obispo de Morelia, Alberto Suárez Inda, se encargó de la negociación con los secuestradores, lo que dio resultado, puesto que los secuestradores lo liberaron meses después en el 2005.

Ya sensible la sociedad en el tema del secuestro por factores como la notoriedad que los medios de comunicación les habían brindado<sup>18</sup>, la violencia con la que este delito

---

<sup>17</sup> Secuestro planeado desde la cárcel de Santa Martha Acatitla por José Luis Canchola Sánchez, preso desde enero de 2004 y líder de la banda “Los Canchola”.

<sup>18</sup> La mayoría de los medios de comunicación como televisoras, radiodifusoras y periódicos dieron lugar a notas sobre las marchas. Dieron notoriedad los spot televisivos, por citar algún ejemplo (Blumberg, Betancourt, Llorens, y Moreno, 2008, pp. 259-281), como aquel en que Pedro Galindo protagoniza un impactante spot televisivo de México Unido, donde muestra los cuatro dedos que le amputaron mientras dice: “cuando los secuestradores me cortaron el primer dedo, sentí mucho dolor. Cuando me cortaron el segundo, sentí miedo. Cuando me cortaron el tercero, me dio rabia. Y cuando me cortaron el cuarto me llené de fuerza para exigirle a las autoridades que no mientan, que trabajen y salven a nuestra ciudad del miedo. Y si les tiemblan las manos, ¡tengan, les presto las mías!”

se ejerce,<sup>19</sup> las exigencias de pagos millonarios para liberar a las víctimas y la violencia en general por la que la sociedad atravesaba, entre otros, en el mismo 2005 ocurrió otro secuestro de muy alto impacto y bastante mediático, pero no por la persona secuestrada que, a pesar de ser un empresario joven, no contaba con gran poder económico o poder político como los casos anteriores, más bien característica de la víctima de este flagelo fue su madre, quien hizo todo lo posible para regresar a su hijo con vida, o al menos dar con su paradero. Se trata, evidentemente, del caso del empresario Hugo Alberto Wallace Miranda, el cual de acuerdo al relato periodístico del 11 de julio del 2005 fue secuestrado en el estacionamiento de un cine al sur de la capital mexicana, pero pasó un mes hasta que los secuestradores se pusieron en contacto con su madre Isabel Miranda de Wallace, a través de una carta y una foto en donde le manifestaron las exigencias, así, y a través otras cartas, internet y notas en diarios, se empezaron a llevar a cabo las negociaciones, pero al ya no recibir respuesta por parte de los secuestradores ni avances en el caso por parte de las autoridades, Isabel Miranda comenzó a investigar por su propia cuenta.

Para poder desarrollar su investigación de manera minuciosa y organizada, Isabel utilizó disfraces, pelucas, nombres falsos, hablaba con todas las personas que creyó que la conducirán hasta su hijo, además, vigilaba domicilios por varios días y noches enteros, seguía sospechosos y conducía a la policía hasta ellos, además, buscó pistas llenando las calles del Distrito Federal de octavillas y vallas publicitarias.

De igual manera, y para encontrar testimonios que le llevaran a encontrar a su hijo, Isabel publicó la foto en periódicos y espacios publicitarios de uno de los sospechosos llamado Freyre, que había sido capturado (Blumberg, Betancourt, Llorens, y Moreno, 2008, p. 273). Con todo ello, tuvo como resultado algunas pistas dadas por llamadas anónimas que condujeron a dos hermanos sospechosos (Albert y Antonio Castillo Ruiz), después de vigilarlos y recabar la información necesaria, Isabel acude a la policía para que los detengan. Una vez que la policía detiene a ambos sospechosos ellos confirman haber participado junto con Freyre en el secuestro de Hugo Alberto Wallace Miranda y además confiesan que la víctima había muerto durante su cautiverio, y se deshicieron de su cuerpo

---

<sup>19</sup> Por citar algunos ejemplos de bandas que mutilaban a sus víctimas se encuentra la del “mochaorejas”, en donde este les cortaba una oreja y se las mandaba a sus familiares para presionar por el pago del rescate, o en el peor de los casos, mataba a sus víctimas si la negociación no era concluida y el pago realizado. Otras bandas de secuestradores les cortaban los dedos a sus víctimas y del mismo modo les eran enviados a sus familiares con mensajes para que estos accedieran a las exigencias.

al enterrarlo en un terreno baldío (véase Blumberg, Betancourt, Llorens, y Moreno, 2008, pp. 259-281).

A partir del secuestro y asesinato de su hijo, Isabel Miranda de Wallace fundó la Asociación *Alto al Secuestro*, que fue posicionándose en la sociedad hasta llegar a tener ahora un gran peso social y político en lo que concierne al delito de secuestro.

En medio de tal contexto, el secuestro se posicionó como uno de los temas centrales en la opinión social, varios sectores comenzaron a sentirse vulnerables ante tal ilícito, y se formaron asociaciones civiles con el único propósito de poner alto al delito de secuestro y exigir al gobierno su pronta movilización para atender dicha problemática. Ahora bien, hasta aquí podemos observar que la percepción social en torno a la vulnerabilidad e inseguridad frente al delito en materia de secuestro se agudizó no solo por la realidad en cuanto esta problemática, sino que influyeron diversos factores. En tal sentido, para analizar la realidad observada en torno al secuestro, se utilizará el primer modelo de Sartori, el modelo de descenso en cascada (Sartori, citado por Rubio, 2009).

Como ya referimos con anterioridad, la mayoría de las víctimas de este flagelo pertenecían a una élite socioeconómica alta, por eso, para la investigación y resolución de estos delitos intervinieron algunos de los burócratas y políticos de más alto rango, lo que trajo consigo una difusión de manera masiva de las noticias por diferentes medios de comunicación a nivel local, nacional e internacional. Tales acontecimientos llegaron a oídos de líderes de opinión y a los públicos masivos, gracias también a la organización de diversas marchas multitudinarias por la percepción de inseguridad y vulnerabilidad ante el secuestro, orquestadas por élites con poder político, económico y social. Este delito solo estaba afectando del 0.26 al 1.08 de la población por cada cien mil habitantes (Centro Nacional de información de 1997 al 2009).

Esto nos lleva a otro evento, inmersa ya la sociedad en una opinión muy aguda de violencia e inseguridad y en una percepción de vulnerabilidad ante el delito de secuestro. Se trató de otro secuestro con alto impacto social y político, que dictó el proceso de la política pública de este fenómeno delictivo. El 4 de junio de 2008, Fernando Martí, hijo de Alejandro Martí García, empresario con un gran poder económico y político, se dirigía a su escuela secundaria en un coche BMW que conducía su chofer, pero en un falso retén de agentes federales lo detuvieron y secuestraron. Posteriormente, los secuestradores se pusieron en contacto con la familia para exigirles tres millones de dólares a cambio de la

liberación, por lo cual Alejandro Martí decide contratar a una empresa privada para que los asesore en la negociación.

Pero a pesar de haber seguido las instrucciones del negociador privado, Ernesto Mendieta, haber cumplido con las exigencias de los secuestradores mediante el pago del rescate que ascendió a 6 millones de dólares y no denunciar ante la Procuraduría capitalina el secuestro del joven Fernando para que la policía no se involucrara (Lagunas y Cuenca 2008), los secuestradores no cumplen con el acuerdo y lo ejecutan, dejando a Fernando Martí en la cajuela de un auto en la colonia Villa Panamericana en la delegación Coyoacán, y tras varios días es localizado el 1 de agosto del mismo año (Cronología. El caso de Fernando Martí, 2013). Al sepelio y misa en memoria del joven Martí asistieron élites empresariales y políticas, entre los que se encontraban el entonces presidente Felipe Calderón y la primera dama Margarita Zavala, Roberto Madrazo, excandidato presidencial, el empresario Lino Korrodi, entre otros, asimismo, asistieron personajes del gremio del espectáculo y medios de comunicación.

Días después, el 12 de agosto de 2008, el empresario Alejandro Martí, emite su primera declaración sobre el secuestro y asesinato de su hijo, en donde refiere que no involucró a las autoridades debido a que su hijo fue secuestrado en un retén por presuntos agentes judiciales, lo que generó en su familia una profunda desconfianza por los cuerpos policíacos, convencido también de que las instituciones encargadas de brindarle seguridad a la sociedad no se encuentran preparados para enfrentar un secuestro,<sup>20</sup> por eso mismo defendió su decisión de no haber involucrado a la policía y contratar, en su lugar, a un negociador privado (Martínez, 2008). A su vez, se difundió una invitación a través de internet a unirse a una marcha el 17 de agosto del 2008 a las 8:00 pm, caminata que partiría del Auditorio Nacional al Ángel de la Independencia con veladoras en mano en memoria de Martí (Martínez, 2008), convocada por medio de una empresa de comunicación, donde Alejandro manifestó: “creo que es hora de unirse y no dejar este horroroso crimen como uno más, que no quede la muerte de Fernando como parte de una estadística y se convierta en un detonante de todo lo que como sociedad podemos lograr” (Convoca a caminata del silencio en memoria de Martí, 2008).

---

<sup>20</sup> Por esa razón, la familia llamó a la procuraduría “para que se abstuviera de acercarse al domicilio, ya que se había optado por atender el caso mediante una empresa privada”, refirió Martí en su declaración ministerial (Lagunas y Cuenca, 2008).

Por su parte, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) iniciaron la investigación del secuestro y asesinato de Fernando Martí Encontraron que Fernando fue secuestrado por una banda llamada “La flor”, por esa razón y para lograr el esclarecimiento de este hecho, así como con el fin de capturar a todos los implicados, Marcelo Ebrard,<sup>21</sup> entonces jefe de gobierno del D. F., manifestó su apoyo al procurador de justicia, Miguel Ángel Mancera, y a su equipo de trabajo. En este contexto, la procuraduría del Distrito Federal realizó diferentes operativos<sup>22</sup> e investigaciones que dieron como resultado la detención del líder de la banda apodado el “Apa”, a la encargada de logística, quien además trabajaba en la Policía Federal Preventiva,<sup>23</sup> Lorena González, y a todos los implicados en el secuestro y asesinato de Fernando Martí, para ello también se optó por buscar la colaboración de expertos estadounidenses entrenados por la Oficina Federal de Investigación (FBI), contratados por la PGJDF.

Derivado del secuestro y asesinato de su hijo, el empresario Alejandro Martí anunció formalmente la creación de la *Fundación Fernando Martí*, enfocada a apoyar todas aquellas acciones dirigidas al apoyo de personas afectadas y tendientes a combatir el secuestro (Martínez y Morales, 2008), para ello se sumó a esfuerzos de otras organizaciones ya existentes, como la Organización *México Unido Contra la Delincuencia*, la cual ya había exigido a las autoridades federales y locales ponerse de acuerdo para llevar a cabo acciones en contra del crimen organizado.<sup>24</sup>

Los casos de secuestros de las personas que citamos fungieron como un detonante al llamamiento de movimientos sociales, marchas multitudinarias y creaciones de organizaciones sociales, que trajeron consigo una clara exposición, visibilidad y una percepción del aumento de este flagelo, asimismo, creció la exigencia por parte de la

---

<sup>21</sup> Marcelo Ebrard garantizó que todos los integrantes de esta banda serían detenidos y consignados por el asesinato de Fernando Martí, y promoverá de inmediato el aseguramiento de los bienes de la banda criminal y de sus ganancias ilícitas.

<sup>22</sup> En un operativo donde participaron al menos 40 policías del Grupo Especial de Reacción e Intervención fue detenido el presunto líder Noé Cañas Obañes, dicho operativo se llevó a cabo en la colonia Pedregal de Santo Domingo, en Coyoacán, tras varios días de vigilancia a un domicilio a través de agentes encubiertos (Lagunas y Gómez, 2008).

<sup>23</sup> El 8 de septiembre, la procuraduría del Distrito Federal anunció la detención del expolicía Sergio Humberto Ortiz, alias “el Apa”, presunto jefe de la banda La flor. Ese mismo día, se arraigaron a cuatro presuntos implicados, entre ellos Lorena González, encargada de logística; Israel y Noé Cañas Jiménez, encargados de vigilar movimientos de la familia, y Marco Antonio Moreno Jiménez, presunto responsable de robo del vehículo (Martínez, 2008).

<sup>24</sup> Dicha organización tendrá como objetivo apoyar iniciativas “inteligentes” de las sociedades civiles, para presionar a las autoridades y terminar con la impunidad.

sociedad ante el gobierno por reclamar seguridad. Asimismo, otros de los factores que coadyuvaron a que la sociedad tuviera una percepción de inseguridad más elevada, fue la famosa guerra contra el narcotráfico declarada por el presidente en turno Felipe Calderón, la cual trajo consigo infinidad de muertes, agudizando aún más la percepción social en torno a eventos de violencia.<sup>25</sup>

Todos estos factores, y aun otros más, perfilaron un llamado a poner alto al crimen, a la violencia, la inseguridad, la impunidad y la corrupción que se han incrementado a lo largo de los años, así como a la falta de coordinación entre las autoridades, el deterioro institucional de los organismos encargados de la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia, que se tradujo en la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, propuesto por los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno que conforman el Estado Mexicano, además de los sectores privado y social.

***Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Análisis en torno al delito en materia de secuestro***

El año 2008 fue un año donde la sociedad tuvo una percepción muy aguda en el tema de secuestro e inseguridad, en el contexto del recién secuestro de Fernando Martí, y todavía en investigaciones para el esclarecimiento de este hecho, el 7 de agosto de ese año el presidente en turno Calderón (en clara referencia al secuestro de Martí), aseguró que urgía a que las autoridades hicieran su trabajo para combatir al crimen y frenar la impunidad con la que operan las bandas criminales, además, anunció el envío de una iniciativa al Congreso para instituir la cadena perpetua a secuestradores que hayan sido policías, a los que secuestren menores de edad, discapacitados, para quienes mutilen o maten a sus víctimas,<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> De acuerdo con Rubio (2009) los medios de comunicación juegan un papel mucho más determinante en la formación y moderación de la opinión pública en momentos de crisis. En este sentido, podemos suponer que, en una crisis de seguridad como en la que nos encontramos, el papel de los medios de comunicación es mucho más importante que en momentos de normalidad.

<sup>26</sup> El Ejecutivo recordó que en marzo del año pasado, Felipe Calderón mandó una iniciativa al Congreso en donde pedía, entre otras cosas, la cadena perpetua y la nula liberación anticipada, puesto que según él “la falta de sanción efectiva y oportunas, su rentabilidad, y los beneficios de liberación temprana que reciben quienes llegan a prisión y salen antes de cumplir su condena, son factores que incentivan la impunidad y la convierten en un problema muy complejo. Las redes criminales se tejen dentro y fuera de prisión, y continúan actuando pese a estar encarcelados” (Pide Calderón cadena perpetua para secuestradores, 2008).

solicitó también un acuerdo y una unión para el combate a la delincuencia entre la sociedad, las sociedades civiles y los diferentes órdenes de gobierno (Pide Calderón cadena perpetua para secuestradores, 2008).

Por su parte, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), tras una semana de que fuera encontrado el cadáver de Fernando Martí, se unió al descontento y a las exigencias de poner un alto a la inseguridad y el secuestro, al lanzar una campaña en la prensa<sup>27</sup> manifestando su molestia por la violencia en México<sup>28</sup> (secuestros, homicidios, asaltos y la guerra contra el narcotráfico) y con la exigencia de su pronta resolución, con frases como “Ya basta”, “Ni un secuestro más”, “Ni un muerto más” y “No más impunidad”.<sup>29</sup> De manera inmediata, la Procuraduría General de la Republica a través de un comunicado, lamentó el secuestro y asesinato de Fernando Martí, expresando que este hecho no solo afectó a todos, sino que además mermó la tranquilidad y seguridad de todos lastimándonos como sociedad, ya que las circunstancias que rodearon este hecho fueron graves y tristes, puesto que entre los miembros criminales que realizaron el secuestro estaban miembros activos de corporaciones policiales, lo que es lamentable, ofreció colaborar con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), la SIEDO y el apoyo incondicional por el gobierno federal con las investigaciones de este hecho (Falta de sanciones efectivas incentivan la impunidad, PGR, 2008).

En este mismo contexto, el 13 de agosto de 2008, en un encuentro con medios de comunicación, la asociación civil México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), encabezada por su presidenta en ese tiempo, María Elena Morena, exigió una reunión al presidente Calderón y al jefe de gobierno capitalino Marcelo Ebrard, dio un plazo no mayor a 30 días, debido a que era necesario escuchar a la sociedad y adoptar políticas prontas y eficientes para minimizar el secuestro en México; propusieron, además, cinco puntos para combatir el secuestro basados en la participación de la sociedad como vigilantes de las autoridades<sup>30</sup> (Morales y Martínez, 2008). A este encuentro asistió el empresario Fernando

---

<sup>27</sup> Según explicó a Efe una portavoz de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), el objetivo de esta campaña fue una reacción de los empresarios a los miles de secuestros y asesinatos registrados, que, a su juicio, van en aumento.

<sup>28</sup> La famosa guerra contra el narcotráfico del expresidente Calderón dejó miles y miles de muertos, solo en el 2007 se produjeron en el D.F. 1,593 homicidios y cerca de 90 mil asaltos relacionados con la guerra.

<sup>29</sup> Este mensaje fue lanzado y publicado en decenas de diarios de todo el país, haciendo eco en la sociedad por su descontento ante la violencia, así como las exigencias manifestadas.

<sup>30</sup> Entre ellos mencionó la creación de un “Observatorio Ciudadano del Secuestro; la definición de una estrategia nacional del combate de este delito; la expedición de una Ley General Antisecuestro; la construcción de un reclusorio de máxima seguridad especializado para secuestradores, y la reglamentación de usos de telefonía celular en ese delito” (Morales y Martínez, 2008).

Martí, donde refirió que el secuestro y muerte de su hijo era una tragedia para él y para su familia, y quería evitar que ningún mexicano viviera en carne propia lo que ellos han pasado y para darle sentido a su tragedia, habían decidido sumar fuerzas por su parte para coadyuvar a la sociedad civil en las presiones y exigencias hacia las autoridades (La impunidad en este país es total: Alejandro Martí, 2008).

Ante tales exigencias hechas por *México Unido Contra la Delincuencia* y respaldadas por Fernando Martí, el Presidente de la República no solo accedió sino que además estuvo de acuerdo con las exigencias hechas por parte de Martí y de MUCD (Jiménez y Cuenca, 2008); el entonces Presidente prometió también la organización de una “cumbre”, junto al jefe de gobierno del D.F., Marcelo Ebrard, los gobernadores de los estados y los representantes de la seguridad pública del país, entre otros, para abordar el tema del secuestro e inseguridad (Acepta Ebrard reunirse con Calderón, si van otros gobernadores, 2008). Pocos días antes de que se llevara a cabo la cumbre, por medio de cita privada llevada a cabo el 18 de agosto del mismo año 2008, se reunieron el presidente Calderón y Alejandro Martí (Calderón recibe a Alejandro Martí, 2008).

Días después, el 21 de agosto, se llevó a cabo la cumbre en el Palacio de la Nación, a la cual asistieron los máximos representantes de los poderes ejecutivos federales y estatales, del Congreso de la Unión, del poder judicial federal, de las asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación y organizaciones civiles, empresariales, sindicales y religiosas (Diario Oficial de la Federación, 2008). Las peticiones y exigencias más repetitivas fueron: el alto a la impunidad, la necesidad de promover la cultura de la legalidad, denuncias, participación ciudadana, entre otras. En esta reunión uno de los personajes que más figuró fue el empresario Alejandro Martí quien, al hacer uso del presidium, manifestó de manera clara y precisa que la ciudadanía se encuentra en un terrible descontento e insatisfacción hacia los encargados de proporcionar seguridad, “si no pueden, renuncien, los reto”, dijo<sup>31</sup> (Campos y D’ Artigues, 2008).

Desprendido de dicha cumbre, se estableció firmar el 21 de agosto de 2008 el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto del mismo año. Aquí cabe mencionar que algunos de los personajes que se mostraron más exigentes ante el gobierno para establecer y firmar dicho acuerdo, específicamente en lo tocante al secuestro, habían padecido ellos mismos,

---

<sup>31</sup> Frase por la cual fue aplaudido (de hecho esta reunión llevó un nombre extraoficial, Cumbre Martí, o La Cumbre de Fernando Martí).

familiares o amigos dicho flagelo. El empresario Alejandro Martí fue uno de los miembros del sector privado que exigieron dicho acuerdo, así como la presidenta del Consejo Nacional de México Unido Contra la Delincuencia, María Elena Morera de Galindo. Este hecho podría traducirse como un éxito para las organizaciones civiles y empresariales, ya que no solo les fueron escuchadas sus exigencias y peticiones, sino que el Gobierno Federal las atendió, traduciéndolas en la firma de un Acuerdo.

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad fue establecido y firmado por miembros del poder ejecutivo, por los gobiernos de los estados, integrantes del poder legislativo, del poder judicial, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, gobiernos municipales, medios de comunicación,<sup>32</sup> por organizaciones sociales, empresariales, sindicales y campesinas, por los líderes religiosos<sup>33</sup> y, por supuesto, por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa. A fin de que cada uno desarrollara, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, además de contar con objetivos comunes. Al firmar este acuerdo, se reconocía que la sociedad mexicana se encuentra profundamente agraviada por la impunidad y la corrupción, debido al deterioro institucional de los órganos encargados de la seguridad pública, la procuraduría e impartición de justicia, la falta de coordinación entre autoridades, además de estar atravesando por un contexto de inseguridad y violencia, provocado por la delincuencia y el combate al crimen organizado, lo cual se ha visto agravado porque, en muchos casos, la delincuencia organizada se ha penetrado en los órganos de seguridad, teniendo a los policías o altos mandos del gobierno como cómplices o ejecutores de los delitos. Por ello, no se presta como tarea fácil ni rápida una solución, debido a que es un fenómeno complejo, compuesto por un entramado de intereses y complicidades que trasciende fronteras.

---

<sup>32</sup> Por otro lado, hasta el 2008 sucedieron varios secuestros y desapariciones forzadas que afectaron a personas relacionadas directa o indirectamente a los medios de comunicación mexicanos, entre los que se encuentran: Aguilera Lucas, Leodegari, era director de la revista mensual *Mundo político*, fue secuestrado el 22 de mayo por cuatro hombres armados cuando salía de su casa, el cuerpo apareció calcinado tres meses después; Estrada Zamora, Mauricio, fotógrafo y reportero de la fuente policial del diario *La Opinión* de Apatzingán, Michoacán, fue secuestrado el 12 de febrero; García Apac, José Antonio (“El chino”), reportero del medio de comunicación *Ecos de la cuenca*, desapareció en Tepalcatepec, Michoacán, el 20 de noviembre; García Márquez, Alfredo, conductor del programa “Encuentro” del medio de comunicación XELD Hermosillo, desapareció el 29 de octubre, apareció muerto dos días después; Heredia Sánchez, Martín, reportero de sociales del medio de comunicación *El sol del centro*, desaparecido en la ciudad de Córdoba el 23 de noviembre; Jiménez Mota, Alfredo, periodista del medio de comunicación *El imparcial*, desapareció el 2 de abril, se comunicó que había sido torturado, asesinado e incinerado por el crimen organizado. Entre muchos más, así como otros tantos asesinados.

<sup>33</sup> Karina Reyes Larios, hija de Luis Reyes Larios, entonces rector de la Universidad del Golfo de México y sobrina del arzobispo de Jalapa, fue secuestrada el 12 de junio de 2008 y asesinada días después por sus plagiarios.

El Acuerdo planteó como uno de sus objetivos primordiales “poner alto al crimen y a la inseguridad que se ha incrementado a lo largo de los años y minan el desarrollo de las personas y el progreso de nuestra nación”.<sup>34</sup> Además de reconocer “la integralidad de la Estrategia Nacional en materia de seguridad pública” y, como ha sido planteada por la Conferencia Nacional de Gobernadores, “que contemple políticas integrales en materia de prevención del delito, procuración e impartición de justicia, readaptación social, participación ciudadana, inteligencia y análisis legislativo, control de confianza y de comunicación” para ello se debe partir de las ocho premisas que se contemplan<sup>35</sup> (Diario Oficial de la Federación, 2008, 2a).

Dicho Acuerdo manifestaba también la necesidad y urgencia de consolidar la seguridad pública como una política de Estado, en donde se convoque y vincule a autoridades (actuación conjunta que sume la correspondencia entre los tres órdenes de gobierno), sociedad civil (será la que supervise y vigile el cumplimiento de los compromisos establecidos), sociedad en general (que incluya su amplia participación y compromiso), en un frente común contra la violencia y la criminalidad. En él se establecen acciones y metas concretas, tiempos precisos de ejecución, así como responsables para cada uno de los compromisos.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> La sociedad exigía, y exige, con justicia, que sus autoridades asuman un claro compromiso para contar con instituciones de seguridad sólidas, eficaces y honestas, así como para replantear los mecanismos de coordinación interinstitucional para poner fin a la impunidad y a la corrupción y hacer frente de manera decidida al crimen en todas sus expresiones.

<sup>35</sup> 1. La política de seguridad es una política de Estado. 2. La coordinación, cooperación e intercambio de información entre los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, es condición indispensable para garantizar la seguridad pública. 3. Cada uno de los poderes y cada uno de los órdenes de gobierno debe ejecutar la parte que le corresponde, en el marco de sus atribuciones, para cumplir los compromisos asumidos de acuerdo con las metas y los tiempos convenidos. 4. El acuerdo debe sumar de manera fundamental a los ciudadanos, la sociedad civil y a sus organizaciones más representativas, incluyendo las sindicales, empresariales y religiosas. 5. De la misma manera el éxito del acuerdo requiere de la participación responsable de los medios de comunicación para que, en el marco de la libertad de expresión, se promueva la cultura de la legalidad, la denuncia y la participación ciudadana, la prevención de adicciones y la transparencia de las acciones de las autoridades. 6. Cada compromiso particular suscrito por los firmantes del acuerdo deberá hacerse del conocimiento de la sociedad e incluirá mecanismos transparentes de rendición de cuentas, con base en un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación. 7. Es necesaria la participación de una instancia ciudadana con amplio respaldo público y social, para que dé seguimiento y evalúe el cumplimiento de los acuerdos mediante indicadores de gestión. 8. El acuerdo debe tener una vigencia de largo alcance que trascienda la temporalidad del encargo de quienes lo suscriben. (Lunes 25 de agosto de 2008, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección).

<sup>36</sup> El Acuerdo está conformado por nueve artículos del segundo al décimo y con un total de LXXIV compromisos, de los cuales XXVIII son suscritos por el Gobierno Federal, VII por el poder legislativo federal, X por el Poder Judicial de la Federación, VII por los gobiernos de las entidades federativas, VIII por las asociaciones de alcaldes, IV por integrantes del sector productivo, II por parte de asociaciones religiosas, III por parte de las organizaciones de la sociedad civil y V por parte de los medios de comunicación (Diario Oficial de la Federación, 2008, a).

En lo tocante al delito en materia de secuestro se planteó la necesidad de contar con un marco normativo uniforme que permitiera combatirlo a nivel nacional, pues los acuerdos XXXI y XXXII establecían compromisos concretos del poder legislativo. El acuerdo XXXI establece “impulsar la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, y prever reglas para impedir la preliberación y otros beneficios en delitos como el secuestro y otros cometidos con violencia”, y para poder ejecutarlo con un tiempo del primer periodo ordinario del tercer año de la LX Legislatura Federal, el Congreso de la Unión se compromete a “legislar una reforma al marco jurídico vigente” (Diario Oficial de la Federación, 2008, a).

El acuerdo XXXII establece “impulsar una Ley General del Delito del Secuestro”, y para poder ejecutarlo con un tiempo del primer periodo ordinario del tercer año de la LX Legislatura Federal, el Congreso de la Unión se compromete a “presentar una iniciativa, dictaminar y votar una Ley General del Delito del Secuestro” (Diario Oficial de la Federación, 2008, a).

### ***Análisis de las etapas de la política pública orientada al fenómeno delictivo en materia de secuestro***

A partir de lo anterior, en este apartado se emprende el análisis de la dinámica operativa de la elaboración e implementación de la política pública orientada al fenómeno delictivo en materia de secuestro. En líneas previas se describió cómo el delito de secuestro fue posicionándose en la opinión y percepción pública a través de la masiva difusión de diversos medios de comunicación a nivel local, nacional y hasta internacional de noticias de algunos casos de este delito, casos en particular donde las víctimas provenían de clases socioeconómicas altas, además de las marchas multitudinarias orquestadas por los familiares de los afectados por este flagelo exigiendo su pronta y eficaz resolución, lo que derivó en que Fernando Martí y la asociación civil México Unido Contra la Delincuencia exigieran ante diversas entidades gubernamentales la pronta atención a sus peticiones para poner alto a tal delito. Es así como el secuestro fue calificado y aceptado como problema público, y pasó a formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno, esto es, tuvo acceso a la agenda del gobierno.

Una vez posicionado el delito de secuestro en la agenda de gobierno, los gobernantes en turno, diversas organizaciones civiles, sociales y empresariales, entre otros, plantearon que la gran problemática en torno al delito en materia de secuestro era la necesidad de contar con un marco normativo uniforme que permitiera combatirlo a nivel nacional, y precisamente los acuerdos XXXI y XXXII establecidos y firmados en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad buscaron construir soluciones, además de legales y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables.

Enseguida se elaboraron alternativas para la resolución de dicha problemática a la que se estaba enfrentando la sociedad, las cuales se expresaron en formulaciones de proyectos para decreto de expedición de leyes, que se comprenden, en su caso, de siete iniciativas<sup>37</sup> redactadas por algunos senadores de diversos partidos políticos.

A las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, fueron turnadas para su análisis y dictaminarían las siete iniciativas con proyecto de decreto para que se expida: la *Ley del Fondo Nacional para el combate contra el Secuestro*, la *Ley para Prevenir y Sancionar el Secuestro*,<sup>38</sup> la *Ley Antisecuestro*, *Ley General contra el Secuestro*, la *Ley General en materia de Secuestro*, la *Ley General de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro*, y *Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro*.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Las siete iniciativas se pueden observar en la parte de anexos, apartado Iniciativas, para expedir la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro.

<sup>38</sup> Que expida la Ley para Prevenir y Sancionar el Secuestro y la Ley Reglamentaria del artículo 22 constitucional en materia de extinción de dominio y por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de Amparo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en materia de secuestro (Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa, 2008).

<sup>39</sup> Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Tras recibir la última iniciativa<sup>40</sup> presentada a cargo del Ejecutivo Federal, la Mesa Directiva<sup>41</sup> acordó se turnara a las Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública, con opinión de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Gobernación, las cuales para su análisis y discusión, dictaminarían en consideración las restantes iniciativas antes expuestas y mencionadas referentes al tema del secuestro que legisladores de diversos grupos parlamentarios enviaron a la Honorable Cámara de Diputados. Tales iniciativas han enriquecido la minuta del Senado (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010), así como otros trabajos legislativos presentados por los integrantes de la Comisión de Justicia, como el foro de justicia “Alcances y retos de la reforma al sistema de justicia penal, y opiniones relacionadas al tema del secuestro”.<sup>42</sup> Aunque es pertinente resaltar que las iniciativas de los diputados antes mencionados coinciden con el tema del presente dictamen, sin embargo, no se dictaminan, en virtud de que la minuta del Senado de la República se aprobó en sus términos, al tenor de las siguientes:

La minuta del Senado en relación con la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla 14 capítulos divididos en 48 artículos. Disposiciones Generales: La ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de secuestro [...] Esta Ley establece como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de secuestro. Para la investigación, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los Códigos de Procedimientos Penales de los Estados.

---

<sup>40</sup> Con proyecto de decreto que expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad P,ública.

<sup>41</sup> En fecha 7 de septiembre de 2010, mediante oficio número D.G.P.L. 61-II-1-0596.

<sup>42</sup> En el que los diputados Josué Cirino Valdés Hueso, Oscar Martín Arce Paniagua, Eduardo Ledesma Romo, Enoé Margarita Uranga Muñoz, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, Camilo Ramírez Puente, Alfredo Torres Huitrón, Arturo Zamora Jiménez, Sergio Lobato García y Alfonso Navarrete Prida, realizaron valiosas aportaciones respecto del tema que aquí se trata.

Aunado al hecho de que el proyecto de decreto reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; para armonizarlos con la Ley que se crea. Así pues, el Estado mexicano tendrá a su disposición no solamente los medios necesarios para desalentar la comisión del delito de secuestro, menguar la capacidad de obrar de los grupos de secuestradores y de impedir los lamentables agravios que causan, sino, también la posibilidad de establecer otras conductas delictivas que las leyes penales no contemplan en la actualidad, así como su correspondiente consecuencia jurídica.

Una vez establecido el análisis y contenido de la minuta en estudio, las Comisiones dictaminadoras coinciden plenamente con el Senado, y en atención a la estructura y contenido, la Ley que se expide cumple con el texto constitucional. En ese sentido, las comisiones determinan que es procedente aprobar la minuta en estudio, toda vez que los diseños de las medidas legislativas analizadas permitirán a las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, una actuación más eficaz, coordinada y decidida en el combate a la delincuencia, en específico, al delito de secuestro, dando congruencia a las leyes secundarias con el texto constitucional. Las Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública, someten a la consideración de esta asamblea, el: Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad [...] En donde se establece en el Artículo primero. Se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, dicho decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010).

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro*, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contempla 14 capítulos divididos en 48 artículos. Entendemos que esta Ley se dio con el objetivo de formalizar la decisión de política pública orientada al fenómeno delictivo en materia de secuestro, puesto que es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública (Torres y Santander, p. 60). Por lo cual, según Torres y Santander, la Ley termina siendo un instrumento muy útil para la consolidación de la estructura de gobernanza que soportará la política, asimismo, por su carácter de obligatoriedad, lleva a que los agentes tengan que cooperar para la realización de la política (p. 60).

Si bien entendemos que la presente Ley contiene elementos esenciales de la idea de la política pública orientada al fenómeno delictivo en materia de secuestro, el gobierno tuvo que diseñar toda una estrategia de comunicación, implementación y gestión para lograr los objetivos de la Ley, esto es, su materialización, debido a que por sí sola no garantiza el cumplimiento de sus objetivos y por esto el gobierno requiere de una estrategia de gestión que permita una adecuada implementación (Torres y Santander, p. 61).

## Segunda parte:

Aludir al sistema de justicia, implica necesariamente una referencia al tipo de Estado que orienta su diseño, su articulación, su ejercicio y su evaluación. La política criminal y el sistema de justicia penal no escapan a estas circunstancias, pues, de facto, el modelo implícito de Estado les da vida, las dirige (Kala y Martínez, 2012, p.176). Por ello, el análisis de la evolución del Sistema de Justicia Penal va más allá de las evidencias empíricas asociadas a consignaciones o sentencias, sino que deben estudiarse esencialmente la congruencia de sus procedimientos con los principios que configuran el estado del que forman parte.

En esta tesitura, la temática principal del capítulo III de la presente investigación aborda la figura del Estado constitucional, en él, se realiza un análisis de modelo político-jurídico del Estado, puesto que, para poder aludir al sistema de justicia, -referente central de la indagación- es necesario, primero, hacer una referencia tácita al tipo de Estado que orienta, así como su diseño, articulación, ejercicio y su evaluación. Esto, permitirá visualizar un panorama más claro y amplio de los cometidos, así como de la labor y los objetivos del sistema de justicia en un Estado con esas características.

En este sentido, en un primer momento se analizan las teorías clásicas del contractualismo sobre el Estado, esto, nos permitirá tener a la vista las fuentes filosóficas y políticas en base a las cuales se pensó y concreto el Estado en las sociedades modernas, así como el proceso para constituirse en un Estado eminentemente jurídico en el marco de los derechos humanos. Asimismo, se analiza también desde la perspectiva neoconstitucionalista, para poner de relieve los cometidos y las aspiraciones de todo Estado que aspire a la democracia constitucionalista.

Posteriormente, se examina la otra cara del modelo, el *garantismo*, para destacar la importancia que cobra en un Estado de tales características alcanzar el máximo grado de efectividad del ejercicio de las garantías y los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluso de aquellos que han violentado los acuerdos del contrato social y han sido definidos como responsables jurídicos de un delito.

En esta tesitura se podrá apreciar, entre otras cosas, cómo el Estado se convierte en un garante de la seguridad de los ciudadanos hasta convertirse en uno de sus principales objetivos. Esta tendencia se profundiza a tal grado, que lo que vemos en la actualidad es que se ha convertido en el objetivo hegemónico que persigue el Estado, al grado que se lesiona el bienestar de las personas y la garantización del ejercicio de sus derechos, al anteponer a ultranza la seguridad por encima de cualquier otro objetivo. Desde una perspectiva deontológica, tener un derecho significa que los individuos tenemos "cartas de triunfo contra la mayoría". Seguir a toda costa la seguridad, significa ir en contra de esa idea para adoptar una perspectiva utilitarista: sacrificar los derechos y dignidad de alguno, para obtener un bien o fin colectivo en nuestro caso la seguridad pública. (Véase: Dworkin, Ronald, Los derechos en serio, trad. de M. Guastavino, Barcelona, Ariel, capítulo II).

Un ejemplo claro de lo anterior es la Ley General para Prevenir y Sancionar el Delito en Materia de Secuestro, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el 2010. Dicha ley se aprobó como medida para sancionar y prevenir el secuestro y, con ello, brindar paz y seguridad al ciudadano, en el contexto percepción social sobre el incremento de este delito. Aun así, está lejos de garantizar los derechos fundamentales de las personas acusadas de cometer este flagelo. Bajo esta lógica, se considera la necesidad de incorporar los derechos fundamentales en el diseño de la política criminal, pues solo así será posible medir la consolidación de un Estado constitucional.

Nuestra historia reciente, nos ha enseñado que la existencia de seguridad no significa necesariamente la vigencia del Estado de derecho. Por lo que, a la luz del análisis del proceso histórico del Estado constitucional de derecho, en el último apartado nos damos a la tarea de realizar un análisis del papel y la función de la seguridad en un Estado constitucionalista, con el objetivo de analizar si las medidas implementadas por el gobierno mexicano para el combate del delito del secuestro son acordes a los cometidos y objetivos del Estado Mexicano con aspiraciones constitucionales.

### Capítulo III: El modelo político-jurídico del Estado Constitucional de Derecho

#### *Consideraciones previas: Los fundamentos del Estado de derecho.*

A partir de los planteamientos contractualistas clásicos de Kant, Rousseau, Hobbes y Locke, entre otros, es posible considerar al Estado como una entidad que positiva el pacto social en una formalización política-jurídica para asegurar el bienestar, la seguridad y la convivencia pacífica de las personas, protegiéndolos de la violencia de otros individuos o de grupos más fuertes. Antes de la formalización del Estado, los hombres se encontraban en un estado de naturaleza caracterizado por el ejercicio de la violencia del más fuerte. En este sentido, y como se infiere de la conceptualización kantiana, antes de haberse constituido en un estado puramente jurídico, nadie tenía la certidumbre de poder hacer, en virtud de su propio derecho, lo que le pareciera justo y bueno, y de no depender en esto de la opinión de otros. No por esto, el estado natural debería ser, estima Kant, un estado de injusticia (*injustus*), en el cual los hombres únicamente se tratasen según la medida exclusiva de sus fuerzas; pero era sin duda por lo menos un estado de justicia negativa (*status justitiae vacuus*) (Kant, 1968, p. 139 y ss.).

Desde el punto de vista del ejercicio de los derechos naturales, en el paso del estado de naturaleza al estado civil no hay ruptura, sino continuidad, pues, mediante la imposición de una autoridad común, los derechos naturales, que ya se poseían en estado natural, se pueden ejercer realmente con seguridad. Lo que no significa que no haya cambios; uno de ellos se produce, precisamente, cuando los hombres pierden su libertad natural y su derecho ilimitado a todo cuanto le tienta y pueda alcanzar.

Ahora bien, si tomamos en consideración el pensamiento de Rousseau, a saber, que los hombres por naturaleza son buenos y cuando entran en contacto unos con otros pierden su naturaleza, es decir, entran a un estado de perversión, encontramos –de igual manera– que en el estado de naturaleza es imposible engendrar las condiciones para su conservación.

Con el paso del estado de naturaleza al estado político, los hombres tienden a sustituir en su conducta el instinto por la justicia. Y así, encuentran una forma de asociación que defiende y protege con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, por

cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes (Rousseau, 2012, p. 31 y ss.)<sup>43</sup>.

Tal es el problema fundamental cuya solución la da el contrato social, pues la esencia de este se reduce a los términos siguientes; “*Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo*” (Rousseau, 2012, p. 48).

Así pues, el asociado a través del pacto social gana más y pierde menos de lo que se puede perder en otra figura o asociación. Lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo cuanto posee, añadiendo a esta situación la libertad moral<sup>44</sup>. Es decir, el paso del estado de naturaleza al estado civil se da de una manera voluntaria, pero esto implica una libre alienación o una desposesión de lo que pertenece al «hombre natural», pero no en favor de una voluntad individual, sino en favor de toda la comunidad, viniendo así a crear una unión social perfecta, cuya expresión y principio rector es la voluntad general. Los hombres no se someten sino a la ley que ellos mismos se han dado.

En este contexto, y por su parte, Locke refiere que el estado en el que los hombres se encuentran por naturaleza es un estado de perfecta libertad<sup>45</sup>, de igualdad<sup>46</sup> e independencia; en donde todos los hombres poseen dos poderes. El primero, es el poder de hacer todo lo que consideren oportuno para la preservación de sí mismo. Pero como en el estado de naturaleza todos son iguales a los demás y como la mayor parte de ellos no observa estrictamente la equidad y la justicia, el disfrute de la propiedad que un hombre

---

<sup>43</sup> Es importante entender por contrato social el acto de asociación, bajo el sentido de que los hombres llegados al punto en el que los obstáculos que se oponían a su conservación en el estado de naturaleza superaron a los individuos en fuerza que cada individuo podía emplear para conservarse o sostenerse en ese estado, es decir, se unieron para un bien común o colectivo, para su conservación, seguridad y bienestar.

<sup>44</sup> Para entender bien esta compensación es importante distinguir bien la libertad natural, que no tiene por límites más que las fuerzas del individuo, de la libertad civil, que está limitada por la voluntad general, y la posesión, que no es más que el efecto de la fuerza o el derecho del primer ocupante de la propiedad, que no puede fundarse sino sobre un título positivo. Así pues, según los precedentes, podría añadirse a la adquisición del estado civil la libertad moral, la única que hace al hombre auténticamente dueño de sí (Rousseau, 2012, p.53).

<sup>45</sup> “Libertad para que cada uno ordene sus acciones y disponga de sus posesiones y personas como juzgue oportuno, dentro de los límites de la ley de naturaleza, sin pedir permiso y sin depender de la naturaleza de otro hombre” (Locke, 2012, p. 36).

<sup>46</sup> “Igualdad en el que todo poder y jurisdicción son recíprocos, y donde nadie los disfruta en mayor medida que los demás” (Locke, 2012, p. 36).

tiene en un estado así es sumamente inseguro. El otro poder que tiene el hombre en el estado de naturaleza es el poder castigar los crímenes cometidos contra esa ley.

Cada uno es juez y ejecutor de la ley de naturaleza, la pasión y la venganza y esto puede llevarlos a cometer excesos cuando juzgan apasionadamente su propia causa y a tratar con negligencia y despreocupación las causas de los demás. Es por lo que, aunque el hombre tiene todos esos derechos en el estado de naturaleza, está, sin embargo, expuesto constantemente a la incertidumbre y a la amenaza de ser invadido por otros. Esto lo lleva a abandonar una condición en el que, aunque es libre, tienen miedos y peligros constantes: por lo tanto, quienes quieran salir del estado de naturaleza tienen que ceder su poder ejecutivo de ejecución de la ley natural al poder público para unirse con otros e integrar una comunidad estableciendo un pacto social (Locke, 2012, p.36 y ss.).

Por su parte Hobbes (1980, p.100 y ss.), sostiene que el hombre por naturaleza humana ha nacido libre<sup>47</sup>, teniendo la capacidad de usar su propio poder como quiera para la conservación de su propia vida y por consiguiente, para hacer lo que a su propio juicio y razón considere como los medios más aptos para lograr ese fin, es decir, tiende a buscar su propio placer, sean cuales fueren los costes que esto acarree a los demás. Sin embargo, bajo esta condición natural, vive una condición de guerra, de todos contra todos, pues, en igual medida, a cada uno de los hombres le asiste ese derecho natural en la medida en que está gobernado por su propia razón. Pero los hombres que tiendan hacia la paz deben renunciar, transferir o ceder este derecho de naturaleza, en favor de un tercero para conservar la vida, mediante un acto voluntario en la medida en que es una mutua transferencia de derechos a través del contrato o pacto social.

---

<sup>47</sup> “Por libertad se entiende, de acuerdo con el significado propio de la palabra en Hobbes, la ausencia de impedimentos externos, impedimentos que con frecuencia reducen parte del poder que un hombre tiene de hacer lo que quiera; pero no puede impedirle que use el poder que le resta, de acuerdo con lo que su juicio y razón le dicten” (Hobbes, 1980, p.106).

Sin embargo, el concepto de libertad ha sido entendido y usado de muy diversas maneras y en muy diversos contextos. La noción de libertad en todos los sentidos es demasiado amplia para que pueda ser usada sin tropiezos. Para ello es conveniente entender en que sentidos puede ser usada. a) Una libertad que puede llamarse natural y que cuando es admitida, suele entenderse como la posibilidad de sustraerse a un orden cósmico predeterminado e invariable, el cual aparece como una coacción o, mejor dicho, como una forzosidad. Varias respuestas se dieron a este problema de las cuales mencionaremos solo dos. Según algunos, todo lo que pertenece al alma, aunque también natural, es más fino y más inestable que lo que pertenecen a los cuerpos. Otros, todo lo que pertenece al orden de la libertad pertenece al orden de la razón. b) una libertad que puede llamarse social o política, esta libertad es concebida primeramente como autonomía o independencia. c) una libertad que puede llamarse personal y que es también concebida como autonomía e independencia, pero en este caso, de las precisiones o coacciones procedentes de la comunidad sea como sociedad o bien como Estado (Ferrater, 1979, p.1970 y ss.).

Así, a pesar de las diferentes perspectivas arriba mencionadas sobre el estado de naturaleza y el paso al estado civil, estos autores concluyen en que los hombres, llegados al punto en el que les es imposible conservar su propia seguridad personal, les fue necesario dejar ese estado de naturaleza cediendo o transfiriendo sus derechos a través del pacto o contrato social. Cada uno de estos autores esboza, por supuesto, de diferente manera esa necesidad, pero concluyen en que es menester ante todo salir del estado de naturaleza dejando así enteramente su libertad sin frenos, para encontrar toda su libertad en la dependencia legal, es decir, en el estado jurídico, porque esta dependencia es el hecho de su propia voluntad legislativa. La perspectiva contractualista, de esta manera, considera que de la formalización del pacto o contrato social emana el estado y de su positivación el derecho.

Rousseau (2012, p. 47), considera que el Estado es la condición que nos permitirá alcanzar plenamente la libertad, siendo la respuesta que da al hombre consultar su razón antes de escuchar sus intuiciones. El Estado no surge de una necesidad o inclinación natural, surge por una decisión racional; por ello uno de sus cometidos es defender y proteger con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, así como garantizar el más amplio ejercicio de sus derechos.

En el mismo sentido, Kant considera al Estado como la única posibilidad racional de organización social.

Es menester salir del estado natural, en el cual cada cual obra según su antojo y convenir con todos los demás (cuyo comercio es inevitable) en someterse a una limitación exterior, públicamente acordada y, por consiguiente, entrar en un estado en el que todo lo que debe reconocer como lo suyo de cada cual es determinado por la ley y atribuido a cada uno por un poder suficiente, que no es el individuo, sino un poder exterior. En otros términos, es menester ante todo entrar en un estado civil (Kant,1968, p.141).

Para Locke (2012, p.134 y ss.), el principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estado y ponerse bajo un gobierno es la preservación de su propiedad, confiriéndole al Estado el poder de establecer una ley como norma de lo bueno y lo malo, un juez público e imparcial tomando como criterio dicha ley para resolver las controversias surgidas entre los hombres, así como un poder que respalde y dé fuerza a la sentencia cuando esta se ejecute

debidamente. En este sentido, el fin del Estado es para Locke lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo.

Por su parte, Hobbes (1980, p.137 y ss.), sostuvo que el Estado se da como solución para hacer cumplir o respetar el contrato o pacto social, donde existe un poder apto para constreñir a quienes, de otro modo, violarían su palabra. Por ello, para él, uno de los cometidos del Estado<sup>48</sup> es el cuidado de la conservación de la vida y, por añadidura, el logro de una vida más armónica.

A partir de lo dicho, entendemos que la principal labor del Estado es dar lugar a la libertad de todos y cada uno de los miembros del Estado<sup>49</sup>, y este tiene como único fin el derecho<sup>50</sup> y este a su vez el de coordinar las libertades de todos. El Estado, así, es una entidad que tiene entre sus objetivos disminuir el ejercicio de la violencia; la disminución de la violencia individual y colectiva constituye el anhelo en el que se finca el pacto o contrato social, así paz, seguridad y bienestar son su concreción.

Si el Estado, como hemos dicho antes, es un ente creado históricamente, entre otras cosas, para proteger en los modos de conservación y para la preservación de la propiedad, cuando se rompe el contrato se requiere:

Que el aparato público mediante el que se persigue la concreción de sus cometidos, actué, en caso de ruptura de la norma, ejerciendo la violencia mínima necesaria para reaccionar contra el infractor, incluso en el despliegue legítimo de la violencia institucional en el ejercicio del ius puniendi (Kala, y Martínez, 2012, p.177).

Es preciso referir que con la aparición del Estado de Derecho<sup>51</sup> se dio un gran paso en la construcción de la democracia del Estado, conceptualizado por los contractualistas antes

---

<sup>48</sup> Podemos definir así al Estado: “una persona jurídica de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como los juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común, este siempre bajo los cometidos derivados del pacto o contrato social” (Hobbes,1980, p.141).

<sup>49</sup> En este escenario entendemos que cada individuo puede buscar la felicidad por el camino que considere mejor, siempre y cuando no limite la libertad de los demás ciudadanos.

<sup>50</sup> El derecho no se concibe como un sistema normativo de regulación de la convivencia, sino como el marco formal en el que se establecen las condiciones y los límites de la acción en el campo de la convivencia, del ejercicio de la libertad.

<sup>51</sup> Según Ferrajoli (2005, p.13 y ss.), hay varios significados sobre el Estado de derecho que son los siguientes. Son Estados de Derecho todos los ordenamientos jurídicos modernos, incluso los más antiliberales, en los que el poder público tiene una fuente y una forma legal. En segundo sentido, fuerte o sustancial, el Estado de Derecho designa en cambio, solo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, demás, sujetos a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no solo en lo relativo a las formas, sino también en el contenido. En el significado más rígido, son Estados de Derecho aquellos ordenamientos en los que

mencionados. Como parte medular de la consolidación del Estado de derecho se estima que la incorporación del respeto a las garantías individuales, los derechos humanos, bajo una mirada amplia e integral de la sociedad en diseñar las funciones, fines y límites de la política criminal es algo sustancial para la consolidación de un Estado constitucional. Lo que se da cuando las garantías y los derechos fundamentales se extienden incluso a aquellos que han violentado los acuerdos del contrato o pacto social y han sido definidos como responsables jurídicos de un delito y ello es totalmente contrario, a lo que normalmente ha operado en la ciencia penal. En este sentido según Juárez y Medina, “*el proceso penal debe constituir una verdadera garantía, que busque un equilibrio entre el Ius puniendi y la libertad de los ciudadanos, lo cual significa el reconocimiento de las garantías y derechos humanos del ciudadano, pilar del Estado social y democrático de derecho*” (p.172).

Pues no debemos olvidar que la tensión en el desequilibrio entre ambos es el problema que subyace en la regulación del proceso penal. Asimismo, las funciones del proceso penal deben obedecer a una actividad coherente, continua y especial, determinadas por los fines en los que encuentran su justificación (Juárez y Medina p.172). En donde los cometidos u objetivos del Estado procuren garantizar el respeto por los derechos Humanos, la seguridad, la justicia, la equidad y el bien común. Las expectativas que ofrece este modelo político de organización estatal para la construcción de escenarios en los que libertad y seguridad sean el soporte de la vida social son, en este sentido, realmente significativas e importantes.

Si tomamos como punto de partida la conceptualización contractualista, tenemos a la vista la idea de que en efecto la sociedad no es algo natural en el hombre, sino un producto artificial posterior que surge de un contrato o pacto entre individuos, con el fin de proveer su seguridad y bienestar.

Ahora bien, otra de las doctrinas asociadas al contractualismo es, la teoría de la división de poderes. Parafraseando al filósofo de Königsberg (1968, p.139 y ss.), cada estado encierra en sí tres poderes, es decir la voluntad universalmente conjunta en una triple persona (*trías política*): *el poder soberano (soberanías)* en persona de legislador, *el poder ejecutivo (según la ley)* en la persona del gobierno y *el poder judicial* (como

---

todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respecto de principio sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales.

reconocimiento de lo mío de cada cual según la ley) en la persona de juez (*potestas legislatoria, rectoria et judiciaria*).

En este sentido, entendemos que el poder ejecutivo se da bajo una persona que es el gobernador del Estado (*rex, princeps*) que es la persona (moral o física) que está investida por el poder ejecutivo (*potestas executoria*). El gobernador se debe al pueblo, es decir, no debe obrar para mal de este, así mismo el soberano puede quitar al gobernador su poder, deponerlo, reformar su administración, en suma es el agente que instruye a los encargados de la administración del Estado<sup>52</sup>, El que manda y el que gobierna, por otra parte, no puede juzgar, sino solamente instruir a los jueces, magistrados y ministros para administrar la justicia; los cuales se encargan de conocer y resolver los conflictos que surgen entre los órganos del poder público, entre el poder público y los particulares o entre los particulares.

Se trata de la función que es propia del poder judicial<sup>53</sup>. Por su parte el poder legislativo no debe hacer injusticia a nadie por sus leyes, puesto que este pertenece a la voluntad colectiva del pueblo que tiene como esencia la concordancia y el compartir de todos, en cuanto cada uno decide para todos y todos para cada uno, solo así la voluntad colectiva del pueblo será legislada y de él debe proceder todo derecho<sup>54</sup>.

En resumen, tenemos que hay tres poderes diferentes (*potestas legislatoria, executoria, judiciaria*), por los cuales la ciudad tiene su autonomía, es decir, se forma y se conserva según las leyes de libertad. La división de los poderes constituye la base de la organización política de las sociedades actuales. En México, el poder público federal y estatal está organizado bajo el principio de la división de estos tres poderes, cada uno de ellos realiza funciones específicas que la Constitución mexicana expresa; sin embargo, no laboran aisladamente, mantienen relaciones necesarias que enriquecen su quehacer constitucional.

---

<sup>52</sup> En México el poder ejecutivo está depositado en una sola persona, el presidente de la república, quien es electo en forma popular, directa, secreta y mayoritaria. Durante seis años en su cargo y jamás puede volver a desempeñarlo. Su función principal es ejecutar las leyes aprobadas por los órganos legislativos, es decir, está facultado para organizar la administración pública de acuerdo con las leyes constitucionales.

<sup>53</sup> Se deposita el poder judicial en la suprema corte de justicia, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y en los juzgados de distrito. Se integran por magistrados ministros y jueces.

<sup>54</sup> El poder legislativo tiene la facultad las leyes que rigen la vida social o de modificar las ya existentes de acuerdo con la opinión de los ciudadanos. En México, el poder legislativo se deposita en un congreso general (congreso de la unión), constituido por la cámara de senadores (representantes directos de los ciudadanos de los estados) y por la cámara de Diputados.

### ***Dos Paradigmas de Estado de Derecho.***

En la evaluación del modelo político- jurídico del Estado, Luigi Ferrajoli distingue dos modelos: el Estado legislativo de Derecho (o Estado legal) y el Estado constitucional de Derecho (o Estado constitucional), así como sus correspondientes paradigmas normativos: *paleo-iuspositivista* y *neo-iuspositivista*; dos modelos reflejan dos experiencias históricas diferentes (Ferrajoli, 2005, p. 13y ss.).

El estado de derecho moderno nace con la forma del Estado legislativo de Derecho y se caracteriza por el principio de legalidad, que es la norma del reconocimiento, pues debido a dicho principio, la legitimación de una norma jurídica es producto de la autoridad. La fuente y el proceso de producción confieren legalidad y formalidad a los actos normativos y sirven para dar fundamento a todo el complejo de garantías desde la certeza de derecho a la igualdad ante la ley o la libertad frente a la arbitrariedad.

Sin embargo, lo que ocurre muchas veces es que la ley no se subordina a los principios Constitucionales o a las aspiraciones, ya que la inflación legislativa y la disfunción de lenguaje legal afecta el principio de legalidad, en tanto son frutos de una política que ha degradado la legislación, producida por congresistas miopes que abren el camino a la discrecionalidad de los jueces, con la consecuente pérdida de certeza, de eficiencia y de garantías.

En el Estado Constitucional de derecho, al estar asociado a una constitución rígida, la legalidad ha cambiado su naturaleza. No es solo condicionante y reguladora, sino que está ella misma condicionada y regulada por vínculos jurídicos, no solamente formales, sino también sustanciales; no es simplemente un producto del legislador, sino que es también una proyección jurídica de la legislación misma, y por tanto límite y vínculo al legislador. Así, las condiciones de validez de las leyes van más allá de las meras contingencias porque se estima que son esenciales para la consecución del principio de legalidad. Dependen de los principios constitucionales, ya no solo en la forma de su producción, sino también de la coherencia de sus contenidos.

De forma contraria, existen de una norma formalmente válida y consecuentemente

vigente, leyes que son *sustancialmente inválidas* debido a su sentido, a su contenido y a su contraposición con los principios constitucionales.

En el Estado constitucional de Derecho la constitución no solo disciplina las formas de producción legislativa, sino que impone también a esta prohibiciones y obligaciones de contenido, correlativas una a los derechos de libertad y las otras a los derechos sociales, cuya violación genera antinomias o lagunas que la ciencia jurídica tiene deber de constatar para que sean eliminadas o corregidas (Ferrajoli, 2005, p.18).

Por su parte, para Alexy (2005, p.31), el Estado constitucional democrático se caracteriza por seis principios: I) Principios fundamentales de dignidad humana; II) de la libertad; III) de la igualdad; IV) los principios relativos de la estructura del Estado; V) y de los fines del Estado de Derecho, democrático y social y; VI) Protección de los fundamentos naturales de vida. Aquí es preciso resaltar que entre los principios relativos a la estructura y los fines del Estado y los Derechos fundamentales existen una relación cercana, pero a su vez también ciertas tensiones.

La subordinación de la ley a los principios constitucionales representa un aporte importante en la construcción permanente de la democracia contemporánea, pues impone límites a los derechos constitucionales de la mayoría y configura otras garantías de los derechos de todos. Ferrajoli (2005, p.19), sostiene a este respecto la posibilidad de establecer un límite a los derechos constitucionalmente establecidos, con prohibiciones y obligaciones impuestas a los poderes de la mayoría, que de otra forma serían absolutos. Estas mismas prohibiciones y obligaciones, a su vez, se configuran como otras tantas garantías. En este esquema el derecho alcanza su más alto desarrollo:

De esta manera, el derecho resulta positivado no solo su “ser”, es decir, su existencia o vigor, sino también su “deber ser”, es decir, sus condiciones de “validez”; ya no solamente los vínculos formales al “quién” y al “cómo” de las decisiones, sino también los vínculos de contenido relativos al “qué cosa” de las

decisiones mismas y que no son más que los principios y los derechos fundamentales: los derechos de libertad, que no pueden ser lesionados, y los derechos sociales cuyo cumplimiento es obligatorio (Ferrajoli, 2007, p.72).

Sin embargo, lo que tenemos a la vista es que el papel garantista de la Constitución es afectado tanto por la peculiaridad de la democracia representativa (Camou, 2005), por la injerencia de los centros económicos en la decisión de los Estados nación (Kala, y Martínez, 2012, p.177), o bien, por la propia práctica legislativa contra de los principios constitucionalistas. De modo que estamos bien lejos de haber elaborado y asegurado técnicas de garantía del Estado constitucionalista (Ferrajoli, 2007, p.71)<sup>55</sup>.

En este sentido, el constitucionalismo se mantiene en el horizonte como una aspiración, como una idea regulativa en términos kantianos. Bajo este aspecto el constitucionalismo representa el complemento del Estado de derecho pues no solamente es una conquista y el legado más importante del siglo XX., es también, en un doble sentido un programa normativo para el futuro. En el sentido de que los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben ser garantizados y concretamente satisfechos. Así mismo, en el sentido de que el paradigma de la democracia constitucional es todavía un paradigma inicial, puesto que puede y debe ser extendido en una triple dirección; de inicio, hacia las garantías de los derechos de libertad y los derechos sociales; en segundo plano frente a los poderes públicos y privados; y en un tercer plano a todos los niveles, no solo en el derecho estatal sino también en el derecho internacional (Ferrajoli, 2007, p.72 y ss.).

### ***Derechos fundamentales en un Estado constitucional***

El garantismo, es la otra cara del constitucionalismo, en tanto le corresponde la elaboración y la implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de

---

<sup>55</sup> Esta aseveración implica una concepción de la constitución como expresión orgánica de un demo y de un sentido común de pertenencia entre los sujetos a los que está destinado a servir. Debería invertirse. Una constitución no sirve para representar la voluntad común de un pueblo, sino para garantizar los derechos de todos, incluso frente a la voluntad popular. Su función no es expresar la existencia de un demo, es decir, de una homogeneidad cultural, identidad colectiva o cohesión social, sino, al contrario, la de garantizar, a través de aquellos derechos, la convivencia pacífica entre sujetos e intereses diversos y virtualmente en conflicto (Ferrajoli, 2005, p.28).

efectividad a los derechos institucionalmente reconocidos (Ferrajoli, 2007, p.72). Pero ¿cuáles son estos derechos? y ¿cuáles de estos derechos deben ser garantizados como fundamentales? A este último cuestionamiento según Ferrajoli se pueden realizar tres respuestas diferentes.

La primera, es la que ofrece la teoría del derecho. Una definición teórica que no dice nada sobre los contenidos y necesidades de tales derechos, sino se señala que, si queremos garantizar un derecho como fundamental debe conferirse por igual a todos, en cuanto personas o en cuanto ciudadanos (Ferrajoli 2007, p.73 y ss.).

La segunda respuesta la ofrece el derecho positivo, es decir la dogmática constitucional o internacional<sup>56</sup>. En este contexto, para Alexy (2005, p.31y ss.), cuatro axiomas identifican la posición de los derechos fundamentales en un sistema jurídico propio de un Estado constitucional. I) máximo rango; II) máxima fuerza jurídica; III) máxima importancia del objeto; y V) máximo grado de indeterminación.

El máximo rango de los derechos fundamentales es producto de su regulación en la constitución, por ello, se fundamenta en el principio: *lex superior derogat legi inferior*, que establece una relación vinculante de Derecho constitucional con el local, por lo que la norma jurídica que lo infrinja es inconstitucional y consecuentemente nula por regla general (Alexy, 2005, p.33).

El carácter vinculatorio de los derechos fundamentales para los tres ámbitos ejercicio de poder y en los tres niveles de la administración pública representa su máxima fuerza jurídica. Para el Legislador, antes se reconocían los derechos fundamentales en el marco de la ley, pero ahora por el contrario, es menester generar leyes solo en el marco de los derechos fundamentales; Para el Ejecutivo se demandan líneas de actuación congruentes con los derechos fundamentales; y para el Judicial, los principios de constitucionales como guía en la interpretación y aplicación de la ley, desplegando su vigor

---

<sup>56</sup> Esta caracterización corresponde al sistema jurídico italiano y alemán: Son derechos fundamentales, en el ordenamiento italiano o alemán, los derechos universales e indispensables establecidos por el derecho positivo italiano o alemán. Son derechos fundamentales, en ordenamiento internacional, los derechos universales e indispensables establecidos en la Declaración universal de los derechos humanos de 1948 y en las demás convenciones internacionales sobre los derechos humanos (Ferrajoli, 2007, p.74).

en la relación de los particulares con el Estado, lo mismo que entre los propios particulares. Lo que garantiza la realización plena de los derechos fundamentales permeando al derecho en su totalidad como juicios de valor objetivo (Alexy, 2005, p.33 y ss.).

La máxima interpretación del objeto está referida a que mediante los derechos fundamentales se decide acerca de la estructura básica de la sociedad, cabe citar algunos ejemplos con el propósito de reconocer su contenido fundamental: la garantía del honor y la familia, de la libertad religiosa, así como protección de la vida e integridad física (Alexy, 2005, p.34 y ss.). En este mismo sentido, Rawls concibe a la justicia como equidad, como un modelo democrático, como un sistema de cooperación social constituido por ciudadanos que se conciben como libres e iguales; parte de la idea de un acuerdo mutuo entre particulares que interactúan bajo condiciones equitativas de orden constitucional y político que da forma a la estructura básica de la sociedad (Rawls, 2003, p.129 y ss.).

Los tres extremos tratados hasta ahora, el máximo rango, la máxima fuerza jurídica y la máxima importancia del objeto de regulación, son muy importantes para este esquema, pero es el máximo grado de indeterminación es el que abona a dicho esquema una de las características fundamentales (Alexy, 2005, p.35). Según Kala y Martínez (2001, p.181), que citan a Alexy (2005), no es posible deducir los derechos fundamentales a partir del sucinto texto de la Carta Magna, esto se identifica mediante la interpretación. “la interpretación de la ley fundamental no solo suscita meditaciones serenas, sino también confrontación en la arena política. En este sentido, cabe referir una lucha por la interpretación de los derechos fundamentales” los derechos fundamentales son lo que son sobre todo a través de la interpretación, se debe interpretar en muchos ámbitos, la principal particularidad de la interpretación deriva de sus tres extremos antes señalados (Alexy, 2005, p.36).

La tercera respuesta, es la que ofrece la filosofía política, y se refiere a la pregunta de cuáles derechos deberían ser garantizados como fundamentales. Se trata de una respuesta de tipo normativo<sup>57</sup>, y para identificar los criterios meta-éticos y meta-políticos, según Ferrajoli pueden ser indicados tres criterios axiológicos sugeridos por la experiencia histórica del constitucionalismo. I) Nexos entre derechos humanos y paz; II) Nexos entre

---

<sup>57</sup> Es decir, pretende establecer normas (reglas o criterios ideales).

derechos fundamentales e igualdad; III) Papel de los derechos fundamentales como leyes del más débil.

En relación con el nexo entre derechos humanos y paz instituido en el preámbulo de la declaración universal de 1948<sup>58</sup>, que tiene por fundamento la garantía de los derechos humanos. Estos derechos son, sobre todo, según el paradigma Hobbesiano y paleo-liberal, los derechos a la vida, a la integridad y a la libertad personal, contra la ley del más fuerte propia del estado de naturaleza. Pero son también los derechos sociales, que son los mínimos vitales, existiendo de hecho una relación puesto que la paz social es más sólida cuando más extendidas y efectivas son las garantías de los derechos vitales.

En cuanto al nexo entre derechos fundamentales e igualdad. La igualdad es en primer lugar en los derechos de libertad, que garantizan el igual valor de todas las diferencias personales<sup>59</sup> y en segundo lugar igualdad en los derechos sociales, que garantizan la reducción de las desigualdades económicas y sociales. Igualdad y garantía de los derechos además de ser la única condición que se requiere para la formación de las identidades colectivas, es necesarias ya que funda el valor de la tolerancia.

Es sobre la igualdad en derechos humanos, como garantía de todas las diferencias de identidad personal, como se funda la percepción de los otros como iguales y asociados; y es sobre la garantía de los propios derechos fundamentales como derechos iguales lo que hace madurar el sentido de pertenencia y la identidad colectiva de una comunidad política (Ferrajoli, 2007, p.81).

En lo que respecta a el papel de los derechos fundamentales como leyes del más débil, cabe referir que todos los derechos son leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regirá en ausencia: en primer lugar, el derecho a la vida, contra la ley de quien es más fuerte físicamente; en segundo lugar, los derechos de inmunidad y de libertad, contra el arbitrario de quien es más fuerte políticamente; en tercer lugar, los derechos sociales, que son derechos a la supervivencia contra la ley de quien es más fuerte social y

---

<sup>58</sup> Deben estar garantizados como derechos fundamentales todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz: “el derecho a la vida y a la integridad personal, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad, pero también los derechos sociales para la supervivencia” (Ferrajoli, 2007, p.74).

<sup>59</sup>“De nacionalidad, de sexo, de lengua, de religión, de opinión política, de cultura, de condiciones personales y sociales” (Ferrajoli, 2007, p.74).

económicamente.

Ferrajoli, sostiene que los tres criterios axiológicos – paz, igualdad, tutela del más débil-que se han expuesto con anterioridad sirve para demostrar como el fundamento de los derechos humanos reside en los procesos históricos marcados, por luchas y revoluciones (Ferrajoli, 2007, p.73 y ss.).

Ahora bien, podemos enfatizar, que los vínculos de la paz, igualdad, tutela del más débil y del conjunto de los derechos, de libertad y sociales, deben ser garantizados a todos los hombres y mujeres, pues solo así será posible medir la consolidación de un Estado constitucional. Esto es, cuando las garantías y los derechos fundamentales se extienden incluso a aquellos que han violentado los acuerdos del contrato social y han sido definidos como responsables jurídicos de un delito, ya que el catálogo de ilícitos penales puede considerarse una limitación a los derechos y, por tanto, sometida a las restricciones constitucionales que ya conocemos.

Por ello, es menester la incorporación de los derechos fundamentales en el diseño de la política criminal. Pues según Ferrajoli y enfatizando lo que el tribunal constitucional declara: *las penas afectan a los derechos* lo que es obvio, con el endurecimiento del sistema de justicia penal para enfrentar los problemas sociales, decretando penas privativas de la libertad con sentencias que no alcanzan a cubrir en vida<sup>60</sup>, así como la tan socorrida política de *Cero Tolerancia*<sup>61</sup> lo que traen consigo una clara afectación de garantías.

Pues ya no se puede seguir concibiendo en el sistema jurídico penal la separación y la limitación, del actuar y de los fines del Derecho penal y la política criminal porque de actuar bajo la lógica en donde los poderes públicos a través de una determinada política criminal buscarán por encima de todo la seguridad ciudadana, y el Derecho penal por su parte pretenderá limitar esa práctica del Estado con el propósito de respetar los derechos de los individuos acusados o condenados de un delito (Borja, 2003. pp. 114- 115). Y bajo esta lógica se seguirá cayendo en una falta de sistematicidad y coherencia con los principios

---

<sup>60</sup> Esto es precisamente lo que ocurre con el delito en materia de secuestro, pues sus sanciones son excesivamente altas, pues según la Ley general Para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro; la sanción más baja va de 40 a 80 años (Artículo 9), a las personas que priven de la libertad a otro.

<sup>61</sup> Lato sensu, orientación de la política pública que pretende ofrecer seguridad a los ciudadanos a partir de la restricción de las garantías, con el supuesto de que esta es la opción que permite generar condiciones de seguridad (Kala y Martínez, 2012, p.190).

rectores del Estado, dando pauta a actos de reiterados y graves violaciones a los derechos humanos (Juárez y Medina, p. 164).

A pesar de que tanto el Derecho Penal como la Política Criminal han ido evolucionando a lo largo del tiempo el objetivo de estudio de la política criminal se ha mantenido más o menos, pues su objetivo de estudio que se venía refiriendo “*al conjunto de estrategias de las que disponía el Estado para reaccionar frente al fenómeno criminal*” (Boja, 2003, p. 122). Además, ahora contempla la función de prevención del ilícito penal, siendo entonces el método de defensa, prevención y represión de la sociedad frente al hecho delictivo, para asegurar la convivencia pacífica. En lo que respecta al tratamiento de los derechos y garantías de las personas que habían cometido un hecho delictivo se integrarían en los principios básicos del Derecho penal, además de la tarea de limitar el poder punitivo del Estado para evitar los excesos de una política extrema y excesiva de lucha contra la inseguridad, violencia y delincuencia en esa tarea de buscar la paz social (Borja, 2003, p. 123).

Posteriormente y con la integración de “*los aspectos de intervencionismo solidario con tutela de las garantías del ciudadano dentro de una estructura transparente y democrática del poder público*” (Borja, 2003, p. 125) y a la consideración del Estado social y democrático de Derecho determinaron la relación entre el Derecho Penal y Política Criminal. En donde la política criminal ya no solo dispone del poder público para enfrentarse al fenómeno delictivo, sino que además atiende la problemática de cómo debe tratarse a las personas que cometen tales ilícitos. Por su parte el moderno Derecho penal “*no solo se suscribe al ámbito de consagración de las garantías del sujeto ante el poder punitivo del Estado, sino que constituye en sí mismo como un mecanismo eficaz de lucha contra el crimen*” (Borja, 2003, p. 126).

En este sentido en un Estado de Derecho los principios clásicos del Derecho penal entran a formar parte de la estructura fundamental de la Política Criminal y ya no habrá más barrera ni límites que su misma limitación, debido a que lidiará entonces contra el fenómeno delictivo desde parámetros de legalidad y respeto a las garantías de todos los ciudadanos (Borja, 2003, pp. 125 y 126).

Y bajo esta dimensión el conjunto de conocimientos, argumentos y experiencias de la Política Criminal están relacionados estrechamente con el derecho penal desde una doble vertiente, por un lado, al estudiar las orientaciones políticas, sociológicas y éticas o de cualquier índole que se encuentran vigentes en cada institución del

derecho penal. Y, por otro lado, aparta criterios teóricos, de justicia, de eficacia o de utilidad que van dirigidos al legislador para que lleve a cabo las correspondientes reformas de leyes penales de forma racional, satisfaciendo los objetivos de hacer frente al fenómeno criminal y salvaguardar al máximo las libertades y garantías de los ciudadanos (Borja, 2003, p. 131).

Por otro lado, y reconociendo que la pena pese que es “*concebida como un instrumento que el Estado pone en manos de la Administración de la Justicia que coadyuva a prevenir futuros actos ilícitos*” (Borja, 2003, p. 129), no es la única herramienta ni el mejor recurso para combatir el crimen: es preciso buscar ese equilibrio entre lucha contra delincuencia, entre libertad y respeto a las garantías individuales y seguridad ciudadana. Se deben por lo tanto adoptar otras medidas bajo la dimensión de la estrecha relación entre la Política criminal y el Derecho penal.

### ***Seguridad en un Estado constitucional***

La seguridad, es una de las funciones principales del Estado, pues como antes mencionamos el hombre se unió en sociedad, otorgándole al Estado el poder de gobernar con la finalidad de proveer su seguridad, bienestar y paz, siendo por ende el Estado el encargado de garantizar la convivencia pacífica y bienestar dentro de la misma, según las conceptualizaciones de Locke, Hobbes, Kant, Rousseau entre otros contractualistas.

La paz, es un medio para alcanzar el desarrollo social, pero ello requiere de la seguridad. Desde la perspectiva de los estudios de la paz, para garantizar el éxito de seguridad es necesaria la reconstrucción del tejido social e involucrar a la ciudadanía, para lograr que exista una seguridad eficaz y duradera ya que el modelo de seguridad debe estar basado en la prevención y no en la persecución y sanción (Palacios y Sierra, 2014, p.47 y ss.).

Hablar de paz, no implica necesariamente la contraparte de la guerra, no puede consistir tan solo en la ausencia de conflictos armados, implica planteamientos multidimensionales que hagan referencia a principios básicos de la humanidad, como son la justicia y el respeto a fin de que se incluyan los aspectos culturales, económicos, sociales

y políticos, para lograr una convivencia armónica y pacífica entre sociedades, así como dentro de la misma sociedad, ya que los fenómenos violentos no solo se dan entre los estados, sino también dentro de estos. En este sentido, se puede concebir a la paz como la antítesis de la violencia.

Para la UNESCO, la paz no puede consistir tan solo en la ausencia de conflictos armados, sino que supone principalmente un proceso de progreso, justicia y respeto mutuo entre los pueblos, concebidos para afirmar la construcción de una sociedad internacional en la que todos pueden hallar su verdadero logro y disfrutar su parte de los recursos intelectuales y materiales del mundo (Hicks, 1999, p.94 citado por, Palacios y Sierra, 2014, p.48).

Ahora bien, podemos afirmar, que la seguridad y paz forman parte esencial del bienestar de una sociedad. Y en un Estado constitucional de derecho, se deberán generar las condiciones que permitan al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Y para ello, según (Palacios y Sierra, 2014, p.51), el Estado usa sus recursos como institución para ser garante de la paz social. Por lo tanto, la paz y, en consecuencia, la seguridad se fortalece en proporción directa al manejo correcto de las causas que originan la violencia. Sin embargo, lo que ocurre muchas veces es que algunos Estados Constitucionales con pretensiones democráticas están anteponiendo la obtención de la seguridad a ultranza por encima de cualquier otro objetivo como el bienestar de las personas o la garantía del ejercicio de sus derechos. Según Ferrajoli (2005, p.28), “esta concepción comunitaria debe ser invertida”. Puesto que una constitución no sirve para representar la voluntad común de un pueblo, sino para garantizar los derechos de todos, incluso frente a la voluntad popular.

Resulta importante destacar que la existencia de seguridad no significa necesariamente la vigencia del Estado de derecho, ni que dicha seguridad vaya acompañada de justicia o de inexistencia de violencia hacia la ciudadanía. A pesar de que la seguridad ha sido contextualizada históricamente, de diferentes maneras, que van desde el mantenimiento del orden público, la no intervención violenta de territorio y la ausencia de la violencia física, hasta el derecho a la calidad de vida de los integrantes de una sociedad, (Rodríguez 2006, p.1, citado por Palacios y Sierra, 2014, p.52).

En esta tesitura, la discusión se ha centrado en que no es suficiente que el Estado use sus recursos como institución y genere políticas públicas cuyo fin sea el de garantizar

seguridad, si estas lesionan los derechos humanos y las garantías constitucionales además de que no generan justicia ni se adhieren a las leyes. Es preciso entonces, generar políticas públicas que no solo generen o busquen la seguridad por encima de cualquier otro bien jurídico, o por encima de la misma sociedad. Para trazar una visión de la idea de seguridad es necesario repasar algunos epítetos que se le han dado al concepto, principalmente a seguridad pública y ciudadana.

### *Seguridad pública*

Una de las primeras complicaciones al estudiar la seguridad pública es que no hay una definición única y precisa acerca de este término, de su complejidad o de lo que logra abarcar. Cada una de las naciones ha construido a través del tiempo esquemas, mecanismos o estructuras político- jurídicas para funcionar como sociedad y gobierno, con ello cada país asume la política de seguridad pública en el marco de su soberanía, para una población, en un territorio determinado. Ya que en cada caso tanto el concepto de seguridad como el de público varían y asimismo los derechos y obligaciones que cada tipo de Estado establece para sus ciudadanos, lo innegable aquí es que la seguridad pública es un concepto que solo puede emerger de una sociedad y con relación a una estructura ya establecida de Estado, y entre sus objetivos está mantener la paz y el orden público.

En nuestro país, constitucionalmente se define a la seguridad pública como una función vinculante en los tres niveles de gobierno, que encierra la prevención de los delitos; la investigación y persecución, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley<sup>62</sup>, además de que es la misma constitución la que asocia al Ministerio Público y a los policías la función de la investigación de los delitos, por lo cual dichos actores están encargados de una gama de actividades desde la atención, hasta promover la debida procuración de justicia.

En tal sentido, se puede aludir que la seguridad pública ha tenido y mantiene una vinculación directa a la policía como unidad administrativa que debe atender, así como

---

<sup>62</sup> En La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 21, menciona que; La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

delitos como objetivo de actividad, lo que conlleva a la esfera del derecho penal como su ambiente para su actuación y desarrollo<sup>63</sup> (Gudiño, 2015, p.24). Es decir, la función penal del Estado se suele relacionar estrechamente, con la seguridad de los individuos y de la sociedad, además el motivo de la acción penal se halla en la existencia del delito, entendido como una conducta o hecho que transgrede las normas y el orden jurídico y una vulneración que pone en riesgo la existencia de la convivencia civil o de la misma sociedad, asimismo, dicha conducta resulta intolerable y está tipificada como delito ante Código Penal Federal, de México.

Considerando las variables que definen e integran el concepto constitucional de seguridad pública, podemos inferir que dichas actividades del gobierno; la prevención, la investigación y persecución, así como la sanción administrativa, tiene como desenlace el mismo objetivo, “el delito”. Por lo que se configura como el soporte o eje del modelo gubernamental de la seguridad pública en nuestro país (Gudiño, 2015, p.24). Un ejemplo ilustrativo de estas facetas está en la actuación de los cuerpos policiacos y en la actualidad, de los militares. Esto es, dichos actores (policía y militar), reaccionan cuando el delito ya ha sucedido y solo intervienen de manera reactiva haciendo uso de la fuerza y violencia legítima (Palacios y Sierra, 2014, p.55).

Así, el Estado, mediante el enlace de las anteriores actividades ha pretendido que salvaguarda la integridad y derechos de las personas, así como tiene la presunción de mantener el orden y la paz pública. Pero, lo que en realidad tenemos bajo este telón, según Gudiño (2015, p.25), es que “la política criminal se reduce a simple política penal, ya que no logra ver al derecho penal como la orientación, soporte y validación para la atención de los eventos delictivos”. Y con ello se difumina la construcción de una política criminal extensa e integral.

En este sentido es preciso adoptar y llevar a cabo la nueva política criminal propuesta por el profesor alemán Claus Roxin la cual pretende superar la sistematización dogmática y la dificultad de ausencia de axiomas científicos, del pensamiento problema, esto es, acabar con la tajante separación entre Derecho penal y Política Criminal.

La cuestión de cómo debe tratarse a las personas que atentan contra las reglas básicas de confidencialidad social y con ello lesionan o ponen en peligro al

---

<sup>63</sup> Según Pavón (2008, p.17) el derecho penal es “el conjunto de normas jurídicas, de derecho público interno, que definen los delitos y señalan las penas o medida de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social”.

individuo o la comunidad, constituye el objeto principal de la Política Criminal. La Política Criminal adopta una singular posición intermedia entre ciencia (en el conocimiento objetivo del delito en sus formas de aparición jurídica y empíricas y configuración social (pretende llevar a cabo ideas o intereses concretos), entre teoría (intenta desarrollar una estrategia decidida de lucha contra el delito) y práctica (depende a menudo de las realidades preexistentes que de la concepción ideológica) (Borja, 2003, p.120).

Ya que, bajo la política penal que configura esta simple lógica del actuar del gobierno, tenemos el trinomio, Actividad o hecho> Autor> Sanción, que tiene una escueta y superficial implicación; que cada actividad o hecho cometido que esté tipificado ante la ley como delito, debe responsabilizarse a un autor e imponer por ello una sanción o pena siendo esta la privación de su libertad a través de prisión (Gudiño, 2015, p.25). Esta visión lineal sobre lo que implica la seguridad pública es equívoca, puesto que simplemente se aboca a la reacción frente al fenómeno delictivo y deja fuera la cuestión de cómo debe tratarse a aquellas personas que ponen en peligro al individuo o la comunidad, no logra contextualizar la situación y sus causalidades que provienen de orígenes multivariados y derivan en consecuencias disímilares. Sin embargo, la política criminal bajo la concepción roxiniana, pues, vive en la vida cotidiana.

Conoce de los problemas de seguridad ciudadana que sufre una comunidad. Ensayo las estrategias que el poder político estima adecuadas para hacer frente al fenómeno delictivo. Establece las pautas más razonables para la prevención del delito, y por ello toma en consideración al propio sujeto delincuente y se preocupa por elaborar fórmulas para su tratamiento, respetando sus derechos básicos como ciudadano. La política criminal no solo está inmersa en la realidad social, sino que orienta el marco de resolución justa del caso concreto (Borja, 2003. p.120).

En este contexto y sin temor a errar se puede inferir que considerar una política criminal la cual uno de sus fines y logros sea el de la deflación de las conductas o actividades que transgreden las normas y hayan violado la ley, además de contribuir a salvaguardar la integridad y los derechos de estos sujetos que han sido definidos jurídicamente como responsables de un hecho tipificado como delito.

Esta concepción de seguridad pública permite entender que el Estado busque a toda costa la obtención de seguridad y esta funcione como mecanismo de poder. Por lo que lejos de considerar un análisis multidimensional de los factores causales de aquellas conductas violentas que transgreden las leyes y normas sociales, lo que exige un trabajo conjunto de especialistas de diversas áreas de conocimiento que estén en posibilidad de aportar para la resolución conjunta de este problema social, se ha optado por adecuar dicho fenómeno social a las necesidades de fortalecer el Estado. Es decir, en tal sentido el delito se combate porque violenta el orden público, ese espacio concebido donde los ciudadanos deberían tener una sana convivencia a lo dictado por el orden jurídico establecido; determinaciones y concepciones que muestran la Fortaleza del Estado<sup>64</sup>, con políticas públicas que sólo conciben un trabajo de instituciones policíacas, que además estas están alejadas de la ciudadanía pues su lógica no es la de servir, ayudar o proteger a la sociedad, si no la de confrontar a los delincuentes.

De igual forma, se puede constatar lo antedicho si nos detenemos un poco para observar las cifras económicas y presupuesto cada vez más elevados que se designan para las instituciones encargadas de la seguridad pública, bajo la única lógica de la necesaria protección ante el delito. Por ello, los actores encargados de la investigación y persecución de los delitos entre los que se encuentran; Policías, Ministerio público, se auto- constatan a través del número de infracciones, de la detención o abatimiento de los transgresores (Gudiño, 2015, p.25). Mientras que la sociedad queda suspendida al Estado al ser reducida a mero espectador de la política que emite aquel (Palacios y Sierra, 2014, p.55).

Al mirar este panorama, podemos observar que bajo esta lógica resulta complejo que los policías vean como ciudadanos portadores de derechos a las personas que transgreden la ley, por ende, no se les reconoce su vida como valiosa<sup>65</sup>. Según Judith Butler (2009, p.13 y ss.), el poder político, económico y militar, implementan una distribución diferencial de la precariedad y, por ende, crean marcos de reconocimiento que impiden ver a ciertas vidas como valiosas. La precariedad es una condición políticamente inducida que expone de forma diferencial a ciertas poblaciones a una mayor violencia. Tales poblaciones

---

<sup>64</sup> Según Gudiño (2015, p.26) “bajo ese hábitat, la seguridad pública es inherente a la preservación del Estado, bajo el concepto de que su ausencia o debilidad, des- protege a los ciudadanos; por ello, sus instituciones se diseñan y actúan bajo esa premisa, cubiertas por el manto jurídico adecuado”.

<sup>65</sup> Según Judith Butler (2009, p.13 y ss.), la precariedad (no la precariedad) designa esta condición políticamente inducida en la que ciertas poblaciones adolecen de la falta de condiciones y están diferencialmente más expuestas a los daños la violencia y la muerte. El reconocimiento de la precariedad compartida introduce unos fuertes compromisos de igualdad e invita a una universalización más enérgica de los derechos y de más condiciones para poder prosperar.

son perdibles, precisamente porque están enmarcadas como ya pérdidas o desahuciadas en vez de como poblaciones vivas necesitadas de protección contra la violencia.

Dentro de estas poblaciones enmarcadas como ya perdidas en nuestra sociedad, se encuentran los sujetos que han dañado o transgredido leyes o las normas sociales, llamados popularmente como “delincuentes”, no es difícil comprobar esta premisa, pues como nos podemos percatar, a estos sujetos percibidos como “delincuentes”, no se les reconoce su vida como valiosa, pues como refiere Escalante (2001) “en México la muerte tiene permiso”, pero es preciso descartar que si bien es cierto que “tiene permiso”, solamente en ciertos contextos y marcos epistemológicos y hacia ciertas vidas; así, hay sujetos que no son completamente reconocibles como sujetos y hay vidas que no son reconocidas del todo como vidas. Es decir, bajo la lógica del gobierno para salvaguardar la seguridad pública una de las actividades es la persecución de los delincuentes bajo operativos militares y policiacos, lo que trae consigo un incremento espectacular de homicidios y violencia en los territorios del país donde se han implementado dichos operativos, pues uno de los fines es atrapar o abatir a los delincuentes y para ello se utiliza la fuerza bruta y el poder del Estado, sin tomar en consideración los daños colaterales. Asimismo, en los enfrentamientos se pierden las vidas de los transgresores y/o delincuentes no reconocidas del todo como vidas, se pierden las vidas de los policías y militares que no son reconocidos del todo como sujetos y se pierden vidas de ciudadanos que son dignas de llorar.

### ***Seguridad ciudadana.***

El fenómeno de violencia e inseguridad es de las principales amenazas a la estabilidad, la democracia y el estado de derecho, dichos fenómenos se presentan de diversas formas desde los delitos como: la venta, consumo y distribución de diversas drogas, los simples robos o con violencia a transeúntes, vehículos, casa habitación, etc., homicidios culposos o dolosos, secuestros en sus diferentes modalidades, entre otros delitos. Hasta el deterioro social como: la corrupción policial, gubernamental e institucional, el *bullying*, la violencia intrafamiliar, feminicidio, entre otros.

Dichos fenómenos son multicausales, es decir, se generan por un conjunto de causas y para poder analizar estos fenómenos sociales se debe prestar atención a los siguientes factores: la desigualdad económica y social, falta de oportunidades educativas, la precarización laboral, la gestión de pobreza, decadencia de valores, la exclusión de

campesinos e indígenas o ciudadanos que viven en las periferias urbanas, la precariedad implementada por el poder político, así como el deterioro del tejido social, ante ello, y para poder enfrentar y solucionar dichos fenómenos sociales que nos atañe a todos se requiere de una participación cada vez más activa de los ciudadanos.

Derivado de ello y de los errores eminentes y poco éxito del modelo de seguridad pública<sup>66</sup> se comenzó a perfilar y hablar de un modelo distinto para atender y entender el fenómeno de la violencia e inseguridad y por ende el tema delictivo, que garanticen por un lado el cumplimiento del Estado al mandato constitucional, y por el otro, la participación ciudadana y con ella la preeminencia del respeto a los derechos humanos; la seguridad ciudadana.

El modelo de seguridad ciudadana se inspira en un concepto de goce y ejercicio efectivo de derechos humanos y libertades. En dicho modelo se reconoce a los sujetos como portadores de derechos y libertades, lo que obliga al Estado a proveer y garantizar su ejercicio, al mismo tiempo se vincula sobre todo con el desarrollo humano, además de que se pone énfasis en el combate a la violencia a través de la prevención del delito, la participación ciudadana y la inclusión social, por ende y a partir de la actuación de los propios ciudadanos y el empoderamiento de las organizaciones sociales y civiles se puede contener y combatir el fenómeno de violencia e inseguridad.

Para Gudiño (2015, p.31 y ss.), el eje del concepto se encuentra en los ciudadanos ya no en la mera protección por parte del Estado, en este sentido, el tema de la seguridad ya no se encuentra dictado por una política penal, sino por la comunicación y correlación de políticas públicas, con una política criminal<sup>67</sup> que no busca la sanción de los hechos delictivos como objetivo primordial, sino el atender las causas que generan esas conductas

---

<sup>66</sup> A principios de los noventa se estaba agudizando la inseguridad, pero es hasta el sexenio 2006- 2012, que el tema sobre la seguridad adquirió cierta presencia en la política, debido a que una de las políticas implementadas del Presidente Felipe Calderón Hinojosa era el de acabar con la violencia en el país, aunque la estrategia para lograrlo fue bastante cuestionada debido a que dicha política de seguridad se implementó bajo la llamada “guerra contra el narcotráfico”, esta situación comenzó el 11 de diciembre de 2006, cuando el gobierno federal anunció un operativo contra el crimen organizado en el estado de Michoacán, para enfrentarlos, el gobierno mexicano privilegio el uso de las fuerzas armadas. Desde el inicio del conflicto se movilizó a la Policía Federal en compañía de los cuerpos de seguridad de cada entidad federativa y de diversos municipios, a ellos se sumó el Ejército y la Marina. Atacar la violencia con más violencia fue la premisa fundamental, pero quizá un error muy grave puesto que trajo como consecuencia el aumento de violencia y homicidios en México.

<sup>67</sup>Sobre la integración de la política criminal, su orientación se encuentra en ayudar a generar condiciones para impulsar una cultura de legalidad, que permita resolver los conflictos sociales de forma más expedita, privilegiando formas de intervención y justicia de corte administrativo, antes que punitivo Gudiño (2015, p.31 y ss.).

no aceptadas o adversarias a la sociedad generadoras de violencia. Lo anterior no impide la intervención de los policías en los hechos delictivos, pero la prioridad ahora es la protección de los ciudadanos, incluso a aquellos sujetos que cometen dichas conductas delictivas, esto es, no puede someterse a las personas a actos que atenten o lesionen su integridad, toda vez que debe tenerse en cuenta el eje central del modelo de seguridad ciudadana, siendo el ser humano como sujeto portador de derechos y libertades.

Por otra parte, para García y Zambrano, el modelo de seguridad ciudadana se asocia a las acciones de cuidado de la propiedad privada y la integridad personal. Para comprender el actual alcance la seguridad ciudadana, se plantea que es necesario concebir la coevolución, por una parte, de condiciones sociales<sup>68</sup> que configuran un marco de inseguridad y por otro, la concepción del ámbito público-estatal acerca de la seguridad ciudadana<sup>69</sup> (2005, p.65 y ss.). Vista así, “la seguridad ciudadana puede concebirse de forma amplia como las condiciones que generan un contexto que minimiza los riesgos y potencia el tejido social para que las personas, en tanto ciudadanos sujetos de derechos, puedan desarrollarse de acuerdo con los proyectos de vida que han definido” (García y Zambrano 2005, p.69).

Esta forma de concebir la seguridad ciudadana se ha convertido en un parámetro para evaluar la calidad de vida de los ciudadanos. “Ya que dicho modelo adopta una visión integral y plantea que el Estado no solo es el encargado de procurar la seguridad de los ciudadanos, sino que es conveniente incluir actores como los mismos ciudadanos para

---

<sup>68</sup>La noción de seguridad ciudadana surge en el contexto de transformaciones en las sociedades contemporáneas. Se trata de un concepto asociado a los procesos de complejización social y heterogeneidad dinámica (cambios e interrelaciones desde el punto de vista productivo, de la estructura social, de las relaciones de familia, etnia y género, entre otras), en relación con lo cual se hace énfasis en la exclusión social. En general, la exclusión social se expresa como un proceso estructural que tiene una dimensión global, vinculada a los procesos de polarización que generan desvinculación o desinserción social y una dimensión individual y familiar relacionada con las trayectorias que pueden direccionar vidas desde la integración a la exclusión. Por citar un ejemplo: La atracción que generan los grandes centros urbanos y las mega-ciudades hace que personas y familias de bajos ingresos se instalen en cordones marginales de las urbes y el propio entramado urbano de éstas, tiene como consecuencia que la exclusión tenga una expresión físico-espacial; se produce segregación espacial. Los hábitats residenciales son precarios, distantes y carentes de servicios sociales adecuados y son generadores de desintegración de los vínculos sociales (Borja y Castell, 1997, citado por García y Zambrano, 2005, p.66). Así, en sociedades socialmente fascistas, aunque políticamente democráticas- la marginación y polarización consecuen generan ambientes propicios para la delincuencia y para la violencia, a la par que nuestros entornos de vida se hacen cada vez menos sustentables y habitables (García y Zambrano, 2005, p. 65 y ss.)

<sup>69</sup> Actualmente, se otorga relevancia creciente a la seguridad ciudadana desde el modelo de seguridad denominado seguridad comunitaria en el que se incorpora al ciudadano en la formulación y ejecución de políticas de seguridad (García y Zambrano, 2005:67 y ss.). “Aquí los ciudadanos están interesados en colaborar con la actuación policial, pues les interesa la seguridad como un bien público” (Brotat, 2002. citado por García y Zambrano, 2005, p.68).

contener el fenómeno de violencia e inseguridad” (Carrera, 2012, citado por Estrada, 2015, p.94). Además de que “el paradigma de la seguridad ciudadana establecida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos plantea que el nuevo enfoque está centrado en la construcción de nuevos niveles de ciudadanía democrática y la persona humana como objeto central de las políticas” (Estrada, 2005, p.94).

En México, la seguridad ciudadana se presenta con una visión que prioriza el respeto a los derechos humanos de manera transversal a las políticas que aplica el gobierno, además con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas y prioriza el respeto a la dignidad humana, asimismo busca el acceso al mercado laboral y a las oportunidades sociales (Salgado, 2010, citado por Estrada, 2005, p.105). A pesar de entender y tener presente dicho concepto, no es difícil percatarnos de que dicho concepto solo es una ilusión, o el gobierno y la sociedad no logran visualizarlo, ya que aún no lo han logrado atender.

Para aterrizar este punto citaremos unas de las cuestiones que nos hacen afirmar que no se ha logrado atender lo que conlleva la seguridad ciudadana: Aún en la actualidad se logra observar la creación de nuevas leyes en materia penal además de modificaciones a reformas en materia de seguridad, cuyo fin sigue siendo la sanción a los infractores, por citar un ejemplo, en el delito en materia de secuestro las sanciones impuestas oscilan entre los 40 a 140 años, penas que además de no lograr pagar en vida, lesionan el desarrollo de la libertad y de sus derechos humanos. Además el actuar de nuestro gobierno para enfrentar el fenómeno de inseguridad y violencia ha generado por demás violencia, pues en el sexenio pasado la estrategia del presidente Felipe Calderón, para enfrentar este fenómeno fue la tan socorrida *guerra contra el narcotráfico*, contribuyó al aumento de homicidios, en este sexenio según cifras oficiales registradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), se registraron 120,341 (ciento veinte mil trescientos cuarenta y un) muertes tanto por homicidios dolosos como culposos, de las cuales dichas personas murieron como consecuencia de enfrentamientos entre bandas de crimen organizado, entre estas y las fuerzas de seguridad, levantones o ajustes de cuentas, daños colaterales causados por los enfrentamientos, hechos de tránsito, entre otros, de este mismo índole.

A pesar de que el presidente Enrique Peña Nieto inició su administración con la promesa de que en un año se empezarían a ver resultados de la supuesta estrategia contra el crimen organizado, la violencia e inseguridad, y que habría una hipotética *disminución* en los delitos que más aquejan a los mexicanos, como es el caso de los homicidios dolosos, en diciembre del 2015 (a la mitad del sexenio), según datos oficiales del INEGI, se

registraron 85,098 (ochenta y cinco mil noventa y ocho) homicidios. Cifras que superan los datos de la administración pasada, puesto que a la mitad del sexenio pasado se registraron 29, 548 (veintinueve mil quinientos cuarenta y ocho) homicidios y a la mitad del presente sexenio se registró el 66% más de homicidios según el INEGI.

Por otro lado, no podemos pasar por alto el papel que juega la sociedad en el fenómeno de violencia e inseguridad pues según las cifras con las que cuenta el INEGI, podemos observar que la cultura de denuncia en México se encuentra en niveles mínimos, puesto que la encuesta nacional (ENVIPE) en encuestas realizadas en los últimos cinco años (2010- 2015) a víctimas de algún delito nos podemos percatar como sólo se denunciaron del 0.8% al 10.7% del total de los delitos ocurridos ante el ministerio público, esto se da derivado de varios factores como: miedo a represalias por parte del agresor, desconfianza a las instituciones, incompetencia en la resolución del problema que les aqueja por las autoridades entre otros.

Asimismo, la sociedad juega un papel muy importante para la prevención y erradicación del fenómeno de violencia e inseguridad pues como ya mencionamos, los ciudadanos son la fuente de la violencia. Aparte de la discriminación y exclusión social, el individualismo es un papel muy importante que juega en la fuente de la violencia, pues como ya hemos expuesto con anterioridad el fundamento de los derechos humanos reside en los procesos históricos marcados por luchas y revoluciones (Ferrajoli, 2007, p. 73 y ss.). A partir de la década de los ochentas- noventas, el proceso histórico de nuestro país se desvaneció y dejó de tener un papel importante ante la sociedad, lo que conllevó a que las personas dejaran de ver por una colectividad, por un bien común y se volvieron individualistas viendo solo por su bien o el de sus familiares o amigos, hasta por una colonia, por unos cuantos, pero no por la sociedad de la que forman parte.

Excluyendo aquel sujeto que no acatase las normas o aquellos sujetos distintos ya sea por su; cultura, preferencia sexual, etnia, estatus socioeconómico, color de piel, religión, etc.; bajo esta lógica que se juega, actualmente cuando un sujeto quebranta las normas automáticamente deja de pertenecer a la sociedad de la que es parte, es totalmente excluido, exiliado y pasa automáticamente a formar parte de grupos o poblaciones que están enmarcadas, como ya pérdidas o desahuciadas. No se les reconoce como parte de la sociedad a la que pertenece, piensan que es algo ajeno a ellos, algo ajeno a lo cual no forman parte y que les aqueja y les violenta (Butler, 2009).

Ante este panorama, nos encontramos bajo una contradicción y ante una ruptura del

paradigma de la seguridad. Por una parte, el Estado es el único capaz de ejercer el uso de la violencia de manera legítima, por lo cual su papel siempre será de control, contención y dominación para imponer la paz y el orden social. No obstante, las fuerzas policiales abusan de la fuerza y violencia, por lo que no respeta el derecho a la vida, la integridad personal, la libertad y la seguridad personales, las garantías procesales y la protección judicial. Por otra parte, no contamos con una cultura ciudadana de denuncia, lo que ayuda a que se contenga y erradique dicho fenómeno además de que a pesar de decirnos una sociedad democrática a favor de los derechos humanos, aun nos encontramos muy alejados, debido entre otras cosas a que la democracia y solidaridad nos remiten al desarrollo de la libertad, así como el de los derechos humanos respecto al tema de seguridad y en nuestra sociedad aún existen altos niveles de discriminación y exclusión social, además de ser muy individualista. En este sentido, inferimos que el tema de los derechos humanos prevalece en la conceptualización de la seguridad como un espacio de integración social que el Estado debe garantizar.

#### **Capítulo IV: Consideraciones sobre la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro.**

##### ***Antinomia en torno a la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro.***

Derivado de las percepciones y opiniones de temor e inseguridad del delito de secuestro presentes en la sociedad mexicana producto de la histeria colectiva tanto por el drástico cambio en *el móvil y modus operandi* del secuestro, por el impacto y repercusión social de este flagelo, así como por la diversificación de los secuestros y profesionalización de los secuestradores, se creó la nueva Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. El objetivo consistía en formalizar la política criminal en materia de secuestro, así como establecer una guía, de acción de la política criminal.

En este escenario, la necesidad de seguridad hacia nuestra persona, patrimonio, sociedad y fortalecimiento de la democracia son los referentes desde los que se reflexiona y discute la presente Ley. Desde la perspectiva de seguridad, inicialmente las elites empresariales, económicas, políticas y asociaciones civiles marcaron el rumbo para la creación de dicha Ley. Sin embargo, como ya se refirió con anterioridad, en las últimas dos

décadas el móvil y modus operandi del secuestro fueron cambiando continuamente. Si bien cuando los primeros secuestros en décadas pasadas en su mayoría fueron por cuestiones políticas, es decir, fueron secuestros realizados con un propósito exclusivo y con demandas específicas, ya sea para darle publicidad a una acción de carácter político, para exigir la acción u omisión con respecto a políticas o acciones de un gobierno, en la década de los años 2000 al 2009 su carácter fue meramente económico, ya que los secuestradores privaban a sus víctimas de su libertad para exigir cantidades millonarias a cambio de su liberación dando como resultado una gran industria con elevadas ganancias económicas, en esta década los secuestradores mutilaban, torturaban y en algunas ocasiones mataban a sus víctimas.

Sin embargo, lo que empieza a leerse en la última década es un cambio en su móvil pues ahora ya no solo secuestraban a aquellas personas con gran solvencia económica para obtener a cambio de su liberación beneficios económicos millonarios, sino ya también secuestran aquellos pequeños o medianos empresarios, estudiantes y hasta amas de casa por cantidades hilarantes. De igual manera, el grado de violencia también se ha intensificado y el modus operandi se ha profesionalizado en su mayoría, así mismo el secuestro ha mutado, es decir, para el 2006 la ONU distingue los siguientes tipos de secuestros: Secuestro con fines de extorsión, secuestro con fines políticos o ideológicos, secuestro entre grupos delictivos, o dentro de ellos, secuestro vinculado a disputas familiares o domésticas, secuestro con fines de explotación sexual, secuestro en el curso de otras actividades delictivas, el secuestro simulado o fraudulento, secuestros “expres”, el “secuestro virtual”, la venta de la víctima de un secuestro (Naciones Unidas, 2006, p. 3-6).

No obstante que la razón para la creación de la nueva Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro responde a la búsqueda de la Seguridad, sus preceptos no responden a los estándares que el Estado necesita para su fortalecimiento, es decir, dicha ley no se subordina a los principios constitucionales o a los requerimientos que el Estado constitucional de Derecho exige. v. gr. el respeto a los derechos humanos fundamentales. Estamos lejos de haber elaborado y facilitado técnicas de garantía del Estado constitucional, debido entre otras cosas a que las condiciones de validez de las leyes dependen de los principios constitucionales, ya no solo en la forma de su producción, sino también de la coherencia de sus contenidos lo que no se cumple en esta ley.

Por ello, es menester la incorporación de los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales en el diseño de esta ley además de ser garantizados y concretamente satisfechos. Puesto que las penas afectan a los derechos de los inculpados lo que es obvio, con el endurecimiento del sistema de justicia penal para enfrentar los problemas sociales, decretando penas privativas de la libertad con sentencias que no alcanzan a cubrir en vida.

Sin desestimar los beneficios que para la construcción de la democracia supone el planteamiento de dicha ley; es necesario resaltar que son secundarios, en medida que no responden a las expectativas de seguridad que la sociedad reclama, ya que el secuestro lejos de denotar un índice a la baja se observa un claro aumento desmedido y con ello han venido las modificaciones a dicha ley en cuanto aumento de penas. Así, ha surgido que autores como Miguel Carbonell han llamado "demagogia legislativa", es decir, la tendencia desenfrenada de subir las penas, en la idea de que el crimen se combate con base en el aumento de estas. En este sentido, es necesario para la investigación tener un acercamiento más profundo y analizar el contenido, el objetivo y sentido de la presente ley.

***Acercamiento y análisis de la Ley General para prevenir y sancionar los delitos  
en Materia de Secuestro.***

En este contexto lo que la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro representa la lógica de un Estado inspirado en una noción de notoriedad, muy orientado hacia la utilización de la fuerza pública como instrumento de control, como vehículo de represión. Es decir, las políticas y los discursos que nuestro país que se está poniendo en práctica en estos últimos años se orienta a un mecanismo de control para dotar de vigencia aquel tan preciado arreglo institucional. En este sentido cabría advertir si se está hablando de un estado de derechos o como los juristas lo llaman irónicamente, "un estado de derechas".

Vale la pena destacar que, en el tema de estado de derecho, algunos políticos se han pronunciado por defender el pleno respecto a los derechos humanos, así como de establecer condiciones de legalidad y respeto a los derechos humanos por medios constitucionales. Lo que vemos en la presente ley es que ésta, no se presentó bajo la misma lógica lo que podemos observar en el endurecimiento de las penas y aumento continuo a las mismas a los que cometan secuestro y las conductas establecidas en dicha ley. La fórmula mágica: *endurecimiento del sistema de justicia penal* para enfrentar los problemas sociales, no

pierde vigencia en la presente ley, permanece presente no solo en la formulación de las penas hechas para el enemigo, que políticos han utilizado en campañas, sino que ha trascendido hasta una clara tendencia desenfrenada de subir las penas, en la idea de que el crimen se combate con base en el aumento de estas. Lo que bien podremos observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Sanciones establecidas en la presente ley y modificaciones a las penas del 2010 al 2018.**

| <b>Artículos o párrafos.</b>   | <b>Publicación de la presente ley 2010</b>   | <b>Modificaciones publicadas y hasta la última en el 2018.</b>  |
|--|--|---|
| <b>Artículo 9</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.                 | De veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa.   | De cuarenta a ochenta años de prisión y de mil a cuatro mil días multa.   |
| <b>Artículo 10</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.                | De veinticinco a cuarenta y cinco años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa.  | De cincuenta a noventa años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa.   |
| <b>Artículo 10 párrafo f</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.      | De veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa.  | De cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días multa.   |
| <b>Artículo 11</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.                | De cuarenta a setenta años de prisión y de seis mil a doce mil días multa.   | De ochenta a ciento cuarenta años de prisión y de doce mil a veinticuatro mil días multa.   |
| <b>Artículo 12</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.                | De dos a seis años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.   | De cuatro a doce años de prisión y de cien a trescientos días multa.  |
| <b>Artículo 12 párrafo cuarto</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán. | De nueve a dieciséis años de prisión y de trescientos a quinientos días multa, así como la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia antes referida. | De dieciocho a treinta y dos años de prisión y de seiscientos a mil días multa, así como la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia por la autoridad policial hasta por los cinco |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | años posteriores a su liberación   |
| <b>Artículo 12 párrafo quinto</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán. | De ocho a quince años de prisión y de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa. | De dieciséis a treinta años y de quinientos hasta mil días multa                       |
| <b>Artículo 14</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.                | De dos a ocho años de prisión.  | De cuatro a dieciséis años de prisión.   |
| <b>Artículo 15</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.                | De dos a ocho años de prisión y de setecientos a mil quinientos días multa.             | De cuatro a dieciséis años de prisión y de mil cuatrocientos a tres mil días multa.    |
| <b>Artículo 16</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.                | De dos a ocho años de prisión, de doscientos a mil días multa.                          | De cuatro a dieciséis años de prisión y de cuatrocientos a dos mil días multa.         |
| <b>Artículo 17</b> las penas otorgadas al que cometa secuestro con los propósitos establecidos en el mismo serán.                | De cuatro años seis meses a trece años de prisión, de doscientos a mil días multa.      | De nueve años a veintiséis años de prisión y de cuatrocientos a dos mil días de multa. |

Fuente: Elaboración Propia con base en La ley General Para Prevenir y Sancionar el Delito en Materia de Secuestro (Cámara de diputados del H congreso de la unión, 2018) y (Diario Oficial de la Federación, 2010).

El 3 de marzo del 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto<sup>70</sup> por el que se reformaron los artículos expuestos en la anterior tabla. Las modificaciones hechas a los artículos presentan un irrisorio aumento a las sanciones establecidas para el delito en materia de secuestro ya que contempla el doble de años que las ya antes impuestas en esta ley, penas que los infractores no alcanzan a cubrir en vida, con lo cual podemos distinguir claramente la inflexible lógica a favor del endurecimiento penal y de la distinción de garantías.

<sup>70</sup> DECRETO por el que se reforman diversos artículos de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el artículo 25 del Código Penal Federal (Diario Oficial de la Federación, 2014).

### *La lógica de la ley: Derecho penal, entre el ciudadano y el enemigo.*

Las políticas criminales implementadas en nuestros días en la sociedad mexicana permiten identificar un doble tratamiento político-criminal del delincuente. En relación con esta ideología Günther Jakobs señala que el derecho penal conoce dos polos o tendencias de sus regulaciones. Por un lado, para los delitos no graves, un derecho penal para el ciudadano, en el que se espera que se exteriorice su hecho para reaccionar, con el fin de confirmar la estructura normativa de la sociedad, y por otro, los delitos graves, uno diferente un derecho penal para el enemigo, que es interceptado muy pronto en el estadio previo de su peligrosidad, es decir, en este contexto ya no se persigue el hecho delictivo en sí, sino al individuo que comete dicho ilícito por su peligrosidad a un “individuo peligroso” (2003, pp. 21-43).

Por tratarse del delito en materia de secuestro, la ley mencionada se realizó basada en la lógica del “derecho penal” para el enemigo, en donde ya no se persigue el hecho en sí, sino a la persona que comete dicho flagelo al “individuo peligroso”. En este contexto, el delincuente se convierte en un enemigo que no goza de estatus de ciudadano, por esa razón, en unas ocasiones se limitan y en otra se le suprimen sus garantías procesales, ante la infidelidad al derecho que protagonizó al violar la norma penal. Además de que las penas previstas son desproporcionadamente altas; y se constata un amplio adelantamiento de la punibilidad; el punto de referencia del ordenamiento penal se encuentra proyectada hacia el hecho futuro, en lugar de lo que es habitual, en el hecho cometido, dichos elementos son característicos del “derecho penal del enemigo” (Günther, 2003, pp. 45-55).

Quien no presta una seguridad cognitiva suficiente de un comportamiento personal, no sólo no puede esperar ser tratado aún como persona, sino que el Estado no debe tratarlo ya como persona, ya que de lo contrario vulneraría el derecho a la seguridad de las demás personas (Günther, 2003, p. 47).

Sin embargo, estas ideologías que expone Günther Jakobs no son nada nuevas, se encuentran teñidas desde los modelos contractualistas, como ya habíamos mencionado con anterioridad, esta idea la podemos retomar de Kant en su exigencia por separar a los individuos peligrosos de los no peligrosos, lo que según Günther Jakobs no significa otra cosa que hay que protegerse de los enemigos (2003, p. 48).

El discurso de Günther Jakobs ha pasado de una mera descripción a un programa político- criminal, influenciado, por los ataques terroristas del once de septiembre del dos

mil uno en Nueva York, ya no solo al combate al terrorismo, sino que pretende orientar todo el sistema penal, fundamentalmente ante la generación de riesgos provenientes de diversas amenazas a la civilización, como por ejemplo la de la criminalidad económica, delincuencia organizada, delitos sexuales y otras infracciones penales peligrosas (2003, pp.33- 43).

Dicha tendencia ha tenido cabida en el discurso político de los gobernantes de la nación como es el caso de México donde sobrevienen posicionamientos otorgados por representantes de partidos políticos. Por ejemplo, en su propuesta de iniciativas para la Ley en materia de secuestro, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) impulsó campañas políticas en televisoras nacionales con el eslogan “pena de muerte a secuestradores”, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) lanza la campaña de iniciativas de elevar hasta ciento cuarenta años de pena a secuestradores, el Partido Acción Nacional (PAN), por su parte en un contexto dado por la tan famosa “guerra contra el narco tráfico” orquestada por el Presidente Felipe Calderón (2006-2012), propuso penas impuestas desproporcionalmente altas. Todo lo anterior, relativizó o suprimió garantías procesales, cumpliendo al pie de la letra con los elementos que según Gunther Jakobs caracterizan el “derecho penal del enemigo” ya referidos en párrafos anteriores. Esta distinción, contraria al pensamiento demócrata contemporáneo en el derecho penal, debería tener como límite los derechos humanos, sin embargo, se presenta como la respuesta rápida como una *alternativa irracional*, que no soluciona el problema de los delitos en materia de secuestro.

### ***Referentes fácticos de la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro.***

La iniciativa pretende resolver dos problemáticas: por una parte, la prevención de los delitos en materia de secuestro y, por otro lado, la impunidad e inseguridad en torno a este flagelo. Estas problemáticas constituyen, a grandes rasgos, la preocupación estadual que motiva la ley, por ser obstáculos para el pleno desarrollo de la sociedad ya sea persona, económico, social, psicológico, familiar entre otros.

En torno a la impunidad del delito de secuestro, es preciso resaltar que, si bien este representa una construcción conceptual eminentemente de ordenamiento jurídico, en cuanto a la sanción y prevención respectan, pareciera que van de la mano, es decir, operan bajo la misma lógica que la anterior. Pretendiendo que la sanción al responsable del delito presupone; el alivio a las insoportables condiciones de inseguridad, prevalencia e

incidencia del delito de secuestro en el país, cuya corrección requiere acciones de diverso carácter, emprendidas conforme a una política criminal que no ha existido en estos años y que dicha ley no la plantea. El objetivo de esta es otra, se concentran, en la procuración y administración de justicia (García, 2005, p.21-32).

Revertir el grado de impunidad y disminuir la incidencia del secuestro motivan la creación de dicha ley; sin embargo, impunidad y bajo índice de secuestro, no se vinculan con las altas penalizaciones al secuestro, sino con la construcción de un ambiente familiar, social, psicológico y económico sanos, además donde todo individuo esté en posibilidades de ejercer los derechos humanos de manera libre y sin ataduras, en esta tesitura observamos como al Derecho Penal solo le compete una tarea la de sancionar “castigar” , a aquel individuo que infringe el contrato, pero bajo los límites que le imponga el régimen político en el que este se haya construido.

En cuanto a lo que propone la presente Ley de análisis, es propio de los discursos políticos del momento, que integra las medidas que restrinjan la libertad al contexto constitucional de fondo, únicamente da una formalización al estado de excepción, que según Hernández, el Estado de excepción es “Estado de represión, en donde los conceptos protección y seguridad son violencia, para sostener la conciencia de sociedad, colectividad, unidad, una estrategia de lucha en diversos frentes: económico, político, psicológico, para asegurar la integración social en el sistema de dominación contemporáneo” (2006, p. 144).

Si bien en el texto de la iniciativa del ejecutivo federal, de la cual emana la presente Ley, es factible observar y reconocer una legítima y obligada preocupación, por buscar e implementar nuevas medidas de investigación y redistribución de las facultades entre las instituciones encargadas de las funciones de Seguridad Pública y procuración de Justicia, a efectos de que se puedan prevenir perseguir y sancionar con mayor eficacia las actividades relacionadas con los delitos en materia de secuestro en sus diversas modalidades, cumpliendo con el anhelo de resolver lo antes posible este problema. También, en el mismo texto, es factible observar, los beneficios que se le brindaran a las víctimas y familiares de este delito, como un intento de atender y enfrentar los problemas a causa del secuestro.

Sin embargo, derivado del afán por encontrar soluciones rápidas hace del Derecho Penal la primera instancia, en la solución de conflictos sociales, revelando ignorancia o autoritarismo, puesto que no solo no resuelve, sino que además lo potencia y genera más.

En consecuencia, esta postura simplona, está muy lejos de resolver la problemática social que genera el delito de secuestros, que, como todo evento social, responde a la dinámica y a su entorno social, lo que se ha visto mayormente agravado en un mundo globalizado.

En este mismo contexto, y en cuanto a el endurecimiento del Derecho Penal, según Julio César Kala refiere que:

El endurecimiento del Derecho Penal provocaría formalizar la excepción de garantías, fracturaría al Estado constitucional, debilitamiento identificado por la degeneración de los principios irrefutables contenidos en las leyes fundamentales de los países democráticos: dignidad humana, libertad, igualdad, estructura y Fines del estado (Kala, 2008, p. 280).

Con la aprobación y aplicación de la presente ley, cabría la pena cuestionarnos cuál es la posición que los derechos fundamentales han de ocupar en un sistema jurídico democrático, ya que, en los estados constitucionales, los derechos humanos, los irrenunciables, se ubican en la norma fundamental por el *máximo rango*, de *máxima relevancia*, por su *máxima fuerza jurídica*, por la *máxima importancia del objeto* y por su *máximo grado de indeterminación* (Alexy, 2005). En este mismo sentido Kala refiere que, “Incluir las excepciones a las garantías en la constitución no es constitucionalizarlas, es desvirtuar la norma fundamental, es inconstitucionalizarla” (Kala, 2008, p.280).

Tal escenario es lamentable, se repite la misma historia por parte de las instituciones gubernamentales, que piensan que ante la violencia es necesaria mayor violencia institucional, además de su negativa a reconocer su rotundo fracaso, puesto que la creación de dicha Ley no disminuirá el delito de secuestro, no hará del *modus operandi* más humano, menos violento, menos sádico y doloroso para la víctima y sus familiares. Tal parece que no han recordado que el reto es encontrar soluciones para el problema del delito del secuestro, sin recurrir a políticas públicas que violenten el Estado Constitucional de Derecho, pues como bien señala Ruiz, el problema no es tan simple como se piensa y a primera vista se observa, sino que es mucho más complejo, ya que no es un problema solo de víctimas y autoridades, es un problema de ciudadanos y gobierno, de Estado (Ruiz, 1998).

## Conclusión

La subordinación de la ley a los principios constitucionales representa un aporte importante en la construcción permanente de la democracia contemporánea, pues impone límites a los derechos constitucionales de la mayoría y configura otras garantías de los derechos de todos (Ferrajoli, 2005).

A lo largo de este trabajo se propuso un análisis y una reflexión de las complejidades involucradas en el proceso de elaboración y operación de la política pública orientada al fenómeno delictivo en materia de secuestro. Lo anterior implicó una referencia tácita a los métodos y a las tecnologías que orientaron su diseño, articulación, ejercicio y evaluación. La noción de este concepto se tomó como punto de partida para poder visibilizar la correlación que hubo de la percepción social en torno al delito de secuestro frente a los intereses de las clases privilegiadas, los partidos políticos, los empresarios y varios sectores de la población que involucran la organización de la sociedad civil. A partir de ello se pudo reflexionar cómo realmente se constituyó dicha política en términos de elaboración y efectividad, en el contexto del momento histórico de las relaciones económicas, sociales y políticas que atravesaba México, es decir, el impacto y la influencia que tuvo un segmento de la sociedad civil a partir de los intereses específicos de clases económicamente dominantes (el empresario Alejandro Martí, la organización civil México Unido Contra la Delincuencia, María Elena Morera de Galindo e Isabel Miranda de Wallace) para que se determinara el rumbo de dicha política pública.

Las peticiones y exigencias de los agentes determinantes que tuvieron origen en la sociedad civil para guiar dicha política pública podrían traducirse en un éxito, pues además de que les fueron escuchadas aquellas exigencias y peticiones, el Gobierno Federal las atendió, lo que se tradujo en la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, que trajo consigo un trascendente cambio en cuanto a la sanción y atención del secuestro.

En lo tocante a este delito y establecido en los acuerdos XXXI y XXXII se planteó la necesidad de contar con un marco normativo uniforme que permitiera combatirlo a nivel nacional. Posteriormente, y para dar cumplimiento a lo establecido y firmado en dicho acuerdo, se creó la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en Materia de Secuestro.

Entendemos que esta Ley se dio con el objetivo de formalizar la decisión de política pública orientada al fenómeno delictivo en materia de secuestro, puesto que es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión política tomada se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública. Sin embargo, leyes como esta son *sustancialmente inválidas* debido a su sentido, a su contenido y a su contraposición con los principios constitucionales, en el sentido de que no se incorporaron ni garantizaron los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales, ya que las penas privativas de la libertad para enfrentar el delito de secuestro son sancionadas con penas que no alcanzan a cubrir en vida, lo que según Ferrajoli trae consigo una clara afectación de garantías y derechos fundamentales.

La discusión se ha centrado, por tanto, en una reflexión de cómo el Estado se convierte en un garante de la seguridad de los ciudadanos hasta convertirse en uno de sus principales objetivos. Esta tendencia se profundiza a tal nivel que actualmente se ha convertido en el objetivo hegemónico que persigue el Estado, al grado que se lesiona el bienestar de las personas y la garantía del ejercicio de sus derechos. Bajo esta misma lógica fue creada dicha ley, ya que responde a la búsqueda de la Seguridad, aunque sus preceptos no responden a los estándares que el Estado necesita para su fortalecimiento, es decir, dicha ley no se subordina a los principios constitucionales que el Estado constitucional de Derecho exige.

Además, la fórmula mágica de *endurecimiento del sistema de justicia penal* para enfrentar los problemas sociales no pierde vigencia en la presente ley, permaneciendo presente en la formulación de las penas hechas para el enemigo, es decir, ya no se persigue el hecho delictivo en sí, sino al individuo que comete dicho ilícito por su peligrosidad o por catalogarse como “individuo peligroso” y el delincuente se convierte en un enemigo que no goza de estatus de ciudadano, por esa razón, en unas ocasiones se limitan y en otra se le suprimen sus garantías procesales, ante la infidelidad al derecho que protagonizó al violar la norma penal (Günther, 2003). En este sentido, se considera la necesidad de incorporar los derechos fundamentales en el diseño de dicha política criminal, ya que según Ferrajoli “una constitución no sirve para representar la voluntad común de un pueblo, sino para garantizar los derechos de todos, incluso frente a la voluntad popular” (2005, p. 28), con lo cual será posible medir la consolidación de un Estado constitucional con una democracia de calidad.

## Referencias

- Aguilar, L.
- \_ (2012). *Política pública*. (2.ª ed.). México: siglo XXI.
- \_ (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (1.ª ed.). México: Porrúa.
- Alexy, R. (2005). “Los derechos fundamentales en el Estado constitucional, democrático”. En Miguel, Carbonell. (coord.) *Neoconstitucionalismo* (pp. 31-47). México: Trotta.
- Butler, J. (2009). *Marcos de Guerra. Las vidas lloradas*. México: Paidós.
- Blumberg, A. Betancourt, I, Llorens, M. y Moreno, M. (2008). *El secuestro en Latinoamérica (los ojos de la víctima)*. Recuperado de URL: <https://losojosdelavictima.files.wordpress.com/2013/03/el-secuestro-en-latinoamc3a9rica.pdf>
- Borja, E (2003). *Sobre el concepto de política criminal. Una aproximación a su significado desde la obra de Claus Roxin*. Núm. LVI. España: Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales.
- Boneti, L. (2017). *Políticas Públicas por Dentro*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Mercado de Letras.
- Carrión, F. y Espín, J. (2009). “Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción”. En Carrión, F. y Espín, J. (ed.). *Un lenguaje colectivo en construcción el diagnóstico de la violencia* (pp. 9-34). Quito: Flacso-iclei- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Cobb, R. y Elder, Ch. (1986). *Participación en la política americana. la dinámica de la estructura de la agenda*. México: Noema.
- Elder, Charles. y Cobb, R. (1993). “Problemas Públicos y Agenda de Gobierno”. En Aguilar, L. (ed). *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*. (pp. 77-104). México: Miguel Ángel PORRUA.
- Estrada J. (2014). “El Estado como garante de seguridad”. En Estrada, J. (coord.). *Seguridad ciudadana: visión compartida* (pp. 91-123). México: IAPEM, UAEM.
- Escalante, F. (2010). “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007”. En Alvarado, A. y Serrano, M. (coord.). *Los grandes problemas de México*.

- Seguridad Nacional y Seguridad Interior* (pp. 301-330). México: Colegio de México
- Ferrajoli, L.
- \_ (2005). “Pasado y futuro del Estado de derecho”. En Miguel, C. (coord.), *Neoconstitucionalismo* (pp. 13- 29). México: Trotta.
- \_ (2007). “Sobre los derechos fundamentales”. En Miguel, C. (coord.), *Teoría del Neoconstitucionalismo* (pp. 71-89). México: Trotta.
- Ferrater, J. (1979). *Libertad: Diccionario de Filosofía* (3 Vols.). Madrid: Alianza editorial, S.A.
- Félix, R. (2010). *Nueva política criminal para el combate del delito de secuestro*. México: Editorial UBIJUS.
- Fisas, V. (1998). *Cultura de la paz y gestión de conflictos*. Barcelona: ICARIA.
- Fuentes, N. (2012). “Modelo dinámico de la lucha antidrogas en México”. *Quantitativa Revista de Economía*, 2 (1), pp. 63-78.
- García, Ma. y Zambrano, A. (2005). “Seguridad Ciudadana: El aporte de las metodologías implicativas”. *Revistas de Psicología*, 16(2), pp. 63-78.
- Gudiño, J. (2015). “Seguridad pública a seguridad humana”. En Kala, J. (coord.), *Seguridad Ciudadana* (pp. 23-24). México: CEIUS A.C, SESESP.
- Günther J. Canción M. (2003). “Derecho penal del enemigo”. Madrid, España: Thomson Civitas.
- Hobbes, T. (1980). *LEVIATAN o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. (2.<sup>a</sup> ed.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, B. (2016). “Malestar en el control jurídico penal posmoderno”, *Revista del posgrado en Derecho de la UNAM*, 2 (2), pp. 141- 148.
- Juárez, A. y Medina M. (). *Política Criminal (México y Chile)*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM.
- Kala, J. (2013). “De la pena a las consecuencias jurídicas del delito”, *REDEGS. Direitos emergentes na sociedade global*. 2(1), pp. 220-244.
- Kala, J. y Martínez, S. (2012). “El horizonte de la justicia penal”. En Kala, J. y González, L. (coords.), *Violencia y modernidad* (pp. 175-203). México: UBIJUS.

- Kant, I. (1968). *Principios metafísicos de la doctrina del Derecho, selección, prologo y notas Arnoldo Córdoba*. Universidad Nacional Autónoma de México. No. 33, Serie filosofía.
- Locke, J. (2012). *Segundo tratado sobre el Gobierno civil*. (7.<sup>a</sup> reimpresión) Madrid: Alianza editorial, S.A.
- Leguizamo, Ma. (1993). *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Editorial Porrúa, UNAM.  
Recuperado de URL: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1175-diccionario-juridico-mexicano-t-viii-rep-z>
- Mendenhall, W., Beaver, R y Beaver, B. (2015). *Introducción a la probabilidad y estadística*. CENGAGE, Larning. México.
- Méndez Soto, P. (2014). *Revisión de la visibilidad de la acción colectiva contra la inseguridad*. FLACSO; México. Recuperado de URL: [https://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.14\\_eje2\\_mendez.pdf](https://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.14_eje2_mendez.pdf)
- Palacios, J. y Sierra, J. (2014). “Concepto de seguridad ciudadana: una perspectiva desde los estudios de la paz”. En Estrada, J. (coord.), *Seguridad ciudadana: visión compartida* (pp. 45-68). México: IAPEM, UAEM.
- Pavón, F. (2008). *Derecho penal mexicano*. (20<sup>a</sup> ed.) México: Porrúa.
- Rawls, J. (2003). “Justicia como equidad”. *Revista Española de control externo*. 5(13), pp. 129-158.
- Rousseau, JJ. (2012). *Del contrato social*. (3.<sup>a</sup> ed.) Madrid: Alianza editorial, S.A.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones aurora.
- Robert E. Goodin y Hans- Dieter Klingemann. (2001). *Nuevo manual de ciencias políticas*. (Tomo I, p. 199-304.). Madrid España, ed. Istmo, S.A.
- Rubio, J. (2009). “Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda Setting”. *Gaceta de antropología*, 25(1), artículo 1. Recuperado el 16/mayo/2017 de [http://www.ugr.es/~pwlac/G25\\_01JoseMaria\\_Rubio\\_Ferrerres.pdf](http://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferrerres.pdf)
- Reynoso Davila, Roberto (2004). *Nociones de Criminología e Historia del Derecho Penal*, 3<sup>a</sup> ed. Cárdenas, México.
- Ruiz, R. (1998). *Criminalidad y mal gobierno*. México: Sansores & Aljure.

W.L.Miller. . (1997). “Los métodos cuantitativos”. En David, Marsh y Gerry, Stoker. (Eds.) *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 161-179). Madrid: Alianza Editorial, S. A.,

Torres y Santander. (2008). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.

(2005). “La iniciativa de reforma constitucional en materia penal del 29 de marzo de 2004”. En Peñaloza, pedro (Coord), seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario. (pp. 231- 232). México: Porrúa.

### **Material hemerográfico**

Acepta Ebrard reunirse con Calderón, si van otros gobernadores. (2008, agosto 13). *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/529930.html>

Calderón recibe a Alejandro Martí. (2008, agosto 13). *Expansión*. Recuperado de URL: <https://expansion.mx/actualidad/2008/08/18/calderon-recibe-a-alejandro-marti>

Campos, E. y D’ Artigues, K. (2008, agosto 22). El reclamo de todos: si no pueden, adiós. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/columnas/73307.html>

Carlos Benavides (2001, octubre 23). Desarticula PGR a la banda de plagiarios “Los Cólmenos”. *El Universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/69397.html>

Cedillo, A. Mojica, R y Contreras J. (2005, septiembre 22). Rescata AFI a Romano y detienen a 7 captores. *Crónica*. Recuperado de URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/203464.html>

Convoca a caminata del silencio en memoria de Martí (2008, agosto 06). *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/528091.html>

Cronología. El caso d Fernando Martí (2013, abril 07). *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/915144.html>

EFE (2008, agosto 08). Piden empresarios fin de la violencia e impunidad en México. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/528771.html>

Falta de sanciones efectivas incentivan la impunidad: PGR (2008, agosto 8). *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/528779.html>

Jimenes, S. y Cuenca, A. (2008, agosto 14). Reunión con Calderón, solo si asisten gobernadores: Ebrard. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/91453.html>

Lagunas, I. y Cuenca, A. (2008, agosto 8). Impidió mediador denuncia plagio. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/31442.html>

Lagunas, I. y Gómez, F. (2008, agosto 22). Cae el presunto líder de la banda “La flor”. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/31512.html>

Lagunas, I. (2008, noviembre 12). Expertos ven claves en computadora del “Apa”. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/554759.html>

La impunidad en este país es total: Alejandro Martí (2008, agosto 14). *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/530007.html>

Martínez, E. (2008, agosto 12). Desconfié de la policía: Martí. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/31460.html>

Martínez, F. y Morales A. (2008, agosto 13). Exige Martí que gobiernos se coordinen contra secuestros. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/529841.html>

Martínez, F. (2008, septiembre 08). Capturan a presunto jefe de la banda que plagio a Fernando Martí. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/536437.html>

Martínez, F. (2008, agosto 08). Comparte Calderón dolor de los Martí. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/91356.html>

México Unido Contra la Delincuencia (2016) Organización que desearía no existir. Recuperado de URL: <https://www.mucd.org.mx/2016/06/mucd-la-osc-que-desearia-no-existir/>

Morales, A. y Martínez, F. (2008, agosto 13). Exige reunión Calderón- Ebrard para reducir secuestro. *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/529833.html>

Pide Calderón cadena perpetua para secuestradores (2008, agosto 07). *El universal*. Recuperado de URL: <https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/528298.html>

Rincon, G. Dehesa, G. Aguilar, A. y Granados M. (2014). ¡Ya basta! El despertar de un país. *Grupo Reforma*. Recuperado de URL: [https://gruporeforma.reforma.com/libre/offlines/pdf/archivos/\[1\]\\_Ya\\_basta.pdf](https://gruporeforma.reforma.com/libre/offlines/pdf/archivos/[1]_Ya_basta.pdf)

Tamayo, S. (2016). *Espacios y repertorios de la protesta*. Recuperado de URL: [http://www.redmovimientos.mx/2016/wp-content/uploads/2016/10/ESPACIOS\\_Y\\_REPERTORIOS\\_PDF.pdf](http://www.redmovimientos.mx/2016/wp-content/uploads/2016/10/ESPACIOS_Y_REPERTORIOS_PDF.pdf)

## Referencias Oficiales

Cámara de diputados del H congreso de la unión. (2012). Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253\\_DOE\\_14jun12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/253_DOE_14jun12.pdf)

Cámara de diputados del H congreso de la unión (2018) Ley General para Prevenir y sancionar el delito en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la constitución política de los estados unidos mexicanos. Recuperado de URL:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSDMS\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSDMS_190118.pdf)

Centro de Documentación información y Análisis. (2008). Delito de secuestro: (primera parte) Estudio Teórico Conceptual, Antecedentes Legislativos, Referencia de las iniciativas presentadas en esta LX legislatura. Recuperado de URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-27-08.pdf>

Centro Nacional de información. (2016). Tasas por cada 100 mil habitantes 1997-2016. Recuperado de URL:

<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/tasas%20por%20cada%20100%20mil%20habitantes/Tasas052016.pdf>

Centro Nacional de información. (2017). Cifras de homicidios dolosos, secuestros, extorsión, y robo de vehículos 1997-2017. Recuperado de URL:

[http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV\\_052017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_052017.pdf)

Centro Nacional de información. (2018, a). Incidencia delictiva del fuero común 2018.

Recuperado de URL: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018\\_dic18.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018_dic18.pdf)

Centro Nacional de información. (2018, b). Número de delitos por cada 100 mil habitantes 2015-2018. Recuperado de URL:

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-100%20mil%20hab%202015-2018.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (2008, agosto 25, a). Acuerdo Nacional Por la Seguridad, La Legalidad y la Justicia. Recuperado de URL:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008)

Diario Oficial de la Federación. (2008, b). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de URL:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

Diario Oficial de la Federación. (2010) DECRETO por el que se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de URL:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5168835&fecha=30/11/2010](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5168835&fecha=30/11/2010)

Diario Oficial de la Federación. (2014) Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el artículo 25 del Código Penal Federal. Recuperado de URL:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5347045&fecha=03/06/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5347045&fecha=03/06/2014)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de diputados. (2008). De las comisiones unidas de Puntos constitucionales, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma el párrafo Primero de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de URL: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-01-09\\_Anexo\\_Dict3.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/DIR-ISS-01-09_Anexo_Dict3.pdf)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2008, a). Con proyecto de decreto que se expida la Ley para Prevenir y Sancionar el Secuestro y la Ley Reglamentaria del artículo 22 constitucional en materia de extinción de dominio y por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal contra Delincuencia Organizada, de la Ley de Amparo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en materia de secuestro. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2476371](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2476371)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2008, b). Con proyecto de decreto que se expida la Ley para Prevenir y Sancionar el Secuestro y la Ley Reglamentaria del artículo 22 constitucional en materia de extinción de dominio y por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal contra Delincuencia Organizada, de la Ley de Amparo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en materia de secuestro. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=247637](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=247637)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2008, c). Con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/10/asun\\_2479010\\_20081009\\_1223904725.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/10/asun_2479010_20081009_1223904725.pdf)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2008, c). Con proyecto de decreto que se expida Ley del Fondo Nacional para el combate contra el Secuestro. Recuperado de URL:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2460465](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2460465)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2008, d). Con proyecto de decreto que se expida Ley del Fondo Nacional para el combate contra el Secuestro. Recuperado de URL:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2460465](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2460465)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2009 a). Con proyecto de decreto que se expida la Ley Antisecuestro. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2542294](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2542294)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2009 b). Con proyecto de decreto que se expida la Ley Antisecuestro. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2542294](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2542294)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2009, c). Con proyecto de decreto que se expida la Ley General contra el Secuestro. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2548119](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2548119)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2009, d). Con proyecto de decreto que se expida la Ley General contra el Secuestro. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2548119](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2548119)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2009, e). Con proyecto de decreto que se expida la Ley General en materia de Secuestro. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2621626](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2621626)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2009, f). Con proyecto de decreto que se expida la Ley General en materia de Secuestro. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2621626](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2621626)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2009, g). Historia de procesos legislativos: Con proyecto de decreto que expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria del artículo 73 constitucional, y se reforman, adiciona y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_HProcesoLegislativo.php?SID=&Seguimiento=2664440&Asunto=](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_HProcesoLegislativo.php?SID=&Seguimiento=2664440&Asunto=)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2010, a). Con proyecto de decreto que se expida Ley General de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro. Recuperado de URL:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2635292](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2635292)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2010, b). Con proyecto de decreto que se expida Ley General de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro. Recuperado de URL:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2635292](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2635292)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2010, c). Que expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos

Penales, del código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2632002](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=2664440&HistoriaLeg=1&Asunto=2632002)

Secretariado de Gobernación y Sistema de Información Legislativa. (2010, d). Que expide la Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de URL: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2632002](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=&Clave=2632002)

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010) Proceso legislativo: Gaceta No. 3112-IV. Recuperado de URL: <http://legislacion.scjn.gob.mx>

Naciones Unidas (2006) Manual de Lucha Contra el Secuestro. Oficina Contra la Droga y el Delito. Recuperado de URL:

[https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics\\_crime/Publicacoes/Manual\\_antisequestro\\_O NU.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_crime/Publicacoes/Manual_antisequestro_O NU.pdf)

<http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=53E5PvVpljaUSQiybXXEcOlJdMe1k13R8Ph8X1M0S+IX8ePK6jVDSqiLiitobrseIKgCaE3KNJu7aOiXippQmw==>

UNAM. (2015). “Secuestro en México”. Recuperado de URL: <https://www.unam.mx/medidas-de-emergencia/secuestros-en-mexico#>

