

## La prevención de la violencia y el delito en México\*

Rebeca E. Contreras López\*\*

(Con la colaboración de Ivan Jair Valdés Guzmán)\*\*\*

**RESUMEN.** El objetivo de este trabajo es establecer un marco referencial para la indagación de lo que significa la violencia y el delito, considerando las dificultades de la definición de cada una de estas figuras. En el ámbito del delito vinculado a la violencia se acude a las fórmulas legalmente establecidas, donde queda en evidencia que los legisladores ni definen ni utilizan congruentemente el concepto de violencia en la legislación. Asimismo, se procura plantear algunos fundamentos teóricos y legales para establecer y operar mecanismos de prevención en México a partir de un modelo complejo e integral.

**Palabras clave.** Violencia, delito, prevención.

**ABSTRACT.** The aim of this paper is to establish a reference frame to inquiry into the meaning of violence and crime, taking into account the difficulties to define each one of these terms. In relation to violent crimes, there is a legally established method in which is evident that legislators neither define nor use the legal concept of violence in a suitable way. At the same time, the author states some theoretical and legal grounds to establish and to operate preventive mechanisms in Mexico, starting from a complex and integral model.

**Keywords.** Violence, crime, prevention.

**SUMARIO.** 1. Delimitación contextual. 2. Los costos de la inseguridad. 2.1 Costo humano. 2.2 Costo político. 2.3 Costo social. 2.4 Costo económico. 3. Necesidad de la prevención. Reflexión final. Fuentes consultadas.

---

\* Artículo recibido el 22 de agosto de 2014 y aceptado para su publicación el 7 de octubre de 2014.

\*\* Investigadora de tiempo completo del Centro de Estudios sobre derecho, globalización y seguridad de la Universidad Veracruzana. Investigadora nacional, nivel 1. Profesora de derecho penal, política criminal y metodología de la investigación.

\*\*\* Tutorado en el proyecto de investigación, La prevención social de la violencia y el delito. No. Registro SIREI, 154672013154, Universidad Veracruzana.

## 1. Delimitación contextual.

Es importante partir de dos conceptos claves para esta indagación: violencia y delincuencia.

La OMS (2002), define a la violencia como, ...el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones<sup>1</sup>.

Esta organización entiende que la violencia es un problema de salud pública por las graves implicaciones para los seres humanos, tanto en lo individual como en lo social, aunque tal vez no sea la manera idónea de tratar esta problemática. Es necesario, sin embargo, enfatizar que no toda manifestación de la violencia<sup>2</sup> constituye un comportamiento delictivo, con implicaciones jurídico penales y que, por tanto, en muchas ocasiones los actos violentos no son atendidos en forma eficiente por las autoridades, en estos casos es necesario, recurrir a mecanismos particulares para enfrentarlos, tales como asesorías médicas, psicológicas, educativas, jurídicas, religiosas, entre otras.

En este contexto,

Una de las razones por las que apenas se ha considerado a la violencia como una cuestión de salud pública es la falta de una definición clara del problema. La violencia es un fenómeno sumamente difuso y complejo cuya definición no puede tener exactitud científica, ya que es una cuestión de apreciación. La noción de lo que son comportamientos aceptables e inaceptables, o de lo que constituye un daño, está influida por la cultura y sometida a una continua revisión a medida que los valores y las normas sociales evolucionan<sup>3</sup>.

Por su parte, la delincuencia, para su atención y registro, se define sobre todo en función de su tipificación en las leyes penales de cada estado. Así, se considera que una conducta es delictiva cuando se encuentra tipificada en los códigos penales o en leyes especiales, además de que es merecedora de sanciones específicas para cada una de ellas. Así, se afirma que el delito es la conducta típica, antijurídica y culpable<sup>4</sup>. En el manejo del fenómeno delictivo, un problema importante ha sido suponer que con una política penal represiva y, en ocasiones, autoritaria se puede reducir o por lo menos combatir su incidencia en la sociedad.

---

<sup>1</sup> Informe OMS, 2002, p. 5

<sup>2</sup> Como por ejemplo los insultos verbales que constituían el delito de injurias y que hoy está despenalizado en Veracruz o como la violencia escolar en donde intervienen menores de edad totalmente inimputables.

<sup>3</sup> Informe OMS, 2002, p. 4

<sup>4</sup> Contreras López, Rebeca Elizabeth (2014). Lecciones de Derecho Penal (parte general), 2ª. Edición corregida y aumentada, Xalapa, Veracruz: CEDEGS-UV, Códice.

Actualmente, en México, se transita hacia una visión más integral y compleja del problema delictivo; fundamentalmente a partir de las reformas del 2008 a la Constitución federal con la introducción del sistema penal acusatorio, pero sobre todo la justicia restaurativa como un paradigma diferente de resolución de conflictos. Posteriormente, con la legislación y programas de prevención que tienden a la seguridad ciudadana, a partir de ello se pone énfasis en la necesidad de prevención, no sólo de la delincuencia sino de la violencia, en sus manifestaciones específicas: sexual, familiar, escolar, laboral, social, por mencionar algunas.

Para distinguir algunos tipos de violencia utilizaré la regulación del Código penal de Veracruz (CP), que incluye un título específico de figuras típicas de violencia de género<sup>5</sup>. En este título encontramos:

A). Violencia física o psicológica. En el artículo 361, se establece:

A quien de manera pública o privada ejerza violencia física o psicológica en contra de una mujer, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa hasta de cuatrocientos días de salario, independientemente de las sanciones por la comisión de otro delito, con excepción del de violencia familiar.

Para efectos jurídicos es importante precisar que se admite el concurso de delitos con la violencia familiar (al menos en el texto de la ley). Además el propio artículo señala una agravante cuando “la víctima estuviere embarazada o en período de puerperio”.

B). Violencia económica o patrimonial. El artículo 362 del CP de Veracruz indica que:

A quien realice actos que afecten los bienes comunes de la pareja o el patrimonio propio de una mujer, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa hasta de doscientos días de salario, siempre que esos actos no configuren otro delito sancionado con una pena mayor.

También se indica la posibilidad de dichos actos configuren otro delito y se descarta que pueda existir concurso entre ellos.

Cuando el propio numeral establece una agravante se señala que si los actos están “dirigidos a privar a la mujer de los medios económicos indispensables para su subsistencia, o a impedirle satisfacer sus necesidades básicas o las de su familia”, la sanción se incrementará en un tercio. Lo importante aquí es tratar de entender el concepto de violencia que se está utilizando, porque cuando se indica que una persona realice “actos que afecten los bienes”, no queda claro si se trata sólo de una conducta dolosa que tiene la intención de perjudicar a la mujer en su patrimonio,

---

<sup>5</sup> Desde mi punto de vista es un problema importante que estas conductas sólo sean punibles cuando la víctima es mujer, ya que ello vulnera la igualdad de los justiciables; además de que algunas de ellas ya se encuentran tipificadas en tipos más genéricos por lo que, en mi opinión, era innecesaria su tipificación en este título, además de que en algunas de ellas el hombre puede ser igualmente vulnerable.

porque también puede ser una mala decisión sin dicha intención que afecta el patrimonio tanto de hombres como mujeres. Ahora bien, al referirse a la agravante queda claro que se trata de una situación de subsistencia que vulnera los aspectos básicos de la dignidad humana, ya que se alude a la “subsistencia” y a las “necesidades básicas” de la mujer o su familia y en este supuesto es evidente que se configura la violencia de género.

En este contexto es importante considerar que la violencia tendría que considerarse como “una conducta intencional que cause o pueda causar un daño”<sup>6</sup>. Es decir, la primera hipótesis del artículo 362 en comento podría no ser violencia, en tanto que la segunda (la agravante) sin duda lo sería. Lo cual nos lleva a comprender que no existe claridad, para el legislador veracruzano, sobre lo que la violencia significa.

C). Violencia obstétrica. Artículo 363 del CP de Veracruz. Se señalan distintas acciones que el personal de salud puede realizar en agravio de las mujeres en el “embarazo, parto, puerperio o en emergencias obstétricas”, fundamentalmente por afectar el libre ejercicio de su maternidad, que es el bien jurídico tutelado y que, por obvias razones, aquí sí, sólo la mujer puede ser sujeto pasivo de esta conducta. En esta figura típica es importante identificar como sujeto activo, exclusivamente al personal de salud.

D). Violencia en el ámbito familiar. Artículo 364 del CP veracruzano, el cual transcribo íntegramente porque nos permite observar algunas hipótesis concretas de violencia.

Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, a quien al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino integrante de la misma:

I. Ejerza una selección nutricional;

II. Prohíba injustificadamente iniciar o continuar actividades escolares o laborales lícitas;

III. Asigne trabajo doméstico que la subordine en favor de los integrantes del sexo masculino de la familia;

IV. Imponga profesión u oficio;

IV. Obligue a establecer relación de noviazgo, concubinato o matrimonio con persona ajena a su voluntad; y

V. Limite, prohíba o condicione el acceso y uso de métodos de salud sexual y reproductiva.

Aquí debo indicar que me resulta difícil explicar que esta tipificación legal sólo proceda en agravio de una mujer, ya que en algunos casos también el hombre puede ser sometido a esta forma de violencia. Asimismo, cuando se indica (fracción III) que la mujer pueda ser subordinada a los integrantes del sexo masculino, podría haber casos es que sea subordinada a otro integrante del sexo femenino y de acuerdo a la ley ¿ello no constituiría violencia de género?

---

<sup>6</sup> Sanmartín Esplugues, José (2010). “Concepto y tipos de violencia” en Reflexiones sobre la violencia, México: Centro Reina Sofía, siglo XXI, p. 11. (p.p. 11 a 33).

Me parece importante recordar aquí la regulación que el propio CP realiza de la violencia familiar, actualmente incluida en el título I de delitos contra la vida y la salud personal, lo que implica que se considera un delito de resultado ya que se cambió de los delitos de peligro a este título inicial. Así, el artículo 154 Bis, establece que este tipo penal se actualiza cuando se “ejerza cualquier tipo de violencia física, psicológica, patrimonial, económica o sexual, dentro o fuera del domicilio familiar, comparta éste o no, en contra de...” y allí se incluyen diversas relaciones personales consideradas familiares para tipificar este ilícito.

Lo importante es analizar que, en el texto legal citado, en ningún momento se define la violencia y se deja a criterio de la autoridad considerar o no, una conducta como violenta para efectos de la ley penal.

#### **VIOLENCIA FAMILIAR. LOS ACTOS TENDENTES A CORREGIR EL ACTUAR DE LOS HIJOS MENORES DE EDAD POR PARTE DE SU MADRE NO ENCUADRAN EN ESE SUPUESTO.**

En términos de la , existe la presunción legal de que los hijos menores de doce años deben quedar al cuidado de la madre, salvo que se acredite que sea la causante de violencia familiar o que con ella el desarrollo normal de dichos menores se encuentre en grave peligro. En esta tesitura, a efecto de establecer qué actos deben considerarse dentro del concepto violencia familiar, resulta necesario acudir a lo establecido en los artículos , en relación con los diversos , todos del Código Civil para el Distrito Federal, de los cuales se aprecia que la violencia familiar es un acto u omisión con la intención de dominar, someter, controlar, agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier integrante de la familia con el propósito de causar un daño, esto es, una pérdida o menoscabo físico o mental a cualquiera de los integrantes de una familia como en el caso lo son los hijos menores de edad; de tal manera que no toda medida física o psicológica adoptada por una madre respecto de sus hijos menores de edad puede ser considerada como violencia familiar, si es que tanto de la intención de las mismas como de la manera en que se manifiestan materialmente, se puede apreciar que son con el objeto de corregir, mas no de dañar a sus hijos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO<sup>7</sup>. Amparo en revisión 79/2010. 8 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Francisco Mota Cienfuegos. Secretario: Salvador Andrés González Bárcena. (El subrayado es mío).

Es decir, la violencia se puede considerar como “un acto u omisión con la intención de dominar, someter, controlar, agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente”. En ese sentido **sólo las conductas dolosas con esa finalidad**, constituirían los tipos penales en comento. El que sea una conducta dolosa

---

<sup>7</sup> Tesis: I.3o.C.804 C. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Julio de 2010. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena época, p. 2104. Consultado el 4 de agosto de 2014.

significa que tiene un elemento volitivo de querer causar u daño y un elemento cognoscitivo de saber que con dicha conducta se causa esa afectación<sup>8</sup>.

E). Violencia institucional. Artículo 365 del citado CP de Veracruz.

A quien en el ejercicio de la función pública dilate, obstaculice, niegue la debida atención o impida el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso a programas, acciones, recursos públicos y al disfrute de políticas públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión, multa de hasta trescientos días de salario y destitución e inhabilitación para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos hasta por dos años.

No se hace alusión a la posibilidad de que dicha conducta integre otros tipos penales específicos de servidores públicos tales como abuso de autoridad o ejercicio indebido de funciones públicas, por ejemplo.

F). Violencia laboral. Al respecto el artículo 366, establece que:

A quien obstaculice o condicione el acceso de una mujer a un empleo, mediante el establecimiento de requisitos referidos a su sexo, edad, apariencia física, estado civil, condición de madre o no, sometimiento a exámenes de laboratorio o de otra índole para descartar estado de embarazo, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario.

En este tipo penal existen múltiples observaciones referidas tanto a su tipificación como a su efectividad. Respecto de lo primero ¿qué sucede con personas enfermas? ¿Con personas con preferencias sexuales diversas a las tradicionales? ¿Con personas con capacidades diferentes? Todas las cuales también pueden ser sujetas a este tipo de violencia ¿Por qué sólo proteger a las mujeres cuando el hecho puede afectar a todos?

G). Violencia en el ámbito educativo. Nuevamente se debe tomar en cuenta que la regulación del artículo 367 del CP de Veracruz puede actualizarse también en agravio del varón y que, además, sería conveniente precisar a qué se refiere el legislador cuando habla de violencia, tal como quedo indicado en la tesis jurisprudencial antes transcrita. El referido numeral 367 indica que,

Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario, a quien:

- I. Obstaculice, condicione o excluya a las mujeres o a las niñas el acceso o permanencia en la escuela o centro educativo, por cualquier circunstancia que resulte discriminatoria;
- II. Dañe la autoestima de las alumnas o su integridad física o psicológica; y
- III. Utilice lenguajes, imágenes, materiales educativos de todo tipo o prácticas discriminatorias en cualquiera de las etapas del proceso educativo.

Es importante resaltar que el origen de la violencia y la delincuencia ha generado una enorme discusión entre los estudiosos de las ciencias sociales, por lo que no es fácil aventurarse a su definición, aunque en términos jurídicos si es importante delimitarla para no incurrir en excesos a la hora de aplicar la ley. Así

---

<sup>8</sup> Contreras, ob cit.

tenemos que:

En las ciencias sociales existen dos teorías básicas para el estudio de la violencia y de la conducta delictiva, las que se presentan en diversas combinaciones: la teoría de la ruptura o de la anomia y la teoría de las formas de socialización. En el primer caso, se privilegian como factores explicativos las dimensiones estructurales y sociales. Así, en este enfoque, la violencia surgiría de la ruptura o desajuste del orden social, es decir, de cambios sociales acelerados como efecto de la industrialización o la urbanización (...). En el segundo caso, el énfasis se coloca en la socialización, es decir la violencia comprendería dimensiones organizativas, institucionales y culturales que pueden conducir a la selección de estrategias violentas por parte de ciertos actores sociales<sup>9</sup>.

La violencia obedece a múltiples factores de carácter psicológico, social y cultural. Ello ha originado que a lo largo de la historia se establezcan medidas de índole tan diversa que es difícil precisar su dirección o trasfondo general. Algunas medidas son punitivas, las que han perdurado por siglos, otras correctivas o educativas<sup>10</sup>. Más recientemente (siglo XX y XXI), se ha manifestado la necesidad de medidas de prevención con una visión integral y multifactorial que es la que ahora nos ocupa.

## **2. Costos de la inseguridad**

Además de las dificultades conceptuales señaladas que es necesario aclarar para trabajar en pro de la prevención de la violencia y la delincuencia, es importante precisar que la inseguridad ciudadana, derivada de las conductas delictivas, genera costos importantes en ámbitos diferenciados. Ello no presenta una visión compleja del problema que debe ser analizado desde diversas perspectivas, considerando dicha complejidad. Los costos de la inseguridad ciudadana en las Américas, en la visión de la OEA (2009), se agrupan en cuatro grandes categorías:

### **2.1 El costo humano**

- Vidas perdidas como resultado directo e indirecto de la inseguridad.
- Víctimas directas no-letales que sufren perjuicios serios y duraderos que afectan significativamente sus vidas.
- Personas privadas de libertad, condenadas, procesadas o cumpliendo condenas en sistemas penales deficientes y corruptos.
- Víctimas indirectas que ven perturbada su existencia cotidiana por actos violentos o delictivos.

### **2.2 El costo político**

- Crisis de legitimidad y confianza en la aún reciente y frágil

---

<sup>9</sup> Arriagada, Irma y Godoy, Lorena. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa, CEPAL-ECLAC, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, agosto de 1999. Serie políticas sociales, núm. 32, publicación de Naciones Unidas, p.p. 7 y 8.

<sup>10</sup> Foucault, Michael (1991), Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión, tr. Aurelio Garzón, 1ª edición en francés: 1975, 19ª edición, México: siglo XXI.

institucionalidad democrática hemisférica intensificada por la preocupación por la delincuencia y la percepción generalizada de que el Estado es incapaz de enfrentar el problema de manera eficaz.

- La inseguridad ciudadana pone de manifiesto los retrocesos y lentos avances de las democracias aún en proceso de consolidación.
- Se pone en riesgo la cultura de derechos y libertades y se generan nuevas amenazas a los derechos humanos con la posibilidad siempre latente de mantener o recurrir a medias autoritarias para enfrentar la violencia y la delincuencia.
- Combate a las libertades y derechos sustantivos y procesales por parte de los ciudadanos, ya que se perciben como benéficos para los que violan el orden social.
- Las regulaciones a la actuación de los cuerpos de seguridad se perciben como frenos que limitan su efectividad.
- Se asume el ejercicio de la sanción por mano propia, alejándose de los fundamentos de la convivencia civilizada a que toda sociedad debe aspirar.

### **2.3 El costo social**

- En la forma en que las personas se relacionan entre sí y se organizan como sociedad.
- Se acentúa la segregación social y espacial de la población.
- Prejuicios e incluso estigmatización de amplios sectores de la población por razones de edad, raza y situación económica.
- Privatización de lo público por la necesidad de acudir a medios privados de seguridad.
- Ampliación indiscriminada de servicios de seguridad privada lo que consolida y acentúa la desigualdad.

### **2.4 El costo económico**

- El delito afecta directamente la economía de las personas que tienen que reemplazar los bienes perdidos. Y, en ocasiones, las pérdidas son irreparables.
- Incremento en el gasto fiscal para fortalecer el sistema judicial lo que compite, a nivel presupuestario, con la atención que se le puede dar a otras necesidades fundamentales como la educación o la salud.
- Gasto estatal para proveer seguridad, lo que conlleva enormes costos adicionales para las empresas y los individuos.
- Altos costos en que incurre el sistema de salud, el cual debe atender a las víctimas del delito y la violencia.
- Costo económico asociado a homicidios y lesiones que incide directamente en los costos de producción.
- Existen indicios de que el costo económico de la inseguridad está vinculado



a decisiones financieras y a oportunidades de inversión que se ven afectadas por cuestiones de seguridad, lo que perjudica seriamente el desarrollo de la región.

Todo ello implica que cada nivel de análisis tiene elementos diversos que deberán considerarse ya que el tema que nos ocupa: prevención de la violencia y el delito, tiene implicaciones complejas y multifactoriales. Es, además, un tema directamente relacionado con la inseguridad y la percepción social de la misma por lo que no es fácil su abordaje. Ahora bien, debemos considerar que:

El debate académico sobre seguridad pública y ciudadana en América Latina se ha centrado en torno a tres ejes principales: los determinantes institucionales que obstaculizan o favorecen determinadas reformas; las causas de la violencia y la evaluación de los instrumentos para medirla; y la relación entre percepciones de inseguridad y la política pública<sup>11</sup>.

Cuando entramos al ámbito de la prevención, todos estos aspectos deben estar definidos aunque sea provisionalmente, para que a partir de ellos se elaboren las políticas públicas pertinentes al contexto social, político, económico en que dichas medidas serán utilizadas.

### **3. La necesidad de prevención**

Existen datos que afirman que, “Cada año en el continente americano mueren alrededor de 150,000 personas como resultado de los enfrentamientos violentos que ocurren entre organizaciones criminales, calcularon este martes los ministros de Defensa de Estados Unidos, México y Canadá”. (CNN, 28 de marzo 2012). Sin embargo, es difícil realizar un diagnóstico completo, ya que INEGI afirma que:

Entre las demandas más urgentes de la sociedad civil se encuentran las referidas a la seguridad pública, las cuales hacen alusión a las actividades de prevención de la delincuencia y de procuración de justicia. Para su atención es fundamental disponer de información estadística que permita conocer y explicar los patrones del comportamiento delictivo. Lamentablemente en México es difícil evaluar a fondo el comportamiento de la criminalidad, ya que las estadísticas que existen son insuficientes para observarlo en todos sus niveles y alcance (ocurrencia, denuncia, persecución, juicio y sanción del delito, entre otros aspectos), debido en parte al subregistro que se origina en la cultura de la no denuncia y que en nuestro país alcanza una importancia significativa<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fuentes Saavedra, Claudio, Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana, en Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales, Área Prevención del Delito a Nivel Local Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile, mayo 2011, p. 7.

<sup>12</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Lo que implica un problema importante para desarrollar una planeación y operación de políticas públicas, enfocadas a la prevención tanto del fenómeno delictivo, como de la violencia social.

Porque además, existen:

...cuestiones asociadas a la pobreza y su relación con el delito, las segmentaciones urbano/rural, la preponderancia de conflictos armados en una sociedad, y más recientemente la vinculación entre droga y delito. Las interpretaciones más estructurales que intentan explicar la violencia aluden a la existencia de una cultura de la trasgresión en nuestras sociedades; la histórica desigualdad de clases que ha generado un sistema legalista-formalista pero que cotidianamente se vulnera provocando frustración; y la existencia de instituciones burocráticas que han consolidado estructuras de poder que abusan de los derechos<sup>13</sup>.

De ahí que, cualquier referencia a la seguridad (sea pública o ciudadana) debe partir, en primera instancia, de la reflexión acerca de la seguridad humana<sup>14</sup>. Lo que significa estar dispuestos a modificar estructuras institucionales y culturales que ignoran las graves desigualdades sociales, económicas y de derechos humanos que se viven en el país.

Por tanto, el primer paso es establecer esquemas confiables de registros estadísticos de estos temas, por regiones y ámbitos específicos. Es el esfuerzo que inició el sexenio pasado con la llamada "Plataforma México" que, gestiona la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, la cual sin embargo, ha tenido problemas diversos en su operación y efectividad<sup>15</sup>. Pero es también el esfuerzo que realiza INEGI y que ha quedado en evidencia en la 2ª. Conferencia internacional sobre estadísticas de gobernanza, seguridad y justicia realizada en la ciudad de México, del 18 al 21 de junio de 2014<sup>16</sup>.

Recordemos que, México participó por primera vez en la encuesta internacional sobre criminalidad y victimización (ENICRIV) que, en México, estuvo a cargo del Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad (ICESI) en el levantamiento 2004-2005, ahí se establece que, en ese período, México ocupó "...el primer lugar en agresiones y robo con violencia perpetrados con arma de fuego, y está entre los primeros lugares en sobornos y en porcentaje de delitos no denunciados y no registrados oficialmente"<sup>17</sup>, de entre los 30 países participantes.

---

<sup>13</sup> Fuentes, ob cit, p. 9.

<sup>14</sup> En otro momento haré referencia a las implicaciones teóricas y prácticas de hablar de seguridad pública o seguridad ciudadana, además de la importancia de partir de la seguridad humana como eje de reflexión.

<sup>15</sup> . Se establece la posibilidad de abrir el acceso a las dependencias ocupadas en el tema de la seguridad. Aunque actualmente la página (<http://plataformamexico.com.mx>) más bien parece propaganda de la Presidencia y el PRI.

<sup>16</sup> Coordinada por el Centro de Excelencia para información estadística de gobierno, seguridad pública, victimización y justicia.

<sup>17</sup> Este País, junio 2008, p. 63.

En tanto que,

México presenta el porcentaje más alto de agresiones con arma de fuego (16%), seguido por Estados Unidos e Irlanda del Norte (6%). Entre las ciudades despuntan Río de Janeiro (39%) y Sao Paulo (35%). La posesión de armas de fuego es más común en Estados Unidos -29% de los hogares- que en Europa occidental, 4%. En Japón es de cero por ciento<sup>18</sup>.

**Respecto de la corrupción, se encontró que:**

El número de solicitudes o aceptaciones de soborno por servidores públicos continúa siendo muy baja (1% o menos) en los países industrializados. Pero en Grecia y los países de la región oriental de Europa central resulta común la corrupción, que también tiene niveles altos en las ciudades fuera del mundo occidental. Grecia y México sobresalieron con porcentajes de 13.5% y 13.3 por ciento<sup>19</sup>.

Actualmente ya se ha realizado la séptima encuesta sobre la inseguridad en México (Ensi-7, 2010), aunque sin la participación de organismos ciudadanos<sup>20</sup>. En donde a mayor o menor escala es evidente que la seguridad sigue siendo un tema de interés y preocupación en México.

Todo ello, nos muestra un panorama general de lo que sucede en México, con subidas y bajadas en las tasas de criminalidad y victimización, así como en la percepción de inseguridad, que son normales de acuerdo a las tendencias generales y que reflejan un ambiente de violencia, altas cifras negras y criminalidad que, a la fecha, se vive en el país.

De ahí que es indispensable trabajar en la prevención. Es interesante recordar que, en el ámbito penal, la idea de prevención se ligó a la imposición de la pena de forma tal que la prevención surge de la visión punitiva del derecho penal, en este contexto, más que de una visión social como la que ahora nos ocupa. En este ámbito, a fines del siglo XVIII, los juristas hablan de:

...la distinción entre prevención especial y prevención general, según sea la finalidad preventiva escogida como fin único o, en último caso, especial. En este sentido, hablaríamos de prevención general cuando el fin preventivo se refiere a la generalidad de los ciudadanos, buscando el impedir que surjan nuevos delincuentes en la sociedad, y de prevención especial cuando se dirige a la persona de quien cometió el hecho delictivo, con objeto de que éste, en especial, no vuelva a hacerlo<sup>21</sup>.

Actualmente la visión preventiva se advierte desde una óptica diferente, es decir, como posibilidad previa de evitar la incidencia delictiva. Ya que, afirma Carrión refiriéndose a Latinoamérica.

La prevención ha estado presente desde hace mucho tiempo en el debate de la violencia; primero, como parte de la pena, por considerarla disuasiva, y posteriormente, como una propuesta externa y anterior a la pena (Selmini). Y es esta última versión la que viene desde

---

<sup>18</sup> Este País, junio 2008, p. 64.

<sup>19</sup> Este País, junio 2008, p. 65.

<sup>20</sup> Por la exclusión de organismos ciudadanos y los datos arrojados, existen acusaciones de que dicha encuesta fue "manipulada".

<sup>21</sup> Sanz Mulas, Nieves (2000). Alternativas a la pena privativa de libertad (Análisis crítico y perspectivas de futuro en las realidades española y centroamericana), Madrid: Colex, p. 51.

el exterior a la región y de manera reciente<sup>22</sup>.

En 2011 aparecen los Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana de 22 de enero de 2011. Y, al año siguiente, la Ley General para la Prevención de la Violencia Social y el Delito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012. En dicha ley (artículo 2) se plantea que:

La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.

En el artículo 4, fracción XI, se indica que la violencia es:

El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.

Por tanto, tal como se ha sostenido, la violencia requiere la existencia del dolo para actualizarse, que es lo que significa “uso deliberado”. En dicha ley también se indican los ámbitos de prevención que se utilizarán (artículo 6): Social, comunitario, situacional, y psicosocial. Se señalan, en términos generales, los distintos programas que se incluirán en cada uno de dichos ámbitos.

En la ley general para la prevención se indican que la “prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria” (artículo 8). Asimismo, cuando hablamos de la prevención situacional estamos en presencia de acciones que pretenden “modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva” (artículo 9); razón por la cual se insiste en la importancia y necesidad de diagnósticos confiables y pertinentes, tanto de la criminalidad como de la violencia social.

Hay que tener en cuenta que la prevención actual se ha separado de la visión penal y se amplía no sólo a la prevención del delito, sino de la violencia; sin embargo, desde cualquier perspectiva, dicha prevención está asociada a una concepción teórica de la criminalidad, en donde sabemos las innumerables teorías existentes, de bases epistemológicas diversas, por ellos es importante entender que el trasfondo teórico es indispensable para visualizar el contexto y alcance de la prevención. Por desgracia, hoy en día, impera una suerte de pragmatismo que

---

<sup>22</sup> Carrión Mena, Fernando. "PREVENCIÓN: ¿una propuesta “ex ante” al delito?" *URVIO* 6. Prevención (2009): 7-14.

Available at: <http://works.be>

implica atender los resultados (y a veces ni eso, sino sólo el gasto realizado) sin ocuparse por el sustento. De ahí que Selmini afirma:

...es importante recordar que esta estricta conexión entre teorías de la criminalidad y técnicas de la prevención se traduce, en la realidad cotidiana, en una especie de vicio metodológico en el plano conceptual y operativo. Entre los operadores del sector y en el ámbito de las nuevas políticas de seguridad, en efecto, se concentra aún más la atención sobre la solución y la intervención, hasta el punto en que la práctica guía a la teoría y el análisis de la complejidad del fenómeno se pierde y desvanece en la eficacia de la medida<sup>23</sup>.

Por tanto, lo que esta autora define como “nueva” prevención es un conjunto de estrategias que están,

...dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos de aquellos penales. La diferencia respecto al sistema penal consiste en que, al modelo conceptual pasivo e indirecto de la prevención penal, se contraponen una forma de prevención directa y proactiva. En segundo lugar, esto significa que los sujetos responsables de la prevención cambian de manera radical: no ya —o por lo menos no sólo— los órganos penales del Estado, sino nuevos actores como, por ejemplo, los entes locales, los servicios sociales, el voluntariado, las empresas privadas, los ciudadanos comunes<sup>24</sup>.

Lo que significa un cambio radical en los modelos obsoletos de prevención penal centralizada por el gobierno en turno, un cambio que se refleja en la ley mexicana, ya señalada, de prevención; aunque no necesariamente en la operación de las políticas y programas de prevención. Así tenemos que, de acuerdo a la opinión de Peñaloza (citado por Cevallos), es necesario rescatar,

...la necesidad de tratar el tema de la prevención social del delito de forma transversal, multidisciplinaria e integral, por lo cual, debería a la vez, ser tomado en cuenta en una planificación de desarrollo. Esta nueva concepción y tratamiento del delito requiere de acciones coordinadas interinstitucionalmente en el que se distribuyan las funciones como la planificación, programación, regulación y control de la prevención social del delito, que incluya la participación directa de la sociedad civil y otros actores tanto públicos como privados en todas las instancias de Gobierno<sup>25</sup>.

En febrero 2013 se dan a conocer las Bases del Programa Nacional para la

---

<sup>23</sup> Selmini, Rosella, “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”, *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 6, Quito, Enero 2009, pp. 41-57 © FLACSO Sede Ecuador • ISSN: 1390-369, p. 44

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>25</sup> Cevallos, Cristina reseña de Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México. Editorial Porrúa: México D.F en Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 6, Quito, Enero 2009, pp. 149-150 © FLACSO Sede Ecuador • ISSN: 1390-3691

Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en donde se establecen las bases conceptuales de dicho programa, que son:

- *El paradigma de la convivencia y seguridad ciudadana.*
- *La perspectiva de prevención social de las violencias y la delincuencia.*
- *El modelo de seguridad ciudadana.*
- *Ciudades Seguras.*
- *Perspectiva de Derechos Humanos.*
- *Inclusión social.*
- *Cohesión comunitaria.*

Posteriormente, ya en el sexenio actual, se publica el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2014-2018), el 30 de abril de 2014 en el DOF. En dicho programa explícitamente se plantea que:

Su fundamento descansa en el enfoque de seguridad ciudadana, el cual privilegia la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales. El enfoque preventivo asumido por el presente Programa plantea tres niveles de intervención: primario, secundario y terciario; y, cinco tipos de prevención, social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad.

Se indica, asimismo, el origen de los recursos que se destinan a la prevención y que se articulan en distintos programas de prevención con recursos federales, tales son:

...otorgamiento de apoyos en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) y, en su caso, con recursos de las propias entidades federativas, de las delegaciones y municipios.

En 2014 los recursos presupuestarios federales del subsidio para prevención asciende a la cantidad de dos mil quinientos noventa y cinco millones de pesos, para ser otorgados a las entidades federativas bajo los criterios del acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito (artículo 5), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 febrero 2014.

Como en todos los temas, en México, existen serios cuestionamientos de la aplicación de dichos recursos, al respecto la organización civil "México Evalúa" opina:

El programa de prevención del delito del gobierno federal –uno de los pilares de la estrategia contra la violencia del presidente Enrique Peña Nieto– se aplica sin una metodología clara sobre cómo elegir a las demarcaciones beneficiadas, con diagnósticos de crimen "frágiles y sin evidencia" y sin indicadores para poder medir su efectividad, concluyó la organización civil México Evalúa<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Animal político, enero 15, de 2014, Tania Montalvo,

Una opinión que deberá ser atendida por las autoridades encargadas de la prevención en el país para que esos recursos no se “desvíen” en acciones sin sustento y sin sentido.

### **Reflexión final**

En este texto se realiza un primer acercamiento a los aspectos conceptuales y empíricos que serán analizados en el curso de futuras indagaciones, sin embargo, quedan en evidencia los siguientes aspectos:

- Las políticas de prevención en México plantean una transición hacia la seguridad ciudadana que implica considerar a la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos con la corresponsabilidad de los ciudadanos en su búsqueda.
- Las acciones del gobierno mexicano ponen de manifiesto el interés por trabajar en la prevención de la violencia y el delito.
- La conceptualización de los elementos básicos para trabajar en esta visión preventiva no están suficientemente delimitados o, en ocasiones, son nulos en el lenguaje legal, lo que lleva a aplicaciones vagas de la ley.
- Tal es el caso de la violencia en el Código penal de Veracruz que no queda claramente definida.
- La violencia debe entenderse como “una conducta intencional que cause o pueda causar un daño” a sí mismo o a otro. Es decir, se trata de una conducta dolosa que tiene un elemento volitivo de querer causar un daño y un elemento cognoscitivo de saber que con dicha conducta se causa ese daño.

### **Fuentes consultadas**

- Animal político, enero 15, 2014, Tania Montalvo  
<http://www.animalpolitico.com/2014/01/el-programa-federal-de-prevencion-del-delito-solo-buenas-intenciones-mexico-evalua/#ixzz3B8j12Pqg> Consultado marzo 2014.
- ARRIAGADA, Irma y Godoy, Lorena. *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL-ECLAC, División de Desarrollo Social, Serie políticas sociales, núm. 32, publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile, agosto de 1999.
- CARRIÓN MENA, Fernando. "PREVENCIÓN: ¿una propuesta "ex ante" al delito?" *URVIO* 6. Prevención (2009): 7-14. A v a i l a b l e  
at: [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/299](http://works.bepress.com/fernando_carrion/299), consultado 4 de octubre 2014.
-

- CEVALLOS, Cristina, reseña de Peñaloza, Pedro José (2007). *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*. Editorial Porrúa: México D.F en Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 6, © FLACSO Sede Ecuador ISSN: 1390-3691, Quito, Enero 2009, pp. 149-150.
- CONTRERAS LÓPEZ, Rebeca Elizabeth, *Lecciones de Derecho Penal (parte general)*, 2ª. Edición corregida y aumentada, Edit. Códice, CEDEGS-UV, Xalapa, Veracruz, 2014.
- Este País número 207, “Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización”, ICESI, junio 2008, p.p. 62 a 66.
- FOUCAULT, Michael, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, tr. Aurelio Garzón, 1ª edición en francés: 1975, 19ª edición, México: siglo XXI, 1991.
- FUENTES SAAVEDRA, Claudio, *Reflexiones sobre los determinantes políticos de la seguridad ciudadana*, en *Seguridad Ciudadana en América Latina: miradas críticas a procesos institucionales*, Área Prevención del Delito a Nivel Local Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile, mayo 2011, p.p. 7 a 14.
- INEGI, consultado 10 diciembre 2013.
- Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen, (2002), OMS, Publicado en español por la Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud, Washington, D.C. consultado marzo 2013,
- Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 diciembre, 2009.
- SANZ MULAS, Nieves. *Alternativas a la pena privativa de libertad (Análisis crítico y perspectivas de futuro en las realidades española y centroamericana)*, Colex. Madrid, 2000
- SELMINI, Rosella, “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”, Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 6, Quito, Enero 2009, pp. 41-57 © FLACSO Sede Ecuador • ISSN: 1390-369, p. 44, consultado diciembre 2013.
- <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/12/10/manipulada-encuesta-ensi-7>

## **Legislación**

- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito. DOF 14 febrero 2014.
- Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, febrero 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el DOF 2 de



enero de 2009.

Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 2012.

Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana de 22 de enero de 2011.