

16. El combate al secuestro en la Ciudad de México: una experiencia ambiguamente exitosa

Gustavo Fondevila y Ricardo Massa¹

INTRODUCCIÓN

Según la Clasificación Mexicana de Delitos,² el secuestro es catalogado como un subgrupo de los delitos “Contra la libertad física (corporal)” y es definido como:

Privación ilegal de la libertad [...] que incorpora todas aquellas figuras típicas en las que, para su configuración, el victimario priva a la víctima de su libertad personal y espacial como medio de presión, a efecto de obtener con ello el cumplimiento de una prestación que sea otorgada por la víctima o por un tercero.³

Por ser un delito que atenta contra la integridad física de la víctima, es considerado de alto impacto social y está sancionado, por ejemplo, por el Código Penal Federal con penas mínimas de 40 años y máximas de 140 años (para aquellos que maten a sus víctimas). Las principales teorías criminológicas asocian los elementos económicos como principal motivación para la comisión de este delito. Es por ello que está típicamente vinculado a grandes urbes o municipios donde hay mayor actividad y desigualdad económica. Es un delito que presenta habitualmente un alto grado de organización criminal y que aprovecha (en el país) la falta de coordinación de los cuerpos policiales municipales, estatales y federales. Históricamente, este ha sido el caso de la Ciudad de México (CDMX).

LAS TENDENCIAS ESTADÍSTICAS

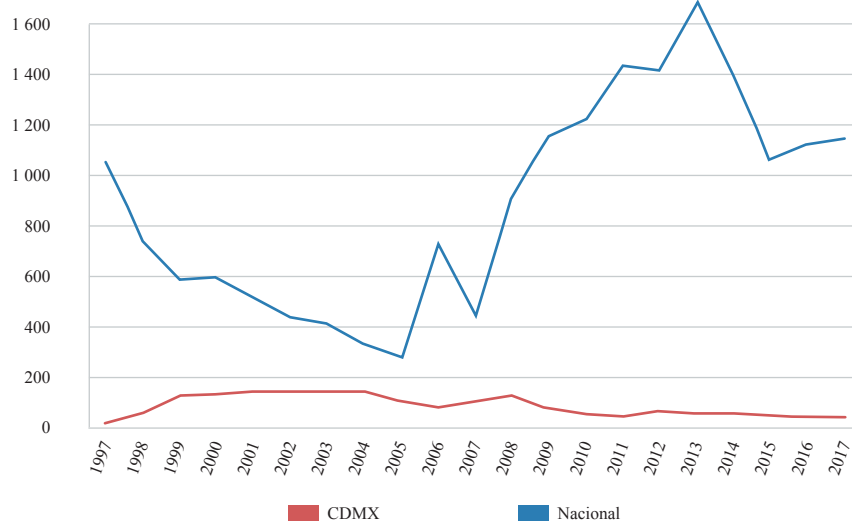
En la gráfica 1 se presenta el número anual de casos de secuestro reportados en el periodo de 1997 a 2017, tanto a nivel nacional como en CDMX. Bajo una perspectiva nacional, existen dos claros subperiodos en donde la dinámica de los casos reportados es opuesta. El primero, de 1997 a 2005, presenta una tendencia decreciente: mientras en 1997 se reportaron 1,047, en 2005 esta cifra pasó a 278. El segundo subperiodo, comprendido entre 2006 y 2017, ilustra un crecimiento considerable en los casos registrados, llegando a su máximo en 2013, donde se reportan 1,628. Los dos años donde se presentan los saltos más grandes coinciden con los primeros años de los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Ambas administraciones se caracterizaron por modificar drásticamente las políticas de seguridad pública federal, es decir, fueron periodos de ajuste a dichas políticas. La administración de Calderón supuso un aumento de la militarización de la seguridad pública orientada al enfrentamiento del narcotráfico y la delincuencia organizada. Por otra parte, el gobierno de Peña se enfocó en una retirada parcial de las fuerzas armadas del combate al tráfico de drogas, en la implementación de mecanismos de prevención social de la violencia y la delincuencia, y en un retorno a los tradicionales esquemas de policiamiento intensivo de crímenes de alto impacto social.

¹ Investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

² Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/documentos/Congreso_Nacional_Legislativo/Doc/CMD_Integrado.pdf

³ Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Abril/29/3533-Aprueban-reformas-para-sancionar-con-hasta-140-anos-de-prision-a-quienes-cometan-el-delito-de-secuestro>

Gráfica 1. Casos reportados de secuestro en México y la Ciudad de México (1997-2017)

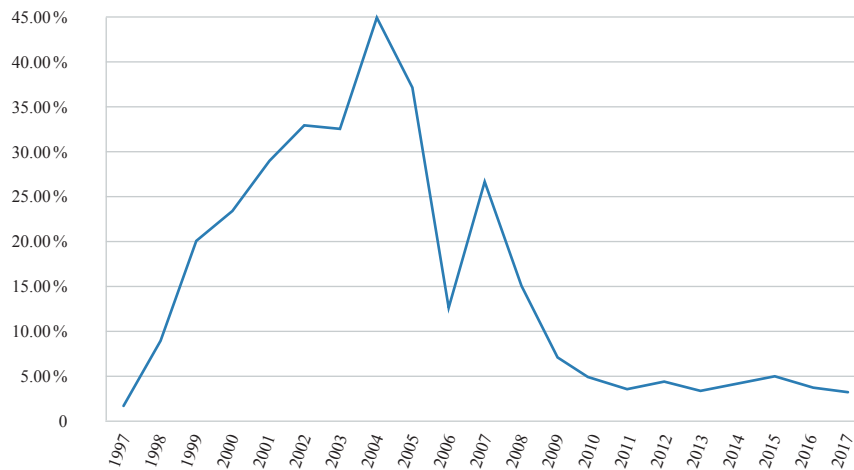


FUENTE: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).⁴

En términos generales, la gráfica 1 muestra que las políticas federales fueron poco efectivas contra el secuestro. Sin embargo, el comportamiento de los casos registrados en CDMX sugiere una dinámica local distinta a la nacional. La gráfica 2 ilustra que durante los primeros años del período de Andrés Manuel López Obrador como jefe de gobierno de la ciudad (2000-2006), aproximadamente uno de cada tres casos de secuestro registrados a nivel nacional se produjo en la ciudad. En 2004, el secuestro en la ciudad representó casi la mitad de los casos nacionales (45% aproximadamente). Entre 2007 y 2008, bajo la administración de Marcelo Ebrard Casaubón, en CDMX los casos de secuestro registrados por año fueron 118 y 139, respectivamente. En ese último año, los casos en CDMX representaron 15% de los registrados a nivel nacional. Pero a partir de 2008 se presenta una reducción sistemática, al punto que en 2017, ese porcentaje sólo representó 3.5 del nacional. Esta caída puede verse como un gran logro, pero tiene que considerarse en el contexto de un crecimiento de los casos nacionales, por lo que la reducción en la participación a nivel nacional resulta engañosa.⁴

⁴ Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp>

Gráfica 2. Proporción de casos de secuestro reportados en CDMX respecto a los casos nacionales, por año



FUENTE: Elaboración propia con datos del SESNSP.

ANÁLISIS DEL DETONANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Las tendencias descritas en las gráficas 1 y 2 señalan que hasta 2008, el delito de secuestro a nivel nacional se explicaba por el comportamiento de los casos en CDMX. Puntualmente, durante el período 2000-2008, se reportaron 1,166 casos en la ciudad, lo apuntaba la necesidad de hacer cambios sustantivos en la política de seguridad local y federal relacionada con este delito. En este contexto, en 2008 se produjo un movimiento civil como respuesta al secuestro y asesinato de un adolescente, Fernando Martí, hijo de un importante empresario mexicano. La magnitud del caso y la presión de las organizaciones políticas, judiciales y religiosas, junto con varios medios de comunicación, provocó un cambio significativo en las políticas orientadas al combate de este delito. El 21 de agosto de 2008 se firmó el “Acuerdo Nacional de Seguridad, Justicia y Legalidad”, que constituyó la formalización del compromiso de las autoridades con una serie de demandas ciudadanas, por ejemplo, la creación e implementación de una unidad especial para tratar el tema del secuestro.⁵

De este modo, se crea una de las figuras más emblemáticas de la lucha contra el secuestro en CDMX: la Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro.⁶ También conocida como Fuerza Antisecuestro (FAS), se trata de una unidad de operaciones especiales dentro de la Procuraduría General de Justicia de la ciudad. La fuerza se conformó con elementos de la Policía de Investigación y del Grupo Especial de Reacción e Intervención (GERI). Su función era llevar a cabo trabajo de inteligencia, investigación, rescates e incursiones en casos de secuestros o extorsiones. Su implementación fue seguida de cerca por la prensa y sus logros ampliamente publicitados.

Desde el inicio, la estrategia estuvo orientada a desarrollar inteligencia criminal y formar esquemas de respuesta inmediata para infiltrar y desarticular organizaciones criminales. Una parte sustantiva de esta estrategia fue considerar la ciudad como una unidad de intervención en sí misma, para lo que la FAS desarrolló: 1) mecanismos de control de los accesos y salidas de la

⁵ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008

⁶ Disponible en: <https://www.pgi.cdmx.gob.mx/nuestros-servicios/fiscalia-central-de-investigacion/para-la-atencion-de-delito-de-secuestro-fas>

ciudad, 2) redes de informantes, 3) vigilancia orientada a vecindarios de riesgo (casas de seguridad), y 4) monitoreo e intervención de comunicaciones (líneas fijas, celulares, radio, entre otras). Asimismo, con la reforma del artículo 163 bis del Código Penal para la Ciudad de México en 2009,⁷ el secuestro comenzó a ser castigado con un máximo de 40 años de prisión, sin posibilidad de libertad condicional. A esto se sumó la puesta en vigor de la Ley de Extinción de los Derechos de Propiedad (extinción de dominio) por la cual todos los derechos de propiedad de los activos involucrados en el delito podían ser expropiados sin ninguna compensación o consideración.⁸ Esto significaba que, en la Ciudad de México, el secuestro implicaba cadena perpetua —con prisión efectiva— y la pérdida de los bienes del miembro del grupo criminal. La ciudad estableció la legislación más dura y represiva del país en materia de combate al secuestro. Hay que recordar que en otros estados aún regía una legislación más benigna, que castigaba el secuestro con hasta 20 años de prisión y sin la extinción de los derechos de propiedad.

Fue precisamente la suma de estas tácticas y el tratamiento de la ciudad como un punto estratégico geográfico —con el bloqueo rápido de las entradas y salidas— lo que impidió que las pandillas criminales cambiaran su *modus operandi* (por ejemplo, secuestrar en CDMX y trasladar las víctimas al Estado de México). Por otra parte, la FAS recibió facultades para intervenir en cualquier punto del país para la investigación y ejecución adecuadas de sus actividades. En la práctica, esto significaba que si el secuestro se originaba en la Ciudad de México, la FAS tenía la autoridad para llevar a cabo la investigación del caso, realizar arrestos en otros estados, sin permiso previo, transferir detenidos y procesar el caso en CDMX. En última instancia, esto permitió que la FAS interviniera en cualquier punto del país como si fuera una auténtica fuerza federal (aunque en la práctica no siempre lo hizo).

Esta combinación de presión federal, presión local (policial y política) y severos castigos, tuvo resultados rápidos en el comportamiento del delito, y se redujo de manera sistemática desde 2008 hasta 2017. Dicha estrategia significó una de las escasas experiencias exitosas de una política de seguridad pública de la Ciudad de México. Un factor en el éxito de esta política fue el apoyo federal recibido a través de la Procuraduría General de la República (PGR) y el desarrollo de mecanismos de coordinación y transferencia de conocimiento e inteligencia entre la PGR y la FAS. Paradójicamente, el éxito de la ciudad significó un problema para los estados vecinos: el Estado de México y Morelos, donde el número de casos reportados de secuestro creció al ritmo de la disminución en CDMX.

COMBATE AL SECUESTRO Y DESPLAZAMIENTO CRIMINAL

Esta experiencia fue clave para el combate al delito de secuestro. Dado que se trata de una actividad criminal compleja, concentrada espacialmente y que no está asociada al desorden social sino a la oportunidad y al cálculo estratégico, la presión policial y judicial provocó que las bandas cambiaran su lugar de operación.⁹ En este caso se aplica perfectamente la teoría de las actividades rutinarias, porque las organizaciones criminales tienen la capacidad de moverse y planificar sus acciones de acuerdo con la disponibilidad de objetivos adecuados y la presencia o ausencia de guardianes.¹⁰

La concentración espacial de ciertos delitos como el secuestro puede determinarse por: a) presencia policial y operaciones de fuerzas especiales;¹¹ b) barreras privadas contra la delincuencia (guardaespaldas, fuerzas de seguridad privadas); c) la actividad y competencia de otros

⁷ Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-d261f65641c3fc71b354aaf862b9953a.pdf>

⁸ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNED_090819.pdf

⁹ G. De Angelo, "Making space for crime: A spatial analysis of criminal competition", en *Regional Science and Urban Economics*, Año 42, No. 1, 2012, pp. 42-51.

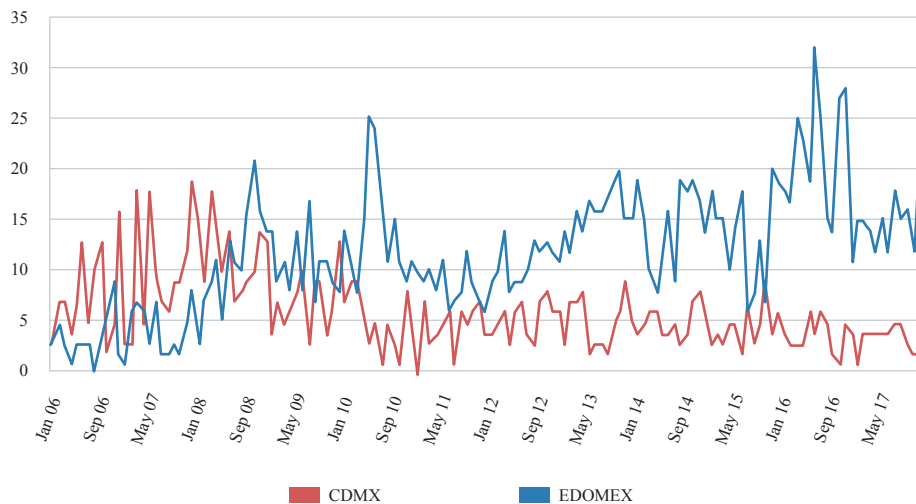
¹⁰ D. Weisburd, N. A. Morris y E.R. Groff, "Hot spots of juvenile crime: A longitudinal study of arrest incidents at street segments in Seattle", en *Washington Journal of Quantitative Criminology*, Año 25, No. 4, Washington, 2009, pp. 443-467.

¹¹ R. Di Tella, y E. Schargrofsky, "Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack", en *American Economic Review*, Año 94, No. 1, 2004, pp. 115-133.

grupos criminales;¹² y d) la existencia de objetivos financieramente interesantes, lo que significa disponibilidad de víctimas y logística. Si se aumenta la presión policial (coordinación con fuerzas federales, inteligencia, vigilancia, control de accesos), se puede esperar una reducción en la posibilidad de que los grupos criminales alcancen sus objetivos y, con ello, se desaliente su actividad, o al menos, se reduzca en el espacio geográfico de atención.

En este caso, dicho punto geográfico fue la Ciudad de México. El control de las rutas de escape, la vigilancia de las casas de seguridad, la infiltración en redes delictivas y la intervención de comunicaciones, pueden ser vistas como estrategias focalizadas para la reducción de la actividad criminal en línea con la teoría de las actividades rutinarias. Ahora bien, el problema es que la reducción en el número de casos registrados en CDMX, asociados al endurecimiento de penas y el aumento en la persecución dentro de la ciudad, presentó una externalidad negativa: el crecimiento de los casos de secuestro en estados vecinos. En la gráfica 3 puede apreciarse que, a partir de septiembre de 2008, se registra un efecto de desplazamiento del secuestro de CDMX hacia el Estado de México. Mientras que la ciudad presenta una tendencia a la baja en el número de casos mensuales reportados, se presenta una tendencia al alza en el número de casos reportados en esta última entidad federativa.

Gráfica 3. Casos mensuales de secuestro reportados en CDMX y el Estado de México



FUENTE: Elaboración propia con datos del SESNSP.

Este comportamiento tiene dos explicaciones: en primer lugar, los grupos criminales con niveles altos de organización son reactivos y desplazan su actividad a espacios donde puedan explotar la oportunidad de cometer el delito y, en segundo término, el combate al secuestro se da de manera individualizada y, generalmente, descoordinado entre las unidades antisequestro de cada entidad federativa.

El primer factor se entiende porque, al tratarse de un delito que se comete con el respaldo de una estructura muy organizada, los grupos criminales tienen mayor posibilidad de modificar elementos logísticos y *modus operandi* en comparación con los delitos cometidos en un relativo aislamiento u oportunidad limitada. Bajo esta perspectiva, se debería esperar que ocurra un efecto de desplazamiento entre los puntos críticos (vecindarios/ciudades/estados) porque los grupos

¹² T. A. Taniguchi, J. H. Ratcliffe y R. B. Taylor, “Gang set space, drug markets, and crime around drug corners in Camden”, en *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Año 48, No. 3, 2011, pp. 327-363.

criminales realizan cálculos racionales de los efectos y la probabilidad de tener éxito en cometer el crimen en espacios con menor actividad policial. Si aumenta la presión policial, se reduce la posibilidad de transgresión o de evitar el castigo. Si las sanciones se endurecen, se puede inferir que el grupo criminal elegirá “mudarse” a un lugar con condiciones más favorables. Incluso cuando hay múltiples condiciones espaciales que determinan la posibilidad de secuestro, si el conjunto de condiciones cambia, se limitan o sus beneficios se reducen por la aplicación de la ley, el crimen puede moverse porque no está absolutamente determinado por el espacio y las oportunidades criminales de la ciudad.

El segundo factor, probablemente el más relevante desde un punto de vista institucional y de diseño de políticas públicas, se refiere a la ventana de oportunidad que se abre a los grupos criminales para desplazar su actividad, como respuesta a la falta de coordinación y organización de los cuerpos policiales de las entidades estatales y federales. Las autoridades del país observaron el efecto descrito anteriormente, por lo que en 2014 se creó por decreto presidencial la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE).¹³ Este organismo fue constituido para cerrar la distancia operativa entre las diferentes unidades de combate antisecuestro y sumar los esfuerzos de las entidades federativas y la política de seguridad establecida por el gobierno federal. Sin embargo, aunque esa iniciativa propuso un panorama alentador para el combate al secuestro, se observó un repunte en el número de casos reportados en 2018, tanto en la Ciudad de México (280 casos reportados), como a nivel nacional.

Hasta octubre de 2019, en CDMX se registraron 160 secuestros en todas sus modalidades. Es altamente probable que este delito termine a la baja recuperando las cifras de años anteriores. Pero un detalle inquietante es que, al desagregar este tipo delictivo, se observa que en el caso del secuestro extorsivo, que generalmente es el más violento y el que deja peores secuelas para las víctimas directas y sus familias, hasta octubre de 2019 se reportaron, mientras que en todo 2018 hubo 35 secuestros de este tipo. Si se mantiene esta tendencia, la cantidad de este tipo de delitos puede llegar a duplicar los registrados el año pasado. Habitualmente este tipo de secuestros refleja la existencia de bandas altamente organizadas (a diferencia de otros secuestros) de gran peligrosidad, que sólo se pueden desarticular con procesos de inteligencia delictiva también complejos. Si estos números empeoran, el desafío para 2020 es mejorar los sistemas de investigación de la Fuerza Antisecuestro de la Ciudad.

DISCUSIÓN

La teoría económica del delito ha producido una gran cantidad de bibliografía en la materia en los últimos años, en la que se presentan debates novedosos sobre los posibles factores relacionados con la disuasión. Si se trata de grupos criminales altamente organizados que calculan de manera racional sus delitos, entonces, éstos pueden simplemente elegir operar en otro estado con menor presión policial. Las teorías económicas del delito son útiles para describir este tema porque la disuasión de la delincuencia es presentada como una decisión racional frente a un conjunto de oportunidades determinadas por los costos —probabilidad de captura, sentencias severas, encarcelamiento— y las ganancias financieras.¹⁴

En otras palabras, es posible que las bandas se hayan mudado, o bien, que las que operaban en CDMX fueron desactivadas y esto disminuyó la competencia frente a las que operaban en los estados vecinos. Al utilizar ciudades o estados como unidades de análisis en delitos que se cometen en base al cálculo, en oposición a la concentración micro-espacial criminal basada en el desorden social, se puede observar que la intervención policial enfrenta el problema potencial de desplazar las actividades de grupos criminales con mayores niveles de organización a otras

¹³ Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/conoces-a-la-conase?idiom=es>

¹⁴ S. Levitt y T. J. Miles, “Empirical study of criminal punishment”, en A.M. Polinsky, y S. Shavell, Steven (Ed.), *Handbook of Law and Economics*, Vol. 1, 2007, pp. 455-495. Véase también: J. R. Petersilia, P. W. Greenwood y M. Lavin, *Criminal careers of habitual offenders*, RAND Report, Santa Monica, California, 2007.

ciudades/estados con menos riesgo.¹⁵ Por supuesto, debido a ciertos aspectos del secuestro, el crimen no puede transferirse de un entorno urbano a uno rural; la ubicación debe poseer características relativamente similares en términos de niveles socioeconómicos y baja aplicación de la ley.

El denominador común de estos estudios es el efecto de la amenaza de la sanción dentro del comportamiento de las tasas delictivas. No se trata del efecto de disuasión general que causa la posibilidad de recibir una sanción, sino de estudiar los efectos de disuasión marginal de ciertas sanciones sobre la base de un modelo racional de elección individual.¹⁶ Es decir, el impacto de cierto tipo de amenaza en el proceso de toma de decisiones criminales. En el caso del secuestro en CDMX, tomar una unidad de análisis macro-espacial como una ciudad/estado y considerar una experiencia de intervención directa como la FAS, permite sugerir un aumento en el costo del delito, que se internaliza en la decisión racional del grupo criminal, a través de la probabilidad de arresto. Esto puede generar un desplazamiento de delitos que se cometen con altos niveles de organización. Los resultados obtenidos sugieren que eso fue precisamente lo que sucedió en este caso: se logró una disminución en el número de casos de secuestro en la Ciudad de México a costa de la transferencia de ese delito a los estados vecinos, principalmente al Estado de México, por la falta de coordinación entre fuerzas estatales y federales.

Más allá de la evaluación de la política antisequestro de CDMX, el repunte de los casos registrados durante 2018 y los primeros seis meses de 2019, parecen indicar que dicha estrategia se está desgastando y ya no hay desplazamiento criminal. Sólo en 2018 se registraron 280 secuestros en CDMX, que son superiores a los 263 registrados durante el periodo comprendido entre 2013 y 2017, correspondiente a la mayor parte del período del gobierno de Miguel Ángel Mancera Espinosa. Durante la presente administración (diciembre/18-junio/19) se han registrado 57 casos de secuestro en CDMX.

Para terminar, es importante señalar que el trabajo institucional en materia de seguridad debe concentrarse en evitar que la investigación del secuestro se realice de manera individualizada y descoordinada entre las unidades antisequestro de cada entidad federativa. En ese sentido, resulta preocupante que la Coordinación Nacional Antisequestro se haya mantenido sin titular por casi cinco meses tras la designación de Patricia Bugarín Gutiérrez (titular durante el sexenio de Enrique Peña Nieto) como Subsecretaria de Seguridad Pública (2/2019), hasta la designación de Víctor Hugo Enríquez García (07/2019). No se puede afirmar que este vacío haya generado un aumento de casos de secuestro, pero no se pueden dejar ventanas de oportunidad abiertas para el crimen. No puede permitirse que los grupos criminales se organicen mejor que los cuerpos policiales.

¹⁵ X. Yifei y D. E. Brown, "A decision model for spatial site selection by criminals: A foundation for law enforcement decision support", en *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics*, Año 33, No. 1, 2003, pp. 78-85.

¹⁶ N. D. Walker, "The efficacy and morality of deterrents", en *Criminal Law Review*, 1979, pp. 129-144.

