

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

“Cumplimos 7 años de trabajo”

Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública

Efrén Arellano Trejo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 83

Febrero de 2010

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Mtro. Carlos Enrique Casillas Ortega
Director General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

José Jijón León
Coordinador Técnico

Dunia Ludlow Deloya
Vinculación y Gestión

Liliana Mara Flores Ortega Rodríguez
Gilberto Fuentes Durán
José de Jesús González Rodríguez
Jesús Mendoza Mendoza
Salvador Moreno Pérez
Iván H. Pliego Moreno
Octavio Ruiz Chávez
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno
Elizabeth Cabrera Robles
Carena Díaz Petit
Luz García San Vicente
Roberto Ocampo Hurtado
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública

Efrén Arellano Trejo

El presente documento tiene el objetivo de describir los objetivos y el contenido sustancial de la reforma al sistema de justicia penal y de seguridad pública que actualmente se está poniendo en marcha en México. Para ello, el trabajo se divide en cuatro secciones: en la primera, denominada “planteamiento del problema”, se describen los lineamientos generales, plasmados en la reforma constitucional de 2008, que están orientando la transformación de este sistema; en la segunda se ofrecen algunos indicadores estadísticos que dan cuenta de los rezagos y deficiencias del sistema que está funcionando actualmente y que justificaron su reforma; en la tercera se detallan los cambios sustanciales y las consecuencias operativas que tiene la aplicación de estos lineamientos; en la última sección se describen las principales etapas de la transición hacia el nuevo sistema y se describen brevemente los avances realizados por el Legislativo y los temas pendientes.

I. Planteamiento del problema

El sistema de justicia penal y de seguridad pública en México está viviendo una profunda transformación. Una fecha clave de este proceso es el 18 de junio de 2008. Ese día se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformó 10 artículos constitucionales y abrió un periodo de ocho años para que la Federación y las entidades federativas complementen el marco legal, transformen o creen las instituciones necesarias y pongan en marcha los nuevos procedimientos.

El objetivo central es contar con un sistema que responda plenamente al propósito de prevenir, perseguir y castigar la delincuencia, así como de impartir una justicia expedita y gratuita, a partir de los siguientes objetivos específicos:

a) Contar con un sistema eficaz, orientado primordialmente al esclarecimiento de los hechos, a la reparación del daño, a evitar la impunidad y proteger a los inocentes. Se trata de impedir, como ocurre actualmente en muchos casos, que el sistema esté dirigido a la fabricación de culpables.

b) Garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos, para lo cual la reforma incluye nuevas previsiones y garantías tanto para la protección de víctimas como de las personas acusadas de cometer delitos.

c) Garantizar que los operadores del sistema (jueces, agentes del ministerio público, policías, peritos y defensores de oficio) cuenten con las condiciones para ejercer un desempeño profesional y transparente; para lo cual se estableció una nueva distribución de funciones y lineamientos para introducir los correspondientes servicios civiles de carrera.

d) Crear condiciones para un tratamiento expedito y diferenciado de los casos que atiende el sistema. Para ello se estableció en la Constitución que “el proceso penal será acusatorio y oral”; se introdujeron los mecanismos alternativos de solución de controversias (lo cual evitará que todos los casos sean encauzados a través de un juicio); y se otorgó al Ministerio Público (MP) la facultad de considerar criterios de oportunidad, a fin de que pueda desistir o interrumpir el ejercicio de la acción penal (en contraparte, a la víctima se le otorgó la posibilidad de impugnar ante la autoridad judicial los criterios y resoluciones del MP).

La consecución de estos objetivos presupone la construcción de un sistema garantista y adversarial, como existe en diversos países del mundo, en reemplazo del actual sistema predominantemente inquisitivo y procedimental.¹ Esto implica, entre otras cosas, que los operadores y las instituciones participantes en el sistema (tribunales, procuradurías de justicia, secretarías de seguridad pública e instituciones de defensoría) se adapten a los nuevos objetivos y procedimientos, se capaciten profusamente y cuenten con las instalaciones y personal necesarios para el desempeño de sus nuevas funciones. Un reto de igual magnitud lo constituye la creación o actualización de las leyes secundarias y locales que complementen el actual marco constitucional.

El objetivo general de este documento es describir el diseño constitucional elaborado por el Poder Constituyente para crear un nuevo sistema penal y de

¹ En América Latina algunos países que ya cuentan con juicios orales y/o medios alternativos para la impartición de justicia son: Argentina, Bolivia, Bolivia, Costa Rica, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador y Honduras. Sobre la experiencia de éstos y otros países véase Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Oralidad en el proceso y justicia penal alternativa. Jornadas Iberoamericanas*, México, 2003, 613 pp, disponible en www.inacipe.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

seguridad pública. Esto conlleva un amplio proceso para transformar las instituciones participantes en este sistema, así como las condiciones y directrices que guían el desempeño de las mismas. Para comprender los retos y la complejidad de dicha transformación, este documento tiene tres objetivos específicos: uno, explicar las principales deficiencias del sistema penal vigente todavía hoy en día; dos, detallar el diseño constitucional plasmado hoy en día en la Constitución y que está guiando el nuevo sistema; y tres, describir las etapas definidas para la transición hacia el nuevo sistema, así como los avances realizados por parte del Poder Legislativo. Cada objetivo específico se aborda, respectivamente, en las secciones dos, tres y cuatro de este documento.

El sistema penal y de seguridad pública abarca —íntegra— la cadena de prevención, persecución y castigo de la delincuencia. Este documento ofrece una visión panorámica de estas etapas y no detalla las particularidades de cada eslabón. Las fuentes de información son documentales y testimoniales. En el primer caso se trata de bibliografía académica y cifras oficiales sobre los temas abordados; en el segundo caso este documento recoge algunos conceptos vertidos durante el foro regional “Los retos de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal”, realizado en la ciudad de México, del 22 al 25 de marzo de 2010. Adicionalmente, también se incluyen pronunciamientos expresados por diputados federales en estos temas.

II. La situación imperante

Durante las últimas décadas el Estado mexicano invirtió una gran cantidad de recursos materiales y humanos para ampliar y fortalecer sus instancias de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia. Al mismo tiempo incrementó las conductas tipificadas como delitos y las penas impuestas a los mismos.

Sin embargo, estas dos grandes estrategias no han arrojado los resultados esperados. No se ha detenido la escalada delictiva; no ha mejorado sustancialmente la profesionalización y desempeño de los operadores del sistema penal y de seguridad pública, y por lo tanto la población desconfía de ellos; el

aparato de justicia emplea mucho tiempo, esfuerzo y dinero para terminar sancionando a pequeños delincuentes. Adicionalmente las cárceles castigan la pobreza: en ellas se encuentran predominantemente quienes cometen delitos menores y las personas con recursos pueden pagar concesiones y privilegios dentro de ellas. Alejadas de su propósito de readaptación y sometidas en muchas ocasiones a procesos irregulares de auto-gobierno, las prisiones se han convertido en espacios para socializar conductas y contactos delictuosos y consecuentemente para incrementar la carrera y peligrosidad de quienes cometen delitos. Estas fallas estructurales del sistema provocan que exista una gran impunidad. Revisemos a continuación, aunque sea brevemente, algunos indicadores sobre estos procesos.

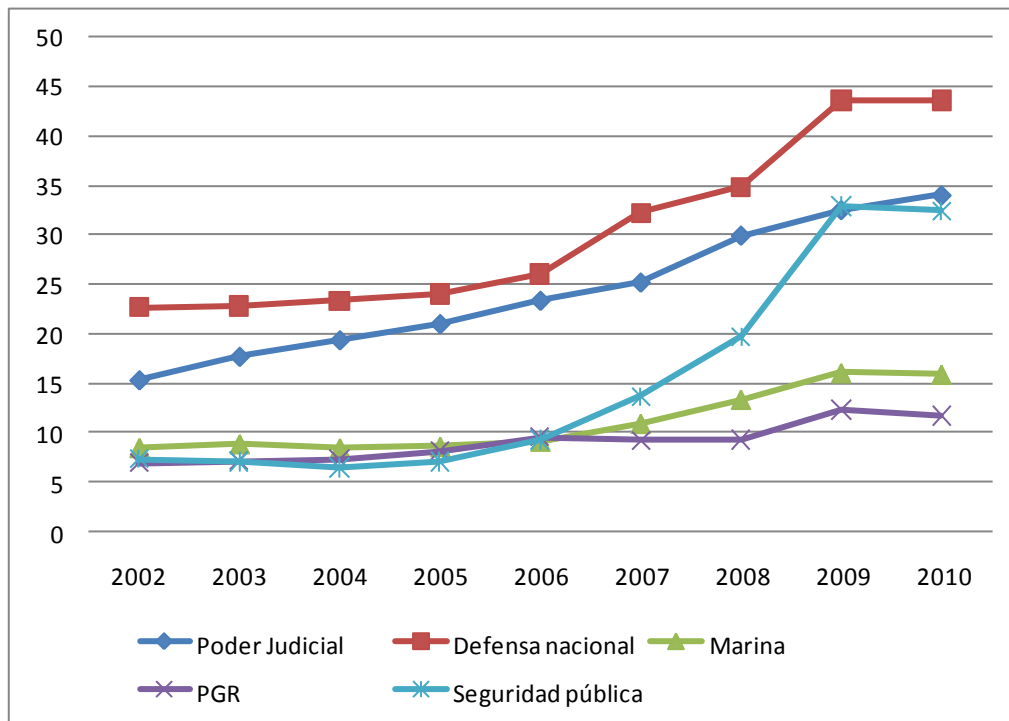
a) El incremento de los recursos

Un indicador parcial pero indicativo del gasto empleado en los rubros de seguridad pública y justicia son los recursos destinados por el gobierno federal a estas labores. La gráfica 1 muestra el crecimiento sostenido que ha tenido, durante los últimos ocho años, el gasto dirigido a dependencias como Defensa Nacional (SDN), Poder Judicial, Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Marina y Procuraduría General de la República (PGR).

En términos nominales, al comparar el primer presupuesto y el más reciente de la actual administración federal, el monto asignado a Defensa y al Poder Judicial crecieron 35% cada uno; el gasto de Marina 45% y el de Seguridad Pública 137%. Al mismo tiempo, la gráfica 2 muestra la evolución reciente de los recursos distribuidos por la federación hacia las entidades federativas. Desde 1997 funciona el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las entidades federativas (FASP). Entre 2007 y 2010 —los años correspondientes a la actual administración— dicho fondo creció 38%. Adicionalmente, en 2008 se puso en marcha el Subsidio en Materia de Seguridad Pública para Entidades Federativas, Municipios y el Distrito Federal. Considerando ambas fuentes de financiamiento, el monto canalizado hacia las entidades federativas en 2010 fue

de 7 mil millones de pesos, una cifra que representa 40% más de lo asignado en 2007.

Gráfica 1
Presupuesto aprobado para las dependencias participantes en la seguridad pública y comparación con el Poder Judicial (miles de millones de pesos corrientes)



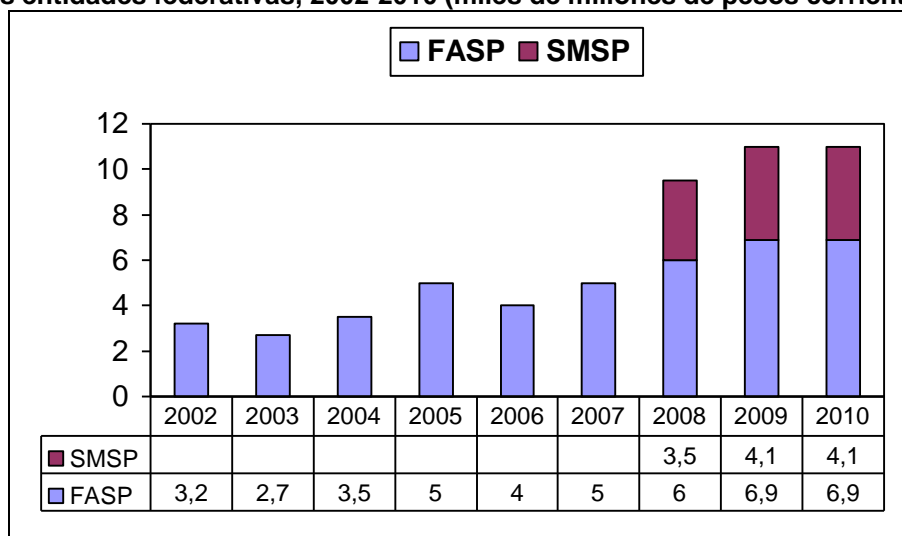
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Sistema de Información del Gasto”, Cámara de Diputados, disponible en www.cefp.gob.mx (fecha de consulta: 17 de agosto de 2009); y Presupuestos 2009 y 2010, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2008 y 7 de diciembre de 2009, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

No obstante, el uso de los recursos distribuidos hacia las entidades tiene algunas dificultades. El diputado Salvador Caro advirtió que en el Presupuesto 2008 hubo un subejercicio de 62 ciento en el FASP, debido principalmente que a la ley prevé una suministración mensual desde la Federación hacia las tesorerías locales, lo cual dificulta la realización de licitaciones públicas. Ante ello, el diputado Caro presentó una iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, con el propósito de modificar dicho procedimiento y, entre otras cosas, adecuar las facultades del Consejo Nacional de Seguridad Pública.²

² Cámara de Diputados, Boletín de prensa número 1018, “Agilizar acceso a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública”, 25 de febrero de 2010, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

Gráfica 2

Recursos del Fondo de Aportaciones y del Subsidio en Materia de Seguridad Pública para las entidades federativas, 2002-2010 (miles de millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado con base en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *op. cit.*; y *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2009 (disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

Esto es sólo lo que corresponde al gasto federal. Arturo Arango, colaborador del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), realizó otras estimaciones considerando el gasto asignado a la SSP federal, PGR, FASP y el gasto estatal y municipal en seguridad pública. En 2006 dicho monto fue de 60.5 mil millones de pesos, un año después dicha cifra tuvo un crecimiento nominal de 7 por ciento, para ubicarse en 65 mil millones de pesos.³ Sin embargo, como se muestra a continuación, esta erogación anual no ha sido suficiente para detener a la delincuencia.

b) La escalada delictiva

El crecimiento de los índices delictivos y la escalada de la violencia en México están asociados a múltiples factores, tanto internos como externos al país. Por lo que se refiere al primero de estos factores, habría que recordar que en los años 1981-2000, periodo en el cual se disparó la incidencia delictiva, el promedio de crecimiento del país fue de 0.5 por ciento; en las cuatro décadas anteriores había sido de 3.2. Como lo han señalado numerosos estudios, el crecimiento económico

³ Arturo Arango Durán, “Eficacia y eficiencia del sistema de seguridad pública”, en Efrén Arellano Trejo (coord), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, 2007, p. 77.

es una vía efectiva para luchar contra el crimen. En cambio, un contexto de empleos escasos y mal remunerados, así como un ambiente de ampliación de la pobreza y la desigualdad son un caldo de cultivo para el incremento de la delincuencia.⁴

Sin embargo, recuperar el crecimiento económico no es suficiente. Aquellas personas que se vieron orilladas a delinquir o ejercer una actividad conexas, muy difícilmente abandonan dichas actividades una vez que la economía se recupera. Un fenómeno ilustrativo, aunque no exclusivo, lo representa la proliferación de grupos y personas dedicadas a comercializar mercancías apócrifas o robadas. De acuerdo con la Cámara Americana de Comercio, este ilícito generó en México, durante 2009, ganancias por 74 mil 699 millones de dólares, lo que representa casi 9% del Producto Interno Bruto.⁵

Entre los factores exógenos habría que mencionar la posición geográfica de México. Estados Unidos —con quien se comparte una de las fronteras más grandes y transitadas del planeta— cuenta con una de las poblaciones con mayor poder adquisitivo y al mismo tiempo con la mayor demanda de estupefacientes en el mundo (aproximadamente 20 millones de personas son consumidoras habituales).⁶ También se trata del país con una de las industrias armamentistas más pujantes; en la frontera con México existen más de 100 mil permisionarios que venden armas en negocios establecidos o en las llamadas ferias de armas.⁷ De acuerdo con diversas estimaciones, cada año, el tráfico de enervantes genera para la economía mexicana entre 15 y 25 mil millones de dólares; en tanto la

⁴ Pablo Fajnzylber, Danil Lederman y Norman Loayza (coord.), *Crimen y violencia en América latina*, Banco Mundial, Alfaomega, Colombia, 2001, 252 pp. Otros datos indican que entre 1989 y 1996 el porcentaje de la población en situación de pobreza se incrementó de 48 a 52 por ciento; en tanto que la indigencia pasó de 18 a 21 por ciento. La tasa de desempleo abierto en las ciudades pasó de 2.5 a 5.5. Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Argentina, 2004.

⁵ Cámara Americana de Comercio, “3ª Encuesta de Hábitos de Consumo de Productos Pirata y Falsificados en México”, noviembre de 2009, disponible en www.amcham.com.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

⁶ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito, *Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión. Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años*, Comisión Interamericana para el Control de la Drogas, abril de 2008, disponible en www.onudd.org.pe (fecha de consulta: febrero de 2009).

⁷ Pablo Fajnzylber, Danil Lederman y Norman Loayza (coord.), *Crimen y violencia en América latina*, Banco Mundial, Alfaomega, Colombia, 2001, 252 pp.

industria de las armas representa para EU un mercado de 30 mil millones de dólares.⁸

A principios de los años noventa, con el declive de los narcotraficantes de Colombia, y en particular con la muerte de Pablo Escobar Gaviria, los cárteles mexicanos reafirmaron su ascendente poderío (económico y militar).⁹ El combate a este flagelo en los últimos 30 años muestra un saldo contradictorio. Gran parte de los recursos federales destinados a fortalecer las áreas de defensa y seguridad pública se ha canalizado a este combate. Se han logrado decomisos históricos y detenciones crecientes de droga, armas y delincuentes. Recientemente México y Estados Unidos han ensayado nuevas formas de cooperación, como lo ilustra la Iniciativa Mérida y la nueva presencia de agentes estadounidenses en Ciudad Juárez.¹⁰

Sin embargo, los cárteles que abastecen ese mercado —sustentados en la rentabilidad del mismo— han mostrado una gran capacidad para renovar sus liderazgos; han alterado la estabilidad en diversas ciudades y regiones del país; han logrado cooptar y provocar la remoción de corporaciones policiales completas; han propiciado el crecimiento del mercado interno de drogas y, entre otras cosas, han propiciado la proliferación de bandas dedicadas a otros ilícitos igualmente lesivos para la sociedad mexicana.¹¹

El empoderamiento de las grandes mafias retroalimenta lo que algunos autores han denominado la “democratización del crimen”. Esto se refiere al hecho de que un mundo cada vez mejor conectado, con mayores recursos para el

⁸ Woodrow Wilson International Center for Scholars, citado en *Reforma*, “Piden a Obama atender a México”, 7 de febrero de 2009, p. 3; y José Luis Pérez Canchola, “El tráfico de armas”, octubre de 2008, disponible en www.insyde.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

⁹ Jorge Chabat, “Panorama de las reformas en materia de seguridad pública”, en Efrén Arellano Trejo (coordinador), *Políticas públicas eficaces...*, *op. cit.*, pp. 31-38.

¹⁰ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Iniciativa Mérida: su impacto social”; marzo de 2010. También puede consultarse el sitio www.iniciativamerida.gob.mx, de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores (fecha de consulta: marzo de 2010).

¹¹ El 16 de febrero pasado la Cámara de Diputados aprobó un punto de acuerdo para la creación de un grupo de trabajo de alto nivel entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y la creación del Programa Nacional para la Atención y Prevención Integral de las Adicciones. Como parte del diagnóstico para impulsar estas acciones, la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado estimó que alrededor de un millón 700 mil mexicanos consumen diariamente cocaína y tres millones son adictos a la marihuana, lo que representa un mercado anual de aproximadamente 811 millones de dólares. Véase Cámara de Diputados, Boletín de prensa número 976, “Advierte la diputada Aguirre Maldonado que casi dos millones de mexicanos consumen diariamente cocaína”, 20 de febrero de 2010, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

traslado de personas, mercancías y capitales ha propiciado al mismo tiempo el surgimiento de bandas ubicuas (sin un control o manejo central, ni una organización predominante), con una gran capacidad para comprar armas e intercambiar bienes en el mercado transnacional. Lo cual explica en alguna medida la proliferación de grupos dedicados al robo de autos, secuestro, trata de personas y el ya mencionado tráfico de contrabando y/o mercancías robadas.¹²

Se trata de dos tipos de delincuencia con múltiples vasos comunicantes. De acuerdo con un informe de la PGR, entre 2007 y mayo de 2008 esta institución logró obtener auto de formal prisión en contra de 273 presuntos integrantes de bandas de secuestradores. De éstos, cuatro de cada diez tenían vínculos con alguno de los grandes grupos delictivos: 64 estaban ligados al Cártel del Golfo y 44 más al cártel de Tijuana.¹³

Sin embargo, la delincuencia organizada es sólo una cara de la moneda. Los delitos de esta naturaleza —considerados del fuero federal— comprenden sólo 10 por ciento del total de las denuncias presentadas. Del otro lado de la moneda se encuentran los delitos que afectan directamente al mayor número de ciudadanos. Se trata de los delitos del fuero común y están compuestos principalmente de robo (a transeúntes, de vehículo o a casas habitación), delitos contra la integridad física (homicidio, secuestro, lesiones y violación), daño en propiedad ajena y abuso de confianza.

El delito que por sí mismo comprende la mayor cantidad de denuncias es el robo. La gráfica 3 muestra la evolución reciente de este ilícito. Ahí se puede observar que entre 2002 y 2005 este delito mantuvo cierta estabilidad. Sin embargo, a partir de 2006 y hasta 2008 ha tenido un crecimiento constante, en promedio, de 8 por ciento cada año.

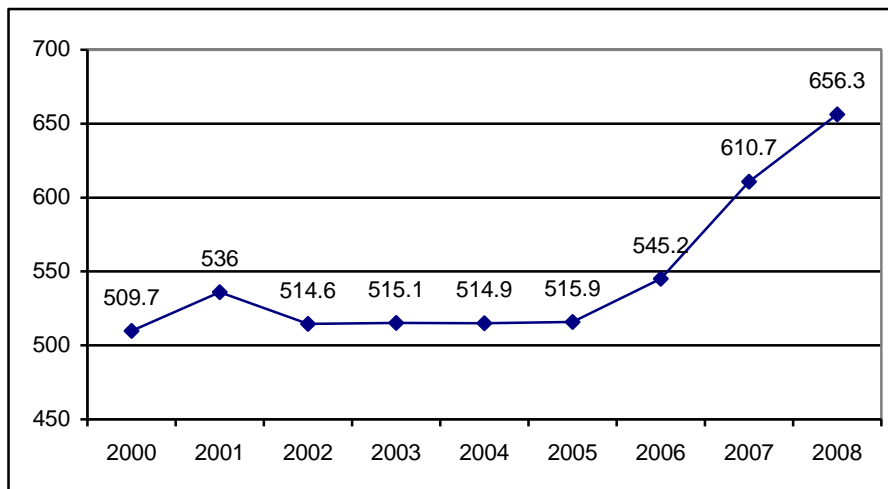
Por otra parte, consideremos la evolución del número de homicidios. Este delito tiene la peculiaridad de tener una baja tasa de “no denuncia” y ser registrado

¹² Intervención de Lucía Dammert en el seminario “Seguridad ciudadana”, Querétaro, Qro., 11 de agosto de 2006.

¹³ PGR, *Secuestros-SIEDO. Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009). Un caso que ilustra esta tendencia se encuentra en *El Universal*, “Zetas secuestradores operaban en Pachuca”, 6 de marzo de 2009, p. A6. Un ejemplo de la capacidad transnacional de estas bandas se encuentra en *El Universal*, “Indagan vínculo de las FARC con plagios en el país”, México, 2 de marzo de 2009, p. A11.

de manera uniforme por la autoridades de casi todos los países. La gráfica 4 muestra la tendencia reciente de este delito en nuestro país. Entre 2000 y 2005 las denuncias presentadas tuvieron un descenso promedio de 4 por ciento cada año; sin embargo, entre 2006 y 2008 se observó una nueva tendencia al alza (de 3 por ciento anual), coincidente con la tendencia identificada en el caso de robo.

Gráfica 3
Denuncias presentadas por robo ante las agencias del MP (miles)



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer informe de gobierno*, Presidencia de la República, septiembre de 2009, anexo estadístico, p 73.

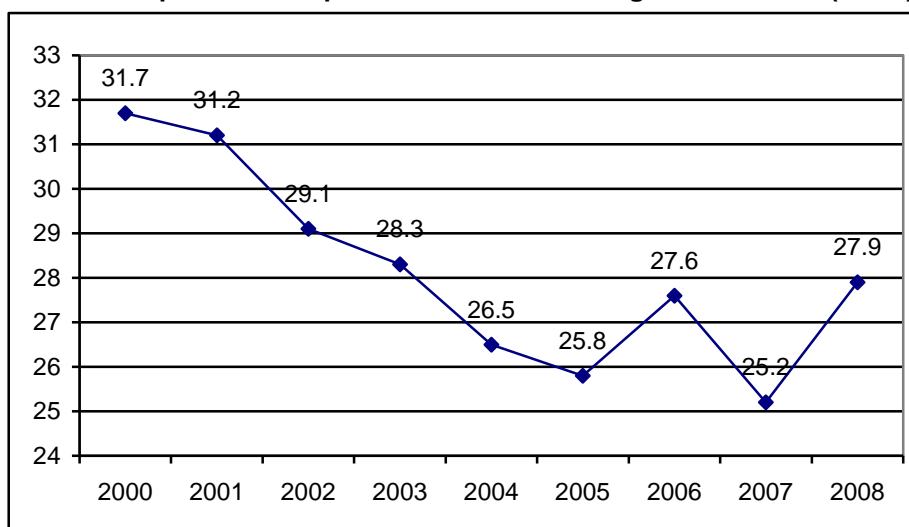
Adicionalmente, hay que considerar que México es uno de los países con las mayores tasas de homicidio y de homicidio con arma de fuego. De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud para 2002, las tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes registradas en México, sólo son superadas por algunos países de África y Centroamérica. Mientras en nuestro país esta cifra fue de 10.2 --según la OMS--, en Estados Unidos y Canadá alcanzó 3.4¹⁴

México también ocupa —junto con varios países de América Latina— uno de los primeros lugares por su tasa de homicidio con arma de fuego. En tanto que en nuestro país dicha tasa es de 5.1 por cada cien mil habitantes, en naciones como Argentina es de 3.06, Canadá 0.69 y Francia 0.28.¹⁵

¹⁴ Efrén Arellano Trejo y Évelin Servín Moreno, “Incidencia delictiva: tendencias recientes”, en *Reporte CESOP*, número 4, Cámara de Diputados, México, agosto de 2007, p. 8.

¹⁵ International Action Network on Small Arms, *Gun violence: the global crisis*, 2007, Londres, disponible en www.iansa.org (fecha de consulta: febrero de 2009).

Gráfica 4
Denuncias presentadas por homicidio ante las agencias del MP (miles)



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, *Tercer informe de gobierno*, Presidencia de la República, septiembre de 2009, anexo estadístico, p 73.

Como se muestra en la siguiente sección, el diseño institucional y la forma como se interrelacionan las autoridades en la cadena de prevención, persecución y castigo de la delincuencia, explican en gran medida los escasos resultados obtenidos por el sistema y la necesidad de emprender una amplia reforma.

c) Límites y deficiencias del sistema

Uno de los principales indicadores que ilustran la incapacidad del antiguo sistema para perseguir y castigar la delincuencia se refiere al nivel de impunidad que tienen los delincuentes. De acuerdo con estimaciones del ICESI, realizadas a partir de encuestas de victimización, la probabilidad de que un delincuente sea castigado es de entre 2 y 17 por ciento, según la entidad federativa en que ocurra y la gravedad del mismo.¹⁶

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha coincidido con este diagnóstico. A partir de la revisión de los indicadores sobre incidencia delictiva, denuncias presentadas y el desahogo de las mismas por parte de las autoridades, este organismo advirtió que:

¹⁶ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Violencia e inseguridad en México*, www.icesi.org.mx (fecha de consulta: agosto de 2009).

“la impunidad que se genera por la falta de cumplimiento de la ley, oscila en niveles del 98 al 99%, es decir, solamente 1% de las víctimas del delito que existen en el país, aspiran a recibir justicia y probablemente a que se les repare el daño causado; frente a un 98 ó 99% de delincuentes que ante la falta de eficacia de las políticas de seguridad pública, han hecho del delito una forma de vida con la alta expectativa de que si son aprehendidos, rápidamente serán liberados si se enfrentan a policías corruptos; ministerios públicos que no conocen su función o que si la conocen la pervierten; así como un sistema judicial con grandes deficiencias”.¹⁷

De acuerdo con diversas aproximaciones empíricas, una de las razones principales para explicar este nivel de impunidad es la incapacidad de las autoridades para investigar las denuncias interpuestas por los ciudadanos y castigar a los presuntos responsables. Una investigación realizada por el ya citado Arturo Arango reveló que para el periodo 1997-2005, de cada 100 averiguaciones previas (AP) iniciadas en las Procuradurías locales, sólo se hizo consignación en 17 de los casos (doce de ellas sin detenido y cinco con detenido); y que de cada 100 presuntos delincuentes, se sentenció a poco más de 76. Al final de cada año —indica esta investigación— quedaron sin resolver la mitad de las averiguaciones iniciadas. Estos datos indican, según sostiene el investigador del ICESI, que “el sistema de justicia en su conjunto sólo sentenció a 84 delincuentes por cada mil eventos que la ciudadanía manifestó como posibles delitos”.¹⁸

Un dato más sobre la ineficiencia del actual sistema de procuración de justicia lo revela el hecho de que la mayoría de las órdenes de aprehensión que se dictan en un año nunca llegan a ser cumplidas y son canceladas al prescribir la acción penal. De acuerdo con datos ofrecidos por el diputado Bonifacio Herrera Rivera —con cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)— al cierre de 2009 se habían dejado de cumplir 589 mil 86 órdenes de aprehensión y 120 mil 481 de reaprehensión por parte de las procuradurías locales. Más otros 60 mil 32

¹⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009), sección conclusiones.

¹⁸ Arturo Arango Durán, *op. cit.*, p. 77.

mandamientos judiciales no clasificados, lo cual nos estarían revelando 770 mil resoluciones judiciales no cumplimentadas.¹⁹

Las policías no realizan actualmente labores de investigación o de inteligencia contra el crimen. Esto explica el hecho de que la detención de los presuntos responsables de algún hecho delictivo ocurre en 70 por ciento de los casos en flagrancia o durante las 24 horas siguientes a la comisión de un delito.²⁰

El problema de la policía en México no parece ser de cantidad sino de calidad. Al mismo tiempo que ha crecido la disponibilidad de los recursos también ha aumentado el personal en las corporaciones. La gráfica 5 muestra la tendencia de crecimiento entre 2002 y 2009, años en los cuales se observó un incremento acumulado de 29 por ciento, al pasar de 303 mil a más de 390 mil policías.

La cifra correspondiente a 2009 —de acuerdo con la investigación realizada por Guillermo Zepeda— se compone de 8 por ciento de policías investigadores y 92 por ciento de policías preventivos uniformados y significa una tasa de 366 policías por cada 100 mil habitantes. Con datos correspondientes a 2008, el entonces secretario ejecutivo del SNSP, Roberto Campa Cifrián, estableció esta tasa en 343.²¹ Se trata en todo caso de una cifra muy superior a los 280 policías por cada 100 mil habitantes recomendados por la ONU. La cifra de México también está por encima de las tasas existentes en países con condiciones mucho mejores de seguridad, tales como España (303), Canadá (276), Inglaterra (234) y Francia (211), entre otros.²²

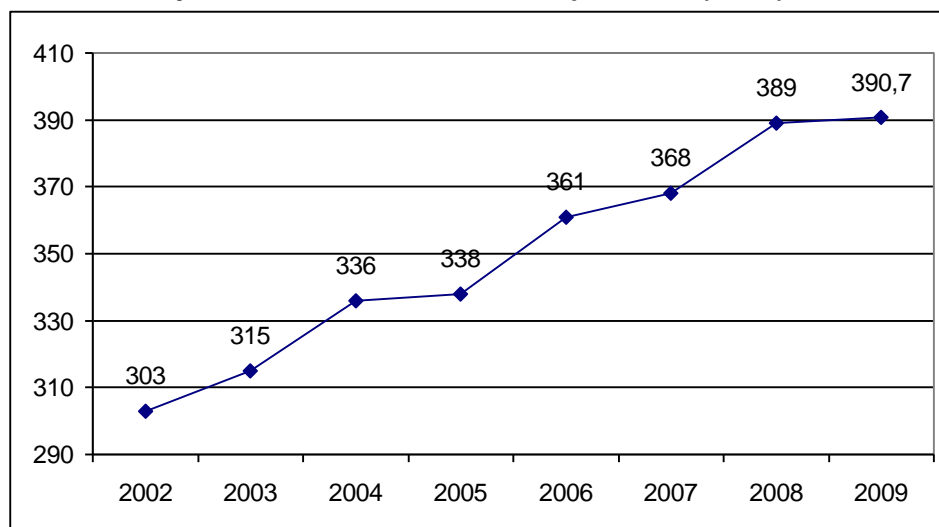
¹⁹ Cámara de Diputados, Boletín de prensa número 1200, “Radica la impunidad en el rezago de órdenes de aprehensión; hay 589 mil del fuero común”, 21 de marzo de 2010, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

²⁰ César Camacho Quiroz, “Los juicios orales en el contexto de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal”, septiembre de 2009, disponible en www.cesarcamacho.org (fecha de consulta: marzo de 2010).

²¹ Los cálculos de Campa Cifrián consideraban 29,353 efectivos federales y 349,163 policías estatales y municipales, incluyendo preventivos, ministeriales, de tránsito y bancaria. *Cfr.* Roberto Campa Cifrián, sin título, en *Memoria del simposium internacional sobre seguridad pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008, p. 70. Otro recuento sobre la distribución de la fuerza policial en México se encuentra en Marcos Pablo Moloeznik, “Militarización de la seguridad pública y autonomía de las fuerzas armadas de México”, participación en la Conferencia de la Red de Especialistas en Seguridad Pública, 21 y 22 de mayo de 2007, México, disponible en www.seguridadpublicaide.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

²² Una comparación del número de policías en las entidades federativas del país y tasas internacionales también se encuentra en Guillermo Zepeda Lecuona, “La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal”, *op. cit.* El autor precisa que la tasa de policías en México se ve significativamente impactado

Gráfica 5
Servidores públicos en las instituciones de seguridad y procuración de justicia dedicados a funciones policiales (miles)



Fuente: Tomado de Guillermo Zepeda Lecuona, "La policía mexicana dentro del proceso de reforma del sistema penal", con base en solicitudes de información a la Unidad de Enlace de la SSP federal, disponible en www.cidac.org.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

¿Cuáles son las principales razones que explican el escaso o nulo impacto que ha tenido el crecimiento de la policía en las condiciones de seguridad de los ciudadanos? Los ya citados Campa Cifrián y Zepeda Lecuona coinciden en que sus condiciones laborales son precarias y con salarios muy bajos (de poco más de 6 mil pesos mensuales para policías estatales y municipales, aunque 61% de estos últimos reciben un máximo de 4 mil); con un escaso nivel de escolaridad (en promedio de secundaria); en malas condiciones de salud (60% padece enfermedades como hipertensión, obesidad, diabetes, miopía y gastritis); y sin capacitación adecuada (40% de las lesiones son autoinfligidas o causadas por sus compañeros en prácticas o durante operativos).²³

La inexistencia de un auténtico servicio civil de carrera provoca una gran rotación entre los policías de base como entre los mandos medios y superiores. Estimaciones realizadas por Miguel Sarre indican que en la década pasada se

por el número de policías del Distrito Federal, pues uno de cada cinco policías del país labora en la capital de la república. Para el resto de las entidades federativas, el número de policías por cada 100 mil habitantes desciende a 299.

²³ Roberto Campa Cifrián, *op. cit.*, y Guillermo Zepeda, *op. cit.*

capacitaron a 1.6 millones de policías, de los cuales más de un millón no pudieron ser retenidos por las corporaciones.²⁴

Por su parte la CNDH señaló, en el informe ya citado sobre seguridad pública, otros problemas estructurales que impiden adecuado funcionamiento de estas corporaciones: esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas; inexistencia de sistemas confiables y públicos para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías; así como incumplimiento de estándares profesionales para proporcionar información al público sobre faltas, delitos y percepción de la inseguridad. Pero además —advierte la CNDH— “el incremento en los índices de corrupción, la penetración de la delincuencia en las instituciones de seguridad, y la deficiente preparación de los policías”, están agravando los niveles de impunidad y la escasa confianza que tienen los ciudadanos en dichas instituciones.²⁵

Una deficiencia en el diseño institucional del actual sistema es que la policía preventiva no podía realizar investigación de los delitos. Como lo señala Zepeda Lecuona estas corporaciones “no pueden recibir reportes sobre ilícitos (por lo que tienen que esperar la información que le brinden las procuradurías para su labor de inteligencia policial y mapeo de la delincuencia), ni pueden actuar después de realizado el delito, pues si no hay flagrancia, la investigación y captura de los probables responsables está en manos, nuevamente, de las procuradurías de justicia”.²⁶

Por otra parte, el proceso penal estaba diseñado para encontrar culpables, no para esclarecer los hechos ni para reparar el daño. Entonces la prioridad para el MP era proceder en contra de los detenidos (generalmente en flagrancia, como ya se dijo) y aplicar en contra de ellos el amplio abanico de procedimientos y penas que el endurecimiento de la ley le ha otorgado. Como resultado, con cifras para 2008, del total de 218 mil internos en las prisiones del país, 88 mil estaban sujetos a prisión preventiva (40 por ciento). De esta última cifra, 74 mil (84 por

²⁴ Citado por Guillermo Zepeda, *op.cit.*, p. 15.

²⁵ CNDH, *op. cit.*, sección conclusiones. Un estudio que incluye testimonios sobre el impacto de la corrupción y la precariedad laboral de los policías se encuentra en Elena Azaola, *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, FLASUD, Ediciones Coyoacán, CIESA; México, 2006, 168 pp.

²⁶ Guillermo Zepeda, *op.cit.*, p. 15.

ciento) estaban detenidos por delitos patrimoniales por montos menores a cinco mil pesos.²⁷

En este proceso los grandes ausentes son los jueces. Debido a que en el sistema vigente aún el procedimiento es escrito y no adversarial, los jueces no están obligados a estar presentes y su función se limita en muchos casos a sancionar que los agentes del MP cumplan con las formalidades legales para el procesamiento de los presuntos culpables.

En opinión de Ana Laura Magaloni —investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas— los jueces son un poder débil ante el Ministerio Público, en el caso del DF condenan a 89 por ciento de los procesados que consigna la Procuraduría, “a pensar de que las pruebas sean endeables”.²⁸ Como se trata de un juicio escrito, dice la especialista, el MP puede fabricar la declaración y manipular lo que se dijo, lo cual le otorga un gran poder discrecional, pues las declaraciones del testigo tienen pleno valor probatorio en el juicio.

Ante la incapacidad de investigación de las autoridades, los testimonios y las imputaciones se convirtieron en la prueba reina. Los juicios orales podrán revertir esta situación —considera Magaloni— ya que el MP tendrá que presentar sus pruebas ante el juez y habrá menos posibilidades de manipularlas. El juez, por otra parte, podrá contrastar los argumentos del acusado y de la víctima.

Una vez que se dictaba sentencia, éstas eran administradas por el Ejecutivo sin la supervisión —una vez más— de ninguna autoridad jurisdiccional, lo cual restaba autoridad e importancia a las sentencias.

Estas circunstancias, el abuso de la prisión preventiva, los vicios del proceso y la falta de supervisión y equilibrios en la administración de los penales, explican en gran medida la saturación de los mismos; la inexistencia de una adecuada clasificación criminológica de los internos (no existen en muchos casos separación entre reos del fuero federal y común, ni entre procesados y sentenciados); prácticas de autogobierno (los propios internos realizan funciones como manejo de llaves y organización de actividades, limpieza y vigilancia de

²⁷ César Camacho Quiroz, *op. cit.*

²⁸ *Reforma*, “Siguen jueces línea del MP”, 1 de diciembre de 2009 (disponible en www.reforma.com (fecha de consulta: diciembre de 2009)).

dormitorios) y la proliferación de transacciones monetarias y en especie para acceder el ejercicio de algunos derechos (visita familiar y/o íntima), evitar sanciones o evadir responsabilidades (como el pase de lista) y obtener algunos privilegios (como el uso y posesión de aparatos electrodomésticos y de comunicación).²⁹

Se trataba de un sistema con inversiones crecientes de recursos, pero sin cambios sustanciales en sus formas de operación ni en sus resultados, que castiga severamente delitos de bajo monto y que opera sin garantías para los procesados y sin procurar la reparación del daño y la protección de las víctimas.

De acuerdo con la *Tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, 8 de cada diez nuevos internos fueron sentenciados por robo y seis de ellos por robo simple. La mitad de los robos tuvieron un monto de 5 mil pesos o menos y una cuarta parte de 700 pesos o menos. 50% de los internos presos por delitos contra la salud, fueron detenidos por comerciar drogas por montos inferiores a mil 250 pesos y una cuarta parte por menos de 200 pesos. Una de las conclusiones de este trabajo señala que la autoridad ha incrementado las detenciones pero el peso de los delitos menores es cada vez mayor respecto del total. Es decir —dice el documento—, se detienen más delincuentes que han cometido delitos de poca monta y proporcionalmente menos delincuentes por delitos graves.³⁰

III. Contenido esencial de la reforma de 2008

La reforma al Sistema Penal y de Seguridad Pública está orientada a otorgar una mayor certeza jurídica a las víctimas y a los presuntos culpables; establece que el proceso penal será oral y asigna un nuevo reparto de responsabilidades entre los actores del sistema; crea los mecanismos alternativos de solución de controversias; e instituye nuevos mecanismos para combatir la delincuencia organizada.

²⁹ Véase al respecto la evaluación anual que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2009, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

³⁰ Elena Azaola y Marcelo Bergman, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la Tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, disponible en www.seguridadpublicacide.org.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

Es importante subrayar —como lo ha señalado Luis González Placencia, titular de la Comisión de Derechos Humanos del DF— que la reforma no tiene el propósito de prevenir la delincuencia, pero sí está diseñada para reducir la violencia institucional y evitar que exista una doble victimización (por quienes sufren un delito y posteriormente son agredidos por el sistema de justicia).³¹

a) Nuevas garantías

Por lo que se refiere a las garantías para la víctima hay que destacar que la reforma estableció explícitamente que el objetivo del proceso penal es “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen” (artículo 20).

Bajo este principio, a la víctima se otorgan garantías para la protección de su integridad y para una mejor defensa. Hoy en día el MP ejerce prácticamente el monopolio de la acción penal. Con esta reforma la víctima tiene derecho a aportar pruebas y participar en el proceso; impugnar ante un juez la reserva, no ejercicio, desistimiento y suspensión de la acción penal; solicitar directamente la reparación del daño; resguardar su identidad cuando se trate de menores o cuando a juicio del juzgador sea necesario; incluso, bajo las previsiones que establezca la ley secundaria, podrá emprender una acción penal directamente ante el juez (artículos 20 y 21 constitucionales).

En cuanto a las garantías para los acusados, se elevó a rango constitucional la presunción de inocencia, la cual anteriormente sólo estaba garantizada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia (ahora en el artículo 20 constitucional). Se trata de uno de los ejes centrales de esta reforma, pues tendrá impacto en cada uno de los pasos del proceso penal, desde su inicio, durante la investigación y la sentencia.

En segundo lugar la prisión preventiva se aplicará sólo cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio y se aplicará de oficio para los casos de delincuencia

³¹ Luis González Placencia, intervención en el foro regional “Los retos de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal”, México, DF, 22 de marzo de 2010.

organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, narcotráfico y delitos contra la nación (artículo 19 constitucional).

Por otra parte, en el artículo 18 se sustituyó el principio de “readaptación social” por el de “reinserción del sentenciado a la sociedad”, procurando “que no vuelva a delinquir” y observando “los beneficios que para él prevé la ley”. Para ello, ahora se establece que el sistema penitenciario se organizará “sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte”.

b) Juicio oral y nueva distribución de competencias

En el artículo 19 constitucional se cambió el concepto de “auto de formal prisión” por el de “auto de vinculación a proceso”, con el cual se eliminó la obligación de acreditar desde esta etapa el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. Ahora sólo se establece la obligación de aportar datos sobre la comisión de un delito y la probable participación del indiciado. Con ello, se abre la posibilidad de que las partes accedan más rápido al control judicial y a que el imputado enfrente el proceso en libertad, bajo las excepciones establecidas por la Constitución y la decisión del juez. En tanto, en el artículo 20 se estableció que el juicio penal será oral y acusatorio, y que los argumentos se desarrollarán de manera pública y contradictoria.

Bajo estos principios y las nuevas garantías procesales, el MP y el juez están obligados al esclarecimiento de los hechos, independientemente de a quien beneficie la verdad. Para ello se establece una nueva jurisdiccionalización del proceso penal, la cual incluye la obligación para que los jueces estén presentes en todas las audiencias. Se crean las figuras del juez de juez de control, encargado de decidir, de forma inmediata y por cualquier medio, sobre las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad; el juez de conocimiento, el cual conocerá las pruebas y escuchará los argumentos sin prejuicios ni conocimientos previos. Este último se encargará de decidir la culpa y, en su caso, la pena. Y por último, el juez de ejecución, el cual estará a cargo de vigilar la ejecución de la sanción. Con esta figura se evita la gran discrecionalidad que tenía el Ejecutivo, pues deja de ser juez y parte en la

administración de penas y se abre la posibilidad de revisar todo lo que ocurre durante la sentencia (artículos 16 a 20).³²

Por otra parte, no menos importante, es la facultad de investigación otorgada a las policías, siempre bajo la conducción del MP en esta función (artículo 20). Con ello se pretende aumentar la calidad y oportunidad de la investigación policial, a la cual le corresponderá, entre otras cosas, la conservación de la escena del crimen y la recopilación de los primeros datos y evidencias para el inicio de la investigación.³³

Además, se establece la obligación a la federación, los estados y el Distrito Federal de crear un servicio de defensoría pública de calidad, que funcione a través de un sistema profesional de carrera (artículo 16). El propósito central es que este servicio sea prestado por abogados titulados, mejor preparados y bien remunerados.³⁴

c) Mecanismos alternos para solución de controversias

En el artículo 16 establece ahora que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias (como la mediación o la conciliación), los cuales deberán asegurar la reparación del daño y establecer los casos que requieran supervisión judicial. Con ello se pretende que casos como daño imprudencial o daño en propiedad privada no sean atendidos por el Ministerio Público ni resueltos a través de un juicio. En muchos de estos casos, lo que pretenden las víctimas es conseguir la reparación del daño o garantías de que no sufrirá un nuevo perjuicio.

Además, como otra medida para desahogar el trabajo de tribunales y procuradurías de justicia, se establecieron formas expeditas para terminar los juicios. Con ello, de acuerdo con prácticas internacionales, el MP puede abreviar el proceso en caso de que el inculpado reconozca en presencia del juez los

³² Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, “Reforma constitucional de seguridad y justicia. Guía de consulta”, México, 2008, p. 24, disponible en la Biblioteca de la Cámara de Diputados, fecha de consulta: diciembre de 2009.

³³ Una explicación más amplia sobre el impacto de esta reforma en los cuerpos policiales se encuentra en Efrén Arellano Trejo, *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, documento de trabajo número 58, octubre de 2008, 22 pp.

³⁴ *Idem*.

hechos delictivos que se le atribuyan y existan elementos suficientes que los relacionen con éste (artículo 20).³⁵

d) Combate a la delincuencia organizada

Se elevó a rango constitucional la definición de delincuencia organizada. El artículo 16 la define como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada”. Además, el Artículo 73 señala que el Congreso tiene la facultad exclusiva de legislar en esta materia, con lo cual se busca evitar que las legislaciones locales incluyan delitos que no tienen esta magnitud y que con ello se establezcan procedimientos que atenten contra los derechos humanos o que impidan una adecuada coordinación entre las entidades federativas. Como se observa en el cuadro 1, las legislaciones locales dejarán de tener vigencia una vez que el Congreso de la Unión legisla en la materia.

Además de estos criterios generales, algunas de las disposiciones más relevantes para fortalecer el combate a la delincuencia organizada son la introducción de la figura del arraigo, la cual sólo será posible cuando la autorice el juez de control a petición del MP. Será posible siempre y cuando sea necesario para la el éxito de la investigación, la protección de personas o exista riesgo de fuga. Tendrá una duración máxima de 40 días, prorrogable cuando subsistan las causas que la originaron.

También se establece la obligación de contar con centros especiales para la reclusión preventiva y ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada. En este caso, las autoridades podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especiales (artículo 18).

Además se otorgó valor probatorio a las grabaciones siempre y cuando tengan relación con un delito y quien las haya presentado participe en las mismas; y se estableció la figura de la extinción de dominio, con lo cual el Estado se podrá

³⁵ PGR e Instituto Nacional de Ciencias Penales, “ABC del nuevo Sistema de Justicia Penal”, México, sin fecha, disponible en www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

adjudicar los bienes instrumento, objeto o producto del delito, a través de un procedimiento jurisdiccional autónomo de la materia penal (artículo 22).

IV. Etapas de la transición

En el cuadro 1 se han ordenado cronológicamente las previsiones consideradas en el decreto de reforma, a fin de que el nuevo sistema acusatorio entre en vigor a más tardar en un plazo de ocho años. Entre las acciones inmediatas se consideró la posibilidad de que este sistema entre en vigor en aquellas entidades que ya habían incorporado estos principios y formas de funcionamiento en sus legislaciones locales. Se trata de los casos de Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Morelos, Zacatecas y Estado de México, los cuales ya cuentan con un sistema acusatorio, juicios orales y medios alternos funcionando en diversas regiones de su territorio. De hecho, la reforma penal federal y nacional debe gran parte de su impulso y diseño a la experiencia obtenida en estas entidades.³⁶

Cuadro 1
Plazos de transición para la creación del nuevo sistema de justicia penal y de seguridad pública, según los transitorios del decreto de reforma

Elementos del Sistema	Condiciones	Fecha límite
Sistema procesal penal acusatorio	Entrará en vigor al día siguiente de la publicación del decreto de reforma en las entidades federativas que ya lo hubieran incorporado en sus ordenamientos legales vigentes.	19 de junio de 2008
Creación de una instancia de coordinación	Dicha instancia deberá integrarse por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sectores académico y de la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de los Tribunales, la cual contará con un fondo especial para sus actividades.	Decreto de creación publicado por el <i>DOF</i> el 13 de octubre de 2008
Presupuesto federal y local para llevar a cabo la reforma	El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados y el DF deberán asignar recursos para las reformas legales, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura y capacitación para los operadores.	A partir del presupuesto 2009
Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Leyes estatales	El Congreso contaba con seis meses para expedir esta ley; los congresos locales hasta con un año.	La nueva Ley General del SNSP se publicó en el <i>DOF</i> el 2 de enero de 2009.

³⁶ Intervención de Luis Jorge Gamboa en el foro regional “Los retos de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal”, *Loc. Cit.*

Elementos del Sistema	Condiciones	Fecha límite
Nuevo sistema de reinserción y régimen de modificación y duración de las penas	En cuanto lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder tres años a partir del decreto de reforma.	18 de junio de 2011
Vigencia de las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas	Hasta que el Congreso de la Unión legisle en la materia, de acuerdo con la facultad que ahora le confiere el artículo 73, fracción XXI.	Sin plazo fijo
Sistema procesal penal acusatorio	En cuanto lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder ocho años a partir del decreto de reforma. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán este sistema en las modalidades que determinen, ya sea por regiones o por tipo de delito. Los poderes u órganos legislativos correspondientes deberán emitir una declaratoria formal	18 de junio de 2016

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, decreto de reforma, 18 de junio de 2008.

Entre las acciones de corto plazo se incluyó la creación de una instancia de coordinación, con la participación de autoridades y representantes de la academia y de la sociedad civil; se estableció la obligación de los congresos federal y locales para incluir en sus presupuestos anuales partidas específicas para llevar a cabo la instrumentación de esta reforma; y la obligación de que a nivel federal y local se crearán nuevas leyes en materia de seguridad pública, en las cuales se incluyeran los lineamientos previstos en esta reforma.

Como acciones de medianos y largo plazos se previó que el nuevo sistema de reinserción y el régimen de modificación y duración de las penas entre en vigor en 2011 y que el nuevo sistema procesal acusatorio este funcionando en 2016.

Desde 2008 y hasta la fecha, algunas de las acciones que se han llevado a cabo desde el ámbito del Poder Legislativo son las siguientes:

a) Aprobación de miscelánea penal: con ello se estableció la armonización de diversas disposiciones, tales como la orden de cateo por cualquier medio, la homologación de los supuestos del arraigo, el registro de detenciones y las medidas especiales de seguridad.

b) Se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad: en apego al nuevo artículo 21 constitucional, esta ley establece los lineamientos obligatorios

para el funcionamiento de los servicios de carrera policial, ministerial y pericial. En ella se definen los procedimientos y requisitos para el ingreso y permanencia del personal; la certificación de los elementos de las corporaciones de seguridad pública y sus mandos; los estímulos asignables a los elementos con trayectorias distinguidas; las reglas generales para las promociones y ascensos, las normas de conclusión del servicio de sus elementos y las previsiones y normas que determinan cuándo podrá darse de baja a un elemento del servicio.

Para fortalecer el cumplimiento de los nuevos objetivos del Consejo Nacional de Seguridad Pública se crearon, con el carácter de permanente, los Centros Nacionales de Información, de Certificación y Acreditación, y de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. El primer Centro tiene la responsabilidad, entre otras, de establecer y administrar las bases de datos criminalísticos y de personal del Sistema, así como determinar los criterios técnicos y de homologación de las bases de datos de los integrantes del Sistema.³⁷

c) Reforma constitucional en materia de secuestro: con ello se facultó al Congreso para expedir una Ley General en esta materia, la cual deberá incluir cuando menos los tipos penales y sanciones únicos, una política criminal uniforme y disposiciones para la atención de las víctimas.

d) Ley Orgánica de la PGR: con ella se pretende perfeccionar la actuación del MP, hacer más eficiente su función y que actúe de manera coordinada con la víctima.³⁸

e) Ley de la Policía Federal Preventiva: con este ordenamiento se regula la nueva facultad de investigación de esta corporación; se establecen facultades para recabar información en lugares públicos; llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos; verificar la información que reciba sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito para, en su caso, remitirla al MP; recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delitos; entrevistar a las personas que pudieran aportar algún dato

³⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 2009.

³⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2009.

o elemento para la investigación en caso de flagrancia o por mandato del MP, en términos de las disposiciones aplicables; y, entre otras, solicitar por escrito ante el juez de control la autorización para la intervención de comunicaciones privadas para la investigación de los delitos.³⁹

f) Ley Federal de Extinción de Dominio: en este ordenamiento se prevé la introducción de los jueces de distrito especializados; se define que parte de lo extinguido sea destinado a la reparación del daño de la víctima; salvaguarda los derechos de terceros poseedores de buena fe y, en caso de ser absuelto en el proceso penal, el afectado tiene derecho a que se le devuelvan los bienes extinguidos, incluyendo intereses, rendimientos y accesorios.⁴⁰

Por último, algunas de las reformas y leyes que están pendientes son las nuevas Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales y Ley de Atención a Víctimas de Delito; así como reformas a la Ley Federal de Defensoría Pública y a la Ley de Amparo.

En opinión de Luis González Placencia, uno de los principales retos para poner en marcha esta reforma radica en la necesidad de reconstruir la forma en que hemos visto el sistema penal y el sistema de relaciones entre quienes investigan los delitos y los jueces, así como las formas de relación entre el MP y los jueces. Uno de los principales riesgos —dice el ombudsman capitalino— es que los vicios del antiguo sistema se mezclen o se adapten al nuevo sistema. Por ello es urgente capacitar a los funcionarios y construir juristas nuevos; construir la infraestructura necesaria para los mecanismos alternos y de mediación; involucrar a las organizaciones sociales; crear una red de colaboración para hacer posible la aplicación de castigos diferentes a la prisión; transformar a la policía como un agente que coadyuve a la construcción de comunidad. De no realizarse una reforma exitosa del sistema penal y de seguridad pública —afirma González Placencia— éste no podrá vincularse a otros sistemas en el propósito de una comunidad que está en riesgo de ser atrapada por la delincuencia.

³⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio de 2009.

⁴⁰ César Camacho Quiroz, *Op. cit.*

Conclusiones

El agotamiento del sistema penal y de seguridad pública hizo apremiante la necesidad de emprender una transformación radical del mismo. Una política criminal basada en la inyección creciente de recursos y el endurecimiento de las penas no ha sido suficiente. Los indicadores del agotamiento se concentran, entre otros, en la falta de coordinación entre las autoridades; la falta de garantías para las víctimas y los inculpados; la inexistencia de un marco institucional y legal que propicie el desarrollo profesional de los operadores del sistema (jueces, agentes del ministerio público, policías, peritos y defensores de oficio); y consecuentemente una impartición de justicia lenta y selectiva (con mayor castigo a las personas más vulnerables).

Este proceso de reforma tiene, como uno de sus ejes centrales, la modificación del proceso penal, el cual será oral y acusatorio. Para ello, ahora la Constitución establece nuevas garantías para la víctima y el inculpadado, tales como la presunción de la inocencia; la búsqueda de la reparación del daño; procurar que el culpable no quede impune y que no vuelva a delinquir. El antiguo proceso penal ocasionaba que el MP se orientara a la búsqueda de culpables, a la identificación del “cuerpo del delito” y a aplicar una ley cada vez más rigoristas.

Uno de los segundos ejes de esta reforma es una nueva asignación de funciones entre los operadores del sistema. En primer lugar se realiza una nueva jurisdiccionalización del sistema, lo que significa otorgarle a los jueces un papel preponderante en todo el proceso penal: se crea un nuevo juez de control, para vigilar la correcta y pertinente aplicación de los mecanismos de investigación; un juez de conocimiento obligado a escuchar directamente a las partes y a estar presente en todas las audiencias, las cuales habrán de desarrollarse bajo los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación; y por último el juez de ejecución, el cual estará a cargo de vigilar el adecuado cumplimiento de las penas.

Estas nuevas reglas están diseñadas para evitar que los juicios sean, como hasta ahora, tardados y costosos, así como evitar el poder discrecional que en muchas ocasiones ejercía el MP al alterar las pruebas y testimonios recabados.

Este nuevo diseño también implica la formación o adquisición de nuevas habilidades por parte de los juzgadores, quienes deberán tener la capacidad para conducir las audiencias, permitir la exposición de las partes y captar la forma y fondo de los argumentos expuestos.

A las policías se les otorgó nuevas facultades de investigación, siempre bajo el mando del MP en esta función. Esto implicará, entre otras cosas, nuevos atributos para la preservación de la escena del crimen y la aplicación, por parte de las corporaciones policiales, de nuevas facultades para desarrollar estrategias de inteligencia y acciones de prevención.

La reforma también obliga a la creación de una defensoría pública de calidad, que funcione a través de un sistema profesional de carrera. El propósito es procurar que los acusadores, jueces y defensores cuenten con recursos similares para ejercer sus funciones bajo los principios y procedimientos de los juicios orales.

El plazo establecido por la reforma constitucional para poner en marcha este sistema en todo el país es de ocho años. Las autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, deberán armonizar las normas, crear y/o reformas las instituciones y capacitar o contar con el personal necesario. Por parte del Legislativo se han realizado ya diversas adecuaciones, tales como las nuevas leyes General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Orgánica de la PGR, de la Policía Federal Preventiva y Federal de Extinción de Dominio.

Se trata de una reforma que inició en las entidades federativas y brincó a la Federación. Los estados que ya cuentan con un sistema adversarial y oral, en algunas regiones cuentan ya con plena vigencia. Se trata de estados como Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Morelos, Zacatecas y Estado de México.

Uno de los compromisos de corto plazo es la creación del nuevo sistema de reinserción y la aplicación del régimen de modificación y duración de las penas, el cual deberá estar listo en 2011. Junto con este reto, el éxito de la reforma consiste en configurar una nueva relación entre los operadores del sistema, contar con la infraestructura necesaria y contar con el contexto social que permita una adecuada recepción y funcionamiento del sistema.

Bibliografía

- Alvarado Arturo (editor), *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008, 875 pp.
- Arellano Trejo, Efrén (coord), *Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, 2007, 119 pp.
- , *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, documento de trabajo número 58, octubre de 2008, 22 pp.
- Azaola Elena y Bergman, Marcelo, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la Tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, disponible en www.seguridadpublicacide.org.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).
- Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, FLASUD, Ediciones Coyoacán, CIESA; México, 2006, 168 pp.
- Camacho Quiroz, César, “Los juicios orales en el contexto de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal”, septiembre de 2009, disponible en www.cesarcamacho.org (fecha de consulta: marzo de 2010).
- Cámara Americana de Comercio, “3ª Encuesta de Hábitos de Consumo de Productos Pirata y Falsificados en México”, noviembre de 2009, disponible en www.amcham.com.mx (fecha de consulta: enero de 2010).
- Campa Cifrián, Roberto, sin título, en *Memoria del simposium internacional sobre seguridad pública*, Comisión de Seguridad Pública, Cámara de Diputados, México, abril de 2008, p. 70.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Iniciativa Mérida: su impacto social”, Cámara de Diputados, México, marzo de 2010.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2009, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: marzo de 2010).

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009), sección conclusiones.

Fajnzylber, Pablo, Danil Lederman y Norman Loayza (coord.), *Crimen y violencia en América latina*, Banco Mundial, Alfaomega, Colombia, 2001, 252 pp.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Violencia e inseguridad en México*, www.icesi.org.mx (fecha de consulta: agosto de 2009).

Instituto Nacional de Ciencias Penales, *Oralidad en el proceso y justicia penal alternativa. Jornadas Iberoamericanas*, México, 2003, 613 pp,

International Action Network on Small Arms, *Gun violence: the global crisis*, 2007, Londres, disponible en www.iansa.org (fecha de consulta: febrero de 2009)

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito, *Elementos orientadores para las políticas públicas sobre drogas en la subregión. Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años*, Comisión Interamericana para el Control de la Drogas, abril de 2008, disponible en www.onudd.org.pe (fecha de consulta: febrero de 2009).

Pérez Canchola, José Luis, “El tráfico de armas”, octubre de 2008, disponible en www.insyde.org.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

PGR e Instituto Nacional de Ciencias Penales, “ABC del nuevo Sistema de Justicia Penal”, México, sin fecha, disponible en www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: enero de 2010).

PGR, *Secuestros-SIEDO. Resultados obtenidos durante la presente administración*, México, agosto de 2008, www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, “Reforma constitucional de seguridad y justicia. Guía de consulta”, México, 2008, p. 24, disponible en la Biblioteca de la Cámara de Diputados, fecha de consulta: diciembre de 2009.

Procuraduría General de la República, “Tráfico de armas México-USA”, 27 de noviembre de 2008, disponible en www.pgr.gob.mx (fecha de consulta: febrero de 2009).

- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de los temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórica.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo