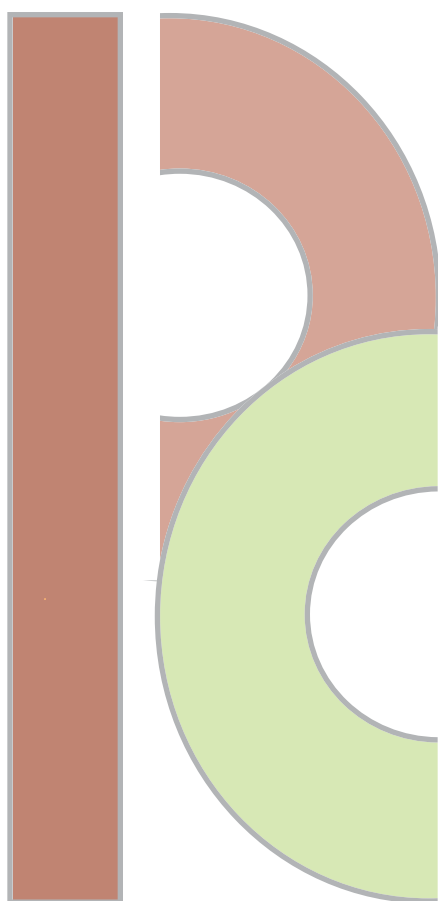


REPORTE CESOP

NÚM. 43 • ABRIL DE 2011



AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PENAL

- 1 Presentación
- 3 Las líneas maestras de la reforma penal y de seguridad pública
Efrén Arellano Trejo
- 9 Avances institucionales en el ámbito del Poder Judicial
José de Jesús Gonzáles Rodríguez
- 18 Reforma penal y el Ministerio Público
Gabriel Fernández Espejel
- 22 La seguridad pública en México en el contexto de la reforma penal
Salvador Moreno Pérez
- 28 Avance de la reforma de justicia penal en las entidades federativas
Juan Pablo Aguirre Quezada
- 37 Victimization y evaluación de la reforma penal
Gustavo Meixueiro Nájera y Efrén Arellano Trejo



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas
Dip. Alberto Esquer Gutiérrez
Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz
Secretarios

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

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva
Coordinadora Técnica

Javier Esquivel Díaz
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada
J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Cornelio Martínez López
Jesús Mena Vázquez
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Roberto Ocampo Hurtado
Gabriela Ponce Sernicharo
Investigadores

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

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Reporte CESOP, núm. 43, abril de 2011. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación son elaborados por los investigadores del CESOP y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

PRESENTACIÓN

El sistema de seguridad pública, procuración y administración de la justicia en nuestro país enfrenta desde hace años una serie de importantes retos institucionales.

Entre los desafíos señalados por las comisiones de derechos humanos y las agencias internacionales resalta que la debilidad del sistema contribuye a la impunidad, y que sobresalen la debilidad de las fuerzas policíacas en todos los niveles gubernamentales, la falta de profesionalización de las agencias investigadoras, la insuficiencia de defensores de oficio, la fragilidad institucional en los poderes judiciales estatales y la falta de vinculación del Poder Judicial federal con la sociedad.

En 2008, ante estos problemas existentes, el Congreso de la Unión y los congresos estatales aprobaron una reforma constitucional que modifica sustancialmente el sistema de procuración y administración de la justicia penal. Todas las instituciones involucradas tendrán que implementar cambios radicales en un periodo de ocho años.

En el *Reporte CESOP* de este mes se hace un repaso de las líneas maestras del nuevo sistema y se reportan los avances existentes en dicho tema en el Poder Judicial federal, el Ministerio Público, la seguridad pública y las instituciones estatales. De igual manera se ofrecen resultados de una encuesta nacional telefónica realizada por el CESOP, en la cual se indaga la opinión pública sobre inseguridad y la reforma constitucional.

En el primer artículo se da cuenta de que la esencia de la reforma constitucional puede resumirse en la transformación de un sistema cuasi inquisitorial a uno acusatorio. Se trata de lograr que los juicios sean conducidos por los jueces desde la validación de las pruebas presentadas por el Ministerio Público en presencia de las partes, hasta la posible solución de controversias previa a la sentencia.

Respecto a la seguridad pública, la reforma propone que las funciones de la policía, hasta ahora pre-

ventivas, puedan involucrarse en la investigación y sus elementos sean considerados en la estrategia de la procuración de justicia.

En los siguientes artículos se hace referencia a los avances institucionales en cuanto a los plazos determinados por la Constitución. En el caso del Poder Judicial federal se han iniciado los cursos de formación y nombramientos de jueces de control, pero se requieren recursos extras y el análisis de los códigos que prevalecerán, temas que no dependen de este poder.

Respecto al Ministerio Público acaso el cambio más importante es la redefinición de sus facultades en lo que hace a la conducción del proceso. El cambio modifica el acento de la averiguación previa y lo concentra en la presunción de inocencia absoluta y la necesidad de presentar pruebas irrefutables de culpabilidad. Los avances en esta transformación se perciben lentos y requieren de cambios no sólo jurídicos sino también políticos, dada la relevancia y vínculo de la procuración de justicia con el Poder Ejecutivo.

En lo que se refiere a la seguridad pública, la reforma constitucional modifica las responsabilidades de los diversos niveles de gobierno, estableciendo vínculos más estrechos para lograr coordinación y eficiencia en el actuar de las corporaciones; de igual modo permite que el sistema de procuración de justicia se beneficie de los resultados y sistemas de la seguridad pública. En lo que se refiere a los avances en estas áreas, actualmente se construyen los acuerdos necesarios para definir la forma final que tendrán las leyes secundarias.

Los estados de la República muestran avances diversos en la implementación de las reformas constitucionales; siete entidades se encuentran en la etapa inicial y siete en la etapa de operación, el resto está en las etapas de planeación y pronta entrada en vigor de las leyes secundarias. Los estados reportan diversas problemáticas en el proceso de implementación, situación que permite concluir que es necesaria una mayor atención a los procesos de puesta en marcha de la reforma.

Finalmente, este *Reporte* presenta los resultados de una encuesta nacional telefónica realizada por el CESOP, la cual reporta un bajo conocimiento de la reforma más ambiciosa del sistema judicial desde

1917, situación que amerita discutir los procedimientos y los plazos para interiorizar entre el público en general los procedimientos y valores generales del nuevo sistema.

Francisco J. Sales Heredia

LAS LÍNEAS MAESTRAS DE LA REFORMA PENAL Y DE SEGURIDAD PÚBLICA

Efrén Arellano Trejo*

Este artículo describe los principales problemas del sistema de prevención, persecución y castigo de la delincuencia en México y la relación de esta problemática con los objetivos y ejes rectores de la reforma penal y de seguridad pública aprobada en 2008. Para lograr su propósito, este trabajo se divide en tres secciones: en la primera se ofrece un resumen del diagnóstico de los problemas a resolver en este sistema; en la segunda se enuncian lo que se consideran las líneas maestras de la reforma; en tanto que en la última sección se describe el marco general definido para aterrizar esta reforma.

I. El diagnóstico inicial

Antes de la reforma constitucional promulgada en 2008, el sistema de prevención, persecución y castigo de la delincuencia acusaba muchas deficiencias. Uno de los diagnósticos más amplios sobre este tema lo dio a conocer la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en 2009, al difundir su segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo a la seguridad pública. Entre sus conclusiones este documento señaló que “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”.¹

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país, México, 2008*, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

Este resultado se generó —a decir de la CNDH— por múltiples debilidades institucionales que afectaban (o afectan) prácticamente a todos los actores que participan en este sistema. Así, respecto a las policías, se reportó lo siguiente:

En los hechos observamos que las corporaciones policiales en México enfrentan algunos problemas que impiden un adecuado desempeño de su función, [tales como] esquemas extremadamente débiles de rendición de cuentas; no cuentan con sistemas confiables y públicos para la evaluación del desempeño y de la conducta individual de los policías, y no cumplen con estándares profesionales para proporcionar información al público sobre faltas, delitos y percepción de la inseguridad; por otra parte, el incremento en los índices de corrupción, la penetración de la delincuencia en las instituciones de seguridad, y la deficiente preparación de los policías, son factores que preocupan sobre todo por los niveles de impunidad que se están generando, y que propician que el nivel de confianza que existe hacia la policía en general sea muy bajo.²

En el caso de los agentes del Ministerio Público (MP) el diagnóstico tampoco fue halagüeño. Entre otros aspectos, este informe detectó fallas estructurales en su formación profesional; malas prácticas administrativas en el ejercicio de su función; atención deficiente a las víctimas del delito; deficiencias en la persecución de los delitos que, entre otras cosas, les impiden cumplir cabalmente las órdenes de aprehensión que los jueces libran; inexistencia de registros confiables —cuando menos en los últimos 10 años— que hagan referencia al estado que guarda el total de las órdenes de aprehensión y reaprehensión libradas, de las que se encuentren pendientes de cumplir; e incluso, “tampoco hay datos reales sobre el número de averiguaciones previas que se enviaron al archivo o a la reserva en las que también operó la prescripción de la acción penal, ni del número de indagatorias que por la falta de informe de la policía ministerial o de la Agencia Federal de Investigación, en su caso, no se han podido concluir”.³

² *Idem.*

³ *Idem.*

Con base en esta evaluación, el informe del ombudsman afirmó que “esta situación deja en estado de indefensión a las víctimas de delito y fomenta la desconfianza de la ciudadanía en los órganos de procuración y administración de justicia”.⁴

Otros problemas detectados por la CNDH y que afectan a todo el sistema es la incapacidad o desinterés de las procuradurías por llevar a cabo una “verdadera labor de investigación en la que se realicen las diligencias mínimas necesarias, difiriendo los tiempos de manera ilimitada”; la falta de coordinación entre las autoridades encargadas de las diversas instituciones, “particularmente en lo relativo a la evaluación y capacitación de los elementos de las corporaciones de seguridad pública; y la incapacidad para traducir el creciente gasto público en una mayor eficiencia institucional.

De acuerdo con cálculos de este informe, en 2008 el gasto federal en materia de seguridad pública ascendió a 70,791 millones de pesos; y para 2009 dicha cifra se incrementó a 94,784 millones. Pese a ello, según la CNDH, “los índices delictivos se han incrementado de manera progresiva y las sentencias condenatorias obtenidas han disminuido como un reflejo de la ineficiencia institucional”. Por otra parte, este informe también se refiere a lo que se ha denominado la “doble victimización”, la cual ocurre cuando las víctimas de los delitos no sólo no son bien atendidas, sino que en muchos casos son vulneradas en sus derechos por las personas e instituciones encargadas de su protección. La CNDH lo planteó en los siguientes términos:

... el personal que tiene contacto con víctimas de delitos, como lo es el adscrito a las agencias del Ministerio Público (elementos de policía ministerial, peritos, médicos), y a los servicios de salud (en las salas de urgencia), carecen de la preparación adecuada para cumplir en sus términos con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los distintos instrumentos internacionales que en esa materia ha emitido la Organización de Naciones Unidas; además, en ocasiones su actuar no se dirige a salvaguardar la legalidad y eficacia en

⁴ *Idem*.

el desempeño de sus funciones, ya que minimizan el evento, cuestionan de manera innecesaria a la víctima, la descalifican, ignoran, trivializan el evento o argumentan pesadas cargas de trabajo, de tal modo que el acceso a la justicia y la reparación del daño se percibe fuera de alcance.⁵

Un problema adicional es el papel desempeñado por los jueces, los cuales ejercen un poder débil frente al Ministerio Público. En el caso del DF —de acuerdo con datos de Ana Laura Magaloni—, el Poder Judicial condena a 89% de los procesados que consigna la Procuraduría, “a pesar de que las pruebas sean endebles”.⁶ Como se trata de un juicio escrito, según la especialista del Centro de Investigación y Desarrollo Económicos (CIDE), 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.⁷

II. Doce líneas maestras del nuevo sistema

El contexto anterior hizo evidente la necesidad de crear, prácticamente, un nuevo sistema de justicia penal y de seguridad pública. Luego de un amplio proceso de discusión y creación de consensos políticos, el 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformó 10 artículos constitucionales, a fin de transformar el actual sistema procesal mixto en uno acusatorio, establecer la oralidad en los juicios penales y mejorar las competencias técnico-operativas de los operadores jurídicos. Para ello se definió un periodo de hasta ocho años, a fin de que la federación y las entidades federativas complementen el marco legal, transformen o creen las instituciones necesarias y pongan en marcha los nuevos procedimientos.⁸

⁵ *Idem*.

⁶ *Reforma*, “Siguen jueces línea del MP”, 1 de diciembre de 2009 (disponible en www.reforma.com (fecha de consulta: diciembre de 2009).

⁷ *Idem*.

⁸ Un análisis de los aspectos penales, procesales y criminológicos de la reforma se pueden consultar en Gerardo García Silva, “La reforma al sistema de justicia penal en México”, en *Inter Criminis*, núm. 6, cuarta época, noviembre-diciembre de 2008, disponible en www.reformapenal.inacipe.gob.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

Esta reforma tiene diversos objetivos, entre los cuales destacan lograr que la impartición de justicia sea más expedita, accesible y transparente para las partes involucradas; otorgar mayores garantías para los presuntos responsables y al mismo tiempo fortalecer las facultades de las autoridades para combatir la delincuencia organizada; ampliar la participación de los jueces en diversos momentos del proceso; así como establecer mecanismos y figuras de control que garanticen la legalidad de las acciones y la salvaguarda de los derechos humanos.⁹

Para alcanzar estos objetivos, la reforma constitucional estableció, entre otras, las siguientes líneas maestras:

1. *Proceso penal acusatorio y oral.* Esto significa que toda la información que sirva como base para que el juez tome una decisión deberá producirse en una audiencia pública, con lo que se pretende garantizar procesos rápidos, eficientes y respetuosos de los derechos de todos, poniendo especial interés en la protección de las víctimas.
2. *Mecanismos alternativos para la solución de controversias.* De esta manera se abre una vía para que no todos los delitos o afectación de terceros se resuelvan a través de un juicio, y que se utilicen procedimientos como la conciliación y la mediación, con la supervisión de un juez en los casos necesarios. Con ello se pretende desahogar la carga del MP y de los tribunales.
3. *Transformación de las tareas y recursos del MP.* Ahora el objetivo explícito 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). Anteriormente el MP tenía como propósito central acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado. En la práctica esto significaba que al acusado se le presumía culpable y debía mostrar su inocencia sujeto a prisión.
4. *Eliminación del denominado “auto de formal prisión”.* En su lugar se instituye el “auto de vinculación a proceso” (artículo 19), que tiene como punto de partida la presunción de inocencia del inculpado y como propósito desarrollar una investigación más ágil, conocida por el acusado y por la víctima, en condiciones equitativas y en presencia del juez.
5. *Presencia obligatoria de los jueces en audiencias y desahogo de pruebas.* Explícitamente se establece que esta obligación no será delegada en ninguna otra persona. Además, ahora la Constitución prevé que para los efectos de la sentencia “sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia del juicio” (con algunas excepciones para pruebas anticipadas); los elementos probatorios se desarrollarán “de manera pública, contradictoria y oral”; y que los jueces no podrán tratar asuntos que estén sujetos a proceso “con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra” (todas las citas del artículo 20).
6. *Disminución de la prisión preventiva.* El uso extensivo de este recurso explica en gran medida la saturación que ocurre actualmente en los penales. Ahora el propósito es que se aplique exclusivamente para los casos en que sea necesaria para garantizar la eficacia del proceso y proteger el interés social (artículo 19), así como aplicarse de oficio en los casos de delincuencia organizada y en delitos tales como homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como otros delitos graves.
7. *Defensoría de carrera con percepciones similares al MP.* Los defensores de oficio no cuentan actualmente con condiciones profesionales e ingresos que les permitan tener un desempeño eficiente. Con esta disposición se contribuye a crear condiciones más equitativas entre fiscales y los defensores de oficio (artículo 17).
8. *Instrumentos fortalecidos para combatir la delincuencia organizada.* Se elevó a rango constitucional la definición de *delincuencia organizada* y se otorgó al Congreso la facultad exclusiva de legislar en esta materia. Con esto último se evitará que las legislaciones locales

⁹ Un compendio sobre este tema se encuentra en César Camacho Quiroz, “El nuevo sistema constitucional de justicia penal”, en *Inter Criminis*, núm. 10, cuarta época, marzo-abril de 2010, disponible en www.reformapenal.inacipe.gob.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

incluyan delitos que no tienen esta magnitud y que con ello se establezcan procedimientos que atenten contra los derechos humanos (artículos 19 y 73).

9. *Garantías y mecanismos de control para víctimas e inculpados.* Se crean los jueces de control, los cuales resolverán, en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad (artículos 16); se creará un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y MP y demás autoridades competentes (artículo 16); se crea un servicio de defensoría pública, a través de un servicio profesional de carrera.
10. *Nuevo concepto y lineamientos para la seguridad pública.* La reforma realizada al artículo 21 constitucional incluye una nueva y más amplia definición de seguridad pública. Con base en esta definición se establecieron nuevos lineamientos para la coordinación entre las diversas autoridades. Destaca, en primer lugar, el hecho de que las policías podrán participar, bajo el mando del MP, en la investigación de los delitos; y en segundo lugar la participación de los tres órdenes de gobierno en la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los integrantes de las instituciones de seguridad pública (agentes del Ministerio Público, policías y peritos).
11. *Nuevos lineamientos para la reinserción social.* Se eliminó el antiguo concepto de *readaptación social* y se definió como objetivo alcanzar la reinserción de los sentenciados mediante el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte (artículo 18).
12. *Competencia jurisdiccional exclusiva para la ejecución de sentencias.* Se estableció explícitamente que la imposición de las penas, su modificación y duración son competencia exclusiva de la autoridad judicial. Para ello se crea la figura del juez ejecutor, se sustraen del ámbito del Ejecutivo las facultades para administrar la duración de las sentencias y se establece un marco jurídico de mayor protección

para los internos con el fin de evitar componendas y actos de corrupción entre internos y autoridades (artículo 121).

III. La mecánica de la transformación

A decir de algunos especialistas, la reforma penal de 2008 probablemente es la de mayor alcance desde 1917. Sin embargo, su puesta en práctica requiere —como lo señala Guillermo Zepeda— ajustes a la legislación (en los códigos de procedimientos penales, leyes de seguridad pública, leyes de justicia alternativa, ley de defensoría pública, entre otras), inversión en infraestructura, desarrollo de las instituciones, capacitación, así como la transformación de los procedimientos al interior de las organizaciones.¹⁰

En opinión de Zepeda Lecuona, 80% del éxito de una reforma penal está en su puesta en marcha, ya que “reformas legales poco significativas, pueden desarrollar todo su potencial si son adecuadamente instrumentadas; en tanto que reformas de gran alcance y con gran desarrollo normativo pueden resultar en fracasos, si no son implementadas de manera adecuada”.¹¹

Los lineamientos iniciales para dicha implementación quedaron establecidos en los artículos transitorios del decreto de la reforma (DOF, 18 de junio de 2008). Ahí se estableció que el sistema procesal penal acusatorio entrará en vigor en cuanto lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder un plazo de ocho años. Para ello, la federación, los estados y el Distrito Federal adoptarán la modalidad que determinen, ya sea regional o por tipo de delito. No obstante, este sistema estará plenamente vigente en aquellas entidades que ya lo hayan incorporado en sus ordenamientos legales. El nuevo sistema de reinserción social entrará en vigor en un plazo máximo de tres años, una vez que se promulgue la legislación secundaria correspondiente.

¹⁰ Guillermo Zepeda Lecuona, “La reforma constitucional en materia penal de junio de 2008”, en Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, sección publicaciones, disponible en www.icesi.org.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

¹¹ *Idem.*

Por otra parte, el artículo octavo transitorio señala que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema penal, los cuales deberán canalizarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, así como la capacitación para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados.

También se prevé la creación de una instancia de coordinación, integrada por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las conferencias de seguridad pública, procuración de justicia y de presidentes de tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades federales y locales cuando así lo soliciten.

Con base en esta última previsión, el 13 de octubre de 2008 el Jefe del Ejecutivo expidió el decreto por el cual se creó el Consejo de Coordinación para la Implantación del Sistema de Justicia Penal, el cual tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Elaborar políticas, programas y mecanismos necesarios que pongan en marcha, en los tres órdenes de gobierno, una estrategia nacional para la implementación del Sistema de Justicia Penal que contemple la programación de compromisos y etapas de desarrollo.
- b) Diseñar criterios para las reformas constitucionales y legales necesarias con el propósito de cumplir con su objeto.
- c) Proponer a las instancias correspondientes los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura que se requiera.
- d) Aprobar los programas de capacitación y difusión sobre el Sistema de Justicia Penal dirigidos a jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados, así como a la sociedad en general.¹²

¹² *Diario Oficial de la Federación*, "Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación", 13 de octubre de 2008, primera sección, p. 2.

En este decreto se prevé la creación de una Secretaría Técnica, actualmente a cargo de Felipe Borrego Estrada, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el carácter de instancia de seguridad nacional, encargada de operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación, así como coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales en la implementación del Sistema de Justicia Penal.¹³

Para llevar a cabo sus funciones, el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2010, incluyó una partida de 196.2 millones de pesos, destinada a proyectos, obras y acciones que garanticen la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal en los estados y el Distrito Federal.¹⁴

Para 2011 esta partida tuvo un incremento nominal de más del doble, pues fueron estipulados poco más de 443.4 millones de pesos, los cuales fueron asignados expresamente a subsidiar las actividades de las entidades federativas para el diseño de las reformas legales; la reorganización institucional de los operadores; apoyar el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento; coadyuvar en la capacitación de los operadores del nuevo sistema; así como promover proyectos de difusión.¹⁵

Por último, hay que destacar que como parte del proceso de adecuación legislativa federal, el Congreso de la Unión discutió y aprobó una miscelánea fiscal, con la cual se reformaron diversos artículos de los códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, así como de las leyes Federal contra la Delincuencia Organizada, que

¹³ La información completa sobre su estructura y lineamientos de trabajo se pueden consultar en www.setec.gob.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdo por el que se establecen las directrices para la aplicación de recursos destinados a la implementación de la reforma del Sistema de Justicia Penal a favor de los estados y el Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010", 26 de abril de 2010, primera sección.

¹⁵ *Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdo por el que se establecen las directrices para la aplicación de recursos destinados a la implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal a favor de los estados y el Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011", 31 de enero de 2011, segunda sección, p. 1.

Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, de la Policía Federal Preventiva, Orgánica de la Procuraduría General de la República, Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.¹⁶

Además, generó una nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 2 de enero de 2009), la cual estableció los lineamientos obligatorios para el funcionamiento de los servicios de carrera policial, ministerial y pericial. En ella también se definieron 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.¹⁷

Más adelante se aprobó la Ley de la Policía Federal (DOF, 1 de junio de 2009), la cual complementa las disposiciones del nuevo artículo 21 constitucional y, entre otras cosas, faculta a los miembros de esta policía a realizar labores de investigación.

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de enero de 2009, pp. 2-24.

¹⁷ Una descripción más amplia sobre el proceso de reforma a los cuerpos policiales se encuentra en Salvador Moreno Pérez, "La seguridad pública en México en el contexto de la reforma penal", en este mismo *Reporte CESOP*.

AVANCES INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO DEL PODER JUDICIAL

José de Jesús González Rodríguez*

Este artículo persigue aportar algunos datos sobre los resultados obtenidos en el ámbito del Poder Judicial respecto a la implementación de las reformas al sistema de justicia penal. En el texto se incorporan algunas referencias sobre el particular, prevalecientes en América Latina, al tiempo que se detallan la naturaleza y los alcances de tales reformas, igualmente se enumeran algunas recomendaciones hacia el nuevo sistema y se señalan diversos datos en materia de opinión pública sobre el tema.

Contexto

Al igual que en nuestro país, desde las últimas décadas del siglo xx se consolidó una corriente de opinión en diferentes naciones de América Latina que abogaba por la transformación de los sistemas de justicia penal en la región. Varios fueron los países que llevaron a cabo profundas reformas tanto en la legislación respectiva como en las instituciones responsables de aplicar un nuevo modelo de justicia penal que sustituyera a los existentes.

Diversas han sido las motivaciones para sustentar los cambios en los sistemas de justicia penal, pero todas coinciden en señalar que éstos vulneraban, en diferentes niveles, el principio legal del debido proceso, como resultado de un rezagado diseño normativo y como consecuencia de su misma operación cotidiana.¹

* Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: jesus.gonzalez@congreso.gob.mx

¹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, "Informe sobre los regímenes recursivos en los sistemas procesales penales acusatorios en las Américas: aspectos centrales", a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CEJA, Chile 2009, p. 76.

De acuerdo con el texto denominado "Evaluación de la reforma judicial en América Latina", los cambios en los sistemas de justicia en los países de la región se habían percibido desde hace mucho tiempo como una condición previa para la consolidación de la democracia y del desarrollo. Según la argumentación visible en el documento aludido, la mayor parte de tales países tuvo en la parte final del siglo xx instituciones judiciales débiles, ineficientes y políticamente vulnerables. Según el texto, pocas naciones fueron capaces de lograr un equilibrio entre sus respectivos poderes ejecutivos y al mismo tiempo garantizar respeto pleno a los derechos humanos y civiles, promover el desarrollo económico y proporcionar seguridad a sus ciudadanos.

Igualmente, se señala que los sistemas de justicia en Latinoamérica se caracterizaban por contar con códigos penales anticuados, tribunales con estructuras organizativas y presupuestarias insuficientes, jueces, funcionarios judiciales y policiales mal remunerados e inadecuadamente capacitados, procedimientos jurisdiccionales que demostraban niveles mínimos de transparencia y condiciones penitenciarias generalmente deplorables.²

En ese contexto, las acciones que se han llevado a cabo para reformar el sistema de justicia en América Latina han comprendido desde reformas constitucionales y modificaciones a los sistemas de administración de justicia hasta la expedición de nuevos códigos penales. Así, el proceso de reforma de los últimos 40 años en América Latina ha atravesado diversas etapas: desde los ajustes de los años sesenta del siglo xx, dirigidos a mejorar el suministro de servicios judiciales, hasta los enfoques sistemáticos que se aplicaron en décadas subsiguientes. La última ola de reformas comenzó a mediados de los años noventa, lapso en el que organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), instituciones no gubernamentales y países donantes

² Peter de Shazo y Juan Enrique Vargas, "Evaluación de la reforma judicial en América Latina", Center for Strategic and International Studies (CSIS), Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Chile, 2007, 22 p.

—como Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés)—, aportaron cerca de mil millones de dólares en concepto de ayuda financiera para las iniciativas de reforma del sistema de administración de justicia en la región. Las mencionadas contribuciones se aplicaron a proyectos de largo plazo con términos de ejecución de al menos 10 años, por lo que muchos de ellos continúan desarrollándose.³

Los países latinoamericanos que han buscado reemplazar sus sistemas procesales penales inquisitivos por sistemas de corte adversarial, han señalado que en tal proceso el reto más difícil es consolidar la oralidad como principio rector en la actuación de los jueces y de las partes en el nuevo proceso penal, y junto con ello abandonar la elaboración de los escritos y la formación de expedientes como actividad medular de los jueces, fiscales, defensores —públicos y privados— y policías, más en países con una fuerte tradición escritural y formal.⁴

Naturaleza y alcances de la reforma al sistema de justicia penal en México

En nuestro país se han implementado diversas reformas tendientes a transformar el sistema de seguridad y justicia penal mexicano, que han implicado, entre otras cosas, la reorganización de las diferentes instituciones involucradas en el nuevo sistema de justicia penal y la afectación administrativa y presupuestaria de los poderes ejecutivos y judiciales.⁵

Respecto a los cambios inherentes al Poder Ejecutivo en los niveles federal y local, la implementación de las reformas en referencia atañen esencialmente a las corporaciones policíacas, a las procuradurías generales de justicia y a las defensorías penales pú-

blicas. Igualmente, las reformas aludidas involucran a las dependencias responsables de los servicios periciales, a los servicios alternativos para la solución de conflictos penales, a las instituciones de servicios previos al juicio y las áreas de reinserción social.⁶

En lo concerniente a los poderes judiciales, el sistema de justicia penal propicia el surgimiento de nuevas figuras jurídicas y la reconfiguración de los tribunales de alzada en materia penal, situaciones que en su conjunto han hecho necesario prever una fase de transición en el sistema judicial mexicano, el cual prevé la reestructuración y, en su momento, la sustitución de parte importante del actual sistema de impartición de justicia.⁷

En ese marco, los mecanismos de reorganización judicial derivados de la reforma constitucional han afectado a todas las entidades públicas ligadas al sistema de justicia penal en México, puesto que antes del 19 de junio de 2016 —de acuerdo con la reforma aludida— se deberá contar con instituciones estructuradas conforme al nuevo modelo.

Por lo que toca a la reorganización de las instancias ligadas al ámbito de la justicia penal, la reforma aludida ha considerado a las siguientes instituciones:

- Federales: a) Secretaría de Seguridad Pública; b) Procuraduría General de la República (incluidas sus áreas de servicios periciales y la Policía Federal Ministerial); y c) Poder Judicial de la Federación (incluidos los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Instituto Federal de Defensoría Pública).
- Entidades federativas: a) policías municipales; b) secretarías de seguridad pública; c) procuradurías generales de justicia; d) áreas de la

³ *Idem*.

⁴ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, “Reformas procesales penales en América Latina: resultados del Proyecto de Seguimiento, V etapa”, CEJA, Chile, 2009, p. 328.

⁵ Las reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008 y reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII, del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Debe tomarse en cuenta en lo que se refiere a las defensorías penales públicas, que tales instituciones —en algunos casos— pueden estar adscritas a los poderes judiciales locales, al Ejecutivo de la entidad correspondiente o incluso pueden tener el carácter de institutos autónomos.

⁷ Para la creación de los jueces de ejecución de sentencias, las entidades federativas y la Federación cuentan con un plazo máximo de tres años, contados a partir del 19 de junio de 2008, de acuerdo con el artículo Quinto Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional publicado el 18 de junio de 2008.

defensoría pública; e) instituciones de servicios periciales; y f) poderes judiciales.

Respecto a los procesos de reorganización que deberán implementarse en el ámbito del Poder Judicial Federal, dicha soberanía debe crear tres nuevas figuras: I. Los jueces de control; II. Los jueces de juicio oral; y III. Los jueces de ejecución de sentencias penales. Igualmente, las instituciones judiciales habrán de reorganizar la estructura de sus órganos de segunda instancia ante la diversidad y la nueva naturaleza de los medios de impugnación derivados de la reforma constitucional en referencia.

Las nuevas figuras que pasan a formar parte del sistema judicial mexicano con la reforma constitucional señalada, tienen esquemáticamente las siguientes funciones:

- Jueces de control. Califican la legalidad de la detención, autorizan cateos, intervenciones telefónicas y las solicitudes del Ministerio Público (MP) que requieran intervención judicial; dirigen las audiencias de la fase de investigación con control judicial y resuelven las medidas cautelares solicitadas por el MP. Además, dirigen la etapa de preparación de juicio oral y la práctica de prueba anticipada; resuelven los procedimientos abreviados, los de suspensión del proceso penal y formalizan los acuerdos reparatorios.
- Jueces de juicio oral. Dirigen la audiencia de juicio oral y presencian la práctica de las pruebas; resuelven las objeciones planteadas y dictan sentencia. La justicia oral penal se podrá estructurar de forma colegiada o unitaria.
- Jueces de ejecución de sentencias penales. Tienen bajo su responsabilidad la modificación y duración de las sentencias; la protección de los derechos de los sentenciados; ejercen un control de la legalidad y respeto a los derechos en la ejecución de las sanciones penales. Bajo este nuevo esquema, las atribuciones del ejecutivo en la materia se limitarán al funcionamiento de los centros penitenciarios y la consecución de la reinserción social.

Avances en el ámbito del Poder Judicial federal

A fin de promover la implementación gradual del sistema de justicia penal en el ámbito federal, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal ha desarrollado actividades conjuntas con diversas instituciones: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública; la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República; el Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); así como con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.⁸

Al efecto, el Poder Judicial Federal, además de la impartición de diversos cursos de capacitación, ha implementado un “Programa de Cambio Cultural” con especialistas de Estados Unidos, Colombia y Chile, y ha realizado proyectos relativos a la implementación de la reforma penal con la “Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia” (AMIJ), dentro de los cuales destacan los estudios y proyectos financiados por el denominado “Fondo Jurica”.⁹

De forma paralela a las actividades de capacitación impartidas por el Poder Judicial, la judicatura nacional ha impulsado un proyecto que busca integrar una red de funcionarios judiciales entre jueces, magistrados federales y estatales, secretarios de estudio y cuenta, consejeros de las judicaturas estatales y funcionarios estratégicos, para consolidar el nuevo sistema.

Como parte de la implementación del mismo, el Poder Judicial federal ha llevado a cabo otras ac-

⁸ La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación que tiene por objeto coadyuvar en la implementación del sistema de justicia penal con las autoridades locales y federales.

⁹ El Fondo Jurica constituye un proyecto que canaliza y otorga recursos y apoyos técnicos y económicos para diseñar, elaborar y realizar proyectos, estudios o programas de alcance nacional o regional que prevean actividades estratégicas para el fortalecimiento y modernización de los órganos de impartición de justicia en el país en los tres niveles de gobierno.

tividades, como la instalación del Consejo Consultivo y del Consejo Asesor del Poder Judicial de la Federación para la Implementación de la Reforma Penal. En la misma dirección, en abril de 2010, se conformó la Instancia Interna de Seguimiento de la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el Poder Judicial de la Federación, misma que está conformada por:

- a) Un nivel decisorio, en el que participan los representantes del Poder Judicial de la Federación ante el “Consejo de Coordinación para la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal” (un ministro de la Suprema Corte de Justicia y un miembro del Consejo de la Judicatura Federal).
- b) Un Consejo asesor conformado por especialistas en la materia.
- c) Un Consejo consultivo integrado por el llamado Observatorio Ciudadano de la Justicia y por integrantes de la sociedad civil.

La judicatura nacional menciona que de 2008 a marzo de 2010 se han realizado alrededor de 300 eventos de divulgación y capacitación sobre el nuevo sistema, los cuales se han impartido a más de 62 mil profesionales del derecho, entre magistrados, jueces, secretarios, actuarios y oficiales administrativos. Parte de esas actividades se han organizado de manera conjunta entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.¹⁰

Tras la reforma constitucional señalada, a partir de enero de 2009 entraron en operación Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones, conocidos como “Juzgados de Control”, que funcionan los 365 días del año, las 24 horas del día, para resolver las solicitudes que presenten vía

¹⁰ Discurso del ministro Juan Silva Meza, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en la inauguración del diplomado sobre el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México desde la perspectiva constitucional, en el Instituto de la Judicatura Federal, México D.F., 22 de marzo de 2011.

electrónica la Procuraduría General de la República, el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional, y la Policía Federal en toda la República. De las medidas solicitadas en 2010, el Poder Judicial concedió 4,108; concedió parcialmente 56; negó 374; una fue declarada sin materia y 67 recibieron algún otro trámite. Lo anterior se desglosa en el Cuadro 1.¹¹

En cuanto a los juzgados de ejecución de sentencias, se señala que el Consejo de la Judicatura Federal ha autorizado la instalación de 16 nuevos juzgados responsables de supervisar el cumplimiento de las penas impuestas a los reos que cometieron delitos federales. Los nuevos juzgados de ejecución estarían ubicados en Guadalajara, Monterrey, Saltillo, Cancún, Acapulco, Villahermosa, Uruapan, Tijuana, Matamoros y tres más en Toluca.¹²

Desafíos y recomendaciones inherentes al nuevo sistema

Un diagnóstico de un integrante del Consejo de la Judicatura Federal sobre los retos que enfrenta el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal en México clasifica a éstos como desafíos a corto y mediano plazos. A corto plazo, se considera necesaria la adecuada capacitación de todos los actores del sistema, situación que implica —en lo que corresponde a la fase de procuración de justicia—, que la policía alcance un grado de excelencia en sus tareas de prevención e investigación del delito, a fin de que pueda ser considerada una policía científica y confiable. Otra de las necesidades a las que se alude señala que la figura de los ministerios públicos debe formular acusaciones debidamente sustentadas que eviten la impunidad y consigan la reparación del daño a las víctimas. Pero sobre todo, se ha considerado urgente que las facultades y escuelas de derecho comiencen a capacitar a las nuevas

¹¹ Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, “Informe anual de labores 2010”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 72.

¹² “Autorizan instalar 16 juzgados que vigilen el cumplimiento de penas del fuero federal”, en *La Jornada*, Sección Política, 18 de abril de 2011.

Cuadro 1. Actividad de los Juzgados de Distrito Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones (2009-2010)

<i>Medida cautelar</i>	2009	2010
Cateos	3,457	3,715
Arraigos	556	772
Intervención de comunicaciones	26	118
Autorizaciones para requerir información a compañías telefónicas	1	0
Total	4010	4605

Fuente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, *Informe anual de labores 2010*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 72.

generaciones de abogados en el nuevo sistema acusatorio y oral.¹³

En cuanto a los retos a mediano plazo y respecto a las nuevas figuras de los jueces de control, de los juicios orales y en materia de ejecución de sentencias en el nuevo sistema de justicia penal, se menciona que para que pueda operar eficazmente la figura de los jueces de control, se requiere —además de la aprobación de los recursos presupuestales para el Consejo de la Judicatura Federal por parte de la Cámara de Diputados— de una planeación estratégica sobre el número de juzgados que será necesario crear en el nuevo sistema, así como la construcción, adecuación y equipamiento de los espacios físicos que éstos requerirán, tomando en cuenta el número de procesos, la naturaleza de los delitos, así como el número de procesados y sentenciados en las distintas causas que se llevan en la jurisdicción federal. Al respecto, el diagnóstico señala que para cumplir con esta necesidad, es urgente que el Poder Ejecutivo presente a la brevedad las iniciativas de Códigos Federales de Procedimientos Penales, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley de Ejecución de

Sanciones, para su discusión y eventual aprobación por el Congreso de la Unión.

Una última necesidad señalada en el diagnóstico del nuevo sistema de justicia penal en México alude a la pertinencia de implementar mecanismos de evaluación de las políticas públicas diseñadas al respecto.¹⁴

Como parte del proceso de reestructuración funcional y administrativa necesario para implementar la reforma penal, el Poder Judicial ha implementado un Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Entre otras tareas, dicha instancia ha formulado diversas recomendaciones para la adecuada implementación del sistema de justicia penal en la esfera jurisdiccional. Una de ellas alude a la necesidad de que en los poderes judiciales del país se consolide —o en su caso, establezca— el Servicio Profesional de Carrera Judicial a fin de que todo su personal participe en procesos de evaluación de desempeño y en evaluaciones por medio de indicadores de gestión individualizados. Otra recomendación versa sobre la especialización de los jueces de control y de los jueces de juicio oral, y sobre la creación de unidades de apoyo administrativo —que contarían con las áreas de Administración de Causas, de Salas, de Notificaciones y Atención al Público, de

¹³ Palabras del consejero de la Judicatura Federal, magistrado Óscar Vázquez Marín en la inauguración del diplomado sobre el nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en el Instituto de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura, Dirección General de Comunicación Social, México, Distrito Federal, 22 de marzo de 2011.

¹⁴ *Idem*.

Apoyo a Testigos y Peritos y de Servicios— mismas que permitirán llevar el control de las Salas de Juicio Oral y se encargarían de los archivos electrónicos de las audiencias y del control del personal de los tribunales.¹⁵

Algunos datos sobre la reforma judicial y la opinión pública

En México se han llevado a cabo diversos estudios de opinión pública sobre el sistema judicial y las reformas a éste. Uno de ellos —coordinado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM— se enfoca al análisis de la percepción sobre la calidad de la impartición de la justicia. Este estudio encontró que casi 30% de los ciudadanos entrevistados considera como mala y muy mala a ésta, mientras que 32% evalúa al sistema de justicia como ni bueno ni malo. Lo anterior se aprecia en la Gráfica 1.

En la misma dirección otro sondeo de opinión pública —elaborado por el CESOP y que fuera levantado antes de las reformas al sistema de justicia de 2008— se enfoca a identificar la percepción ciudadana de que en un eventual conflicto de naturaleza legal las personas no serían tratadas con justicia por las autoridades. Tal situación se aprecia en la Gráfica 2, en donde se advierte que porcentajes mayoritarios de la población encuestada se encuentran en tal caso, ya que evalúan que serían tratados injustamente en los juicios penales y en los procesos legales en que se vieran involucrados.

Otro tipo de desafíos que deben considerarse en el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal en México es el que se enfoca a conocer la percepción ciudadana acerca de las irregularidades existentes en los procesos judiciales en nuestro país. Los resultados de ese ejercicio se muestran en la Gráfica 3, misma que, entre otras cosas, permite conocer que —en porcentajes que fluctúan entre 16 y 26%— las personas entrevistadas sufrieron irregularidades tales como dilaciones

ilegales del proceso, resoluciones judiciales con errores y requisitos innecesarios para presentar pruebas.

Un aspecto más que conviene considerar en la implementación del nuevo sistema de justicia penal es el referente a la probidad del personal responsable de la procuración y la administración de justicia en México. Al efecto, en la Gráfica 4 se muestra la percepción ciudadana sobre el tema en donde existe una creencia generalizada de que se dejarían sobornar tanto la policía como el personal de las agencias del Ministerio Público y de los juzgados, así como los propios jueces. La Gráfica 5 permite identificar la percepción de la función judicial por parte de la opinión pública.

En la ilustración se percibe que solamente un porcentaje menor a 50% de los ciudadanos muestra una opinión positiva sobre aspectos relevantes en el proceso judicial, como la honorabilidad de los jueces, la justicia de las sentencias y la posibilidad de un juicio justo, destacando la creencia ciudadana de que los jueces dejan libres a muchos sospechosos y que favorecen a algunas personas sobre otras.

Comentarios finales

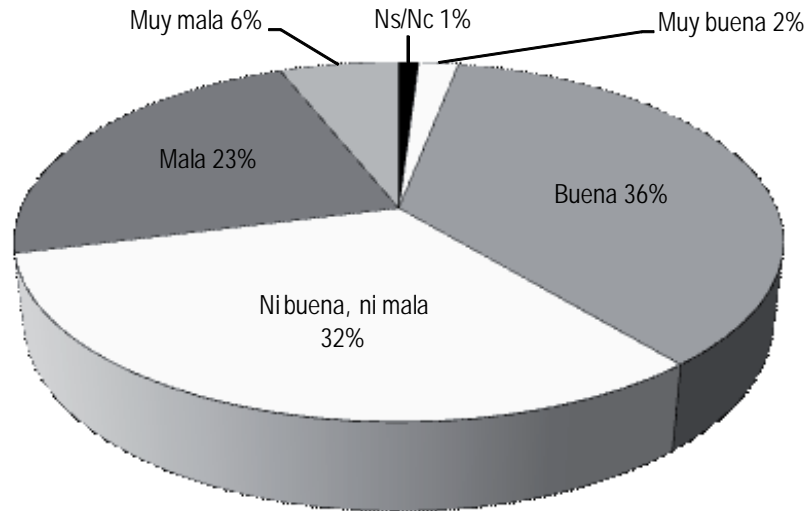
Los implicados en la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia penal enfrentan diversas resistencias y obstáculos que hacen necesario un largo proceso de práctica y aplicación a fin de identificar sus fortalezas y debilidades.

Por ello, puede afirmarse que tales innovaciones al sistema penal, a las figuras legales y a las instituciones vinculadas al sistema de justicia, se encuentran en una fase intermedia cuyos resultados y efectos son aún impredecibles.

Implicaciones de naturaleza financiera, administrativa, laboral, académica y legislativa no resueltas aún propician que cualquier diagnóstico sobre el tema tenga un carácter preliminar y que no sea posible contar con una evaluación de carácter integral sobre los logros —reales o potenciales— de las reformas al sistema de justicia penal en México.

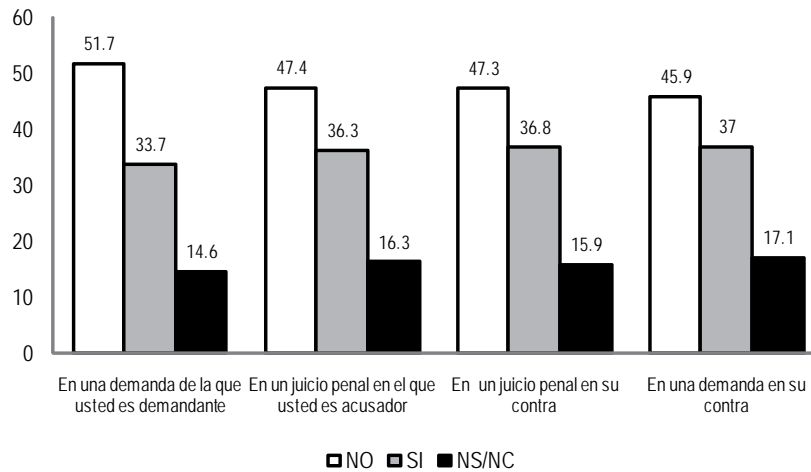
¹⁵ Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Criterios Generales de los Cambios Organizacionales para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Secretaría de Gobernación, México, 2010, 23 p.

Gráfica 1. En su opinión, ¿qué tan buena o mala es la impartición de justicia?



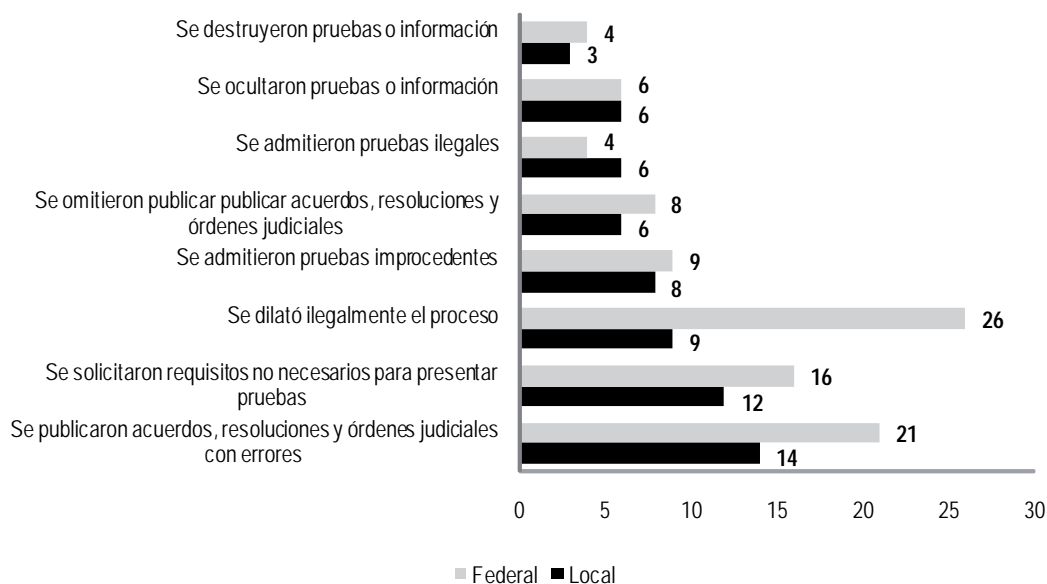
Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México, encuesta nacional en 100 tribunales a 1,500 usuarios, 2009.

Gráfica 2. ¿Cree usted que las autoridades le tratarían con justicia?



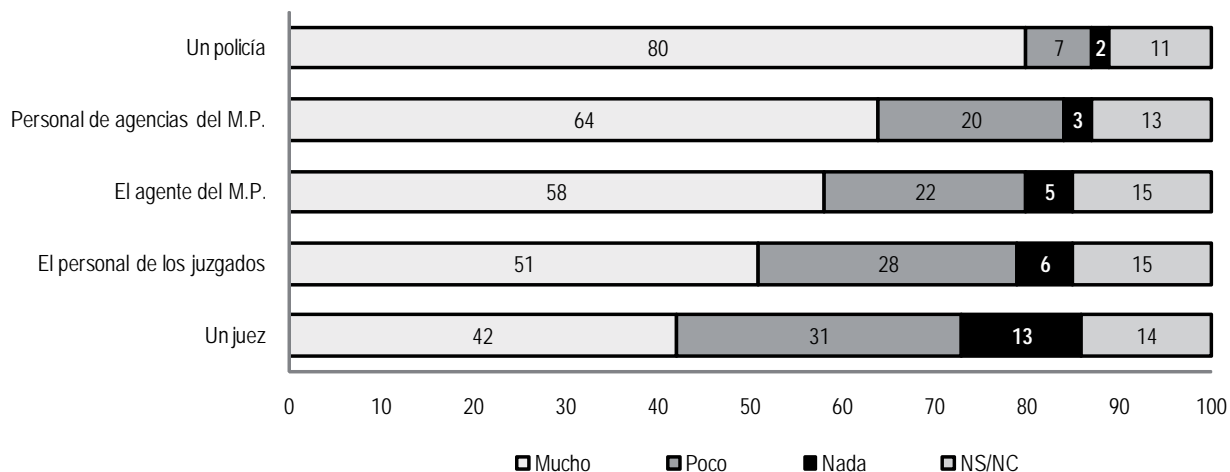
Fuente: Centro de Estudios Social y de Opinión Pública, "Secuestro, justicia y derechos humanos", encuesta telefónica nacional, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2008.

Gráfica 3. Durante el desarrollo de su juicio, ¿ha tenido o no ha tenido usted algunas de las siguientes experiencias...? Porcentaje de "sí" (por ámbito de jurisdicción)



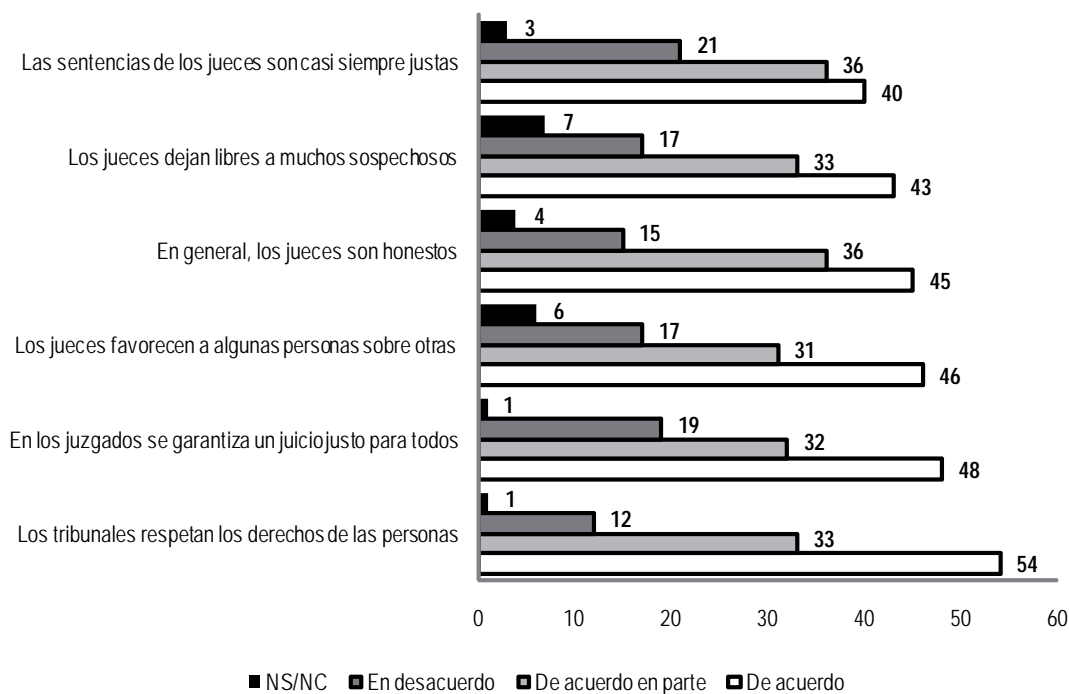
Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México, encuesta nacional en 100 tribunales a 1,500 usuarios, 2009.

Gráfica 4. ¿Qué tan probable es que en México se deje sobornar...?



Fuente: Centro de Estudios Social y de Opinión Pública, "Secuestro, justicia y derechos humanos", encuesta telefónica nacional, Cámara de Diputados, México, 2008.

Gráfica 5. ¿Podría decirme si está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases....?



Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, "Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia". Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México, encuesta nacional en 100 tribunales a 1,500 usuarios, 2009.

REFORMA PENAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO

Gabriel Fernández Espejel*

La reforma al sistema de justicia penal en México trajo cambios importantes en el funcionamiento del Ministerio Público, al llevarlo de un sistema acusatorio a uno de investigación y de adversarios; sin embargo, la inercia de tantos años de operación, la falta de independencia institucional y de profesionalización de las procuradurías, representan los nuevos retos.

Antecedentes

En la Constitución de 1917 se manifestó la preocupación de fortalecer las atribuciones de investigación y persecución del delito en el Ministerio público (MP), en detrimento de las facultades que tenían en ese entonces los tribunales y los jueces penales, de desempeñarse como policía judicial, al realizar de primera mano investigaciones sobre hechos delictuosos, lo que hacía que el proceso penal se convirtiera en un procedimiento acusatorio.¹

Sin embargo, a raíz de estas modificaciones, el MP asumió —con el paso del tiempo— el monopolio de la acción penal, en perjuicio de los derechos de la víctima, al negársele participación como parte del proceso penal; contradictoriamente, la única concesión o intervención que tenía era la de reparación del daño.

Los privilegios del MP generaron malestar en diferentes sectores de la sociedad, por lo que ciertas corrientes promovieron reformas y la adecuación de preceptos para su modernización; proceso que estuvo vigente, principalmente, de los años noventa hasta la concreción de la última reforma penal.²

* Maestro en Economía. Investigador del área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado e impuestos. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

¹ Héctor Fix Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004, pp. 177-178.

² *Ibid.*, pp. 178-181.

Se regresó al juez la capacidad de decidir respecto al fondo del proceso penal, con lo que puede determinar sobre la procedencia y fundamento de la petición de sobreseimiento. Se prohibió a la policía judicial interrogar a los detenidos y se dispuso que su confesión se integrara al proceso sólo si la realizaba ante el MP o el juez de la causa. Se acortaron las atribuciones del MP al reducir la función de retención o de detención administrativa a 48 horas (96 en caso de delincuencia organizada). Se restableció el concepto de *cuerpo del delito*, a fin de fortalecer la prohibición de interrogatorios a los detenidos. Se estableció el derecho de recibir asesoría jurídica; de ser informado sobre el proceso penal; de aportar pruebas ante el MP, y de solicitarle a éste que intervenga para que se le repare el daño.

Asimismo, en adiciones al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, se encomendó el sistema de auxilio de la víctima del delito a la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, exigible durante la averiguación previa y el proceso; de tal forma que se reconoce el papel de parte coadyuvante del MP a la víctima o al ofendido por el delito.

Los proyectos en Morelos y Tabasco modificaron el régimen de reparación del daño, dando a la víctima o al ofendido por el delito la capacidad para solicitarla; con ello el MP se convierte en actor subsidiario necesario. Otra reforma legal que implicó cambios en la operación del MP fue la promulgación de la Ley de la Defensoría Pública Federal, principalmente, a través del lanzamiento del servicio profesional de carrera entre defensores y asesores públicos, así como por la intervención de éstos en la etapa de averiguación previa.³

De esta forma, el Ministerio Público entró al proceso de reforma constitucional durante 2007 y 2008 sin el monopolio del ejercicio de la acción penal, debido a que transfirió facultades a los tribunales penales y se reforzaron los derechos de los inculcados y de las víctimas o de los ofendidos por el delito, básicamente, en la no inculcación. En este proceso, el MP obtuvo facultades en la detención y

³ *Ibid.*, pp. 181-183.

retención de carácter administrativo. Sin embargo, aún faltaba ampliar los derechos de la población a la seguridad y al combate a la impunidad. Además, el MP tenía pendiente avanzar en su adecuada organización y funcionamiento.

La reforma y el Ministerio Público

La reforma establece que el Ministerio Público tiene la obligación de demostrar la culpabilidad de una persona, es decir, elaborar la carga de la prueba; con ello cambia la visión de que el acusado del delito tiene que demostrar su inocencia. Por disposición constitucional, toda persona acusada de algún delito será inocente hasta que se pruebe lo contrario. Además, el detenido debe ser informado de qué se le acusa y cuáles son sus derechos, incluido el de guardar silencio, lo que después no podrá ser usado en su contra.⁴

En la investigación participa la policía al mando del MP, la cual debe preservar la escena del crimen y las primeras evidencias del mismo para establecer que el delito ocurrió verdaderamente y demostrar una posible participación. Las pruebas que se obtengan mediante la violación de derechos fundamentales serán nulas, así como con cualquier confesión obtenida sin presencia del abogado defensor. De esta forma, se busca que el MP recupere plenamente su carácter de buena fe, al mismo tiempo que los juicios ganen en imparcialidad.

En la reforma del sistema penal se buscó ampliar los derechos y las garantías de las víctimas u ofendidos, así como de los acusados o de los imputados; por ejemplo, en sustitución del auto de formal prisión, se libra ahora un auto de vinculación de proceso, que permite al acusado enfrentar el proceso en libertad. Los cambios repercutieron en el funcionamiento del Ministerio Público, entre otros:⁵

- Le da el derecho, desde el momento de su detención, a ser defendido por un abogado titu-

⁴ Cámara de Diputados y Senado de la República, *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, Guía de consulta, ¿en qué consiste la reforma?*, México, 2008, p. 3.

⁵ PGR e INACIPE, *El ABC del nuevo sistema de justicia penal*, México, 2008, pp. 6-7.

lado que elige libremente y que pone fin a la posibilidad de que “una persona de confianza” sin experiencia ni preparación se encargue del litigio. En caso de que no quiera o pueda designar un abogado para su defensa, el juez le designará un defensor público.

- Le abrió la posibilidad de aportar pruebas y participar en el proceso, sin el requisito indispensable de la intermediación del MP.
- Le concedió solicitar directamente la reparación del daño, sin que esto signifique que el MP no pueda hacer lo propio.
- Le garantizó al ofendido impugnar ante un juez las resoluciones y omisiones del MP, permitiendo que en la legislación secundaria se prevea un procedimiento ágil, para que la autoridad judicial vigile que la investigación se realice con puntualidad, certidumbre y eficacia.

A fin de implementar mecanismos alternativos de resolución de controversias, en la reforma se incorporó en el ámbito constitucional la mediación y conciliación, lo que conlleva a una rápida reparación del daño o indemnización a las víctimas; con ello se evita que un buen número de casos llegue a los juzgados y se asigne más tiempo a asuntos de mayor gravedad, como homicidios y secuestros.

De esta forma, el juicio puede concluir de manera anticipada, una vez que el acusado reconozca la culpa, esté dispuesto a reparar el daño y la víctima esté de acuerdo, cumpliendo con lo que se conoce como medidas alternativas de solución de controversias o justicia restaurativa.

La ampliación de los derechos de la víctima, procesos expeditos y la implementación de mecanismos alternativos de resolución de controversias, que suponen modificaciones en la operación de los ministerios públicos, son los instrumentos jurídicos que constituyen el paso previo a la instauración de los juicios orales de acuerdo con la experiencia internacional,⁶ donde los sistemas acusatorios —que incorporan inmediatez, oralidad y contradicción, entre otros— cobran mayor importancia.

⁶ *Ibid.*, pp. 12-13.

En el tema de la implementación de los juicios orales se busca tener procesos rápidos, económicos y suprimir la documentación. Toda la información que sirva como base para que el juez tome una decisión, deberá producirse en una audiencia pública. Algunos de los principios que rigen este modelo y que se vinculan a cambios en el funcionamiento del MP son:⁷

- Las audiencias preliminares y del juicio se abren al público y a los medios de comunicación a favor de la transparencia bajo el principio de publicidad, salvo en circunstancias donde se pueda afectar a la víctima, como los casos de secuestro, violación o con menores de edad.
- El juez deberá escuchar, de forma presencial y en igualdad de circunstancias, los argumentos del MP y de la defensa, así como de sus objeciones, a fin de tener una idea más clara de los hechos, bajo los principios de inmediación y de contradicción.
- A través de la concentración se pretende que el ofrecimiento y desahogo de pruebas, conclusiones y sentencia se realicen en una sola audiencia, la cual deberá continuar al siguiente día hábil, si así se requiriera, con objeto de mantener la continuidad.

En la reforma se expone que el Ministerio Público podrá recobrar plenamente su carácter de buena fe, debido a que ahora el procedimiento ya no lo obliga a demostrar que el acusado es necesariamente culpable, gracias a que el proceso penal se define como 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; por lo que ahora la guía del MP es la búsqueda de la verdad, con el sustento de la imparcialidad de los juicios.

Después de la reforma: los cambios en el Ministerio Público

En nuestro país el Ministerio Público cumple dos funciones: es parte en el proceso penal y es representante y asesor legal del gobierno; a diferencia

⁷ *Ibid.*, pp. 9-10.

de otros países, en los que se desempeña, además, como representante de la sociedad en defensa de sus derechos. Estas áreas son útiles para analizar y delimitar las reformas que se requieren, mismas que pueden acontecer en la ubicación institucional del MP, que normalmente se encuentra en el Poder Judicial, en el Ejecutivo o en un órgano constitucional autónomo; en el proceso penal, al transitar de un sistema inquisitorio a uno de adversarios, o a través de la profesionalización de los procuradores o fiscales, la cual se adquiere a través de la creación de consejos o con controles sobre el desempeño.⁸

Algunos países en América Latina han emprendido diferentes esfuerzos en la reforma de sus sistemas de administración de justicia. Chile fue el único que abarcó las tres características principales del Ministerio Público. Brasil realizó cambios en la ubicación institucional y en la profesionalización. En la reforma más reciente, México cubrió la parte procesal, avanzó en la profesionalización, pero tiene pendiente el tema de la independencia.⁹

En nuestro país, la reforma constitucional estableció un lapso de ocho años para que el gobierno federal y las entidades federativas transformen sus sistemas de procuración e impartición de justicia.

En este proceso, el MP tendrá que llevar a cabo las labores propias de una fiscalía. El abandono del diseño institucional del anterior sistema acusatorio, producto de las inercias y prácticas, supone el primer reto para que el MP desempeñe sus nuevas funciones.

En su operación, el MP presenta una administración de casos que provee de una misma ruta y procedimiento de integración a toda averiguación previa, sin capacidad para dar respuestas diferenciadas.¹⁰

⁸ Julio Ríos Figueroa, "Reformas al sistema de administración de justicia", en Gabriel L. Negretto (coord.), *Reforma política y democracia. Claves del cambio institucional en México*, CIDE, México, 2010, pp. 147-148.

⁹ *Ibid.*, p. 149.

¹⁰ Ana Laura Magaloni, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, documentos de trabajo del CIDE, núm. 42, México, 2009, pp. 4, 12 y 13.

El método de trabajo aplica pasos idénticos para el mismo delito, y carece de un sistema de priorización y de selección de casos. El MP es sumamente burocrático, con funciones administrativas y mecanógrafas, no sustantivas. Así, se explica que las agencias del MP no estén diseñadas para brindar el servicio público que requieren víctimas o acusados.

En ese sentido, como parte de una ruta crítica en la reforma, se propone una reestructuración funcional que impulse la eficiencia y la organización de la seguridad pública para darle más confianza a la población en las instituciones. Entre otros criterios se contempla en la estructura organizacional:¹¹

- Impulsar la descentralización del servicio a fin de acercarlo a las comunidades. Los centros de atención deben estar en las zonas de mayor incidencia delictiva.
- Dar flexibilidad a las entidades regionales de procuración de justicia, para que se centren en problemas y requerimientos locales.
- Profundizar la especialización de los agentes en la persecución de tipos o grupos de delitos. Atender temáticas particulares: asuntos étnicos, ecológicos, migratorios, de familia, entre otros.
- Cuidar las relaciones con la víctima.
- Permitir que las políticas públicas dictadas por otros poderes del Estado y las opiniones de los

diferentes sectores de la sociedad permeen en el diseño del MP.

Comentarios finales

Los análisis que existen sobre reformas al sistema de justicia en América Latina señalan que cambios en la ubicación institucional traen consigo avances significativos en el combate a la corrupción, sobre todo cuando incorporan un buen diseño de pesos y contrapesos, así como con la independencia que se le da al Ministerio Público respecto del juez y del Ejecutivo. En el tema de la profesionalización y calidad de los fiscales, se ha encontrado que aumenta la probabilidad de que se impongan sanciones a los miembros del Ejecutivo y del Legislativo por el mal uso de recursos públicos, entre otros.¹²

En nuestro país, como se mencionó anteriormente, estos dos temas son tareas pendientes en el proceso de reforma; sin embargo, de acuerdo con experiencias internacionales, las modificaciones que se concretaron en el proceso penal pueden significar mejoras en el acceso a la justicia si existe una mayor desconcentración de funciones; además, cuando las acciones de un actor son evaluadas por un individuo o ente independiente, resulta más fácil garantizar los derechos de las víctimas y de los acusados.¹³

¹¹ Rubén Vasconcelos Méndez, "El Ministerio Público en la reforma constitucional", en *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, número 14, julio-diciembre, 2009, pp. 34-35.

¹² Ríos, "Reformas al sistema...", op. cit., pp. 149-150.

¹³ *Ibid.*, p. 151.

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA PENAL

Salvador Moreno Pérez*

El artículo describe de manera general los avances en materia de seguridad pública derivados de la entrada en vigor de la reforma penal. Para ello, en primer lugar, se explica en qué consistió la reforma de justicia penal; en segundo lugar, se describen las acciones en el ámbito de la seguridad pública; por último, se revisan los adelantos en la materia de las diferentes entidades federativas de la República.

Introducción

En el año 2008 se reformaron varios artículos de la Constitución; la reforma fue bautizada como "Reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia". En materia de seguridad, la reforma fortalece el sistema nacional de seguridad pública con la obligación de los municipios, los estados y la federación de coordinarse mejor para perseguir a la delincuencia.¹

En particular, en el artículo 21 constitucional se establece que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios y que ésta comprende la prevención de los delitos, la investigación, persecución y las sanciones correspondientes.

La reforma mandata que la actuación de las instituciones de seguridad pública se rija por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos y que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

* Maestro en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

¹ Cámara de Diputados, Senado de la República, Gobierno Federal, *Reforma constitucional de seguridad y justicia*, México, 2008.

Además, establece la coordinación obligatoria del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para cumplir los objetivos de la seguridad pública y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual deberá sujetarse a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) La participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a escala nacional, serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Asimismo, se establece que la operación y el desarrollo de estas acciones son competencia de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Una reforma tan amplia al sistema penal requiere de tiempo y numerosos cambios. Así, en los artículos transitorios de la reforma se prevé un plazo máximo de ocho años, a partir de su entrada en vigor, para establecer la legislación secundaria.

En materia de seguridad pública el artículo transitorio séptimo da un plazo de seis meses a partir de la publicación del decreto para que el Congreso de la Unión expida la ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y un año para que las entidades federativas expidan las leyes en esta materia.

En el presente sexenio se han privilegiado tres aspectos para combatir la inseguridad pública y la

delincuencia organizada: en primer lugar, la profesionalización y certificación de los cuerpos policiales producto de la reforma penal; en segundo lugar, la utilización del ejército en el combate a la violencia organizada y mandos militares al frente de las secretarías de policía locales; la tercera es la propuesta del Ejecutivo de reforma constitucional para promover el mando único policial.

Efrén Arellano plantea que uno de los retos de la policía en México es cambiar el modelo imperante basado en el control político y la subordinación a un grupo en el gobierno, hacia un modelo de servicio a los ciudadanos, de protección a las garantías sociales y los derechos humanos.²

En ese contexto, el presente artículo tiene por objetivo dar cuenta de los avances de la reforma en materia de seguridad pública. En particular se revisan los avances en cuanto a la profesionalización de los cuerpos policiales en las entidades federativas y los argumentos a favor y en contra de la propuesta del mando único policial.

Un estudio del Congreso de la Unión y el gobierno federal señala que la reforma penal era necesaria, ya que la mayoría de los mexicanos considera que el problema más importante del país es la seguridad pública.

Además, los ciudadanos no confían en los diferentes tipos de policías. La desconfianza tiene sus raíces en la impunidad, ya que sólo un pequeño porcentaje de delitos es castigado; otra razón es la deficiente coordinación entre las policías federales, estatales y municipales, ya que todas actúan con criterios diferentes en el combate a la delincuencia.³

Antecedentes

La reforma penal de 2008, que incluye como uno de sus componentes nodales la seguridad pública,

² Efrén Arellano Trejo, "Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma", Documento de trabajo núm. 58, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2008.

³ Cámara de Diputados, Senado de la República, Gobierno Federal, *Reforma constitucional...*, op. cit.

no es el primer esfuerzo en la materia. Entre 1994 y 1995 se llevó a cabo una reforma constitucional y legal con el propósito de crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). A partir de entonces, los tres órdenes de gobierno quedaron obligados a coordinarse en esta materia, a través de dos grandes instrumentos: la carrera policial y un sistema de intercambio de información. Sin embargo, el primero de ellos nunca se puso en práctica.⁴

El SNSP fue el marco mediante el cual se canalizaron recursos crecientes a la federación, a los estados, y en menor medida a los municipios para las tareas de seguridad. Dichos recursos se han utilizado, en su mayoría, para la compra de equipo y la construcción de infraestructura, sin que se hayan observado hasta el momento reducciones significativas en la incidencia de delitos.⁵

Avances de la reforma penal en las entidades federativas

Una de las primeras acciones después de la reforma penal fue la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública el 2 de enero de 2009. La ley tiene como objetivo regular la integración, organización y funcionamiento del SNSP, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación en la materia entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

La ley define la *seguridad pública* como una función a cargo de los diferentes órdenes de gobierno, cuya finalidad es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y sanción de los delitos, así como la reinserción social de los individuos.

La ley determina cómo se integra el SNSP. Uno de sus componentes principales es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que funge como la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas.

⁴ Arellano, "Instituciones policiales: situación...", op. cit.

⁵ *Idem*.

Entre otras disposiciones, la ley establece la carrera policial como el sistema de carácter obligatorio y permanente, a través del cual se definen los procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y reconocimiento; así como la separación o baja del servicio de los integrantes de las instituciones policiales.

En los artículos transitorios se establece que una vez que entre en vigor la ley del SNSP, el Ejecutivo federal contará con el plazo de un año para crear e instalar el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, el cual deberá acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de seguridad pública y sus respectivos procesos de evaluación en un plazo no mayor de dos años a partir de la entrada en operación del citado Centro Nacional.

Además, establece que de forma progresiva y en un plazo de cuatro años, las instituciones de seguridad pública, por conducto de los centros de evaluación y control de confianza, deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo anterior implica que en enero de 2013 todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública deberán contar con la certificación establecida en el artículo 21 constitucional y en la Ley General del SNSP. Finalmente, mandata que quienes no obtengan el certificado serán separados del servicio.

Una de las actividades del secretariado ejecutivo del SNSP es la creación y/o fortalecimiento de Centros de Evaluación y Control de Confianza. Al 28 de marzo de 2011 se contaba a escala federal con dos centros acreditados, la misma cantidad en dos entidades federativas: Baja California y Guanajuato; en 15 entidades se habían certificado los procesos, en siete estados se encontraban en proceso de certificación, y en 13 entidades se estaba iniciando el proceso de alineación al modelo nacional. La única entidad en vías de consolidación era Quintana Roo.

Al 28 de marzo de 2011, los informes de avances de centros de evaluación y control de confianza de las instituciones vinculadas con la seguridad e impartición de justicia en las entidades federativas y los municipios dan cuenta de los siguientes avances: en cuanto a las evaluaciones estatales integrales de control de confianza de mandos, operativos y gabinete con acceso a funciones o información sensible, Aguascalientes es la única entidad con arriba de 75% de avance; ocho entidades registran un avance de entre 25 y 75%, entre las que destacan Baja California, Colima, Guanajuato y Morelos; en tanto que 23 entidades federativas registran un avance menor de 25%, como se muestra en el área más clara del Mapa 1.

Entre las entidades con los menores porcentajes de avance se encuentran Chihuahua, Michoacán y Guerrero, estados con el mayor número de homicidios en lo que va del año.

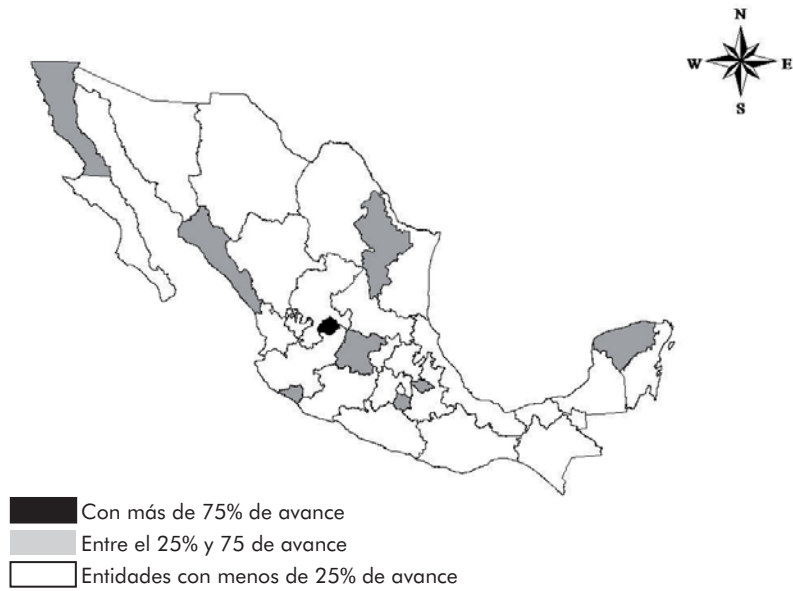
Respecto a las instituciones policiales municipales, el avance es menor que en las instituciones policiales estatales. Ninguna entidad cuenta con avances superiores a 75%. Sólo seis registran avances de entre 25 y 75%, como Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima y Guanajuato. En contraste, en 24 entidades federativas los avances son menores de 25%, como se puede apreciar en el Mapa 2.

Ante el incremento de los índices delictivos, una de las estrategias para enfrentarlo ha sido colocar a militares al frente de las corporaciones policiales, tanto estatales como municipales, lo que según un estudio de Andro Aguilar, no se ha reflejado en una disminución de los índices delictivos.⁶

El estudio de Andro Aguilar señala que en 2011 en 14 estados del país los gobernadores habían nombrado a militares al frente de las secretarías de seguridad pública y en seis al frente de las policías estatales, así como en 36% de los directores de seguridad pública en los 50 municipios con más homicidios en el país. Sin embargo, señala el autor, militarizar las instancias de seguridad pública

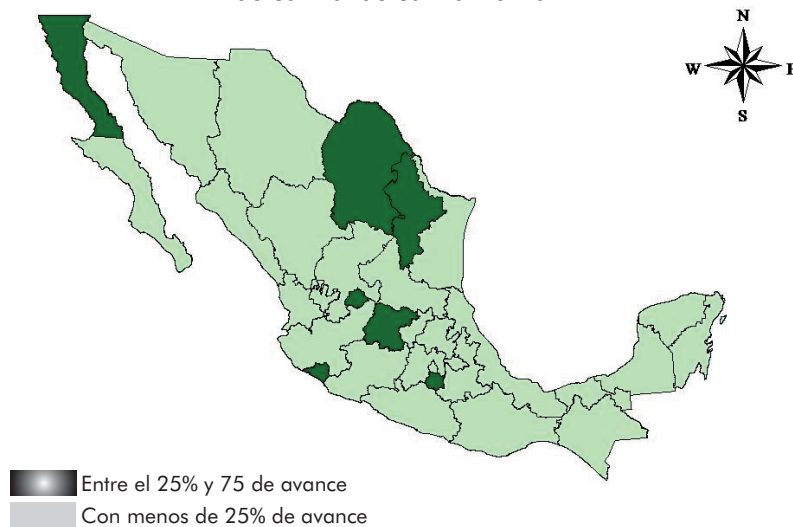
⁶ Andro Aguilar, "Militarización sin resultados", en *Enfoque*, núm. 885, Suplemento del *Diario Reforma*, 10 de abril de 2011, p. 6.

Mapa 1. Avance de evaluaciones estatales de control de confianza 2011



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de avances, Centros de evaluación y control de confianza*, Secretaría de Gobernación, México, 2011.

Mapa 2. Avance de evaluaciones municipales de control de confianza 2011



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de avances, Centros de evaluación y control de confianza*, Secretaría de Gobernación, México, 2011.

ha sido una solución poco eficiente, ya que en la mayoría de los casos se han incrementado los delitos en las entidades que han optado por militares.⁷

Otro de los problemas que se han señalado para combatir la inseguridad pública es la dispersión de las fuerzas policiales. Así, un estudio de Raúl Benítez Manaut indica que en 2006 existían 1,661 corporaciones policiales y en 2008 había 340 mil policías distribuidos entre policías municipales, estatales y federales.⁸

Una de las opciones del presidente de la República en materia de seguridad pública y combate del crimen organizado fue la iniciativa de reforma constitucional que envió al Senado de la República para establecer el mando único policial el 6 de octubre de 2010. La iniciativa fue turnada para su análisis a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Seguridad Pública, y de Estudios Legislativos.

En la exposición de motivos se plantea que la propuesta del mando único policial estatal subsidiario tiene las siguientes premisas: se crean o fortalecen policías estatales; concentra el mando de todos los cuerpos policiales de los estados en el gobernador de cada entidad; adopta el “principio de subsidiariedad”, el cual se traduce en que el orden de gobierno más amplio o mayor no debe hacer lo que el orden de gobierno más cercano a la ciudadanía puede hacer; adiciona el “principio de corresponsabilidad” entre las instituciones de seguridad y policiales entre sí; defiende la necesidad de conservar y desarrollar a la policía municipal; reconoce en el factor humano el componente más importante del estado de fuerza policial, por encima del componente tecnológico y, finalmente, apuesta por la carrera policial como mecanismo de incorporación a la policía.

La iniciativa de mando único ha sido rechazada por autoridades locales, como la Asociación de Municipios de México y ha sido apoyada por el SNSP ante el Senado.⁹

⁷ *Idem*.

⁸ Raúl Benítez Manaut, “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril de 2009.

⁹ *Diario Reforma*, 10 de abril de 2011, México, p. 2.

Independientemente de que no se han logrado los consensos para aprobar la iniciativa presidencial de mando único, María de la Luz González informaba que la Secretaría de Gobernación había comenzado a definir las reglas para el otorgamiento de recursos a las entidades federativas con el propósito de impulsar el mando único policial.

Las reglas, comentaba la reportera, establecían la suscripción de un convenio y otras acciones como un Plan Estatal de Implementación que contendría los programas de equipamiento y de reorganización de estructuras necesarios para crear el primer Módulo de Policía Estatal, el Programa Estatal de Seguridad Pública y un diagnóstico de la entidad en este tema.¹⁰

Otra propuesta relevante en materia de seguridad la envió el titular del Ejecutivo al Senado de la República el 23 de abril de 2009. Es una iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional la cual, previa discusión y análisis, fue aprobada en la Cámara alta.

El 20 de julio de 2010, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la minuta a las comisiones unidas de Gobernación, Justicia, Defensa Nacional y de Seguridad Pública para su estudio y dictamen correspondiente.

En abril de 2011, casi al término del periodo ordinario de sesiones, la minuta que reforma la Ley de Seguridad Nacional era uno de los temas de interés tanto del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) como del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados. Los diarios nacionales daban cuenta de algunos riesgos en la posible aprobación de la mencionada minuta, ya que otorgaba nuevas facultades a las fuerzas armadas para suspender garantías y declarar estado de excepción en el combate al narcotráfico, sin más voluntad que la del Ejecutivo.¹¹

¹⁰ *El Universal*, lunes 31 de enero de 2011, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: 25 de abril de 2011).

¹¹ *El Universal*, lunes 25 de abril de 2011, www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: 25 de abril de 2011).

Al respecto, el diputado Jesús Alfonso Navarrete Prida explicó que las modificaciones realizadas a la minuta del Senado sobre reforma a la Ley de Seguridad Nacional por un grupo de trabajo de legisladores de todos los grupos parlamentarios, a petición de la Junta de Coordinación Política, sólo acota las facultades del presidente en el uso de las fuerzas armadas para preservar la seguridad interior. Agregó que los cambios realizados permiten clarificar lo que corresponde a la seguridad pública y seguridad nacional, términos que, según él, muchas veces se confunden.¹²

Comentarios finales

La reforma penal —y en específico la capacitación y profesionalización de los cuerpos policíacos— avanza lentamente según los ámbitos de gobierno. Después de lo visto hasta aquí, el gobierno federal tiene los mayores avances en cuanto a la profesionalización, capacitación y certificación de los policías. Por esa razón, el titular del Ejecutivo recientemente declaró que es “urgente que los gobiernos estatales y municipales actúen y depuren, capaciten y fortalezcan a sus cuerpos policíacos”.¹³

Recientemente, ante el movimiento civil desatado por el asesinato del hijo del poeta Javier Sicilia, en Morelos, que culminó con un clamor generalizado hacia la política contra el crimen con un “Ya basta”, el presidente de la República reiteró el llamado a los gobiernos estatales y municipales para que cumplan con sus responsabilidades y depuren, capaciten y fortalezcan a sus corporaciones policíacas.¹⁴

Sin embargo, como se ha visto aquí, las disposiciones para modernizar y profesionalizar a los cuerpos policíacos y ministeriales se han venido aplicando lentamente, por lo que los resultados de la reforma seguramente serán visibles en el mediano y largo plazos.

Los especialistas en seguridad coinciden en que la formación de policías profesionales con vocación de servicio, la reestructuración del sistema de justicia que permita la adecuada aplicación de la ley, y la intervención de otro poder —además del Ejecutivo— que evalúe la estrategia de seguridad, son medidas que deben incorporarse para enfrentar a la delincuencia.

¹² Cámara de Diputados, conferencia de prensa del diputado Jesús Alfonso Navarrete Prida, 26 de abril de 2011.

¹³ Mayolo López, “Condena Calderón tibieza en estados”, *Diario Reforma*, sábado 15 de abril de 2011, México, primera plana.

¹⁴ *El Universal*, sábado 16 de abril de 2011, en www.eluniversal.com.mx (fecha de consulta: 25 de abril de 2010).

AVANCE DE LA REFORMA DE JUSTICIA PENAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Juan Pablo Aguirre Quezada*

La reforma constitucional en materia de justicia penal entró en vigor el 18 de junio de 2008. En el transitorio segundo del decreto establece un lapso de ocho años para que la federación, los estados y el Distrito Federal expidan las modificaciones y ordenamientos a fin de implementar el sistema procesal acusatorio. Este documento refiere los avances en la materia en los estados a casi tres años de la aprobación del decreto.

La reforma constitucional obliga a los sistemas de justicia estatales a realizar cambios que implican una transformación del Poder Judicial, que va desde la capacitación en la materia y la aprobación de leyes en los congresos locales hasta difundir los elementos de la reforma. El transitorio segundo señala que en el momento de la publicación de los ordenamientos legales, los órganos legislativos deberán realizar la difusión del sistema procesal penal acusatorio y la manera en que operarán dichas garantías.

Análisis de la situación actual

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec) clasifica a las entidades federativas de acuerdo con el cumplimiento de nueve ejes temáticos por orden lógico:

1. Planeación
2. Fomento de acuerdo político
3. Normatividad
4. Capacitación
5. Reorganización institucional
6. Difusión

* Candidato a Doctor en Humanidades por la Universidad Latinoamericana. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: estudios sociales en temas de juventud. Correo electrónico: pablo.aguirre@congreso.gob.mx

7. Infraestructura y equipamiento
8. Evaluación y seguimiento
9. Otorgamiento de recursos

Los estados en etapa inicial deben fomentar el acuerdo político para la creación del órgano implementador, así como presentar proyectos de normatividad, sensibilización para las instituciones (mínimo cinco) y capacitación (puntos 1, 2, y parcialmente 3 y 4).

En la etapa de planeación las entidades deben contar con normatividad aprobada y en proceso de difusión; la procuraduría debe invertir en estructura y equipamiento, además de fortalecer los rubros de reorganización institucional, capacitación y difusión (puntos 3, 4, y parcialmente 5 y 6).

La etapa de entrada en vigor requiere que los estados presenten avances en reorganización institucional, capacitación, difusión, estructura y equipamiento. Lo destacado en este bloque es que la normatividad tiene ajustes finales (puntos 3, 4, 5, 6 y 7).

Una vez que el sistema acusatorio se realiza en la entidad, se deben realizar mejoras continuas en materia de normatividad, difusión, capacitación, tecnologías de la información, infraestructura y equipamiento (puntos 8 y 9). Se estima que todos los estados lleguen a esta etapa en 2016, fecha en que vence el plazo para la adopción de la reforma constitucional.

Hasta finales de enero de 2011 la implementación del sistema de justicia acusatorio estaba en etapas inicial o de planeación en dos terceras partes de los estados, lo que indica el atraso para la puesta en marcha de los juicios orales. Chihuahua es la entidad con mayor avance, donde los juicios orales ya funcionan plenamente. El Esquema 1 muestra el avance de la reforma por entidad federativa.

Entidades en etapa inicial

Las entidades en etapa inicial, según la Setec, han cumplido parcialmente los nueve ejes temáticos. La

Tabla 1 señala los rubros cumplidos por entidad federativa.

En el bloque de las entidades en etapa inicial se aprecia que el rubro de capacitación presenta mayor avance que otros; destacan los casos de Baja California Sur, Nayarit y Veracruz.

En Aguascalientes existe poco avance en la aplicación del sistema de justicia acusatorio; sólo cuenta con un acuerdo entre los tres poderes. Entre los proyectos programados para 2011 destaca el de impulsar la normatividad con cambios en la Constitución y en los códigos penales locales. Si el Poder Judicial estatal cumple las metas establecidas y se crea el órgano implementador, la entidad podría avanzar a la etapa de planeación para 2012.

Baja California Sur sólo tiene avances en capacitación. El Poder Judicial estatal tiene como pendientes, en 2011: impulsar las normas a la legislación aplicable; realizar la encuesta de percepción de justicia penal; crear instancias técnicas para la implementación de la reforma, y capacitar y reorganizar las funciones del sistema de justicia. La entidad deberá redoblar esfuerzos para el cumplimiento de la reforma constitucional a fin de dar cumplimiento en tiempo y forma al transitorio.

El Poder Judicial de Coahuila no presenta avances en la puesta en marcha de los juicios orales, y en 2011 deberá reorganizar las instituciones, elaborar la encuesta de percepción de la justicia penal, capacitar sobre juicios orales y fomentar el acuerdo político con la creación de instancias técnicas que coadyuven al avance de la reforma. Asimismo, el Congreso local deberá impulsar cambios en la Constitución y el Código de Procedimientos Penales estatales, a fin de instalar el sistema acusatorio. Debido al atraso que el estado presenta en el cumplimiento de los ejes temáticos, es difícil que pueda pasar a la etapa de planeación en lo que queda de 2011.

Nayarit es una de las entidades más atrasadas a escala nacional, debido a que sólo tiene avances en el rubro de capacitación, y no cuenta con el

acuerdo político para crear la instancia técnica. El Congreso local debe impulsar cambios en la Constitución y el Código Penal del estado a fin de adecuar el marco legal a la reforma de justicia del sistema acusatorio. Los avances programados no serán suficientes para que el estado transite a la fase de planeación en los próximos meses.

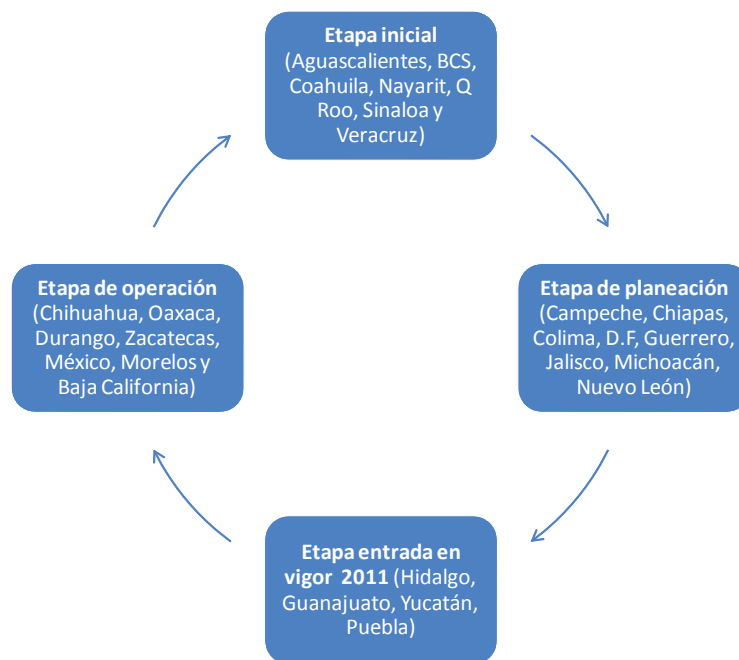
En Quintana Roo la instancia técnica no existe, debido a que el acuerdo político no ha sido impulsado en el estado. Los rubros de capacitación, reorganización y difusión están en etapa inicial. El Congreso local aún debe impulsar las reformas a la Constitución y al Código Penal. Si el Poder Judicial estatal cumple la meta anual programada, será probable que en 2012 alcance la categoría de planeación.

Sinaloa no cuenta con la instancia técnica y presenta atrasos en la reforma al sistema de justicia penal; no tiene avances significativos en la implementación. El Congreso local debe impulsar cambios a la Constitución y al Código Penal del estado a fin de que entre en vigor el sistema acusatorio. En el corto plazo la entidad continuará clasificada en etapa inicial.

Veracruz está rezagado en la implementación del nuevo sistema de justicia; sus avances son en capacitación y en el acuerdo entre los poderes. Hay varios pendientes por resolver en el presente año, de los cuales destacan las reformas a la Constitución y el Código de Procedimientos Penales del estado; crear el órgano implementador; elaborar la encuesta de percepción de la justicia penal e iniciar la difusión de la reforma, entre otros. En caso de que la entidad cumpla con las actividades programadas de los ejes temáticos, podrá pasar a la etapa de planeación el próximo año.

En términos generales, las siete entidades en la etapa inicial presentan varios retos, según el Setec, en la implementación de la reforma en planeación, normatividad, difusión, infraestructura, equipamiento, evaluación o reorganización institucional. En tres estados se ofreció capacitación. De acuerdo con el documento de la Setec, Coahuila, Quintana

Esquema 1. Bloques de entidades de acuerdo con el estado de la reforma penal en 2011



Fuente: Tomado de Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, *Avances en la implementación de la reforma de justicia penal*, 25 de enero de 2011. Disponible en: www.setec.gob.mx (fecha de consulta: 19 de abril de 2011).

Tabla 1. Ejes temáticos realizados en las entidades federativas en etapa inicial

Eje temático	Aguascalientes	Baja California Sur	Coahuila	Nayarit	Quintana Roo	Sinaloa	Veracruz
Fomento de acuerdo político	√						√
Planeación							
Normatividad							
Capacitación		√		√			√
Reorganización institucional							
Difusión							
Infraestructura y equipamiento							
Evaluación y seguimiento							
Otorgamiento de recursos							

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Avances en la implementación...*, op. cit. (fecha de consulta: 26 de abril de 2011).

Roo y Sinaloa son las demarcaciones que mayor atraso presentan en la implementación del modelo acusatorio.

Estados en etapa de planeación

Cerca de la mitad de las entidades federativas se encuentran en el bloque de etapa de planeación, y han dado cumplimiento a por lo menos dos ejes temáticos. Todos los estados incluidos en la etapa de planeación tienen impartidos cursos de capacitación (Tabla 2).

En Campeche, el Congreso local realizó cambios a la Constitución y a la Ley de Ejecución estatal. La entidad tiene órgano implementador y presenta avances en capacitación e infraestructura, además de contar con un prediagnóstico de reorganización. El Poder Judicial del estado deberá avanzar para la operación del sistema acusatorio en 2011 con acciones de planeación, capacitación y difusión de la nueva normatividad, a fin de prepararse para la entrada en vigor de la reforma constitucional.

En Colima, la reforma al sistema penal cuenta con el acuerdo político que permitió avances en la capacitación temática. Sin embargo, el Congreso local deberá aprobar el paquete legislativo para adecuar las leyes al nuevo modelo acusatorio. Además, en 2011, el Poder Judicial estatal debe reorganizarse, difundir los avances, capacitar y adaptar tecnología, equipamiento e infraestructura para la entrada en vigor de los juicios orales. Una vez que la normatividad sea aprobada y difundida, la entidad se situará en etapa de entrada en vigor.

En Chiapas se reportan avances en capacitación, reorganización de instituciones y creación del órgano implementador. Pese a ello no existen mayores cambios en equipamiento e infraestructura. Además, el Poder Judicial estatal debe fortalecer las acciones de capacitación y difusión para pasar a la etapa de entrada en vigor.

En el Distrito Federal el paquete legislativo está en proceso de elaboración y existen avances en capacitación. Además, el órgano implementador ini-

ció funciones. Los pendientes por realizar en 2011 son: difusión de la normatividad, reorganización institucional, ampliar el personal capacitado, entre otros. La nueva Ley debe ser aprobada a fin de que la entidad supere la etapa de planeación.

En Guerrero el órgano implementador inició funciones y reporta avances en capacitación y reorganización. Sin embargo, la normatividad reformada tiene que ser socializada, así como reforzar las acciones de planeación, capacitación, reorganización, infraestructura, equipamiento, tecnología y difusión. Estos atrasos no permiten que el estado pueda ser clasificado en la etapa siguiente.

Jalisco cuenta con órgano implementador y avanzó en la capacitación sobre la reforma de justicia penal. Sin embargo, aún no existe el paquete legislativo y el Poder Judicial de la entidad tiene que presentar proyectos de reorganización institucional, infraestructura, equipamiento, tecnología y difusión en 2011. Si la normatividad no es aprobada en su totalidad, la entidad no podrá superar la etapa en que se encuentra.

En Michoacán existe un órgano implementador que reporta avances en capacitación, pero aún carece del paquete legislativo. La normatividad reformada tiene que ser socializada de acuerdo con los principios del sistema acusatorio.

El Poder Judicial del estado considera, para este año: presentar el diagnóstico y la planeación integral de todas las instituciones de justicia estatales, una campaña de difusión, y acciones de capacitación, entre otros. La entidad es una de las más rezagadas del bloque que conforma la etapa de planeación.

El Congreso de Nuevo León realizó algunas reformas al Código Penal del estado. Por su parte, el Poder Judicial cuenta con un prediagnóstico de reorganización y avances en infraestructura y capacitación. No obstante, la entidad no tiene órgano implementador, por lo que estos atrasos detienen el avance hacia la puesta en operación del sistema acusatorio.

Tabla 2. Ejes temáticos realizados en las entidades federativas en etapa de planeación

Eje temático	Camp.	Chis.	Col.	D.F.	Gro.	Jal.	Mich.	N.L.	Qro.	S.L.P.	Son.	Tab.	Tamps.	Tlax.
Acuerdo político	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Planeación														
Normatividad	✓		✓	✓				✓		✓				✓
Capacitación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reorganización institucional	✓	✓			✓									✓
Difusión					✓									
Infraestructura y equipamiento	✓							✓						
Evaluación y seguimiento														
Otorgamiento de recursos														

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, Avances en la implementación..., op. cit. (fecha de consulta: 26 de abril de 2011).

Querétaro cuenta con órgano implementador y avances en capacitación. Sin embargo, aún no tiene el paquete legislativo completo y el Poder Judicial requiere reforzar las acciones de reorganización institucional, capacitación, infraestructura, equipamiento, tecnología y difusión, a fin de superar la etapa de planeación. La falta de aprobación de la nueva normatividad en la entidad dificulta el avance hacia la siguiente etapa de ejecución.

En San Luis Potosí existe el órgano implementador con avances en el rubro de capacitación. El Congreso local aprobó la reforma constitucional, pero aún falta el paquete legislativo, por lo que se dará mayor difusión de la normatividad reformada. El Poder Judicial del estado deberá avanzar este año en la planeación y reorganización institucional, además de dar seguimiento a los rubros de capacitación, infraestructura, equipamiento, tecnología y difusión. De adecuar la Constitución y el Código Penal estatal, la entidad dará un paso importante para la puesta en marcha del sistema acusatorio.

Sonora presenta avances en capacitación y cuenta con el órgano implementador, pero el Congreso local aún no cuenta con el paquete legislativo. En 2011 el Poder Judicial estatal planea presentar avances en: diagnóstico y planeación integral para las instituciones de justicia estatales, infraestructura, equipamiento, tecnología y difusión. La entidad presenta retrasos que no le permitirán avanzar a la siguiente etapa hasta que integre más ejes temáticos.

En Tabasco existe órgano implementador de la reforma y el personal del Poder Judicial recibió capacitación. El Congreso local deberá aprobar el paquete legislativo en 2011 para adecuar la normatividad, y el Poder Judicial estatal deberá fortalecer acciones de planeación, reorganización, infraestructura, equipamiento, tecnología y difusión en este año, a fin de consolidar el proceso para la entrada en vigor de los juicios orales.

Tamaulipas no tiene paquete legislativo. Entre las acciones programadas para 2011 destacan: fortalecer la capacitación, diseñar la reorganización institucional, realizar una campaña de difusión,

diagnóstico y planeación para todas las instituciones de justicia estatales e invertir en infraestructura, tecnología y equipamiento. La entidad difícilmente pasará a la etapa de entrada en vigor en 2011 debido a que sólo tiene cumplimiento en acciones de acuerdo político y capacitación.

El Poder Judicial de Tlaxcala deberá realizar el diagnóstico, planeación y reestructura de sus instituciones, además de invertir en infraestructura, tecnología y equipamiento con el propósito de generar las condiciones necesarias para la realización de juicios orales. En la entidad existe órgano implementador y el Congreso local realizó la reforma constitucional, pero aún falta el paquete legislativo que le permitirá avanzar hacia la etapa de entrada en vigor.

Los estados en etapa de planeación presentan importantes avances en capacitación y la creación del órgano implementador. Pero la mayoría tiene pendientes los rubros de normatividad y reorganización institucional.

Estados en etapa de entrada en vigor

Hidalgo, Guanajuato, Puebla y Yucatán se encuentran en la etapa de entrada en vigor. Estos estados cumplieron con requisitos como contar con el órgano implementador, avances en normatividad, capacitación y reorganización institucional (Tabla 3).

La Ley del Proceso Penal de Guanajuato entrará en vigor el 1 de septiembre de 2011 en la región uno y terminará de instaurarse el 1 de enero de 2015 en la región cuatro. La entidad cuenta con el órgano implementador que reporta avances en la reorganización y capacitación sobre la reforma del sistema de justicia. Para 2011, el Poder Judicial estatal deberá fortalecer los rubros de capacitación, reorganización, tecnología y difusión.

Por su parte, el Congreso local debe legislar sobre las leyes secundarias y complementarias a la Constitución y el Código Penal del Estado. El siguiente paso para alcanzar la etapa de operación es realizar juicios orales en por lo menos una zona de la demarcación.

Hidalgo cuenta con el órgano implementador y presenta avances en capacitación, difusión, infraestructura y equipamiento. Además, el paquete legislativo se encuentra en elaboración y el Código de Procedimientos Penales del estado se halla en proceso de dictamen para aprobación.

El Congreso del estado deberá reformar las leyes secundarias y complementarias a la Constitución y el Código de Procedimientos Penales locales a fin de adaptarse a los requerimientos del sistema acusatorio. Asimismo, el Poder Judicial deberá fortalecer los rubros de capacitación, equipamiento, infraestructura, reorganización y difusión previo al inicio de operaciones de los juicios orales.

En Puebla la reforma al sistema de justicia entrará próximamente en vigor; falta definir la fecha por parte del órgano implementador. El Congreso del estado aprobó el paquete legislativo completo. Además, la entidad presenta avances en los rubros de capacitación y reorganización. Los diputados locales aún tendrán que realizar ajustes a la Constitución y el Código Penal y Civil del estado.

Yucatán presenta avances previos a la entrada en vigor de la reforma de justicia, entre ellos la creación del órgano implementador, el prediagnóstico de reorganización y capacitación. La Constitución local fue reformada y se espera que el paquete legislativo sea aprobado en los primeros meses de 2011.

Los retos pendientes para pasar a la operación del sistema acusatorio son: reformar las leyes secundarias y complementarias a la Constitución y el Código Procesal Penal estatal; avanzar en la cobertura de la capacitación; equipar las salas de juicio y defensorías, implementar planes de reorganización y difusión intensiva del nuevo modelo de justicia. La entidad pasará a etapa de operación una vez que se realicen juicios en el modelo acusatorio.

Los poderes judiciales de todos estos estados tendrán que concretar algunos elementos de la reforma para la implementación del sistema acusatorio.

Estados en etapa de operación

En etapa de operación se encuentran siete entidades: Chihuahua (funcionando), Oaxaca, Durango, Zacatecas, Estado de México, Morelos y Baja California. En tales estados ya se llevan a cabo juicios orales en por lo menos una de sus regiones, así como avances en estos rubros: fomento de acuerdo político, normatividad, capacitación, reorganización institucional, difusión, infraestructura y equipamiento (Tabla 4).

Baja California tiene un avance significativo en la implementación de la reforma. El Congreso estatal emitió la declaratoria de constitucionalidad y aprobó la normatividad orgánica y sustantiva completa. La reforma entró en vigor en la región uno el 11 de agosto de 2010 y en la región dos operará en este año, pero aún no se define la fecha de funcionamiento en la región tres. Los pendientes que existen en la reforma del sistema de justicia penal en la entidad son: aplicar la capacitación; realizar los últimos ajustes a la normatividad; concluir el proceso de difusión e invertir en estructura y equipamiento.

El sistema acusatorio funciona en Chihuahua y es el primer estado en operar la reforma penal. En las tres regiones entró en vigor en el periodo comprendido de enero de 2007 a julio de 2008. La entidad presenta avances satisfactorios en capacitación, difusión, infraestructura y equipamiento. Además, el Congreso local aprobó el paquete de iniciativas legislativas a fin de realizar los juicios orales. Sin embargo, el Poder Judicial de la entidad tiene como meta ajustar los últimos detalles respecto a normatividad, capacitación, difusión, estructura y equipamiento. Algunos autores han presentado estudios en los que sugieren algunas evaluaciones al nuevo sistema de justicia penal.

El sistema acusatorio entró en vigor en la región uno de Durango el 14 de diciembre de 2009, aunque aún no se encuentra definido en la región 2. En la entidad existe el órgano implementador de la reforma, así como avances en reorganización institucional, equipamiento, tecnología y difusión. Asimismo, el Congreso local aprobó el paquete le-

Tabla 3. Ejes temáticos realizados en las entidades federativas en etapa de entrada en vigor

<i>Eje temático</i>	<i>Guanajuato</i>	<i>Hidalgo</i>	<i>Puebla</i>	<i>Yucatán</i>
Fomento de acuerdo político	√	√	√	√
Planeación			√	
Normatividad	√	√	√	√
Capacitación	√	√	√	√
Reorganización institucional	√	√	√	√
Difusión	√	√		
Infraestructura y equipamiento	√	√		√
Evaluación y seguimiento				
Otorgamiento de recursos				

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, *Avances en la implementación...*, op. cit. (fecha de consulta: 26 de abril de 2011).

Tabla 4. Ejes temáticos realizados en las entidades federativas en etapa de operación

<i>Eje temático</i>	<i>Baja California</i>	<i>Chihuahua</i>	<i>Durango</i>	<i>Estado de México</i>	<i>Morelos</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Zacatecas</i>
Fomento de acuerdo político	√	√	√	√	√		
Planeación							
Normatividad	√	√	√	√	√	√	√
Capacitación	√	√	√	√	√	√	√
Reorganización institucional	√	√	√	√	√	√	√
Difusión	√	√	√	√	√	√	
Infraestructura y equipamiento	√	√	√	√	√	√	
Evaluación y seguimiento							
Otorgamiento de recursos							

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, *Avances en la implementación...*, op. cit. (fecha de consulta: 26 de abril de 2011).

gislativo integral. Los pendientes por resolver son ajustes finales a la normatividad, capacitación, infraestructura y equipamiento.

En cuatro regiones del Estado de México opera el nuevo sistema de justicia. En la región cinco se estima que el primero de noviembre del presente año inicie funciones el modelo acusatorio. El Congreso local realizará los ajustes finales a la normatividad reformada en el resto de 2011. El Poder Judicial cumplirá con las acciones finales de capacitación, infraestructura, equipamiento y difusión como meta anual.

En Morelos el sistema de justicia acusatorio está en funciones en las tres regiones en que se divide el estado; la última fase entró en vigor el 14 de febrero de 2011. El Poder Judicial local presenta avances en capacitación, equipamiento e infraestructura, además de presentar el proyecto de reorganización. Los requerimientos finales de capacitación, difusión, normatividad y equipamiento serán resueltos en el resto del año. Asimismo, el Congreso estatal realizará ajustes finales a la legislación reformada.

En dos de las seis regiones de Oaxaca ya entró en vigor el nuevo sistema de justicia penal. Asimismo, la entidad reporta avances en capacitación y difusión, pero carece del órgano implementador. Pese

a ello, el estado está clasificado en la etapa de operación debido a la realización de juicios orales en la demarcación. Se espera que en el presente año el Congreso local realice los últimos ajustes a la normatividad reformada, y el Poder Judicial de Oaxaca concluya los rezagos en capacitación, difusión, estructura y equipamiento.

En Zacatecas el sistema acusatorio entró en vigor el 5 de enero de 2009 para la región 1 de la entidad y se tiene previsto que en julio de 2012 y el 7 de enero de 2013 aplique para las regiones 2 y 3, respectivamente. Pese a no contar con órgano implementador, la reforma presenta avances en el prediagnóstico de reorganización y capacitación. El Poder Judicial del estado contempla concluir los detalles pendientes de capacitación, infraestructura, equipamiento y difusión antes de que termine 2011. Por su parte, el Congreso local puede realizar los ajustes finales a la normatividad reformada.

A casi tres años de la implementación de la reforma constitucional, sólo la quinta parte de las entidades federativas realiza procesos penales en el esquema acusatorio. Si bien algunos juristas consideran que el cambio del modelo penal está atrasado en algunos estados, es importante que todas las entidades federativas adopten el sistema acusatorio en el plazo acordado, a fin de que la sociedad tenga confianza y certeza en la procuración de justicia.

VICTIMIZACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA REFORMA PENAL

Gustavo Meixueiro Nájera*
y Efrén Arellano Trejo**

Este artículo presenta los resultados más relevantes de la encuesta nacional telefónica del CESOP, realizada con el objetivo de identificar los índices de victimización entre la población mayor de 18 años, así como sus percepciones sobre las propuestas y avances de la reforma penal.¹

I. Victimización e impunidad

La impunidad y las dificultades que enfrentan las víctimas para lograr la reparación del daño en México son dos factores que ilustran y explican la persistencia y crecimiento de la incidencia delictiva. Mientras los delincuentes no sean detenidos y al mismo tiempo ellos sepan o perciban que existen pocas probabilidades de ser castigados, será imposible disminuir los índices delictivos. El Instituto Ciudadanos de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) lo ha planteado en los siguientes términos: "(se) ha encontrado que las condiciones sociales de marginación, pobreza, etcétera, si bien influyen en la comisión de delitos, la mayoría de ellos se explica por otros dos factores: la reincidencia victimal y la impunidad".²

* Maestro en Planeación del Desarrollo Regional. Director del Área de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: turismo, democracia, participación ciudadana. Correo electrónico: gustavo.meixueiro@congreso.gob.mx

** Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación, y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

¹ CESOP, *Encuesta sobre seguridad pública*, con base en entrevistas telefónicas, a ciudadanos con más de 18 años residentes en el territorio nacional, realizadas el 15 y 16 de abril, 506 casos, a un nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-4.4 por ciento.

² ICESI, *Análisis de la séptima encuesta nacional sobre inseguridad ENSI-7/2010*, México, febrero de 2011, con base en la "Encuesta Nacional sobre Inseguridad", realizada por el INEGI; con entrevistas domiciliarias a nivel nacional, disponible en www.icesi.org.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

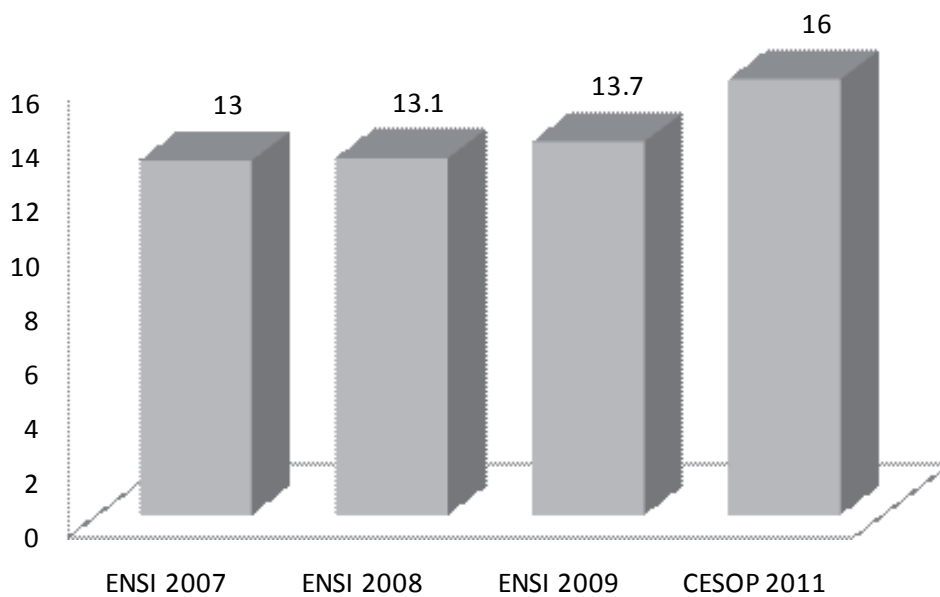
Por ello, en las encuestas y estudios sobre victimización y evaluación del desempeño institucional resulta relevante conocer la evolución de la incidencia delictiva y lo que ocurre con los hechos denunciados. Con este propósito, el pasado 15 y 16 de abril, el CESOP llevó a cabo una encuesta nacional telefónica entre la población mayor de 18 años. Como el lector podrá advertir en las siguientes páginas, también se incluyeron preguntas para indagar el nivel de conocimiento sobre las propuestas de reforma penal y de seguridad pública de 2008.

Respecto al número de víctimas y su evolución reciente, la Gráfica 1 muestra que los resultados del CESOP para 2011 son muy similares a la tendencia identificada en años anteriores por la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI), realizada por el ICESI y el INEGI. Con base en ello se puede observar que en los últimos cuatro años no han existido muchas variaciones en el número de delitos ocurridos periódicamente en el país. Hay que advertir, sin embargo, que la ENSI es realizada con entrevistas domiciliarias y la encuesta del CESOP es telefónica, lo que implica, entre otras cosas, que esta última tenga un sesgo más urbano entre su población entrevistada. Esto explica, a su vez, que tal encuesta haya reportado una mayor cantidad de delitos, pues la delincuencia tiende a enfocarse en las grandes concentraciones urbanas.

Por otra parte, la Gráfica 2 muestra el número de delitos con la mayor incidencia entre la población entrevistada. En este caso destaca, como también lo han señalado otros estudios, que la población está más expuesta a los robos "de oportunidad", que aquellos que se realizan aprovechando las rutinas de traslado de las personas. Así, casi cuatro de cada 10 delitos son asaltos en la vía pública.

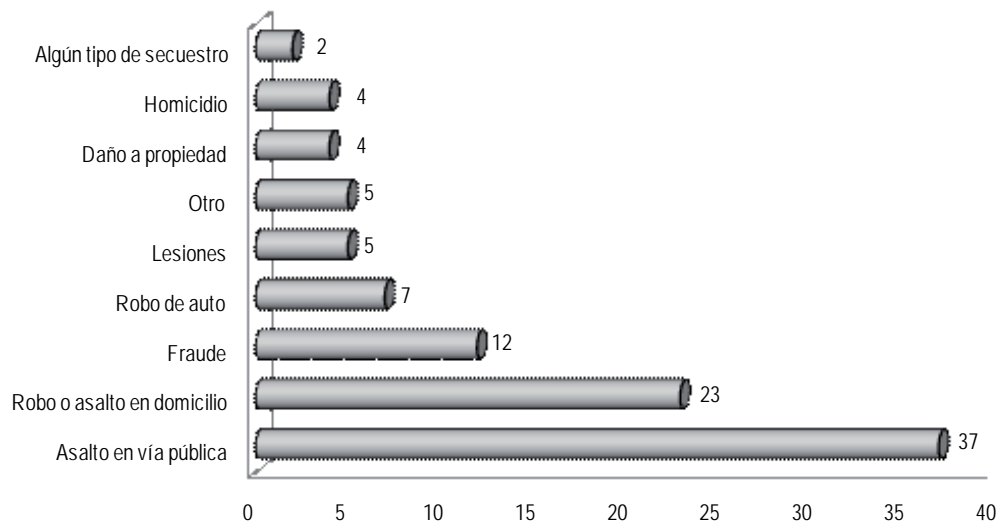
Este dato corrobora que la población en general está expuesta más directamente a la llamada "delincuencia común" y por ello la importancia estratégica de la capacidad y eficacia de las autoridades locales, en particular policías, Ministerio Público (MP) y juzgados.

Gráfica 1. Porcentajes de hogares con alguno de sus integrantes víctima de delito



Fuente: ICESI, *Análisis de la séptima encuesta nacional...*, op. cit. y CESOP, *Encuesta sobre seguridad pública*, op. cit.

Gráfica 2. ¿De qué delito se trató?
(porcentajes sólo entre quienes declararon tener alguna víctima)



Fuente: CESOP, *Encuesta sobre seguridad pública*, op. cit.

Para el caso de las personas que dijeron que en su hogar existía una víctima de la delincuencia, 67% dijo que había ocurrido con algún tipo de violencia, tales como amedrentamiento por parte de una persona armada, insultos y amenazas, golpes o lesiones, o bien una combinación de estas tres acciones.

Las gráficas 3 y 4 dimensionan el nivel de impunidad con que opera la delincuencia y los escasos incentivos que tienen las víctimas para denunciar y dar seguimiento a este proceso. En primer lugar se observa que de cada 10 delitos cometidos sólo se denuncian cuatro y de éstos solamente en 3% de los casos el delincuente es consignado. En el resto de los casos, el entrevistado afirmó que después de la denuncia “no hubo ningún resultado”, “no procedió la denuncia” o ésta se encuentra en trámite. Si se considera el número consignados respecto al total de delitos cometidos (denunciados o no), resulta que la persona que comete un ilícito tiene una probabilidad de que se le inicie un proceso de sólo 1%. Esta situación ya ha sido denunciada y documentada ampliamente por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y otros organismos académicos y de la sociedad civil.³

II. Evaluación de la reforma 2008

Para disminuir la impunidad, para evitar la aplicación de una justicia tardía y para colocar en el centro de la acción penal la reparación del daño, la reforma de 2008 propuso, entre otras cosas, la creación de un sistema adversarial, con juicios orales y procedimientos alternos (con supervisión jurisdiccional en los casos necesarios).

Según la encuesta del CESOP, sólo la mitad de los entrevistados conoce que en 2008 se realizó una reforma constitucional para que, entre otras cosas, los procesos penales se lleven a cabo mediante juicios orales en todo el país. Como se muestra en el Cuadro 1, porcentajes cercanos a 50% consi-

³ Véase, entre otros, Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Segundo informe especial sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país, México, 2008*, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: abril de 2011).

deran que las autoridades han avanzado “poco” en crear las condiciones para poner en marcha los juicios orales, así como en las tareas inherentes a este proceso, tales como la profesionalización de los policías para realizar tareas de investigación, la capacitación de los ministerios públicos para valorar pruebas, y el entrenamiento de los jueces para conducir un juicio oral.

Pese a ello, como se observa en el Cuadro 2, existen expectativas favorables para el funcionamiento de los juicios orales. Con un rango de entre 52 y 57%, los entrevistados consideran que dichos juicios ayudarán a castigar a los culpables y liberar a los inocentes, a evitar la corrupción y a que los procesos sean más rápidos.

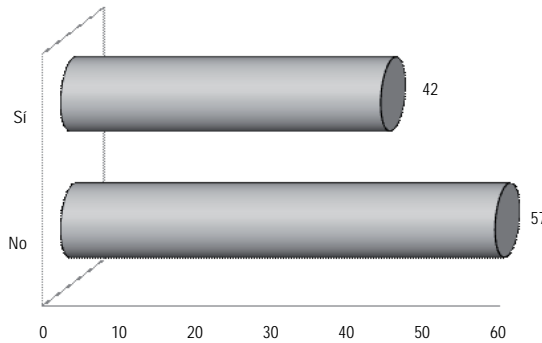
Por último, la Gráfica 5 ilustra el resultado de reactivos dedicados a conocer la prioridad otorgada por la población a diversas medidas para combatir la delincuencia. Resulta relevante que la mayor urgencia haya sido asignada a combatir la corrupción; una acción que no depende directamente de la reforma penal y que atañe por igual a los tres órdenes de gobierno.

Otras prioridades identificada por la población, tales como “aumentar los castigos” (84%) y otorgar “pena de muerte en delitos graves” (59%) ilustra la tendencia de opinión favorable a una mayor severidad por parte del sistema penal, pese a que el mexicano cuenta con sanciones más altas de las que existen en países desarrollados.

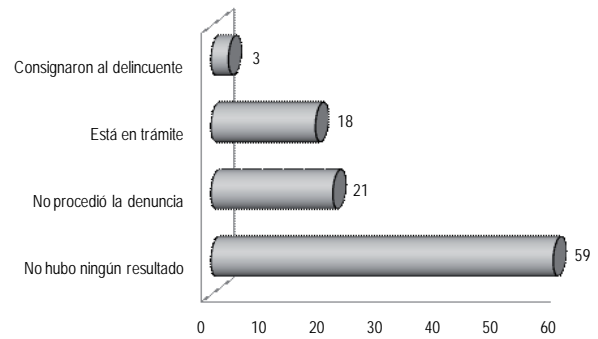
El consenso alcanzado por otras acciones muestra el acuerdo de la población con diversas medidas puestas en marcha desde el gobierno federal y distintos órdenes de gobierno locales; se trata de las propuestas para incrementar la presencia de militares y mejorar sueldos a los policías, así como otorgar más presupuesto para armas y patrullas.

Por último, resulta preocupante que un tercio de los entrevistados considere “muy necesaria” la realización de “toques de queda”, lo cual significa el sacrificio de libertades civiles en aras de lograr una

Gráfica 3. ¿Presentó o no presentó denuncia ante las autoridades?



Gráfica 4. ¿Cuál fue el resultado de la denuncia que presentó?



* Pregunta aplicada sólo a quienes dijeron haber sufrido algún delito.

** Pregunta aplicada sólo a quienes dijeron haber denunciado algún delito.

Fuente: CESOP, *Encuesta sobre seguridad pública*, op. cit.

Cuadro 1. En los últimos tres años, ¿qué tanto se ha avanzado en ... (porcentajes)

	Mucho	Poco	Nada
... contar con policías más profesionales y capacitados para realizar sus tareas de investigación?	23	46	30
... en capacitar y profesionalizar a los agentes del Ministerio Público para reunir y valorar pruebas para un juicio?	25	47	26
... en capacitar a los jueces para actuar y conducir un juicio oral?	26	48	18
... crear las condiciones para poner en marcha los juicios orales?	26	50	18

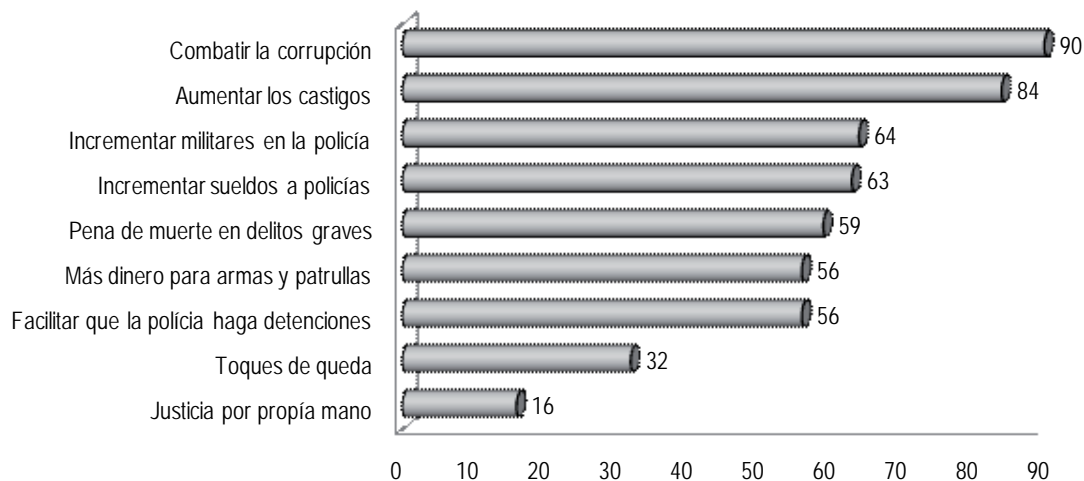
Fuente: CESOP, *Encuesta sobre seguridad pública*, op. cit.

Cuadro 2. ¿Qué tanto los juicios orales ayudarán a ... (porcentajes)

	Mucho	Poco	Nada
... castigar a los culpables y liberar a los inocentes?	57	31	10
... evitar la corrupción de las autoridades?	57	25	15
... que los proceso judiciales concluyan de manera más rápida?	52	35	11

Fuente: CESOP, *Encuesta sobre seguridad pública*, op. cit.

Gráfica 5. En su opinión, ¿qué tan necesarias son las siguientes acciones a fin de combatir la delincuencia (porcentajes que dijeron "muy necesarias")



Fuente: CESOP, *Encuesta sobre seguridad pública, op. cit.*

mayor seguridad; y que 16% se haya expresado a favor de poner en marcha la "justicia por propia mano", lo cual ilustra el peligro latente de que en las calles se sigan presenciando actos de linchamiento en contra de verdaderos o presuntos delincuentes, o bien que las víctimas incurran en ilícitos con tal de reponer el agravio sufrido.

Una encuesta aplicada por Parametría en 2004 encontró que 42% de los entrevistados consideró que la aplicación de la justicia por propia mano es algo "muy" o "algo" común; en tanto, 72% consideró que ello ocurre porque "saben que la autoridad no hará valer la justicia".⁴

⁴ Parametría, "Justicia por mano propia", con base en encuesta nacional en vivienda, 960 entrevistas, nivel de confianza estadística: 95%, margen de error: +/- 3.2%, fecha de levantamiento: del 23 al 25 de mayo de 2004.

Reportes CESOP

2007

1. Trabajo
2. Relación México-Estados Unidos
3. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
4. Seguridad pública
5. Glosa del Primer Informe de Gobierno
6. Proceso de Reforma del Estado
7. Evaluación y gestión pública
8. Poder Legislativo y opinión pública

2008

9. Calidad de vida
10. Sector energético
11. El combate a la pobreza
12. Opinión pública y gestión legislativa
13. Infraestructura
14. Competitividad y desarrollo
15. Medio ambiente
16. Glosa del Segundo Informe de Gobierno
17. Presupuestos de Egresos de la Federación 2009
18. Políticas públicas

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México

23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México

Todos los documentos pueden consultarse en la página de internet: www.diputados.gob.mx



REPORTES
ESOP

Núm. 43 • Abril de 2011



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS