



# BOLETIN CESOP

Centro de Estudios  
Sociales y de Opinión Pública

Volumen 2, No. 9

Información electrónica del CESOP

Viernes 3 de junio de 2011

www.diputados.gob.mx/cesop

## Las líneas maestras de la reforma penal y de seguridad pública (Reporte CESOP No. 43)

*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. El documento 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



Efrén Arellano Trejo  
Investigador del CESOP

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”.<sup>(1)</sup>

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.

[Liga al documento](#)

### CONTENIDO

Las líneas maestras de la reforma penal y de seguridad pública	P2	Reforma penal y el Ministerio Público	P4
La seguridad pública en México en el contexto de la reforma penal	P2	Avances de la reforma de justicia penal en las entidades federativas	P5
Democracia y participación ciudadana	P3	Sección de Opinión Pública: Encuesta sobre seguridad social	P6
Avances institucionales en el ámbito del Poder Judicial	P4	Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública	P7

<sup>(1)</sup> 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](http://www.cndh.org.mx) (fecha de consulta: abril de 2011)



Documentos de Trabajo



Programa de televisión y de análisis legislativo y de coyuntura nacional e internacional en donde investigadores especialistas en el tema ponen énfasis en el papel del Legislativo.



Se transmite por el Canal del Congreso

Miércoles 19:00 hrs.

Retrasmite Viernes 22:00 hrs.



## La seguridad pública en México en el contexto de la reforma penal (Reporte CESOP No. 42)

*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.

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.

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:

- La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.
- 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 certificada y registrada en el sistema.
- La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.



Salvador Moreno Pérez  
Investigador del CESOP

- 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.
- 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.

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 participación 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.

[Liga al documento](#)

La consolidación de la democracia tiene un soporte fundamental en la adhesión de los ciudadanos a este régimen político. Los datos que se muestran en el documento hacen evidente que México se encuentra rezagado en este aspecto respecto a América Latina y que, en el último lustro, se ha presentado un retroceso.

Así, de acuerdo con el *Informe Latino-barómetro 2010*, en México 49% dijo estar de acuerdo con la afirmación de que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. En cambio, el promedio de 18 países de la región fue de 61% (véase lámina 9).

Considerando solamente los datos de México, en el quinquenio 1996-2001 el promedio registrado fue de 50%; luego de las elecciones de la primera alternancia en la Presidencia, el quinquenio 2000-2005 registró un incremento para colocarse en 55%. Sin embargo, después de las elecciones de 2006, y hasta el cierre de este reporte, dicha cifra retrocedió a 47% (véase lámina 11).

## El papel del Congreso y los partidos

En América Latina, en los últimos diez años, ha crecido el porcentaje de quienes consideran que no puede haber democracia sin Congreso. Dicha cifra pasó de 49 a 59% en el periodo 2001-2010; una tendencia y cifras idénticas se observaron entre quienes consideraron que no puede

haber democracia sin partidos políticos (véase láminas 14 y 15). En el caso de México, el acuerdo con la afirmación de que no puede haber democracia sin Congreso ha tenido un promedio de 54% entre 2005 y 2010 (véase lámina 16).

## Satisfacción y eficiencia de la democracia

Los ciudadanos de América Latina también se caracterizan por la baja satisfacción que tienen con el funcionamiento de la democracia, aunque este indicador tiene una importante recuperación a partir de 2006. Así, en el periodo 2001-2005, el porcentaje de quienes estaban satisfechos con la democracia fue de 29%; en el siguiente quinquenio fue de 40%. Para el caso de México, la satisfacción con la democracia fue de apenas 27% en 2010 (véase láminas 20 y 21).

Los indicadores internacionales también muestran que la democracia mexicana enfrenta varios rezagos en materia de combate a la corrupción y percepción sobre la desigualdad política de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a la libertad de prensa, de acuerdo con Freedom House, México se encuentra en la posición 13 de entre un total de 20 países de AL (véase lámina 24); una situación más preocupante si se añade que 25% en nuestro país está de acuerdo con que el Presidente controle los medios de comunicación (ver lámina 35)



J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Investigador del CESOP

## Participación en las elecciones federales

Un análisis de la participación ciudadana en las elecciones para diputados federales durante el periodo 2000-2009, muestra que las entidades con la mayor participación han sido Campeche, Querétaro, Yucatán, Colima, Jalisco y Nuevo León. En todos estos casos, la participación ha estado por arriba del 51% (véase láminas 41 y 42).

## Elecciones locales

Los porcentajes de participación en las elecciones para gobernador son más elevados. En la lámina 44 se observan las cifras correspondientes a las 32 entidades federativas. Aquellas que tienen un promedio de participación superior al 60% son Yucatán, Distrito Federal, Tlaxcala, Campeche, Tabasco, Querétaro y Nuevo León. En cambio, aquellas que tuvieron un promedio por abajo del 50% fueron Estado de México y Chihuahua.

[Liga al documento](#)

# Avances institucionales en el ámbito del Poder Judicial (Reporte CESOP No. 43)

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 hechas por expertos 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 susentar 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.<sup>(1)</sup>

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

<sup>(1)</sup> 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.



**José de Jesús González Rodríguez**  
Investigador del CESOP

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.

[Liga al documento](#)

# Reforma penal y el Ministerio Público (Reporte CESOP No. 43)

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 in-

vestigaciones sobre hechos delictuosos, lo que hacía que el proceso penal se convirtiera en un procedimiento acusatorio.<sup>(1)</sup>

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

<sup>(1)</sup> Héctor Fix Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004, pp. 177-178.

noventa hasta la concreción de la última reforma penal.

[Liga al documento](#)



**Gabriel Fernández Espejel**  
Investigador del CESOP

# Avance de la reforma de justicia penal en las entidades federativas (Reporte CESOP No. 43)

## Introducción

*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:

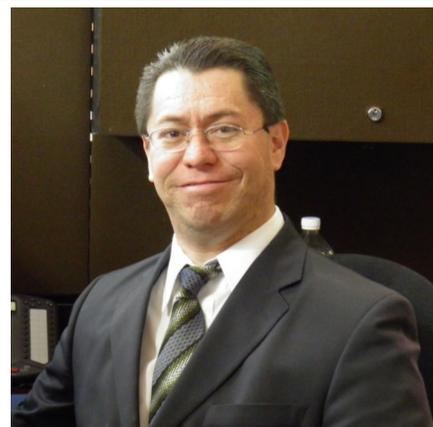
1. Planeación
2. Fomento de acuerdo político
3. Normatividad
4. Capacitación
5. Reorganización institucional
6. Difusión
7. Infraestructura y equipamiento
8. Evaluación y seguimiento
9. Otorgamiento de recursos

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



*Juan Pablo Aguirre Quezada*  
Investigador del CESOP

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.

[Liga al documento](#)

# SECCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA

## Encuesta de opinión sobre la cédula de identidad, la agenda legislativa y la seguridad social.

*Este artículo describe los resultados de una encuesta telefónica en el Distrito Federal, cuyo diseño muestral y levantamiento estuvo a cargo del proyecto “Encuestas CESOP”, en torno a los temas de la agenda legislativa. En particular, se abordan aquí el tema de “seguridad social”. \* Los resultados completos de esta encuesta se pueden consultar en este Centro de Estudios.*

En la encuesta telefónica realizada por el CESOP a los habitantes del territorio nacional que cuentan con teléfono fijo los días 25 y 26 de marzo, destacó que 53% de los encuestados actualmente están inscritos en algún seguro médico, como lo muestra la Gráfica 1.



**Gustavo Meixueiro Nájera**  
Director de Desarrollo Regional

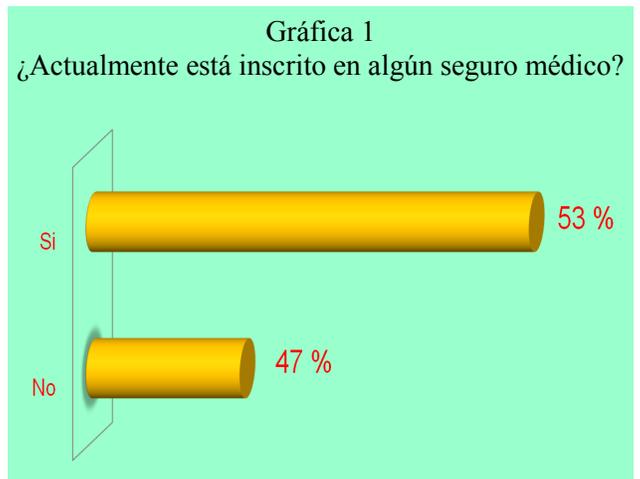
La Gráfica 2 muestra que entre los encuestados que dijeron contar con seguro médico 19% lo tienen por contratación propia; otro 19% por algún familiar en el hogar; 16 % dice tenerlo por prestación laboral, 13% por ser estudiante, y solo 1% por muerte del asegurado.

La Gráfica 3, muestra que si los encuestados tuvieran la necesidad de atención médica acudirían: 26% al IMSS; a hospital privado el 24%, al Centro de Salud SSA 16%, al Seguro Popular 16%, 11% al ISSSTE.



**Efrén Arellano Trejo**  
Investigador del CESOP

[Liga al documento](#)



Sólo a las que dijeron que sí contaban con seguro médico  
Sumando No sabe/No contestó es 100%



Sumando Otra es 100%

\* Nota metodológica.- Encuesta telefónica, realizada el 25 y 26 de marzo de 2011, 530 entrevistas, con un nivel de confianza de 95% y margen de error de +/-4.3%. Diseño muestral y levantamiento a cargo del CESOP, dirigida a personas mayores de 18 años con teléfono fijo que residen en el territorio nacional.

**INFORMACIÓN ELECTRÓNICA DEL  
CESOP**

Cámara de Diputados  
Av. Congreso de la Unión No. 66  
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza  
C.P. 15969 México, D.F.

Teléfono: 55-5036-0000  
Ext. 55237  
Correo: cesop@congreso.gob.mx

**Comunicar para informar**

Responsable del boletín:  
Ernesto R. Cavero Pérez

[http://  
www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)

## CONVOCATORIA

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados invita a graduados de maestría y doctorado, en todas las áreas sociales y humanidades, así como a investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), a publicar artículos y ensayos en el **SEPTIMO NÚMERO** de la *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*.

[Ver detalle](#)

[Catálogo](#)

[Trabajos clasificados por tema  
de investigación](#)

[Directorio](#)

[Teléfonos y correos electrónicos  
del personal](#)

## Nuestro personal de apoyo en investigación



Elizabeth Cabrera Robles



Luz García San Vicente

## El CESOP convoca a investigadores y estudiosos de la realidad mexicana al:

### Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública

(Primera edición, 2011)

**Objetivo.** Fomentar la generación y difusión de investigaciones y estudios de calidad en materia social, desarrollo económico y de opinión pública que coadyuven con el trabajo legislativo.

**Participantes.** Los estudios o investigaciones pueden ser elaborados por una o más personas físicas, de nacionalidad mexicana o extranjeros.

**Bases.** Pueden participar todos los interesados que presenten ensayos que apoyen el trabajo legislativo en México a partir de los siguientes temas:

- Legislación y políticas públicas para el desarrollo social.
- Legislación y políticas públicas para el desarrollo económico de las regiones.
- Opinión pública, agenda legislativa y políticas públicas.

**Premios**

- Primer lugar: 130 mil pesos.
- Segundo lugar: 50 mil pesos.
- Tercer lugar: 25 mil pesos.

**Publicación.** Los mejores trabajos serán publicados y podrán ser difundidos en cualquier otro medio que determi-

ne la Cámara de Diputados. En todos los casos se dará el crédito respectivo a los autores.

**Calendario.** La convocatoria se abrirá a partir del 1 de junio de 2011 y la fecha límite para la entrega de los trabajos será el 30 de septiembre de 2011.

**Informes.** Para detalles de información en general se recomienda consultar la página web [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop) o a los números telefónicos 5036 0000 y 01800 1226272, extensiones 55238 y 55237.