

# Reforma penal en México ¿Mayor seguridad o mayor violencia?

Penal reform in Mexico. Greater security or greater violence?

Reforma penal no México são mais seguros ou mais violência?

*Alicia Hernández de Gante*<sup>1</sup>

<sup>1</sup>B. Universidad Autónoma de Puebla.

[aliciahdegante@gmail.com](mailto:aliciahdegante@gmail.com)

<https://doi.org/10.22235/rd.v2i16.1474>

**RESUMEN:** La reforma al sistema penal realizada en México en 2008 significó un avance en materia de seguridad y justicia. El nuevo sistema penal acusatorio entró en vigor en todo el territorio nacional en 2016. Nuestro objetivo es analizar, cómo surgió la reforma, su naturaleza jurídica y sus alcances. No obstante, a un año de su implementación, se han elevado de forma inusitada los índices de violencia.

**PALABRAS CLAVE:** derecho transnacional, reforma penal, seguridad pública, violencia.

**ABSTRACT:** The reform of the criminal justice system in Mexico in 2008 meant a step forward in terms of security and justice. The new accusatory criminal system came into force throughout the national territory in 2016. Our objective is to analyze how the reform came about, its legal nature and its scope. However, one year after its implementation, the rates of violence have risen unusually.

**KEYWORDS:** transnational law, penal reform, public security, violence.

**RESUMO:** Reforma para o sistema de justiça penal, realizado no México em 2008,

---

Recibido: 28/08/2017. Evaluado: 20/10/2017. Aceptado: 26/10/2017

significado um avanço no campo da segurança e da justiça. O sistema penal acusatório novo entrado em vigor em todo o país em 2016. Nosso objetivo é analisar, fez a reforma, sua natureza jurídica e seu escopo. No entanto, um ano de sua implementação, as taxas de violência subiram de forma inusitada.

**PALAVRAS-CHAVE:** direito transnacional, reforma penal, segurança pública, violência.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Notas sobre una reforma penal. a) El contexto global de una reforma. b) Los apoyos internacionales. 3. La reforma al sistema penal en México. a) El escenario nacional de la reforma. b) Naturaleza jurídica de la reforma penal. c) Nuevas figuras jurídicas ante un solo Código. 4. Reforma penal, inseguridad y violencia. a) Legislación de la seguridad. b) Seguridad pública. c) Sistema penal acusatorio y seguridad pública: qué dicen los hechos. 5. Reflexiones finales. Bibliografía.

## 1.

### INTRODUCCIÓN

En México, el antiguo sistema penal inquisitivo transitó a un sistema penal de corte acusatorio adversarial y garantista. Para ello, fue necesario realizar reformas constitucionales en la materia y crear un código que homologará el proceso penal en el país. El Código Nacional de Procedimientos Penales de 2014, abrogó la reglamentación penal de 1934. El rezago de México en la procuración y administración de justicia era evidente.

El objeto del nuevo código señala que para el aseguramiento del acceso a la justicia se establecen una serie de normas para sancionar los delitos, proteger al inocente, procurando que el culpable no quede impune y que se repare el daño en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que sea parte el Estado mexicano.

A pesar de la ayuda financiera y jurídica que recibió México de organismos internacionales para su llevar a cabo su implementación en el plazo legal estipulado -junio de 2016- el sistema penal se puso en marcha con deficiencias de infraestructura, operativas, y vacíos legales que han suscitado tendencias en ámbitos jurídicos, académicos y grupos de la sociedad civil hacia una contrarreforma.<sup>2</sup>

En ese contexto, nuestro trabajo tiene como objetivo analizar si la reforma penal en materia de seguridad y justicia, en tanto su origen, naturaleza jurídica y alcances, ha impactado en la mejora de la seguridad pública y en el decremento de la violencia.

Para responder nuestra pregunta central de investigación, ¿Cuál ha sido el impacto de la reforma al sistema penal en la seguridad pública? hemos revisado básicamente, la legislación en materia penal y los programas de seguridad, así como fuentes oficiales que sustentan

---

<sup>2</sup> México Evalúa. *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México* (México, CIDAC, 2017), 139.

la reforma. Desde la academia, las voces críticas y las estadísticas nos apoyaron en el balance a la reforma del sistema penal implementado en México.

El contenido se desarrolla en tres apartados. En el primero se realiza un análisis en escenarios globales de lo que implica una reforma en materia de seguridad y justicia y de los apoyos internacionales que reciben los países miembros de organismos mundiales. Esta parte se justifica por las voces en contra que argumentaron la presión de instancias internacionales para implantar en México una reforma penal pro-mercado, más que con fines de mejora de la seguridad pública. En el segundo apartado, realizamos una revisión de la implementación de la reforma penal, su naturaleza jurídica y su normatividad, puntos necesarios para conocer su profundidad y sus pretendidos efectos. En el último, nos enfocamos a los temas que ponen en perspectiva el impacto de la reforma penal en un tema urgente para México: la seguridad pública. Se esperaría que la inseguridad y violencia que se han tornado en asuntos graves para la población en general, disminuirían por la expectativa que ocasionó la reforma, punto que nos conduce, en la medida de este espacio, a un balance sobre sus aciertos, vacíos y fallas; así como a las reflexiones finales.

## 2.

### NOTAS SOBRE UNA REFORMA PENAL

#### A) EL CONTEXTO GLOBAL DE UNA REFORMA

La pertenencia a organismos internacionales no únicamente trae beneficios para el crecimiento y desarrollo de los Estados, también van a la par obligaciones, particularmente, cuando los procesos de globalización económica, política, social y cultural, e incluso de avance tecnológico, acarrear consigo mismo los perjuicios del uso criminal del progreso. En esta perspectiva, se exige que en los sistemas jurídico-penales no exista desfase entre la tipificación de conductas ilícitas y las reglamentaciones que las sancionen, es decir, el derecho internacional señala a los Estados figuras delictivas que debe sancionar.

Algunos temas trascendentes de los cuales México forma parte en documentos internacionales refieren a la desaparición forzada, al derecho internacional humanitario, a la discriminación racial, a la extradición, genocidio, refugiados, tortura; y en el ámbito penal

internacional a acciones contra la corrupción, la trata de personas y diversas acciones sobre la delincuencia organizada transnacional.

Sobre esta última, y a manera de ejemplo, la Convención de Palermo, externó un reconocimiento a la comunidad internacional (157 países miembros) por “la voluntad política de abordar un problema mundial... si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley.”<sup>3</sup> Dicha Convención es considerada como uno de los principales instrumentos para el combate de las mafias transnacionales (México ingresó el año de su fundación, 2000, y está ratificado). Otro ejemplo es el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), del cual México forma parte asumiendo su presidencia en 2009 y 2015.<sup>4</sup>

Los argumentos que explican la emergencia de tratados que fijan el estándar internacional de combate a la delincuencia, y, por ende, a la violencia social, radica en que, al no haber fronteras para las operaciones ilícitas, frecuentemente las evidencias en su contra se encuentran fragmentadas en diversos países sujetas a las disímiles jurisdicciones de los Estados pudiendo ser en menoscabo de la impartición de justicia.

## B) LOS APOYOS INTERNACIONALES

Revisemos ahora los condicionantes de una reforma penal en el ámbito regional sin perder de vista a México. Señalamos tres puntos. 1. Para la globalización económica la vigencia del Estado de derecho en la región es una forma de garantizar el movimiento de la economía y el cumplimiento de los contratos y la propiedad de las inversiones.<sup>5</sup> Cuando la delincuencia organizada empieza a afectar la economía de los Estados (especialmente los poderosos), éstos buscan imponer sus medidas desde el derecho penal transnacional con legislaciones en armonía con los sistemas de justicia y en la actualización de los sistemas penales. El aspecto financiero se ha convertido en el componente esencial para emprender la lucha contra el crimen organizado con apoyos y cooperación internacionales, del cual México es vinculante.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> UNODC, Convención Nacional de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (Viena- Nueva York: ONU, 2004), iii.

<sup>4</sup> Integrado por 26 países y dos organismos internacionales, la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo; América Latina se integra a GAFILAT. Última actualización normativa en julio de 2017. Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. FATF (2017). [http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las\\_Nuevas\\_40\\_Recomendaciones.pdf](http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las_Nuevas_40_Recomendaciones.pdf). Acceso 28/08/2017.

<sup>5</sup> Mauricio, Duce y Cristian Riego, *Proceso penal* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2007), 3.

<sup>6</sup> Felipe Curcó, *La guerra perdida. Dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006-2010* (México: Ediciones Coyoacán, 2010), 25.

2. Las reformas en los sistemas de justicia en la región Latinoamericana han surgido desde el siglo pasado por apoyos de organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por ejemplo, parte de las actividades del BM han sido mediante la concesión de préstamos y labor consultiva con apoyo para reformas de las instituciones del sector justicia, la lucha contra la corrupción, la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo económico para mejores climas empresarial y de inversión.<sup>7</sup> Asimismo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), ha auspiciado programas en la región tendientes a fortalecer las instituciones que administran la justicia, en especial en la modernización y actualización de sus legislaciones con métodos alternos para la resolución de conflictos y lucha contra la corrupción, considerando además, reformas administrativas, desarrollo institucional y mejoramiento de la infraestructura física e informática, sin perder el punto de la capacitación profesional del personal del poder judicial.<sup>8</sup>

3. Con relación a los dos puntos anteriores, existe un reconocimiento en la comunidad internacional por la defensa del Estado de derecho en *pro* de la justicia, particularmente, en una región que ha sufrido golpes militares, abusos de poder, gobiernos autoritarios, y que tiene, además, una distribución de la riqueza sumamente inequitativa. Pero, voces críticas hacen hincapié, más allá de la retórica de la intervención de estas agencias interesadas en las reformas judiciales, a otros objetivos.

La penetración y vigencia del discurso económico neoliberal como fundamento de las reformas legales y judiciales tiende a reducir la administración de justicia a un servicio... entre los que se consideran como privilegiados a los inversionistas... [desplazando] la justicia como valor y por sus resultados políticos, sociales y éticos.<sup>9</sup>

En este sentido, las reformas al sistema penal han estado muy lejos de cumplir con los objetivos ligados a la impartición de justicia, al menos en México, como veremos más adelante, porque, el acceso a la justicia en América Latina es un fenómeno profundamente desigual que tiene de origen vicios en cuanto a la producción de normas, a su aplicación discrecional y a la ejecución de la pena, tendiendo a producir-reproducir las desigualdades

<sup>7</sup> Banco Mundial, "La ONU y el Estado de derecho", *s/f*. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/world-bank/>. Acceso 30/01/2017.

<sup>8</sup> José María Rico, *Justicia penal y transición democrática en América Latina* (México: Siglo XXI, 1997), 64.

<sup>9</sup> Carlos A. Lista, "La justicia en riesgo: el Banco Mundial y las reformas judiciales en Latinoamericana", en *Anuario XI 2008* (Buenos Aires, C.IJS-UNC, 2009): 739-758. Ver, 755.

estructurales en el sistema de justicia;<sup>10</sup> “es ahí cuando la justicia mercantilizada, en tensión con la justicia como valor, se torna más riesgosa.”<sup>11</sup> Estas ideas se conjugan en la lógica de la modernización de los sistemas penales relacionados con la política criminal de los Estados y seguridad ciudadana que adopta el BID, que algunos autores identifican con un modelo de reforma judicial pro-mercado, buscando una correspondencia de objetivos entre el fortalecimiento de marcos institucionales eficientes que proporcionen seguridad jurídica y política a los actores del mercado para la estimulación de inversión privada.<sup>12</sup>

### 3.

## LA REFORMA AL SISTEMA PENAL EN MÉXICO

### A) EL ESCENARIO NACIONAL DE LA REFORMA

Las reformas procesales penales representan cambios jurídicos paradigmáticos, que apuntan al tránsito de un sistema inquisitivo a otro acusatorio, modificando las lógicas escritas, por lógicas y prácticas centradas en la oralidad como motor del sistema.<sup>13</sup> Las reformas tienen influencia de la cultura jurídica anglosajona, el sistema Common Law. Cabe señalar, su implementación en la región (en su variante estadounidense), sin considerar a fondo los problemas de los países creando falsas expectativas en su eficacia-eficiencia, pero que, no obstante, se evalúan por las agencias donantes con enfoques cuantitativos (costo-beneficio).<sup>14</sup>

En la lógica de este trabajo, señalamos que el Estado de derecho en países democráticos sustentado en la defensa de los derechos humanos y el respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales, conforme lineamientos internacionales, exige la modernización del sistema penal, y el Estado mexicano, hacia 2007, aún se encontraba rezagado en materia de administración de justicia.

---

<sup>10</sup> Alicia, Hernández de Gante, “Entre las reformas estructurales del Estado mexicano y la violencia” en Del Alizal Arriaga, Laura (coord.) *Relaciones entre poderes del Estado: Acuerdos y Divergencias* (México: Anthropos-UAM, 2015), 131-148.

<sup>11</sup> Alejandro G. Manzo, “La reforma judicial en América Latina. Globalización y desigualdad social: Acceso a la justicia”, *Red de Sociología Jurídica en América Latina y el Caribe*, 13 de abril de 2011. <https://sociologiajuridica.org/category/publicaciones/page/14/>. Acceso 20/04/2017. Guillermo, O’Donnell, “Democracia y Estado de derecho”, en *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, octubre, (2004), 32-46; sobre la cita ver: Lista, “La justicia en riesgo...”, 755.

<sup>12</sup> Andrés Guzmán Rincón, *La reforma judicial del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina: caracterización, conceptualización y tendencia Pro-mercado* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011), 178.

<sup>13</sup> Jorge Witker, y Carlos F. Natarén, *Tendencias actuales del diseño del proceso acusatorio en América Latina y México* (México: UNAM-IIIJ, 2010), 1. La primera fue en Córdoba, Argentina en 1940.

<sup>14</sup> Rico, *Justicia penal...*, 64.

La Oficina en Washington para Latinoamérica (WOLA, por sus siglas en inglés) declaró en el marco de la Iniciativa Mérida<sup>15</sup> el respaldo a la reforma judicial mexicana –constitucional y legal– para enfrentar a la violencia organizada, puesto que el sector judicial es fundamental, no únicamente, para combatir el crimen y terrorismo, también es el sustento de acciones económicas y de competitividad con condiciones favorables para los inversionistas en beneficio del país.<sup>16</sup>

La pregunta que nos hacemos ahora es: ¿cuáles eran las condiciones del sistema de justicia en México antes de la reforma penal? Es oportuno señalar el Convenio entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA-OEA) para elaborar un diagnóstico sobre la justicia penal en México.<sup>17</sup> Las posibles respuestas, de éste y otros estudios, caerían en un vacío, puesto que, expertos en el área, coincidieron con la falta de datos, de estadísticas, de estudios empíricos, concretos y confiables sobre la impartición de justicia, lo que impidió dimensionar respuestas y dar un diagnóstico certero.<sup>18</sup>

No obstante, estaban a la vista fenómenos que imperaban en el sistema de justicia mexicano. Para Moreno<sup>19</sup>, la mayor generación de conflictos eran derivados de cuestiones económicas y sociales que habían rebasado la capacidad de las estructuras de justicia evidenciando lentitud e ineficacia, escasez de recursos materiales y humanos e injusticias flagrantes, es decir, problemas orgánicos y funcionales: falta de autonomía e imparcialidad; deficiencias cuantitativas y cualitativas de jueces y magistrados; corrupción administrativa en la función judicial; fenómenos que, en lugar de ser garantes de los derechos humanos los vulneran proyectando falta de legitimidad y confianza persistente.

---

<sup>15</sup> En marzo de 2007, los presidentes de México (Felipe Calderón) y Estados Unidos (George Bush) acordaron un plan bilateral de cooperación para el combate al narcotráfico. Tras complicadas negociaciones por la corrupción de las fuerzas de seguridad en México y la violación de los derechos humanos, en diciembre de 2008 se firmó la Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa Mérida estructurada en cuatro pilares, el dos (Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho), consideraba entre otros puntos, la reforma judicial y la revisión de sus códigos penales. Los apoyos otorgados son inciertos, aunque se afirma que, para junio de 2017, el gobierno de EU había asignado 247 millones de USD, incluyendo apoyo para capacitación de policías e investigadores, tecnología en juicios, infraestructura, acreditación, equipamiento en ciencias forenses y juicios orales, capacitación de estudiantes de derecho, jueces, ministerios y defensores públicos. Iniciativa Mérida, Embajada y Consulados de Estados Unidos en México. <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>. Acceso 03/07/2017.

<sup>16</sup> “Insiste EU en reformar el sistema de justicia mexicano”, *La Jornada*, 31 de octubre de 2007.

<sup>17</sup> El estudio se realizó entre el 25 de febrero-16 de junio de 2008; comprende: metodología empleada en su elaboración; debate sobre el diseño de la reforma; e implementación de la reforma. Cabe resaltar que la aprobación de la reforma constitucional en materia penal se dio el 18/06/2008. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El sistema penal acusatorio en México: estudio sobre su implementación en el Poder Judicial de la Federación* (México, SCJN, 2008).

<sup>18</sup> Moisés Moreno Hernández, “México”, en Julio, B. J. Maier, Kai Ambos y Jan Woischnik (coords.), *Las reformas procesales penales en América Latina* (Argentina: KAS, MPI, 2000), 543-604; José Nieves, Luna Castro, “Introducción y características generales del nuevo sistema de justicia penal”, en *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional* (México: Poder Judicial de la Federación, 2011), 25-52. Ver 32.

<sup>19</sup> Moreno, “México”..., 588-590.

Más adelante, y conforme las exigencias de la modernización, las asignaturas pendientes que se detectaban en México y presionaban para una reforma judicial eran: deficiencias en el acceso a la justicia; falta rendición de cuentas y transparencia; ausencia de una reforma procesal, incluyendo medios alternativos; vacíos en las relaciones de tribunales federales y locales a través del amparo judicial; carencias en la enseñanza del derecho, incluyendo la formación judicial.<sup>20</sup>

A estas apreciaciones vertidas por juristas, debemos agregar los escenarios de inseguridad, violencia y muerte en el territorio mexicano que trajo consigo la “guerra”<sup>21</sup> contra la delincuencia organizada que emprendió el entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012) dos años antes de la reforma penal utilizando, polémicamente, a las Fuerzas Armadas de México. Los objetivos hacia la procuración e impartición de justicia en beneficio de la población en general, fracasaron. Aún, al día de hoy, el país sufre las consecuencias de una “guerra” improvisada, costosa, sin rumbo, ni planeación, improductiva e inútil, cuyos resultados catastróficos, han dejado a un Estado más debilitado, a una delincuencia más fortalecida y a miles de personas masacradas.<sup>22</sup>

El fracaso en las estrategias de “guerra” emprendidas en el sexenio pasado denotan un problema que Buscaglia,<sup>23</sup> explica así: la delincuencia organizada no es un fenómeno militar que pueda prevenirse o erradicarse mediante la represión, es un fenómeno social y económico que crece por los vacíos de poder y fallas de regulación del Estado acrecentando los grupos criminales, tal y como ocurrió en el sexenio de Calderón, con inusitados niveles de violencia. Sin embargo, las alertas fueron ignoradas y la respuesta del Estado mexicano ante las fallas y crisis en el sistema de justicia fue la urgencia de una reforma al sistema penal, obviando la esencia del principal fenómeno delictivo.

---

<sup>20</sup> Héctor Fix-Fierro, «La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?», en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, Vol. 1, No. 2, (2003), 252-324. Ver 314.

<sup>21</sup> La “guerra” (término usado por Calderón durante los primeros años de su gobierno) emprendida, no sólo contra los cárteles de la droga, incluso, en perjuicio del pueblo mexicano, fue negada y borrada de los discursos oficiales de la presidencia de la república, aludiendo equívocas de la opinión pública, puesto que sus discursos referían a la “guerra” entre los cárteles. Posteriormente, uso la palabra “lucha”. Erasmo Fernández Mendoza, Jr., “Calderón usó la palabra ‘guerra’ desde 2006”, 9 de diciembre de 2001, Comunidad Virtual de Periodistas. <http://www.periodistasenlinea.org/09-12-2011/27917>. Acceso 07/01/2017.

<sup>22</sup> Curcó, *La guerra perdida...*

<sup>23</sup> Edgardo Buscaglia, *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada* (México: Debate, 2013), 22.

## B) NATURALEZA JURÍDICA DE LA REFORMA PENAL

El Congreso de la Unión aprobó en 2008 la reforma constitucional en materia penal con el sustento jurídico para establecer en México el nuevo sistema de justicia penal.<sup>24</sup> A partir de esa fecha se estableció un periodo de ocho años para su implementación y operación en todo el territorio nacional. Esta reforma implicó cambios a diez artículos constitucionales, sentando las bases para el tránsito de un modelo penal inquisitivo a uno acusatorio adversarial de justicia. Entre los aspectos más relevantes de la reforma, resumidos en la tabla 1, consideramos los siguientes:

**Tabla 1.** Reformas constitucionales en materia penal

| ARTÍCULO | PUNTOS RELEVANTES  |
|----------|--|
| 16       | Orden de aprehensión sólo por autoridad judicial.<br>Juez de control: Garantiza derechos de indiciados y víctimas.   |
| 17       | Mecanismos alternativos de solución de controversias.<br>Defensorías públicas.   |
| 18       | Se limita la prisión preventiva.   |
| 19       | Ninguna detención ante la autoridad judicial mayor a 72 horas.<br>Plazos para dictar autos de vinculación a proceso.   |
| 20       | Proceso penal acusatorio y oral con principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.<br>Juicios con presencia del Juez.<br>Sin sentencia emitida por el juez de la causa, existe presunción de inocencia.<br>El Ministerio Público garantiza la protección de todos los sujetos del proceso. |
| 21       | El Ministerio Público y la policía investigan de los delitos.<br>Ambos coadyuvan en los objetivos de seguridad pública.  |
| 22       | Se ratifica la prohibición de la pena de muerte y la tortura.<br>La pena será proporcional al delito y al bien jurídico afectado.  |
| 73       | Faculta al Congreso para legislar en materia de seguridad pública y delincuencia organizada.   |
| 115      | La policía preventiva se rige con la Ley de Seguridad Pública de cada estado.  |
| 123      | Precisa derechos, obligaciones y sanciones, sustentados en sus propias leyes, que tienen todos los servidores públicos.  |

Fuente: Elaboración propia con base a la CPEUM (DOF, 18 de junio de 2008).

<sup>24</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM (DOF, 18 de junio de 2008). Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 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.

Estas disposiciones en los artículos constitucionales se aplican con otro régimen en caso de ilícitos cometidos por la delincuencia organizada, por ejemplo, reserva de datos, de testigos, de víctimas, de menores y de publicidad por razones que seguridad nacional y seguridad pública (artículo 20), o la confiscación de bienes que será jurisdiccional y autónoma en la materia penal (artículo 22), entre otros señalamientos.

### **C) NUEVAS FIGURAS JURÍDICAS ANTE UN SOLO CÓDIGO**

Lo que hemos señalado únicamente tiene sentido en el marco de un código penal que sea homogéneo para todo el territorio nacional. En México, coexistían 34 códigos procesales (federal, uno por cada entidad federativa, Distrito Federal y el militar) creando grandes dificultades en la administración de justicia. Algunas figuras delictivas diferían en su definición y en su pena. Ahora, por primera vez en la historia del país, los procesos penales federales y estatales tienen criterios homologados de jueces, concentrando las reglas procedimentales en materia penal para dar seguridad y certeza jurídica a la ciudadanía. En el contexto de las reformas constitucionales referidas, se crea la legislación que recoge el sistema procesal penal acusatorio: Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).<sup>25</sup>

Enseguida mencionamos algunos puntos relevantes del CNPP, mismos que están en plena concordancia con la reforma constitucional del 2008:

- Vela por la presunción de inocencia.
- Protege los derechos de las víctimas.
- Garantiza el respeto a los derechos humanos.
- Indica que las audiencias deben ser públicas y orales.
- Homologa las normas del procedimiento.
- Garantiza el principio de intermediación.
- Establece el juez de control y juez o tribunal de juicio oral.
- Incorpora mecanismos alternativos y formas de terminación anticipada.

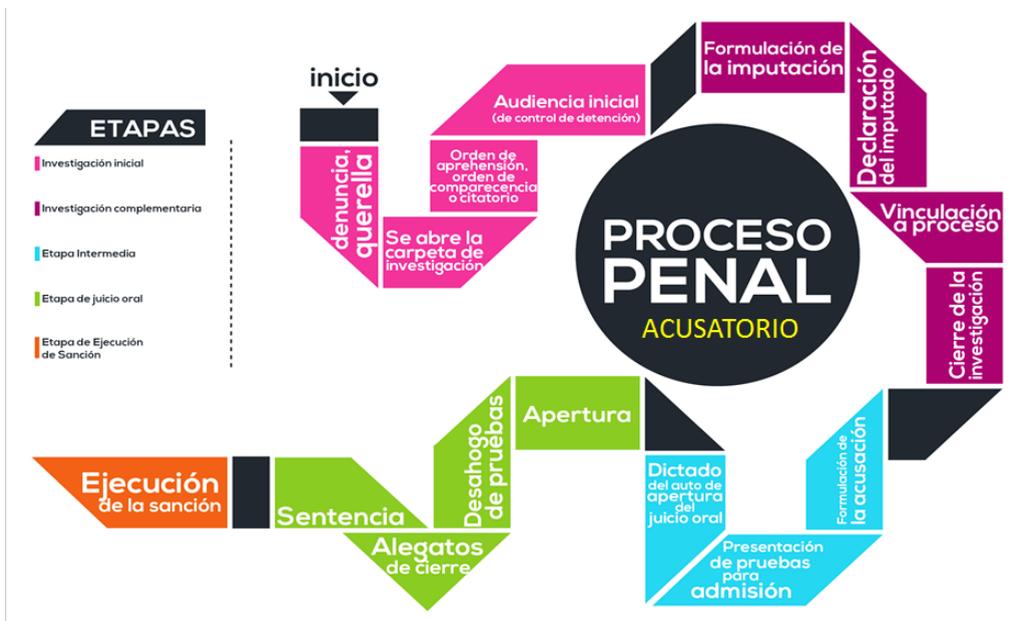
Con el CNPP se hizo necesario la creación de nuevas figuras. Únicamente tomamos el ejemplo de las etapas del procedimiento penal y la acción de los jueces. Anteriormente no se determinaba la especialización de los jueces: el mismo juez de la causa era la misma autoridad jurisdiccional que dictaba auto para ligar a un imputado a proceso, y que, a su vez, dictaba sentencia sobre su libertad o condena. Con el CNPP y el régimen de especialización, se introduce el juez de control, figura de gran relevancia quien resolverá las solicitudes de medidas cautelares y providencias precautorias que requieran control judicial garantizando

---

<sup>25</sup> *Código Nacional de Procedimientos Penales*, (DOF, 5 de marzo de 2014). Abrogó el Código Federal de Procedimientos Penales (DOF, 30 de agosto de 1934).

los derechos de todos los implicados en el proceso, asimismo, podrán realizar la supervisión de los acuerdos a los que lleguen las partes, a fin de no ir a juicio. Otra de las nuevas figuras que se crearon fue el juez de ejecución de la sentencia, quien es ahora el encargado de vigilar el cumplimiento, modificación y duración de las penas impuestas a los sentenciados.<sup>26</sup> En el diagrama 1 mostramos como se plasma en el proceso penal acusatorio, las disposiciones constitucionales en la materia, así como las etapas que exige el mismo proceso.

Diagrama 1. Etapas del Proceso Penal Acusatorio



Fuente: Procuraduría General de la República, *Reforma al sistema penal* (México, PGR, 2014), 4.

<sup>26</sup> INACIPE, *ABC del nuevo sistema de justicia penal en México*, 5ª ed. (México, INACIPE, 2011), 36-39.

## 4.

# REFORMA PENAL, INSEGURIDAD Y VIOLENCIA

## A) LEGISLACIÓN DE LA SEGURIDAD<sup>27</sup>

En el contexto internacional amenazado por la violencia ligada a la delincuencia organizada, el Estado mexicano implementó el Programa para la Seguridad Nacional (PNS, 2014-2018),<sup>28</sup> articulando políticas públicas de seguridad interior y de seguridad pública, esta última inmersa en nuestro tema de estudio. El Sistema de Seguridad Nacional (SSN) es en el documento rector en la materia que opera en la Ley de Seguridad Nacional (LSN). Cinco ejes lo sustentan: consolidación del SSN; desarrollo de una cultura de seguridad; seguridad interior; retos globales de seguridad; destacando el que refiere a su implementación debido a la posición geopolítica de México.

La legislación del Estado mexicano hace una diferencia entre seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública. Para los fines de nuestro estudio, las citamos conforme se definen en el PSN (2014-2018).<sup>29</sup> El SSN está integrado por,

Instituciones, procesos e instrumentos que la LSN establece con la misión de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, mediante la generación de políticas públicas, la toma de decisiones políticas fundamentales y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades pendientes a dañar o poner en peligro los elementos esenciales que le dan existencia o que pueden obstaculizar el desarrollo nacional.

La Seguridad Interior es la

Condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Se trata de una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo así el mejoramiento de vida de su población.

<sup>27</sup> Este punto se desarrolla de forma esquemática con base a la legislación vigente. Existen fuertes debates sobre la congruencia entre los sistemas de seguridad que definimos y la reforma procesal penal que exigen trabajos profundos sobre el complejo tema de seguridad: ciudadana, pública, interior y nacional, que, al parecer, se absorben por esta última bajo el modelo estadounidense. José Luis Piñeyro, "Geopolítica y seguridad en América Latina: visión histórica y teórico-política", en *Sociológica*, Año 9, No. 25, mayo-agosto (1994), 26-41. Cfr. Sam C. Sarkesian, John A. William, & Stephen J. Cimballa, U. S. *National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, 5<sup>th</sup> edition (USA: Lynne Rienner Pub, 2012).

<sup>28</sup> PSN, 2014-2018. "Una política multidimensional para México en el siglo XXI, Consejo de Seguridad Nacional" (DOF, 30 de abril de 2014).

<sup>29</sup> PSN, 2014-2018 (DOF, 30 de abril de 2014), 25-26.

Por su parte, la seguridad pública que se encuentra cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, y se define como la,

Función que tiene el propósito de velar por la observancia el Estado de derecho, el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. Al buscar la salvaguarda de la integridad y de los derechos de las personas, la política de seguridad pública considera la reinserción social del individuo, al igual que la prevención especial y general de los delitos, así como su investigación y persecución.

Con estas precisiones, nos queda claro que mientras la seguridad nacional, persigue mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la seguridad pública, sin estar ajena a la anterior, se enfoca a una agenda de desarrollo humano y bienestar de la población. Estas diferencias conceptuales son operativas, es decir, de ejecución, en tanto que los tres sistemas –nacional, interior y público- que legislan los ejes de la seguridad en México están integrados normativamente.<sup>30</sup> Los problemas que han acaecido por injerencias orgánicas y funcionales son motivo de otro trabajo.

## **B) SEGURIDAD PÚBLICA**

La reforma constitucional en materia penal abordó un punto de suma relevancia por la situación actual que vive México, el tema de seguridad pública. Literalmente, se reconocía que,

El cambio obedece al gran atraso e ineficacia del sistema actual para dar vigencia plena a las garantías individuales y derechos humanos que consagra la Constitución y brindar la seguridad debida a personas y propiedades. La delincuencia organizada tiene un gran poder económico y capacidad para operar internacionalmente, evadir la justicia.... En México existe una desconfianza extendida en el aparato de justicia, ya que las instituciones públicas han sido permeadas por la delincuencia, los procesos y juicios penales son burocráticos y lentos, escritos en expedientes interminables, y las cárceles son inseguras, no garantizan la reinserción social y son las “universidades del crimen”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Centro de Seguridad e Investigación Nacional, *Diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública* (México, SEGOB-CISEN 2014).

<sup>31</sup> Gobierno Federal, *Reforma constitucional de seguridad y justicia. Guía de consulta. ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma* (México, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, 2008), 1.

Ideas semejantes estuvieron presentes en la Exposición de Motivos para la aprobación del CNPP: “Son muestras de la crisis del actual sistema que justicia penal el incremento de la inseguridad pública provocada por el delito”, asimismo, lo que se persigue es “brindar a la sociedad un sistema penal que garantice de manera más efectiva la protección de sus bienes jurídicos frente al delito, que se combata eficazmente la delincuencia y la inseguridad pública provocada por ésta,” todo ello en un “marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.”<sup>32</sup>

En este contexto se aprueba la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)<sup>33</sup> cuyo objeto es regular la integración, organización y funcionamiento de la seguridad en todo el territorio nacional, así como establecer las competencias y coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios (artículo 1). Cabe resaltar que Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), cuyo presidente es el ejecutivo federal, tiene entre sus muchas atribuciones, el “Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables tendientes a cumplir los objetivos y fines ten la seguridad pública” (artículo 14), marcando las directrices y la esencia de la seguridad pública en México.

En las acciones realizadas tanto para la seguridad pública, como para la seguridad interior, se han utilizado las Fuerzas Armadas. El controvertido tema se puntualiza en el PSN (2014-2018). Ahí se advierte “que hacen necesaria e indispensable su participación en las operaciones para reducir la violencia y garantizar la paz social... cimiento sobre el que debe apoyarse el Estado mexicano frente a grupos delictivos organizados que cuentan con un gran poder económico, armamento y una presencia territorial en regiones específicas del país.” Más adelante, se justifica su despliegue por el territorio nacional aseverando que las “actividades vinculadas con la seguridad pública y la seguridad interior debe darse en un marco que permita su coordinación con otras instituciones federales para el intercambio de información e inteligencia.”<sup>34</sup>

La pregunta que surge es ¿qué tan efectivas han sido esas acciones en beneficio de la seguridad pública y protección de la población? Conviene señalar, que ha solicitud expresa de información de transparencia hacia la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se ventiló a la opinión pública, que, a la fecha de noviembre de 2016, había recibido 12,408 quejas en contra de las Fuerzas Armadas por violación a las garantías individuales

---

<sup>32</sup> Código Nacional de Procedimientos Penales, 3 de diciembre, Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Estudios Legislativos, Segunda (Senado de la República, LXII Legislatura, 2013) 13, 15, 117.

<sup>33</sup> Ley General del Sistema de Seguridad Pública (DOF, 2 de enero de 2009) Última reforma, 26/06/2017.

<sup>34</sup> PSN, 2014-2018 (DOF, 30 de abril de 2014), 13.

(trato cruel e inhumano, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza, allanamiento, etcétera) en un periodo de los últimos 9 años y dos meses, es decir, en los dos últimos sexenios presidenciales, tanto de Felipe Calderón como de Enrique Peña.<sup>35</sup> Al respecto, muchas voces se han escuchado, incluso, al exterior de México, demandando al gobierno federal el regreso de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles.

No obstante, lo expuesto, las tareas realizadas en apoyo a la seguridad pública por parte de las Fuerzas Armadas han sido reconocida en dos tesis jurisprudenciales emitidas por la SCJN. En una de ellas se expresa, interpretando el artículo 129 constitucional, que su participación en apoyo a las autoridades civiles no violenta la Constitución;<sup>36</sup> en la otra se indica, su participación a solicitud expresa de autoridades civiles en situaciones en las que no se suspendan las garantías individuales y en apego a la Constitución y a las leyes.<sup>37</sup>

Estas apreciaciones, al interior de México, no son ignoradas en espacios internacionales atentos a la percepción liberal democrática del derecho penal y el conjunto del sistema de justicia, en la medida que deben asegurar los derechos fundamentales del ciudadano contra la arbitrariedad y los abusos en el recurso de la fuerza por parte del Estado, es decir, la potestad punitiva estatal,<sup>38</sup> a todas luces violentada por el Estado mexicano. Así, por ejemplo, el Informe de Human Rights Watch (HRW)<sup>39</sup> de 2011 para México, entre otras recomendaciones, realizaba una al Congreso de la Unión para “Sancionar una ley nacional que regule el uso de la fuerza por todas las fuerzas de seguridad, incluidas las Fuerzas Armadas y la Policía federal, estatal y local sobre estándares reconocidos internacionalmente.”

Para el Informe HRW 2016 las cuestiones sobre seguridad pública no han mejorado, al contrario, durante el gobierno de Peña, se han elevado inusitadamente la inseguridad y la violencia al punto que se ha considerado el 2016, el año más violento de su sexenio<sup>40</sup>, en parte, por el clima de terror que aún persiste en las calles a lo largo y ancho del país, por la

<sup>35</sup> “Fuerzas armadas, entre las que más violan los derechos humanos: CNDH”, *La Jornada*, 3 de noviembre de 2016.

<sup>36</sup> Tesis Jurisprudencial P/J. 38/2000, 9ª Época, Pleno (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000), 549.

<sup>37</sup> Tesis Jurisprudencial P/J. 36/2000, 9ª Época, Pleno (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000), 552.

<sup>38</sup> Luigi Ferrajoli, *Escritos sobre derecho penal. Nacimiento, evolución y estado actual del garantismo penal*, Tomo 1 (Buenos Aires, Hammurabi, S.L., 2013), 151-166.

<sup>39</sup> Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México* (9 de noviembre de 2011). <http://www.hrw.org/es/report/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos/ejecuciones-desapariciones-y-tortura-en-la-guerra-contra>. Acceso 07/11/2016.

<sup>40</sup> La relación fue de una proporción de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, con la advertencia de que esta cifra “oficial” puede incrementarse porque se obtuvo de las estadísticas vitales de los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas, cifras que no incluye a los miles de desaparecidos o a los cientos de muertos aparecidos en las fosas clandestinas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23,953 homicidios”, *Estadística de mortalidad, INEGI*, 26 de julio de 2017. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.aspx>. Acceso 27/07/2017.

“guerra” iniciada por Felipe Calderón y continuada por él; y por otra, porque se incrementan las graves violaciones a los derechos humanos y homicidios por parte de la Fuerzas Armadas, como ha documentado HRW a lo largo de varios años, inclusive, por la negación y desacato de las 14 recomendaciones emitidas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2016 por el Estado mexicano.<sup>41</sup>

### **C) SISTEMA PENAL ACUSATORIO Y SEGURIDAD PÚBLICA: QUÉ DICEN LOS HECHOS**

A estas alturas, dos preguntas nos guían: ¿qué ha sucedido con la aplicación del CNPP? y particularmente, ¿con su impacto social en la seguridad pública? Estos cuestionamientos se sustentan en el precepto de que la seguridad pública es un derecho humano que debe ser tutelado y garantizado por el Estado<sup>42</sup> cuyo objetivo es “permitir que las personas puedan desarrollar sus actividades sin temor a ser víctimas del crimen y la violencia y sin sufrir abusos por parte de las autoridades, [se persigue] reducir el riesgo que enfrenta la población al desarrollar sus actividades cotidianas.”<sup>43</sup>

Con antelación, hemos presentado esquemáticamente las bondades de la reforma tomadas del discurso oficial, ahora es necesario mirar hacia las fallas o vacíos en su aplicación para coadyuvar, de alguna manera, en su mejora. A pesar de los apoyos económicos exteriores y federales destinados *ex profeso*, existe un rezago importante en varias entidades del país en la infraestructura de los espacios apropiados para los juicios orales, en equipamiento y recursos tecnológicos. Tampoco han sido suficientes los compromisos de las políticas públicas para capacitar a los actores jurídicos del proceso penal, policías, abogados, jueces y MP. Pese a ello, cabe resaltar la labor de las universidades actualizando los planes de estudio conforme el nuevo sistema judicial para formar profesionales en el área.

Se debe tener presente que estas reformas, implican un cambio cultural que va más allá del sistema jurídico. Exige cambiar las prácticas cotidianas del sistema. Más de un estudio sobre el tema ha mostrado preocupación por la complejidad organizacional y el peso decisivo de los liderazgos locales en la reforma procesal penal, así como la vulnerabilidad de los logros y la precariedad de los equilibrios; se señala que una reforma debe ser evaluada

<sup>41</sup> Human Rights Watch, Informe Mundial 2016. México. Eventos de 2016 (New York, HRW, 2016).

<sup>42</sup> Emilio, Álvarez Icaza Longoria, “La reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública”, en Sergio García Ramírez y Olgas Islas de González Mariscal (coords.), *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de justicia penal* (México, UNAM, INACIPE, 2010), 299-307.

<sup>43</sup> Enrique Galindo Ceballos, “La reforma penal de 2008 y la seguridad pública: retos y perspectivas”, en Arely Gómez González (coord.), *Reforma Penal 2008-2016. El sistema penal acusatorio en México* (México, INACIPE, 2016), 355-366. Ver 356.

por lo que logra prevalecer de ella frente al peso de la inercia,<sup>44</sup> de aquellos que se resisten al cambio. Esto cobra relevancia en los cuerpos policiales. La policía es el primer vínculo entre los ciudadanos y el sistema de justicia, cumple la importante función de ser el Primer respondiente en el proceso, empero, la ciudadanía la percibe como una institución pública con los menores índices de confianza, y desde la seguridad pública, es el eslabón más débil del sistema penal.<sup>45</sup>

A los problemas de cultura jurídica y de operación, se suman las cuestiones propias del proceso penal, como la terminación anticipada del conflicto en delitos graves (fallando en la protección de los derechos de las víctimas en casos de vulnerabilidad, como es la violencia intrafamiliar), o cuestiones más serias que afirman que la aplicación del “CNPP se presta a la fabricación de culpables, a la tortura de los imputados y a la simulación de justicia, puesto que se vuelven a autorizar prácticas del viejo sistema penal que propició la impunidad.”<sup>46</sup>

Por encima de los vacíos en su contenido y deficiencias en su aplicación, hacemos especial énfasis en la prisión preventiva, tema debatido por sus implicaciones que cruzan con otros graves problemas como la sobrepoblación en las cárceles mexicanas, deterioro de los servicios, ingobernabilidad, vulnerabilidad de los derechos humanos, así como el costo social y monetario<sup>47</sup> por los brotes de violencia y la comisión de toda clase de delitos desde sus espacios en escenarios comunes de corrupción entre autoridades carcelarias y personas privadas de la libertad. Estudios en México y en otros países ha demostrado que el encarcelamiento no es garantía de rehabilitación social, inclusive, es preferible la libertad condicional a la prisión preventiva.<sup>48</sup> En este sentido, voces externas a México, como la del **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab recién externó el rechazo a incrementar en el país** el catálogo de delitos que requieren prisión preventiva.<sup>49</sup>

Recordemos que el sistema penal acusatorio, mediante el principio de presunción de inocencia busca evitar el abuso de la prisión preventiva o dejarla como excepción permitiendo que el imputado siga su proceso en libertad.<sup>50</sup> Para tal efecto se crearon las Unidades Estatales

---

<sup>44</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, “Directrices y referentes muy pertinentes frente a los desafíos de la reforma penal”, en *Desafíos de la implementación de la reforma penal en México* (México: INACIPE, CIDAC, 2010), 9-14.

<sup>45</sup> México Evalúa. *Hallazgos 2016...*, 81.

<sup>46</sup> Layda Negrete, “Reforma penal niega el derecho a la defensa: abogados”, (México, Red Nacional de Juicios Orales-México Evalúa, 10 de mayo de 2016).

<sup>47</sup> México Evalúa, *La cárcel en México: ¿Para qué?*, (México, CIDAC, 2013), 31-48.

<sup>48</sup> Javier Carrasco Solís, “Servicios de evaluación de riesgos y supervisión: mecanismos para el manejo de las medidas cautelares”, *Proyecto Presunción de Inocencia en México, Open Society Justice Initiative*, (noviembre 2009), 12-18. <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/819.pdf>. Acceso 15/07/2017.

<sup>49</sup> Jan Jarab, “La justicia que México necesita: mitos y realidades del nuevo sistema acusatorio”, Senado de la República (Congreso Nacional, 1 de agosto de 2017).

<sup>50</sup> “El juez ordenara la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así

de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso (UMECAS)<sup>51</sup> que operan en la mayoría de los casos con las deficiencias señaladas *supra*, a pesar de la importancia que tienen en el proceso penal con información que precisará ante el juez si se determina prisión preventiva u otra medida cautelar. Desafortunadamente, datos indican que el 33% de las UMECAS no atiende la solicitud de evaluación del riesgo del imputado.<sup>52</sup>

Un amplio estudio realizado en 2016 en 338 Centros Penitenciarios de las 32 entidades federativas arrojó que el 29.6% de las personas privadas de la libertad se encontraban en proceso de recibir sentencia. De ellas, el 43.4% lleva dos años o más recluida esperando sentencia (EPOL).<sup>53</sup> Estos hechos muestran que aún existen las viejas prácticas del anterior sistema penal por el número de casos sin resolver y porque las propias autoridades violan los plazos legales de detención. También se reveló que el 39.3% las personas privadas de su libertad fueron víctimas de actos de corrupción en alguna de las etapas del proceso penal (arresto, MP, proceso o centro penitenciario). Estas cifras, que han sido una constante en los centros penitenciarios a lo largo de décadas, indican la ineficacia de esta medida cautelar.

La importancia del tema nos lleva de forma directa a realizar un balance del nuevo sistema penal en la percepción tanto de la opinión pública, como de expertos en la materia. Para 2017 en México, se han encendido las alarmas sobre el aumento inusitado de la violencia y la delincuencia en vastas zonas del país. Algunas explicaciones se dirigen a que el incremento de delitos es consecuencia del sistema penal acusatorio que conforme a la norma ha liberado, al menos en la Ciudad de México, a 12 mil personas que estaban en prisión preventiva, según afirmó el jefe de gobierno.<sup>54</sup> Testimonios más contundentes como los del diputado Vera, afirman que el nuevo sistema penal no solamente genera más impunidad, sino más delincuencia propiciada por los arreglos reparatorios del daño, aun en delitos graves, como portación de armas.<sup>55</sup>

---

como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud” Artículo 19 constitucional, Segundo párrafo, CPEUM.

<sup>51</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Modelo homologado de UMECAS, Comisión Nacional de Seguridad, SEGOB. [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo\\_homologado\\_de\\_UMECAS.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo_homologado_de_UMECAS.pdf). Acceso 17/07/2017.

<sup>52</sup> David Lee, “Reforzar medidas cautelares”, *Manual de Seguridad para la Prevención de Delitos*, 30 julio de 2017. [http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad\\_newsletter/](http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad_newsletter/). Acceso 30/07/2017.

<sup>53</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), INEGI, 26 de julio de 2017. [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enpol/enpol2017\\_07.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enpol/enpol2017_07.pdf). Acceso 26/07/2017.

<sup>54</sup> “Aumento de delitos, por nuevo sistema penal acusatorio: Mancera”, Milenio, 22 de marzo de 2017.

<sup>55</sup> Vera Fábregat, Oscar, “Nuevo sistema penal acusatorio genera más violencia,” *El Heraldo*, 10 de junio de 2017.

Este último fenómeno se agudizó sustantivamente, como un efecto no calculado del sistema penal, antes, cuatro de cada diez asesinatos se cometían con un arma, ahora son siete de cada diez. Sales, Comisionado Nacional de Seguridad, urgió ajustes al sistema para cerrar la “puerta giratoria” a personas que ameriten prisión preventiva por la portación de armas exclusivas de las Fuerzas Armadas.<sup>56</sup> Estas apreciaciones son una muestra de una corriente que ha surgido como contrarreforma al sistema penal, específicamente, con demandas de nuevas reformas constitucionales y legales en temas del juicio de amparo, del arraigo domiciliario, de la portación ilegal de armas que hemos referido, así como de la prisión preventiva.

Las valoraciones anteriores, toman rostro con datos que muestran el alza de indicadores de violencia. Sí se consideró que 2016 fue el año con mayor violencia en el sexenio de Peña, para 2017 con el mantenimiento de cifras de los primeros meses sobre averiguaciones, tasa de víctimas y tasa estimada de homicidios (23.3 por cada 100 mil habitantes), este sería el año con mayor violencia en la historia reciente.<sup>57</sup> Esta apreciación está al margen de la implementación del sistema penal acusatorio. En ese estudio se afirma que el despunte de la violencia en México empezó años atrás, en 2011, agudizándose en 2015 y sin vinculación a la reforma penal, de hecho, las fluctuaciones en la violencia se constataron únicamente, en 202 municipios del país. Para Merino y Torreblanca es erróneo el diagnóstico que afirma: “el nuevo sistema penal quitó la prisión preventiva y entonces aumentaron los homicidios, ¿Y antes qué lo explicaba?”<sup>58</sup>

Si de acuerdo con estos autores no existen datos que conecten el nuevo sistema penal con el aumento de la violencia, ¿qué la está causando? En la realidad mexicana se han detectado ciertos factores de riesgo que originan la violencia y la delincuencia.<sup>59</sup> El principal es de carácter estructural vinculado con la marginación y la pobreza debilitando al tejido social y haciendo a la población vulnerable. Otros factores son, el acceso limitado a la educación y la deserción escolar por falta de recursos económicos. La desocupación, el desempleo y la falta de oportunidades laborales también son importantes detonantes mostrando disparidades sociales e inequidad económica. Mayores peligros se presentan en México en sectores específicos como comunidades indígenas, menores de edad y mujeres.

Estudios realizados en el territorio nacional también evidencian como factores desencadenantes de violencia y delincuencia, la “baja confianza en las autoridades encargadas

<sup>56</sup> “Aumentaron homicidios con armas de fuego: Sales Heredia”, *Milenio*, 5 de julio de 2017.

<sup>57</sup> José Merino y Carolina Torreblanca, “Sistema acusatorio y violencia: lo que dicen los datos”, 12 de julio de 2017. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-salir-de-dudas/2017/07/12/sistema-acusatorio-y-violencia-lo-que-dicen-los-datos/> Acceso 28/07/2017.

<sup>58</sup> Merino “Sistema acusatorio...”

<sup>59</sup> Programa Nacional de Procuración de Justicia, 2013 – 2018 (DOF, 16 de diciembre de 2013).

de la operación de los sistemas que procuración de justicia... reflejada negativamente en los índices de impunidad y corrupción, así como en el ineficiente desempeño de las instituciones de justicia... la percepción de los ciudadanos sobre la procuración de justicia en México es, en términos generales, negativa.”<sup>60</sup>

En este sentido, ¿cómo explicar los problemas de violencia e inseguridad si no existen respuestas ni confianza en los administradores de la justicia? Enfocamos el análisis a dos posturas polémicas: la primera expresada por el notario emérito y ex procurador del estado de México, Aguilar Basurto, quien externó que la reforma no obedeció a una política del Estado mexicano preocupado por mejorar la administración de justicia, sino para cumplir con exigencias de organismos internacionales (BM, BID, OEA) para implantar en México el sistema de justicia anglosajón, así, la reforma nunca tuvo el objetivo central de incidir de manera directa y significativa en el problema y la crisis de inseguridad que padecemos.<sup>61</sup>

La segunda, expresada por el actual presidente de la SCJN, Aguilar Morales, quien recién expresó: “No es tarea ni responsabilidad del poder judicial de la Federación mejorar las condiciones de seguridad del país. Nosotros cumplimos juzgando frente a la sociedad, conforme los derechos reconocidos por la Constitución.”<sup>62</sup>

Es claro que para algunas autoridades no es primordial atacar las raíces de los actos de violencia, a pesar de la identificación de la problemática social prevenible. Mucho menos otorgar a la delincuencia organizada su dimensión económico-social, ni percibir el daño al tejido social, todo ello, se complejiza y significa un problema para la realización eficaz y eficiente de estrategias que aminoren la violencia. La prevención de la violencia y la delincuencia, por estar mal entendidas, se basan en mayor presencia de policías, de videocámaras en espacios públicos o de alarmas, todo lo cual no conforma sino medidas destinadas a fortalecer la percepción de un castigo esperado.<sup>63</sup>

En este orden de ideas, coincidimos con Buscaglia, quien afirma que se pierde el escenario completo del país, cuando exclusivamente se expiden nuevos marcos regulatorios de seguridad pública y seguridad nacional, cuando el problema en México estriba en los vacíos de poder y de fallas de regulación que alimentan la presencia económica de grupos criminales con altos niveles de violencia.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> PSN, 2014-2018 (DOF, 30 de abril de 2014), 12.

<sup>61</sup> “Arturo Aguilar Basurto: ¿Qué pasó con la reforma penal?”, *El Heraldo*, 13 de julio de 2017.

<sup>62</sup> Luis María Aguilar Morales, “La justicia...”

<sup>63</sup> Buscaglia, *Vacios de poder...*, 17.

<sup>64</sup> Buscaglia, *Vacios de poder...*, 22.

## 5.

### REFLEXIONES FINALES

La comunidad internacional de Estados, en la cual México se integra, comparte los múltiples beneficios de la globalización en espacios que impulsan crecimiento y desarrollo en áreas estratégicas de la economía mundial, pero que, desafortunadamente, también mueven a la delincuencia organizada. Este fenómeno global pone a prueba la cooperación entre naciones donde el derecho penal transnacional es fundamental. En 2007, México tenía un atraso de décadas sobre su sistema penal y administración de justicia. Como en otros países de América Latina, llegó la ayuda internacional económica y de asesoramiento jurídico por expertos.

Mucha expectativa generó en el país la reforma constitucional en materia penal por el tránsito del modelo inquisitivo al modelo acusatorio adversarial. Sería incorrecto considerar que, en un espacio reducido como éste, se pueda realizar un balance profundo de esos cambios, particularmente, por los grandes factores que lo conforman: soportes organizacionales, construcción de los espacios y de infraestructura y capacitación de todo el personal que conduce el proceso penal.

Los avances de la reforma al día de hoy contrastan por varias razones. Tal parece que al Estado mexicano pasó por alto el cambio en la composición social del fenómeno delictivo. Los cambios al sistema penal buscan ante todo que el sistema funcione eficazmente sin considerar los contextos socio-económicos de cada entidad federativa, por ejemplo, el asunto de la presunción de inocencia y la prisión preventiva, que ha dejado, para algunos expertos, fuera de la ley a personas que delinquen. Ciertos fenómenos delictivos que han sembrado violencia y muerte en zonas con dominio de la delincuencia organizada, no fueron considerados en la reforma, como la portación de armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas y del robo de combustible.

Las deficiencias en la aplicación del nuevo sistema penal se acrecientan por la resistencia del personal involucrado como jueces, abogados defensores y policías, que no sólo no confían en el sistema, lo perciben impositivo, o lo desconocen; sumado a que aún prevalecen vicios del sistema penal anterior. Los defensores del sistema penal acusatorio argumentan que no se trata del sistema en sí, sino de las fallas en su aplicación por la falta de capacitación y profesionalización de los operadores.

Los aciertos, vacíos y fallas en el actual sistema penal garantista, que han enfrentado posturas de contrarreforma porque perciben desprotección de los derechos humanos, contra

posturas pro-endurecimiento de las penas por vacíos en la ley, no eximen la responsabilidad de las autoridades encargadas de la justicia por el aumento inusitado de la violencia en todo el territorio mexicano.

El problema de la seguridad pública, al menos en México, es difícilmente ajeno a la delincuencia organizada (que opera con más de 20 delitos), complejizándose aún más, por las polémicas cifras disímiles entre las propias dependencias oficiales sobre los índices de violencia, delincuencia y muerte, “maquilladas” para atraer inversión económica. No obstante, la comunidad internacional está atenta y obligada a informar sobre las condiciones de seguridad en países con altos índices de violencia, a tal grado que Estados vecinos, Canadá y Estados Unidos, así como otros de la Comunidad Europea, España, Francia y Gran Bretaña han generado alertas sobre los peligros de visitar o radicar en México.

A la delincuencia organizada se le percibe como el gran mal que aqueja a México, el CNPP señala expresamente el régimen de excepción por los ilícitos que cometen, empero, el grave problema recae en las medidas cautelares aplicadas a enemigos políticos o públicos, o por el contrario, cuando gobernantes y funcionarios de todos los niveles se coluden con organizaciones de la delincuencia organizada, sin aplicarles la ley. Los males persistentes en las instituciones de procurar, administrar e impartir la justicia han sido, y son, la corrupción y la impunidad con cifras alarmantes.<sup>65</sup> En México, por las características tradicionales de las relaciones entre poderes del Estado, la confianza e independencia del poder judicial hacia el poder ejecutivo, han sido puntos constantemente cuestionados.

Finalmente comentamos que han sido erróneas las estrategias que han seguido los dos últimos gobiernos federales, a los cada vez mayores problemas en materia de seguridad. El enfrentamiento ha sido con mayores costos para el erario público y con mayores medidas punitivas: el Ejército continúa en las calles suscitándose más enfrentamientos con y entre los criminales con consecuencias extremas para una sociedad civil lastimada por el creciente número de muertos y de desaparecidos. La violencia es el vivir cotidiano de todo aquel que radique en suelo mexicano. En consecuencia, consideramos que el cambio en la inversión pública debe tener como ejes esenciales, la educación y el empleo. Más que centros penitenciarios, se requieren políticas públicas de acceso gratuito a la educación en sus distintos niveles, así como la creación de fuentes reales de pleno empleo.

<sup>65</sup> México ocupa el lugar 58 de 59 países encuestados con mayores índices de impunidad, ésta se mide por seguridad, justicia y derechos humanos. Juan Antonio Le Clercq, Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), Índice global de impunidad México. IGI-MEX 2016 (México, CESIJ-UDLAP, 2016.) Sobre la corrupción: México se ubicó en 2016 en el lugar 123 entre 176 países encuestados. Este índice internacional mide entre otros puntos: libertad de expresión, rendición de cuentas y acceso igualitario al sistema de justicia. Transparency International. The Global Coalition Against Corruption, Corruption Perceptions Index 2016, 25 January 2017. [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016). Acceso 01/07/2017.

Se requiere generar cultura de la prevención, más que de la represión; de la confianza en la justicia, en lugar de la corrupción e impunidad. Queda claro, que sin tomar medidas radicales por más reformas penales y programas de seguridad pública que implemente el Estado mexicano, los índices de violencia y delincuencia no aminorarán.

---

Para citar este artículo: Alicia Hernández de Gante, “Reforma penal en México ¿Mayor seguridad o mayor violencia?”, <https://doi.org/10.22235/rd.v2i16.1474>, en *Revista de Derecho* 16 (2-2017), ISBN 1510-3714: 137-163.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Icaza Longoria, Emilio, «La reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública», en Sergio García Ramírez y Olgas Islas de González Mariscal (coords.), *La reforma constitucional en materia penal. Jornadas de justicia penal* (México, UNAM, INACIPE, 2010), 299-307.
- Banco Mundial, “La ONU y el Estado de derecho”, s/f. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/world-bank/>. Acceso 30/01/2017.
- Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada* (México, Debate, 2013).
- Carrasco Solís, Javier, “Servicios de evaluación de riesgos y supervisión: mecanismos para el manejo de las medidas cautelares”, *Proyecto Presunción de Inocencia en México, Open Society Justice Initiative*, (noviembre 2009). <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/notaarchivo/819.pdf>. Acceso 15/07/2017.
- Centro de Seguridad e Investigación Nacional, *Diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública* (México, SEGOB-CISEN, 2014).
- Código Nacional de Procedimientos Penales, (DOF, 5 de marzo de 2014).
- Curcó, Felipe, *La guerra perdida. Dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006-2010* (México, Ediciones Coyoacán, 2010).
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 18 de junio de 2008).
- Duce, Mauricio, y Cristian Riego, *Proceso penal* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2007).

- Fernández Mendoza, Jr., Erasmo, “Calderón usó la palabra ‘guerra’ desde 2006”, 9 de diciembre de 2001, Comunidad Virtual de Periodistas. <http://www.periodistasenlinea.org/09-12-2011/27917>. Acceso 07/01/2017.
- Ferrajoli, Luigi, *Escritos sobre derecho penal. Nacimiento, evolución y estado actual del garantismo penal*, Tomo 1 (Buenos Aires, Hammurabi, S.L., 2013).
- Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, Vol. 1, No. 2, (2003), 252-324.
- Galindo Ceballos, Enrique, “La reforma penal de 2008 y la seguridad pública: retos y perspectivas”, en Arely Gómez González (coord.), *Reforma Penal 2008-2016. El sistema penal acusatorio en México* (México, INACIPE, 2016), 355-366.
- Gobierno Federal, *Reforma constitucional de seguridad y justicia. Guía de consulta. ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma* (México, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, 2008).
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamericana, *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Las recomendaciones del GAFI, FATF* (2017) [http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las\\_Nuevas\\_40\\_Recomendaciones.pdf](http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las_Nuevas_40_Recomendaciones.pdf). Acceso 28/08/2017.
- Guzmán Rincón, Andrés, *La reforma judicial del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina: caracterización, conceptualización y tendencia Pro-mercado* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011).
- Hernández de Gante, Alicia, “Entre las reformas estructurales del Estado mexicano y la violencia” en Del Alizal Arriaga, Laura (coord.) *Relaciones entre poderes del Estado: Acuerdos y Divergencias* (México, Anthropos-UAM, 2015), 131-148.
- Human Rights Watch, *Informe Mundial 2016. México. Eventos de 2016* (New York, HRW, 2016).
- Human Rights Watch, *Ni Seguridad, Ni Derechos Ejecuciones, desapariciones y tortura en la “guerra contra el narcotráfico” de México* (9 de noviembre de 2011). <http://www.hrw.org/es/report/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos/ejecuciones-desapariciones-y-tortura-en-la-guerra-contra>. Acceso 07/11/2016.
- INACIPE, *ABC del nuevo sistema de justicia penal en México*, 5ª ed. (México, INACIPE, 2011).
- Iniciativa Mérida, Embajada y Consulados de Estados Unidos en México. <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>. Acceso 03/07/2017.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23,953 homicidios”, Estadística de mortalidad, INEGI, 26 de julio de 2017. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/vitales/mortalidad/default.aspx>. Acceso 27/07/2017.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Resultados de la Primera Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), INEGI, 26 de julio de 2017. [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enpol/enpol2017\\_07.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enpol/enpol2017_07.pdf). Acceso 26/07/2017.
- Le Clercq, Ortega, Juan Antonio y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), Índice global de impunidad México. IGI-MEX 2016 (México, CESIJ-UDLAP, 2016.).
- Lee, David, “Reforzar medidas cautelares”, *Manual de Seguridad para la Prevención de Delitos*, 30 julio de 2017. [http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad\\_newsletter/](http://www.manualdeseguridad.com.mx/seguridad_newsletter/). Acceso 30/07/2017.
- Ley General del Sistema de Seguridad Pública (DOF, 2 de enero de 2009) Última reforma, 26 de junio de 2017.
- Lista, Carlos A., “La justicia en riesgo: el Banco Mundial y las reformas judiciales en Latinoamérica”, en *Anuario XI 2008* (Buenos Aires, CIJS-UNC, 2009), 739-758.
- Luna Castro, José Nieves, “Introducción y características generales del nuevo sistema de justicia penal”, en *El nuevo sistema de justicia penal acusatorio, desde la perspectiva constitucional* (México, Poder Judicial de la Federación, 2011), 25-52.
- Manzo, Alejandro G., “La reforma judicial en América Latina. Globalización y desigualdad social: Acceso a la justicia”, Red de Sociología Jurídica en América Latina y el Caribe, 13 de abril de 2011. <https://sociologiajuridica.org/category/publicaciones/page/14/>. Acceso 20/04/2017.
- Merino, José y Carolina Torreblanca, “Sistema acusatorio y violencia: lo que dicen los datos” 12 de julio de 2017. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-salir-dedudas/2017/07/12/sistema-acusatorio-y-violencia-lo-que-dicen-los-datos/> Acceso 28/07/2017.
- México Evalúa, *La cárcel en México: ¿Para qué?* (México, CIDAC, 2013).
- México Evalúa. *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México* (México, CIDAC, 2017).
- Moreno Hernández, Moisés, “México”, en Julio, B. J Maier, Kai Ambos y Jan Woischnik (coords.), *Las reformas procesales penales en América Latina* (Argentina, KAS, MPI, 2000), 543-604.

- Negrete, Layda, “Reforma penal niega el derecho a la defensa: abogados”, (México, Red Nacional de Juicios Orales-México Evalúa, 10 de mayo de 2016).
- O’Donnell, Guillermo, “Democracia y Estado de derecho”, en *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 4, octubre, (2004), 32-46.
- Piñeyro, José Luis, “Geopolítica y seguridad en AML: vision histórica y teórico-política”, en *Sociológica*, Año 9, No. 25, mayo-agosto (1994), 26-41.
- Procuraduría General de la República, *Reforma al sistema penal* (México, PGR, 2014).
- Programa de Seguridad Nacional, 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI, Consejo de Seguridad Nacional (DOF, 30 de abril de 2014).
- Programa Nacional de Procuración de Justicia, 2013 – 2018 (DOF, 16 de diciembre de 2013).
- Rico, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina* (México, Siglo XXI, 1997).
- Sarkesian, Sam C., John A. William, & Stephen J. Cimbala, *U. S. National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, 5<sup>th</sup> edition (USA, Lynne Rienner Pub, 2012).
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Modelo homologado de UMECAS, Comisión Nacional de Seguridad, SEGOB. [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo\\_homologado\\_de\\_UMECAS.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo_homologado_de_UMECAS.pdf). Acceso 17/07/2017.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El sistema penal acusatorio en México: estudio sobre su implementación en el Poder Judicial de la Federación* (México, SCJN, 2008).
- Tesis Jurisprudencial P./J. 36/2000, 9<sup>a</sup> Época, Pleno (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000), 552.
- Tesis Jurisprudencial P./J. 38/2000, 9<sup>a</sup> Época, Pleno (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril de 2000), 549.
- Transparency International. The Global Coalition Against Corruption, *Corruption Perceptions Index 2016*, 25 January 2017. [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016). Acceso 01/07/2017.
- UNODC, *Convención Nacional de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* (Viena, Nueva York, ONU, 2004).
- Witker, Jorge y Carlos F. Natarén, *Tendencias actuales del diseño del proceso acusatorio en América Latina y México* (México, UNAM-IIJ, 2010).
- Zepeda Lecuona, Guillermo, “Directrices y referentes muy pertinentes frente a los desafíos de la reforma penal”, en *Desafíos de la implementación de la reforma penal en México* (México, INACIPE, CIDAC, 2010), 9-14.