

nexos[®]

Federalismo o feudalismo

Merino • Cabrero
Provencio • González Valdés

Experiencias de mujeres

Kirsty Gunn • Paula Parisot

América Latina

Roberto Bouzas: Bonanza y crisis
Rodolfo Vázquez: Memoria y justicia

Carlos Fuentes:
Estampas de medio siglo
Monsiváis

NOVIEMBRE 2008

\$50.00



20 diciembre 2008

ISSN 0185-1535

Juicios orales

Retos de su implementación

La modificación constitucional para establecer un sistema de juicios orales en todo el país recibió, en su momento, avales legislativos —federal y locales— sin regateos. Aun así, el compromiso que necesita la reforma, desde diferentes órganos del Estado mexicano, para traducirse en una implementación exitosa, es significativo. Este artículo busca ser un diagnóstico general de las condiciones políticas necesarias para que la reforma llegue a buen puerto.

En un contexto político nacional en el que predominan los temas que polarizan a los partidos, la reforma penal recibió el voto favorable de 462 diputados y 73 senadores. El 98% de los diputados y 74% de los senadores presentes en las sesiones en las que se votó la reforma la avalaron.¹

El 28 de mayo pasado, tan pronto como 18 estados manifestaron su aprobación (ninguno había votado en contra), la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió una declaratoria de votos y mandó el decreto con la reforma penal aprobada al presidente de la República, quien finalmente la publicó el 18 de junio.²

Estamos ante la primera reforma constitucional en materia penal después de la transición democrática de México. Misma que ha sido reconocida por diferentes juristas como la más importante en más de un siglo. En consistencia con estos alcances, para traducir la modificación jurídica en una nueva realidad, tanto para el ámbito federal como para las 32 entidades federativas, se ha establecido un plazo de hasta ocho años.

La justicia mexicana vive, como en todo inicio de construcción de una gran obra, un momento esperanzador y desafiante. Al final, el éxito de la misma dependerá de que el ciudadano de la calle, al entrar en contacto con la justicia, pueda palpar una nueva realidad: policías que investigan antes de detener, agentes del Ministerio Público que respetan los derechos humanos y jueces que dictan sentencias tras haber visto y escuchado una confrontación entre las partes sobre un terreno nivelado y en audiencias orales y públicas. Un indicador ineludible de éxito será el surgimiento de confianza renovada en el nuevo sistema de justicia penal.

Si reconocemos que los mayores obstáculos de la reforma están todavía por llegar, entonces es importante ubicar a quienes pudieran estar detrás de éstos: sectores de la abogacía y la judicatura que se resisten al cambio, ya sea por los temores naturales a éste o bien por ser beneficiarios directos del actual sistema penal cerrado, lento, ineficiente y propenso a la corrupción. Nuestra justicia predemocrática, vigente en la mayor parte del territorio nacional, afecta a la mayoría y beneficia a unos cuantos.³

Las resistencias al cambio se vencen con resultados. El primero ya se dio: fuimos capaces de modificar la Constitución. El sentido y profundidad de la reforma era calificado como imposible hasta hace unos meses por juristas reconocidos. Lo que resta es que el nuevo texto constitucional empiece a dar, cuanto antes, los resultados concretos —si bien parciales en términos territoriales— que anunciamos los promotores de la misma.

¹ La sesión en la Cámara de Diputados se llevó a cabo el 26 de febrero de 2008. La sesión en el Senado de la República fue el 6 de marzo de 2008.

² Para una interesante reseña del proceso de negociación, discusión y aprobación de la reforma penal, ver el artículo de Emilio Rabasa Gamboa, "La Mecánica de la Reforma", *Voz y Voto*, No. 184, junio 2008, pp. 8-10.

³ Para una descripción de los principales problemas del sistema penal ver la interesante entrevista a Guillermo Zepeda, investigador del CIDAC, en *You Tube*, <http://www.youtube.com/watch?v=IRIZsh5t78E>

por Enrique Ochoa Reza
y Miguel B. Treviño de Hoyos



Este año se votó la primera reforma constitucional en materia penal después de la transición a la democracia. Gracias a ello, se aprobó un sistema de juicios orales que puede transformar de manera drástica la impartición de justicia. Pero aún falta la implementación local de la reforma y su concreción en la legislación secundaria. Los investigadores Enrique Ochoa Reza y Miguel B. Treviño arrojan luz sobre los desafíos que quedan por delante para hacer realidad ese nuevo modelo de justicia.

¿Cuáles son los principales retos políticos de la implementación de los juicios orales? ¿Qué líneas de acción pudieran convertirse en seguros institucionales que eviten la contrarreforma?

GOBERNADORES: ¿QUÉ PISTA DE COMPETENCIA?

Por ser de aplicación nacional, la reforma penal representa una nueva pista en la que los estados empezarán a competir. Es natural y saludable que así sea. Sin embargo, para que las comparaciones entre entidades federativas sean productivas es fundamental incidir en los criterios de la competencia. Definir, desde la opinión pública, los términos bajo los cuales un estado puede adjudicarse una posición de liderazgo en la transformación de la justicia penal: ¿el estado más rápido en cambiar las leyes locales?, ¿aquel con las salas de audiencia oral más vistosas? O bien, ¿aquel estado dispuesto a entrar a un proceso de cambio lento y tortuoso, pero notoriamente cimentado, que a la larga conduciría a una justicia penal radicalmente diferente a la que tenemos en la actualidad?

Esta última es la competencia para la que necesitamos construir la pista. Requerimos de una dinámica en la que los estados busquen superar a sus vecinos, pero en los derivados tangibles del cambio jurídico: no en promesas, ni en fuegos artificiales. El reto es convencer a los gobernadores de que sus estados están por entrar a competir en un maratón y no en los 100 metros planos.

Por fortuna, en este proceso existe una ventaja: ya tenemos el más nítido ejemplo de lo que no debe ser. El Estado de México muestra cómo también en materia de justicia es válido el dicho "el hábito no hace al monje".

En el estado más grande de todo el país se aprobó una reforma penal, nimia en fondo y vistosa en forma. Se modificó poco más que la escenografía de la justicia en la entidad. La "reforma" le ha costado más de 98 millones de pesos a los mexicanos, dinero destinado a



construir salas de audiencias, con muebles de madera, pantallas, equipo de video y sonido. En fin, un escenario digno de cualquier película de Hollywood.⁴

Es cierto que las reformas de un sistema de justicia inquisitivo-escrito a uno acusatorio-oral cuestan mucho dinero. Pero, usando una metáfora computacional, estos recursos tendrían que destinarse a cambiar el software a la par que el hardware. Tan importante como la escenografía, es la capacitación, el diseño de nuevos modelos de gestión de la justicia, la creación de indicadores de desempeño, la profesionalización de laboratorios forenses y policías de investigación. Estos elementos no están del todo presentes en la reforma mexicana.

El federalismo mexicano también ofrece un ejemplo alentador a seguir: la transformación al sistema de justicia en el estado de Chihuahua. Ahí la reforma penal ha incluido a todo el sistema de delitos pero su implementación ha sido gradual por regiones. Primero en Chihuahua capital en enero de 2007, un año después en Ciudad Juárez y el resto del territorio estatal a partir del 1 de junio de 2008.

La implementación ha puesto especial atención en los mecanismos alternativos

de solución de controversias, donde mediadores profesionales establecen con víctimas y acusados acuerdos reparatorios, aprobados por un juez, para recuperar el daño provocado a la víctima. Esto permite que en el sistema de respuesta pronta se desahoguen los casos menores, y el sistema concentre esfuerzos para resolver los asuntos más complicados.

Asimismo, la procuraduría estatal vive un proceso de transformación integral donde se ha evaluado al personal, se han creado bases de datos, se ha intensificado la capacitación para que el personal recabe pruebas y construya los casos de manera óptima para el nuevo sistema de juicios orales. Las prácticas del pasado simplemente no funcionan en el nuevo sistema. Así lo han entendido el gobernador y los principales funcionarios del estado, y los resultados están a la vista.

LEGISLATIVO: A TERMINAR LA TAREA

La reforma penal tenía que empezar con una modificación a la Constitución que diera homogeneidad a todos los estados del país sobre las condiciones y requisitos de un sistema acusatorio-oral. Lo que sigue es darle sustancia local a la reforma, esto supone revisar a fondo los 33 códigos de procedimientos penales y las respectivas leyes orgánicas de las pro-

⁴Ver la nota del periódico *Reforma*, "Presupuestos juzgados costosos", 12 de junio de 2006.

curadurías de justicia, así como expedir nuevas leyes en materia de salidas alternativas al proceso, de seguridad pública, de ejecución de sentencias, etcétera.

Esto pondrá a prueba a los legisladores estatales y federales. El Congreso de la Unión está sujeto a una coyuntura ineludible: las elecciones para cambiar a la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados se celebrarán en menos de un año. En la ausencia de reelección inmediata, el poder legislativo federal está ante la amenaza de perder la posibilidad de dar continuidad al trabajo legislativo por quienes iniciaron la reforma al nivel constitucional. Si bien sólo quedan dos periodos ordinarios, la importancia del tema amerita que el legislativo federal esté abierto a hacer convocatorias extraordinarias para concluir su obra en materia de justicia penal.

El primer paso será crear un nuevo Código de Procedimientos Penales que describa con puntualidad los mecanismos prácticos del sistema de juicios orales. Este código puede ser un lineamiento "tipo" para que los Congresos estatales tengan un marco de referencia para su propia legislación secundaria. Asimismo, el Congreso federal deberá iniciar las discusiones para adecuar la Ley de Amparo al nuevo sistema penal. Las resistencias en este rubro no serán menores, pero sería un sinsentido que la actual legislatura haya reformado los procesos penales federales y estatales de primera instancia y deje sin modificar el proceso de amparo que naturalmente sigue al primero.

Ambos pilares legislativos por reformarse, el Código de Procedimientos y la Ley de Amparo, serán indispensables para que las procuradurías y los tribunales del país empiecen a operar bajo el nuevo sistema penal de juicios orales.

EL PRESIDENTE: PRIMER RESPONSABLE

La experiencia internacional reciente en América Latina es una clara invitación a no hacernos bolas. La implementación

de la reforma será un éxito o un fracaso del presidente Felipe Calderón. Es cierto que el bajo perfil —intencional o no— que decidió adoptar el presidente durante las deliberaciones legislativas favoreció la aprobación de las modificaciones a la Constitución. Pero esa coyuntura ya está superada. El cambio se podrá materializar sólo si el ejecutivo se compromete a cabalidad invirtiendo recursos políticos, financieros y administrativos en la creación un nuevo proceso penal.

A esta realidad hacia la que apunta la experiencia comparada sobre del carácter ineludible del liderazgo del ejecutivo federal, se le tienen que sumar tres particularidades del caso de México que acentúan la importancia del liderazgo del presidente Calderón: Para empezar, nuestro país triplica en población a la mayor parte de los países latinoamericanos que han implementado con éxito una reforma similar, con el agravante de que a diferencia de Chile y Colombia —nuestros referentes más importantes— somos una República federal y no unitaria. Esto último implica un esfuerzo mucho mayor de coordinación y de construcción de acuerdos políticos a lo largo del territorio.⁵

La segunda particularidad tiene que ver con el momento en que se iniciará el proceso de implementación. El Estado mexicano enfrenta un embate del crimen organizado sin paralelo en nuestra historia. Vale la pena recordar que en abril de 2007 —ya en una situación difícil pero lejos de la crisis de seguridad actual— el presidente se inclinaba por separar las modificaciones a la Constitución: abordar primero lo relacionado con las herramientas para el combate al crimen organizado y dejar para después —sin definir cuándo— la reforma a la justicia. Desde su visión, en aquel mo-

mento, lo urgente era dar nuevas armas jurídicas a los cuerpos policiacos y al Ministerio Público y dejar todo lo relacionado con la reforma de juicios orales para un momento posterior.

De manera venturosa, el Congreso aceptó el argumento contrario de diversos sectores de la sociedad civil y de la academia de que la reforma tendría que ser integral y no por partes. Pero esto muestra que en las prioridades del ejecutivo está primero capturar a los grandes capos del narcotráfico y mucho después viene su interés por lograr que la justicia a que se enfrenta el ciudadano común efectivamente funcione. Por ello, aun con la reforma aprobada, permanece el reto de poner a los actores del ejecutivo en la sintonía de una reforma penal que necesita abordarse con sentido integral, buscando modificar comportamientos desde los policías hasta los jueces.

Uno de los artículos transitorios de la reforma constitucional establece un plazo máximo de dos meses para crear una instancia de coordinación que apoye a las autoridades locales y federales a implementar la reforma, *cuando éstas así lo soliciten*. Dicho órgano contará con una Secretaría Técnica y representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como del sector académico, la sociedad civil, las conferencias de seguridad pública, los procuradores y los presidentes de tribunales locales.

Se requerirá de gran talento para coordinar esfuerzos entre las secretarías del gobierno federal y los estados de la República para establecer un calendario de implementación nacional; para construir y operar nuevas bases de datos criminales confiables; para acordar procesos de capacitación de personal federal y estatal, así como para promover mecanismos de cooperación entre las policías de investigación en ambos niveles de gobierno. El reto es monumental, aun encontrando al perfil idóneo para esta responsabilidad pública tan *sui generis*. Improvisar un nombramiento sería fatal para la reforma.

⁵ Para leer sobre los retos y resultados de la implementación de la reforma de juicios orales en Chile ver el libro de Miguel Carbonell y Enrique Ochoa Reza, *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?* (2ª edición, Porrúa / Renace / UNAM, 2008), capítulo tres.

❖ México entra al proceso de reforma del sistema de justicia con la ventaja de la experiencia comparada. Existe una amplia variedad de parámetros internacionales, de países venidos de tradiciones jurídicas similares a la nuestra, sobre las características de aquellos procesos de implementación con mayores posibilidades de éxito y aquellos destinados al fracaso. Además, se tiene la ventaja de que algunos estados en nuestro país se han adelantado en este proceso de transformación de la justicia y, naturalmente, tales experiencias son fundamentales para corregir el modelo de cambio en los estados que aún están por abordar la tarea.

El constituyente permanente no dejó lugar a dudas sobre la necesidad de una transformación radical en la justicia penal mexicana, esta señal es consistente con el descontento generalizado de la sociedad con un sistema de justicia que no satisface a nadie: ni a víctimas, ni a acusados. El desafío está en vencer nuestras inercias políticas más perversas, aquellas que constituyen nuestro mayor lastre como país: el cortoplacismo, la inclinación por los cambios de fachada, el dogmatismo y la indolencia.

La reforma constitucional lograda en este 2008 es una invitación para fortalecer la estructura institucional del país. Es ocasión para probar que el Estado mexicano es capaz de trabajar por un sistema de justicia que guarde consistencia con la forma democrática de gobierno por la que hemos optado. Ocho años para reformar la justicia penal son suficientes, sobre todo si somos capaces de iniciar con el pie derecho. La oportunidad está en la mesa. ■

por León Bendesky

Las crisis económicas desatadas por la especulación con los precios de los activos son de sobra conocidas en la historia del capitalismo. La magnitud de la crisis financiera en curso es lo que la vuelve peculiar, así como el entorno político de desregulación pública que la potenció.

Una crisis anunciada

La Ley Glass Stegall fue revocada por el Congreso de Estados Unidos en noviembre de 1999. Esto ocurrió luego de un largo proceso que fue erosionando, de manera progresiva, la separación de la banca comercial y de inversión establecida en 1933 a raíz de la crisis económica. Se trataba de diferenciar los riesgos propios del endeudamiento y la seguridad de los depósitos de los ahorradores.

Con la nueva legislación, promovida con el fuerte cabildeo de los bancos comerciales, se constituyeron los bancos universales que podían realizar todo tipo de operaciones y que coexistieron con los de inversión. Estos últimos pasaron de ser entidades privadas que usaban su propio capital a ser empresas públicas, participando en el mercado de acciones. La diferencia de antaño quedó borrada.

En menos de una década esta organización de los servicios financieros se fracturó con la quiebra de algunas empresas clave en el sector, la venta de otras, una virtual paralización de los circuitos del crédito y la masiva intervención del gobierno y de la Reserva Federal en el mercado. Se nacionalizaron de facto unas instituciones, se proveyó de crédito para la venta de otras, se admitieron fusiones de modo perentorio y se inyectaron grandes sumas de dinero al sistema.

La configuración y el funcionamiento del sector financiero previo a esta crisis correspondía a un entorno general de menor reglamentación de las actividades económicas por parte del gobierno y que provenía de la época de la administración de Ronald Reagan en los años 1980. Esto fue conformando una práctica de gestión de la política pública asociada con el modo de funcionamiento del libre mercado con las menores interferencias posibles. Las repercusiones de dicha práctica se extienden en distintos ámbitos del orden social.

En el caso de los bancos se instituyó un campo de acción en el que la regulación y la supervisión se hicieron cada vez más laxas, sobre todo en el gobierno de George W. Bush, que está por finalizar, y con la anuencia de la Reserva Federal bajo la dirección de Alan Greenspan.

Los episodios de fragilidad financiera se han sucedido en los últimos 20 años y entre ellos destacan: la quiebra de la mitad de las instituciones de ahorro y préstamo en 1989, el rescate del fondo de coberturas Long Term Capital Management en 1998, la crisis provocada por la caída de las acciones de las empresas de tecnología en 2001 y, ahora, la asociada con los créditos hipotecarios, que es de una envergadura mucho mayor.

La actual es una crisis bancaria de gran amplitud, pero no es un hecho aislado. Está inmersa, por una parte, en la creciente especulación que rige en las transacciones financieras y, por otra, se desarrolla en el entorno institucional y político prevaleciente. Tampoco es un hecho aislado en cuanto que se transmite a lo largo de los canales del endeudamiento del sistema financiero, como muestra el caso de la más grande compañía aseguradora de ese país, la American International Group, y no sólo abarca la escala nacional sino que es mundial.