

## CAPÍTULO TERCERO

### TERCER INTENTO

#### I. LOS PROCESOS DE REFORMAS EN AMÉRICA LATINA Y LOS MODELOS A SEGUIR POR MÉXICO

El proceso de transformación del proceso penal en países como Chile,<sup>52</sup> Colombia,<sup>53</sup> Argentina<sup>54</sup> y demás países de la región llevados a cabo en las últimas dos décadas dejando atrás el modelo inquisitivo heredado de España a fin de pasar a un modelo acu-

<sup>52</sup> A más de una década del proceso de implementación en Chile, hay varias obras interesantes inclusive sobre temas muy concretos y necesarios para la actividad de los abogados en las audiencias. Véase Baytelman A., Andrés y Duce Mauricio J., *Litigación penal*, Universidad Diego Portales, Chile, 2004.

<sup>53</sup> Ya hay una vasta doctrina sobre el tema de la reforma procesal colombiana, sólo por mencionar algunas obras, véase Camargo, Pedro Pablo, *Manual de enjuiciamiento penal colombiano, Sistema acusatorio y juicio oral público*, 5a. ed., Colombia, Leyer, 2007. Ramírez Contreras Luis Fernando, *Las audiencias en el sistema penal acusatorio, teórico-práctico*, 2a. ed., Colombia, Leyer, 2007. Fierro Méndez, Heliodoro, *Las medidas de aseguramiento en el sistema penal acusatorio*, Colombia, Leyer, 2005. Camargo Pedro Pablo, *El debido proceso*, 3a. ed., Colombia, Leyer, 2005. Autores varios, *El proceso penal acusatorio colombiano*, Colombia, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2005.

<sup>54</sup> En el caso argentino los juristas Julio B. J. Maier y Alberto Binder han sido los principales críticos del modelo inquisitivo. El caso de Alberto Binder es de resaltar, ya que además es uno de los actores centrales en el impulso para el establecimiento del modelo acusatoria en aquél país y en América Latina. Véase la extensa obra de ambos: Maier Julio B. J., *Derecho procesal penal, Fundamento t. I, Parte general t. II*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2002. Binder Alberto M., *Justicia penal y Estado de derecho*, 2a. ed., Buenos Aires 2004. Del mismo autor *Introducción al Derecho Procesal Penal*, 2a. ed., Buenos Aires, Adhoc, 2009. Además, Binder Alberto M y Obando Jorge, *De las Repúblicas aéreas al estado de Derecho, debate sobre la reforma judicial en América Latina*, Buenos Aires, Adhoc, 2009, entre otras obras.

#### 44 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

satorio en el que un órgano (diferente al juez) como el Ministerio Público sea el responsable de la acusación, el impulso de la audiencia como fórmula o escenario para la solución de conflictos penales y en la cuales se respeten los principios de oralidad, intermediación, concentración y contradicción, entre otras, es una realidad.<sup>55</sup> Dichas transformaciones ya se concretaron, por ejemplo, en Chile y Colombia, mientras que otros países, como Argentina están en ese proceso.

En el cuadro siguiente se presenta información sobre inicios y evaluaciones realizadas en los diversos informes nacionales elaborados por el Centro de Estudio de Justicia de las Américas (CEJA):

<sup>55</sup> Véase Bovino, Alberto, *Principios políticos del procedimiento penal*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2005.

<i>País</i>	<i>Inicio de la RPP (vigencia)</i>	<i>Primer reporte</i>	<i>Segundo reporte (proyecto de mejoramiento)</i>
Argentina/Provincia de Córdoba	1998	2001	_____
Argentina/Provincia Bs. As.	1998	2003	2006/ Proyecto Mar del Plata (Oralización de primeras audiencias judiciales).
Bolivia	2000	2003	2006
Chile	2000	2003	_____
Colombia	2005	2006	_____
Costa Rica	1998	2001	2005/ Guanacaste (Oralización de primeras audiencias judiciales).
Ecuador	2001	2002	2006/ Cuenca (Oralización de primeras audiencias judiciales).
El Salvador	1998	2002	
Guatemala	1994	2002	2006/ Quetzaltenango (Oralización de primeras audiencias judiciales y cambios administrativos).
Honduras	2002	2003	_____
Nicaragua	2001	2006	_____
Paraguay	1999	2001	_____
República Dominicana	2004	2006	_____
Venezuela	1999	2001	_____

#### 46 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

En todos los países se han implementado nuevos códigos de procedimientos, cambios en la estructura, formas de organización y facultades nuevas al Poder Judicial y, desde luego, en su funcionamiento.

Los cambios son tan amplios por la magnitud de los objetivos y metas trazadas que prácticamente resulta inevitables los procesos de transformación, ello no quiere decir que no haya problemas, sin embargo, en términos generales se está avanzando.

Una reforma de esta magnitud presenta desafíos no menores a los diversos operadores del derecho, como son el Ministerio Público,<sup>56</sup> la defensoría pública,<sup>57</sup> las policías y, desde luego al Poder Judicial.

Algunos de los problemas principales tienen que ver con el respaldo político que necesitan estos cambios radicales, la cuestión financiera y otros apoyos para lograr continuidad. Al respecto, Binder y Obando advierten:

En efecto, el agravamiento de las condiciones de desigualdad en el plano interno, así como en el externo, sumado a problemas concretos de gran magnitud —tales como el desempleo, el aumento de la pobreza, las dificultades en la recaudación tributaria, la corrupción, el aumento de la inseguridad y la violencia y otras similares—. Producen en los sistemas democráticos una tensión de tal magnitud que éstos deben concentrar sus energías en solucionar alguno de ellos para no correr el riesgo de convertirse en democracias autoritarias o perder las condiciones mínimas de legitimidad o el envilecimiento colectivo de entender lo anormal como normal. La reforma judicial, por mucho que sea la importancia que alcance en el plano institucional, no tiene ningún efecto, en el corto o el mediano plazo, sobre éstos u otros temas similares, por lo que no concentrará finalmente

<sup>56</sup> Véase *Desafíos del Ministerio Público en América Latina*, Santiago de Chile, CEJA-JSCA.

<sup>57</sup> Véase *Manual de defensoría penal pública para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEJA-JSCA.

las mayores energías de los dirigentes ni de los principales sectores políticos.<sup>58</sup>

Resulta oportuno destacar los grandes esfuerzos que se están realizando por varios grupos de especialistas de los diferentes países bajo la coordinación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas por dar seguimiento puntual al proceso de implementación de la reforma en los diferentes países de América Latina. Lo anterior, con el fin de conocer los avances, obstáculos y desafíos que se están presentando.<sup>59</sup>

Precisamente, algunos de los problemas que han permitido detectar tales estudios, según Cristian Riego (parte del grupo del centro de Estudio de Justicia de las Américas) ha sido en el diseño del propio modelo expresados en la ley o en la Constitución del país que impiden el funcionamiento de las instituciones planteadas en el programa de reformas o que distorsionan algunos de sus elementos constitutivos más importantes, dentro de los problemas de diseño normativo destacan la defectuosa regulación de la oralidad, ya que un reto ha sido la superación del procedimiento escrito; falta de regulación de la función garantía, esto es, funcionamiento de los tribunales de garantía o de control para etapas preliminares y facultades y organización del Ministerio Público, pues, el traspaso de facultades de persecución penal de los jueces al Ministerio Público no es suficiente para que este órgano pueda con eficacia reorganizar su trabajo y racionalizar la actividad de dicha institución.

Asimismo, Riego advierte que además del diseño normativo, la implementación tiene sus propias dificultades y desafíos, hace referencia a tres niveles, el primero, vinculado a la disponibilidad de recursos necesarios para llevar a cabo las nuevas tareas que supone el sistema acusatorio y todas sus implicaciones; en

<sup>58</sup> Véase Binder Alberto y Obando Jorge, *De Las repúblicas aéreas al Estado de derecho*, Buenos Aires, Adhoc, 2004, p. 98.

<sup>59</sup> Véase *Reformas procesales penales en América Latina*, vols. I, II, III y IV, Santiago de Chile, 2005 y 2007.

#### 48 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

el segundo nivel, tiene que ver con la capacidad de los diversos órganos del sistema para introducir cambios sustanciales en sus rutinas y modelos de trabajo, de ahí los “desafíos técnicos y organizacionales, vinculados con la innovación, el aprendizaje de los propios errores y la capacidad de sustentar en el tiempo procesos incrementales de aprendizaje institucional, profesionalización y complejización de las diversas tareas que el nuevo sistema supone”.

Atendiendo a la observación de la experiencia en los países de América Latina la mayoría se concentra en resolver estos dos primeros niveles, por consiguiente, el tercer nivel requiere haber resuelto los dos primeros desafíos. El tercer nivel consiste en el mejoramiento concreto de los servicios o de logros en términos de la calidad de los servicios prestados.<sup>60</sup>

Un pilar central para la elaboración de estos estudios extensos y sistemáticos para dar seguimiento a la reforma procesal penal en América Latina y México ha sido el financiamiento externo de otros países. Tal situación apoya el planteamiento que realizan Binder y Obando:

Sin duda, este tema —como todos los temas políticos y económicos en América Latina y el Caribe— reconoce una influencia externa, más o menos determinante, pero siempre muy importante. Mucho más aún cuando se entiende que la reforma judicial es tributaria de otros procesos políticos directamente dependientes de la nueva realidad mundial, tanto en el plano político como económico. Sería insostenible afirmar que no ha existido una muy importante influencia y claro interés tanto de los llamados países centrales, como de los tradicionales donantes multilaterales, en la nueva configuración política de la región y, como parte de ella, en la reforma judicial, del mismo modo como antes existió una fuer-

<sup>60</sup> Véase *El sistema de justicia penal en México. Retos y perspectivas*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 509-531.

te influencia de esos países en el sostenimiento de las dictaduras militares o las democracias fraudulentas...<sup>61</sup>

Es indudable que este proceso de transformación del proceso penal latinoamericano ha sido, en gran medida, impulsado de afuera más que de los actores nacionales.

En nuestra opinión, el monitoreo, las evaluaciones y el seguimiento del proceso de reformas en los países de América Latina permiten conocer las buenas prácticas y dificultades que México habrá de enfrentar y está enfrentando actualmente.<sup>62</sup>

Dicho escenario internacional y experiencia latinoamericana ha constituido una fuente de información útil y de suma relevancia en el propio esfuerzo que está realizando México para transformar el sistema de justicia penal. Han venido y siguen visitándonos expertos y especialistas a fin de capacitar y brindar asesoría en el tema. Además de las visitas que nosotros realizamos a dichos países en este nuevo esfuerzo por llegar a audiencias orales y públicas características del sistema acusatorio.

## II. LOS ESTADOS PIONEROS NUEVO LEÓN (2004), CHIHUAHUA (2006) Y OAXACA (2007)

En 2004, el estado de Nuevo León inició la transformación del proceso penal tomando como modelo la experiencia latinoamericana, sobre todo la chilena.

El impulso por transformar el sistema de justicia penal tuvo, sobre todo al inicio de los trabajos legislativos, una fuerte resistencia de las diversas instituciones, destacando el Poder Judicial

<sup>61</sup> Véase Binder Alberto M. y Obando Jorge, *De las repúblicas aéreas al Estado de derecho*, cit., p. 59.

<sup>62</sup> Hay una gran cantidad de información reflejada en varias obras ya publicadas por el Centro de Estudio de Justicia de las Américas, inclusive algunas de ellas con cierta periodicidad, sólo por mencionar un ejemplo, véase *Sistemas Judiciales*, publicación semestral de CEJA-JSCA e INECIP a partir de 2001.

## 50 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

del estado y las universidades. En general los abogados no fueron muy afectos a tales cambios.

Un factor que agravó tal situación es la falta de un diagnóstico confiable sobre los problemas que padecía el funcionamiento del procedimiento penal,<sup>63</sup> ya que por lo general la reforma no se apoya en estudios empíricos, aunque hay algunos estados en los que sí se realizó para promover la reforma penal.<sup>64</sup>

El impulso más bien, provino del Poder Ejecutivo y de organismos internacionales como USAID a través de PRODERECHO, además, en cierta medida, del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y otros actores nacionales involucrados en el tema.<sup>65</sup>

Los recursos económicos invertidos fueron aplicados en materia asesoría legislativa, de capacitación e infraestructura. Sin embargo, el diseño normativo finalmente aprobado continuó con una fuerte base del proceso penal tradicional y no se ajustó del todo al modelo acusatorio que se pretendió establecer en dicha estado. Además, la gradualidad en su implementación, atendiendo a ciertos delitos cuya comisión no era frecuente, hizo que en la práctica no se concretaran cambios importantes en el funcionamiento del sistema de justicia penal. De ahí que el caso de Nuevo

<sup>63</sup> Véase Carbonell, Miguel, *Los juicios orales en México*, México, Porrúa, Renace, UNAM, 2010, p. 19.

<sup>64</sup> Véase Guillén López, Raúl y Cruz Covarrubias, Armando E., *La justicia penal en México. Un estudio de caso*, México, Unam, 2008; Guillén López Raúl, “La justicia penal en Sonora, Reforma judicial”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 14 julio-diciembre, 2009.

<sup>65</sup> La mayoría de las ideas sobre cómo debía estar estructurado el procedimiento penal no provienen de abogados mexicanos, sino que fueron copiadas o retomadas de leyes de otros países, aunque con algunos ajustes al contexto constitucional mexicano. Resulta no muy ético que en algunas exposiciones de motivos no se haga referencia a dicha influencia y se afirme o se dé entender que se trata de un esfuerzo “mexicano”. Lo anterior, también pasó con la mexicanización de las obras españolas en el siglo XIX durante la transición hacia la codificación y permanencia del anonimato del autor de la obra. Véase *Historia de la justicia en México, siglos XIX y XX*, t. II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 672.



León merezca una referencia especial por el esfuerzo inicial y los trabajos realizados para mejorar su sistema de justicia penal.

También, para esas fechas, en Oaxaca se hacía esfuerzo por reformar la estructura del proceso penal tradicional, mismo que finalmente fue aprobado y entró en vigor durante 2007. El caso oaxaqueño ha tenido algún grado de influencia y sirvió de modelo para otras entidades federativas, en especial, del sur del país.

Pero tales esfuerzos continuaron en otros estados, específicamente Chihuahua, estado, que sin lugar a dudas, concretó el esfuerzo más importante por transformar el modelo de justicia penal en casi un siglo.

En 2006, Chihuahua fue el primer estado en pasar de un proceso penal de tipo inquisitivo reformado o mixto a un sistema acusatorio similar, sobre todo al modelo procesal penal chileno, aunque con los ajustes necesarios atendiendo a la base constitucional de aquellos años.

La elaboración normativa del nuevo proceso penal se hizo retomando algunas disposiciones constitucionales ya establecidas desde aquella época y atendiendo a algunas experiencias de procesos de transformación del sistema de enjuiciamiento penal en países de la región, sobre todo, el caso chileno.

En nuestra opinión (atendiendo a lo expuesto en el capítulo que antecede), el mismo marco constitucional ya tenía sentadas algunas bases para un modelo de tipo acusatorio, pero en la práctica no se aplicaron.

Los legisladores de Chihuahua tuvieron que adaptarse a diferentes normas constitucionales y construyeron un modelo de enjuiciamiento de tipo acusatorio adversarial, sobre la base constitucional vigente de la época, por ello dejaron algunas figuras procesales o disposiciones características del sistema tradicional cambiándoles el nombre, pero con una notoria semejanza. El ejemplo más palpable de ello es la audiencia de vinculación a proceso que es una adaptación al auto de término constitucional.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Este tipo de híbridos o mezcla desnaturaliza o por lo menos distorsiona la lógica del sistema acusatorio adversarial, ya que es factible el desahogo de

## 52 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

La reforma en Chihuahua fue impulsada por el titular del Poder Ejecutivo con un actividad intensa de la Procuraduría General de Justicia del Estado. También participaron de forma notoria la Comisión de Justicia del Congreso del Estado y la presidencia del Tribunal de Justicia.

El apoyo técnico jurídico para la elaboración del nuevo sistema de justicia penal fue asumido por organizaciones internacionales, como USAID a través de PRODERECHO y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA. El grupo estaba conformado principalmente por especialistas extranjeros de diversas nacionalidades y algunos expertos nacionales que orientaron a la observación de experiencias en la región de América Latina.

Los especialistas llevaron a cabo capacitación intensa a los diversos operadores del sistema penal y fijaron estrategias para la implementación gradual del nuevo proceso penal.

Además, el organismo internacional USAID brindó financiamiento económico en rubros tales como asistencia jurídica y capacitación de recursos humanos. Dichas actividades se realizaron hasta septiembre de 2007, después de que entró en vigencia el nuevo sistema en enero del mismo año en el municipio de Morelos en el que se ubica la capital del estado.

En lo concerniente a los elementos centrales y principios totales establecidos en el Código de Procedimientos Penales, se dispone que el proceso penal tiene por objeto establecer la verdad histórica, en un marco de respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas.<sup>67</sup> Se reconoce la presunción de inocencia del imputado y se prohíbe a la autoridad presentar a una

“pruebas” ofrecidas por la defensa en plena etapa de investigación, que si bien no tienen validez para efecto de sentencia, sí son considerados como elementos probatorios que pueda aportar la defensa para “desvirtuar los elementos contenidos en la carpeta de investigación” y convencer al juez que no hay “pruebas” suficientes para vincular al imputado a un procedimiento formal, esto es, se entra al fondo del asunto, pero para efectos de juicio oral no tiene validez alguna.

<sup>67</sup> Se aclara que por derechos fundamentales debe entenderse los reconocidos en las Constituciones Federal y local, en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y en las leyes que de aquéllas emanen.

persona como culpable, así como también brindar información sobre ella en ese sentido, hasta la sentencia condenatoria.

Con relación a la defensa, se contempla que es un derecho inviolable en toda etapa del procedimiento y que corresponde a los jueces garantizarla sin preferencias ni desigualdades. El imputado tiene derecho a intervenir personalmente en las actuaciones judiciales y a formular las peticiones y observaciones que considere oportunas.

En cuanto a los ejes rectores del sistema, se determina especialmente los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración, aunque con algunas excepciones marcadas en la ley.<sup>68</sup>

Resulta de suma importancia advertir que los principios, derechos y garantías citados deben observarse en todo proceso como consecuencia del cual pueda resultar una sanción penal, medida de seguridad o cualquier otra resolución que afecte los derechos de las personas. Por consiguiente, en las audiencias celebradas en las diferentes etapas del procedimiento penal: investigación, intermedia, oral y de ejecución de penas, deben aplicarse tales principios.

Algunas de las ventajas que podemos observar con el modelo de audiencias establecido en Chihuahua es que garantiza mayor transparencia e inhibe la corrupción de las autoridades. Sobre todo cualquier ciudadano puede observar cómo trabajan el Ministerio Público, la defensoría pública, los abogados particulares y, desde luego, los jueces, lo que constituye un verdadero observatorio de cómo se administra justicia.

Las fuentes normativas que enmarcan la transformación del sistema de justicia penal en Chihuahua y que fueron modificadas para sustentar el nuevo proceso penal de dicha entidad federativa son: la Constitución Política del Estado, el Código Penal; el Código de Procedimientos Penales; Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores; Ley de Atención y Protección a Vícti-

<sup>68</sup> Sobre la importancia de la intermediación e implicaciones, véase Herrera Abián Rosario, *La intermediación como garantía procesal (en el proceso civil y en el proceso penal)*, Granada, Comares, 2006.

## 54 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

mas u Ofendidos del Delito; Ley Orgánica del Ministerio Público y Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y, la Ley Estatal de Protección a testigos, entre otras.

El 9 de agosto de 2006 se publicó en el periódico oficial de dicha entidad federativa la reforma penal que entraba en vigor de manera escalonada.

### III. INFLUENCIA DEL MODELO DE CHIHUAHUA EN LAS DEMÁS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El ejemplo latinoamericano, sobre todo el chileno y la experiencia de algunos estados en los procesos de transformación al sistema de justicia penal, concretamente, Nuevo León y Chihuahua, sirvieron en gran medida como referente a seguir por los legisladores de los demás estados. Inclusive en algunos estados como Oaxaca se iniciaron trabajos a la par de dichas entidades federativas también con apoyo de USAID a través de PRODERECHO, logrando concretar la reforma en años posteriores.

Algunos estados de la República, como Durango, Baja California, Morelos, Estado de México, Zacatecas, Guanajuato, entre otros, ya concretaron las reformas tomando como base el Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, sólo basta analizar los artículos de dichas entidades federativas para corroborar lo anterior; desde luego, hay algunas diferencias, pero son escasas, además en aspectos no significativos.

Cabe señalar, además, que algunos de los servidores públicos que están fungiendo como jueces, ministerios públicos, defensores en el estado de Chihuahua son invitados con frecuencia para impartir conferencias o dar clases, asimismo brindar asesoría jurídica. También legisladores y diversos profesionales ya involucrados con el nuevo modelo procesal penal, por ejemplo, académicos y abogados particulares.

Es importante destacar que tales reformas en los estados tampoco han sido apoyadas, en un inicio por los diversos operadores del derecho y abogados involucrados en el tema, la tarea ha sido

inmensa y complicada, pues se ha tenido que convencer al gremio de la necesidad de los cambios, esta situación se repite en todo el país y más en el ámbito federal cuya resistencia hasta la fecha es evidente, prueba de ello, son los escasos trabajos que se han realizado a casi la mitad del periodo que se tiene para llevar a cabo los cambios atendiendo al tiempo establecido en la reforma constitucional de 2008, apenas hay un proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales.

Las demás entidades federativas han incrementado la velocidad en los procesos de reforma, debido precisamente a la reforma constitucional penal de 2008, mediante la cual se establecen una serie de disposiciones características del modelo acusatorio.

Son estados como Yucatán, Tabasco, Michoacán, entre otros, los que están actualmente (2011) trabajando en diversos frentes a fin de reformar el modelo procesal tradicional y ajustarlo al marco constitucional.

La influencia del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua en la reforma constitucional de 2008 es palpable, sólo basta realizar un estudio comparativo sobre dichas disposiciones jurídicas, por ejemplo, el auto de vinculación a proceso.

Los legisladores federales no llevaron a cabo un mejoramiento sustancial al modelo procesal penal de Chihuahua y se limitaron a tomar como base dicho ordenamiento legal. Lo anterior, a pesar de no tener obstáculo alguno para ello, no hay que olvidar que los legisladores de dicho estado tuvieron que adaptarse a la base constitucional vigente en 2006.

Por consiguiente, el producto de tales esfuerzos fue un modelo procesal penal a la mexicana, una mezcla de bases o elementos del proceso penal mixto con elementos nuevos característicos del modelo acusatorio, sin embargo, no dejan de considerarse significativos para lograr impulsar una reforma integral.

#### IV. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008

##### 1. (*Aspectos legislativos*)

Desde la perspectiva histórica coincidimos con Miguel Sarre en el sentido que la reforma constitucional de 2008 implementa la *revolución procesal* que anunciaría Venustiano Carranza en su célebre discurso de apertura de sesiones del constituyente de 1916-1917, que como ya hemos visto en el capítulo que antecede se distorsionó, hasta consolidarse un procedimiento procesal “mixto”, con matices inquisitoriales.<sup>69</sup>

Por lo que respecta al aspecto legislativo, este nuevo intento de reformar la estructura del proceso penal puede apreciarse en algunas iniciativas presentadas por diputados de las diversas corrientes políticas, en ellas explicaban los problemas que había en el funcionamiento del proceso penal y la necesidad de reformarlo.

Algunos de estos planteamientos refieren la existencia de reclamos persistentes y sentidos de los ciudadanos en México debido al mal funcionamiento de la justicia penal.

En la iniciativa presentada por el diputado César Camacho Quiroz se planteó que la sociedad percibía al proceso penal lento, inequitativo, y en el que existía corrupción e inequidad, situación que generaba desconfianza en las instituciones y debilitaba su consolidación, de ahí que era urgente la modernización del sistema penal.

En otra de las iniciativas se afirmó que desde sus orígenes la tradición constitucional reconoció avanzados principios para contener la potestad punitiva del Estado, pero nunca se aplicaron plenamente, por el contrario, esos derechos se fueron desdibujando frente hábitos que lo debilitaron por completo:

El derecho de toda persona acusada penalmente de ser escuchada en audiencia pública, de manera expedita y por un juez imparcial,

<sup>69</sup> *El sistema de justicia penal en México. Retos y perspectivas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *cit.*, p. 26.

que se contempla en nuestra Constitución desde hace noventa años, nunca se instrumentó. Por el contrario, este derecho se fue desdibujando frente a hábitos que lo debilitaron por completo. El más nocivo de éstos fue la práctica de escriturar el proceso en gruesos expedientes, práctica que terminó por asumirse como si fuera una exigencia legal, lo cual no es garantista, pues ni para las víctimas ni los acusados es una manera justa de proceder.

Asimismo, se afirmaba que el sistema acusatorio establecido en la Constitución de 1917, esto es, juicios orales y audiencias públicas no se consolidó, ya que las prácticas en los años subsiguientes al triunfo de la Revolución consolidaron en leyes secundarias un proceso de carácter mixto, de corte inquisitivo. “En el proceso netamente inquisitivo, la persecución penal la iniciaba un inquisidor oficiosa y unilateralmente, mediante la ‘construcción’ de un caso a través de registros escritos, incluyendo su ‘solución’, sin intervención de un defensor”.

Entre los problemas del sistema procesal penal citaron los siguientes:

- Las actividades del acusador gozan de una presunción de veracidad y los datos recabados tienen el estatus de prueba virtualmente plena. La averiguación previa integrada por el Ministerio Público rara vez puede ser desvirtuada en sede jurisdiccional por la defensa.
- La investigación empírica confirma que las sentencias de los jueces penales, en sus contenidos prácticamente calcan el contenido de las averiguaciones previas, por lo que el Ministerio Público no necesita procurar una investigación profesional que después pudiera resistir un efectivo debate en el juicio, pues no habrá tal. Así, no tenemos en nuestro país un juicio, sino una simulación de juicio.

Destacaban los diputados que el proceso de democratización de América Latina influyó notablemente en la forma que han ido evolucionando los sistemas de justicia penal. Los resultados de

## 58 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

este proceso hicieron que la mayoría de los países de la región cuenten con sistemas procesales de carácter acusatorio de conformidad con los requerimientos de las sociedades democráticas.

En el apartado de consideraciones del dictamen emitido por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, se plantean problemas dentro del procedimiento penal mexicano, alguno de ellos, son los siguientes:

- Procedimientos largos con excesivos formalismos.
- En la etapa de averiguación previa se realiza una especie de minijudio, debido a que adquiere un gran peso dentro del proceso lo que ha propiciado la reproducción de los elementos probatorios, disminuyendo con ello la importancia al juicio y la valoración objetiva de los argumentos planteado por las partes que intervienen.
- Falta cabal de los principios de publicidad e intermediación.
- Poco impulso a la aplicación de la justicia alternativa.
- Desigualdad de las partes que intervienen en el proceso.
- Uso excesivo de la prisión preventiva.

Estas son algunas de las ideas que en general plantearon los legisladores para justificar la reforma al sistema de justicia penal.

### *2. Estructura general del nuevo modelo procesal penal*

Al revisar los contenidos normativos de los artículos constitucionales relativos a las garantías individuales de todo individuo en el procedimiento penal, podemos observar un cambio de paradigma en la forma de enjuiciar a las persona sujetas a una causa criminal.<sup>70</sup>

El diseño normativo es modificado de forma sustancial de tal forma que es posible afirmar que se pretende abandonar un mo-

<sup>70</sup> En este apartado no se agota a profundidad el tema del proceso legislativo, sólo se hace un análisis general.



delo tradicional vigente para arribar a un modelo de corte acusatorio adversarial.

Este cambio de modelo procesal implica, necesariamente, la extinción y modificación de reglas procesales de peso. Al respecto podemos mencionar, por ejemplo, la desaparición de la etapa de la averiguación previa, tal y como la conocemos actualmente, es decir, desaparece una etapa central desde el punto de vista probatorio, en la que se desahogan pruebas de forma secreta sin presencia de la defensa (a excepción de la declaración ministerial del indiciado y ante una autoridad parcial). Además, la defensa deja de intervenir de manera limitada y tardía en el procedimiento penal.

Otro elemento característico que se pretende eliminar es el abuso de la prisión preventiva, es decir, que las personas sujetas a una investigación no sean privadas de la libertad durante el desarrollo del procedimiento penal, salvo en casos justificados.

Se prohíbe la delegación de funciones en la audiencia en las que el juez debe estar presente, lo cual implica que los jueces no podrán apoyarse para tal actividad en secretarios proyectistas, secretarios de acuerdos, oficiales u otros servidores públicos, como lo habían hecho durante décadas.

Las pruebas ya no tendrán valor probatorio en circunstancias y condiciones diferentes a las de una audiencia llevada a cabo en los tribunales.

Se crea la figura del juez de control para las etapas de investigación e intermedia, cuya función es encargarse de vigilar que el Ministerio Público no afecte ilícitamente garantías individuales tanto del imputado como de la víctima u ofendido del delito. Se trata de etapas preliminares, en las cuales se realiza la investigación y se prepara el juicio.

Con las reformas se establecen principios básicos que deberán atenderse durante el procedimiento penal, como son la oralidad, contradicción, concentración, publicidad e inmediatez, entre otros. Así, para que una prueba tenga validez jurídica deberá res-

## 60 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

petar cada uno de estos principios, salvo excepciones expresamente contempladas en la ley.

Se crea la figura del juez oral encargado exclusivamente de la etapa de juicio y cuya labor esencial es escuchar y analizar las pruebas aportadas por las partes en el juicio, además del buen desenvolvimiento de la audiencia y el equilibrio entre las partes. El juez deberá actuar con imparcialidad y resolver en la misma audiencia.

También, se crea la figura del juez de ejecución de penas encargado de vigilar que se respeten las garantías individuales de los sentenciados durante la etapa de ejecución de sentencias.

Otro elemento novedoso es la flexibilización al principio de legalidad que también se observa con la reforma, ya que se establecen algunas figuras jurídicas como son los criterios de oportunidad, terminación anticipada del procedimiento y salidas alternas, todas ellas contribuyen a un mejor manejo de recursos en materia de procuración y administración de justicia.

A continuación se presenta un cuadro, que en nuestra opinión contempla los temas centrales que se abordan en cada uno de los artículos reformados:

ARTÍCULOS CONSTITUCIÓN POLÍTICA ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	TEMAS CENTRALES EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL
Artículo 16	<ul style="list-style-type: none"><li>↳ Requisitos para orden de aprehensión.</li><li>↳ Alcances y concepto de flagrancia.</li><li>↳ Detención en casos urgentes.</li><li>↳ Arraigo para casos de delincuencia organizada.</li><li>↳ Plazos de retención.</li><li>↳ Orden de cateo.</li><li>↳ Intervención de comunicaciones privadas.</li><li>↳ Juez de control (atribuciones).</li></ul>

<p>Artículo 17</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ Derecho a que se administre justicia por los tribunales.</li> <li>↳ Mecanismos alternativos de solución de controversias.</li> <li>↳ Sentencias en procedimientos orales.</li> <li>↳ Independencia de tribunales y ejecución de resoluciones.</li> <li>↳ Defensoría pública.</li> <li>↳ Prohibición de prisión por deudas de carácter puramente civil.</li> </ul>
<p>Artículo 18</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ Prisión preventiva (sólo delitos que ameriten pena privativa de la libertad)</li> <li>↳ Sistema penitenciario para adultos.</li> <li>↳ Sistema integral de justicia para adolescentes.</li> <li>↳ Regulación para sentenciados.</li> </ul>
<p>Artículo 19</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ Auto de vinculación a proceso.</li> <li>↳ <u>Ministerio Público</u> (solicitud de medidas cautelares).</li> <li>↳ Prisión preventiva y delitos graves.</li> <li>↳ Prohibición de maltrato en prisión.</li> </ul>
<p>Artículo 20</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ Principios del proceso penal. Oralidad, inmediación, publicidad y contradicción, entre otros.</li> <li>↳ Proceso acusatorio</li> <li>↳ Aspectos probatorios (artículos 20, apartado A, frac. II,III, IV,IX.)</li> <li>↳ Nulidad de la prueba ilícita.*</li> <li>↳ Terminación anticipada al procedimiento.</li> <li>↳ Derechos del imputado.</li> <li>↳ Derechos a la víctima o al ofendido.</li> </ul>
<p>Artículo 21</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ Investigación de los delitos, Ministerio Público y policías.</li> <li>↳ Ejercicio de la acción penal (Ministerio Público y particulares).</li> <li>↳ Criterios de oportunidad.</li> <li>↳ Reconocimientos de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</li> </ul>
<p>Artículo 22</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>↳ Proporcionalidad de las penas.</li> <li>↳ Confiscación de bienes.</li> </ul>

\* Véase Cárdenas Rioseco, Raúl F., *Sistema acusatorio y prueba ilícita, en la reforma constitucional de 2008*, México, Porrúa, 2010.

## 62 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

Finalmente, en los artículos transitorios que se incluyen en la reforma se establece que el sistema procesal penal acusatorio entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder del plazo de ocho años contados a partir del día siguiente de la publicación del decreto.<sup>71</sup>

Se ha pretendido además, homogenizar el proceso de codificación en los estados de la República mexicana a través de un código modelo elaborado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es considerado, en alguna medida, en los procesos legislativos de los estados.<sup>72</sup> Asimismo, Miguel Sarre ha propuesto la Ley General de Debido Proceso Penal (una norma intermedia entre la Constitución y los códigos procesales penales) para la implementación de la reforma constitucional, cuya finalidad es ajustar los ordenamientos jurídicos a los mandatos constitucionales y evitar dispersiones normativas que hagan difícil el ejercicio de la profesión o, más grave, que amplíen o reduzcan los derechos de los ciudadanos.<sup>73</sup>

### V. CONSIDERACIONES FINALES

En el contexto de la reciente reforma constitucional a los artículos relacionados con el sistema de justicia penal mexicano se podrá pensar que ya dimos el salto prácticamente a un nuevo sis-

<sup>71</sup> Además se reformaron artículos vinculados al área de seguridad pública, así, el artículo 73 establece que el Congreso tiene la facultad exclusiva para hacer leyes sobre delincuencia organizada y para establecer instituciones federales de seguridad pública. El artículo 115 contempla reglas mínimas de organización y eficiencia de la policía municipal y, por último, el artículo 123 plantea precisiones a las reglas especiales que rigen a servidores públicos que realizan actividades vinculadas al área de procuración y administración de justicia.

<sup>72</sup> Véase *Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la federación*, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, México, Fondo Jurídica, 2009.

<sup>73</sup> Véase *Sistema de justicia penal en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, cit., p. 35.

tema acusatorio adversarial. En nuestra opinión, la reforma implica retos importantes que superar en materia de infraestructura, capacitación e implementación, entre otros, de ahí que habrá que esperar los resultados.

Además, a ello deberán sumarse los obstáculos no menos importantes a los que se enfrentará la reforma como son aspectos culturales, económicos, políticos, sociales, etcétera.

Todo proceso de cambio tiene resistencias a pesar de las ventajas que pueda ofrecer el cambio, por tocarse intereses o simplemente por desconocimiento de las ventajas.

Para una adecuada implementación de la reforma es primordial que se respeten las directrices marcadas en el marco constitucional y no se incurra en desviaciones e interpretaciones que tan frecuentemente realizan nuestros operadores del derecho.

El éxito de la reforma dependerá mucho de la voluntad política y otros factores vitales: una buena capacitación, adecuada selección de funcionarios, modificaciones a los programas de estudio en las universidades, el manejo de los medios de comunicación y receptibilidad social, revisión del diseño normativo, seguimiento y monitoreo del funcionamiento del sistema, entre otros.

Para muchos operadores del derecho, jueces, magistrados, ministerios públicos, defensores, implica un cambio de reglas de trabajo, costumbres, afectación de intereses; para algunos, por no decir la mayoría, la reforma no es bienvenida, pues no la conocen a fondo, ni mucho menos la justifican del todo.

México ha iniciado tarde en comparación con otros países, situación que podrá aprovechar para identificar los errores y aciertos que se han presentado en otros países.

Si analizamos la exposición de motivos de la reforma constitucional no se hace un planteamiento profundo para justificar la reforma, si bien hay acuerdos y reuniones previas, no se cuenta con registro de los argumentos que se expresaron ahí que permitan tener claro este punto.

En las entidades federativas que iniciaron la reforma integral previa a la reforma constitucional como Chihuahua y Nuevo

## 64 ESTABLECER EN MÉXICO JUICIOS ORALES EN MATERIA PENAL

León, entre otras, plasman en la exposición los motivos las razones con un grado de extensión más amplio.

A nivel federal no se realizó un diagnóstico, aunque se realizaron algunos esfuerzos; por ejemplo, el libro blanco en el que no se plantean críticas directas sobre el mal funcionamiento y los problemas que presenta el sistema de justicia, esto es, no hay una base del porqué del cambio y el sentido que tomó la reforma constitucional. A nivel de entidades federativas tampoco se hizo un ejercicio (estudio empírico) serio sobre este punto, sólo en algunos estados, como Sonora podemos encontrar trabajos que evidencian los problemas graves de un sistema con matices inquisitoriales.

Uno de los problemas más notorios de la reforma penal es que el impulso viene, en gran medida, de actores externos y no de actores nacionales.

En México se pretende pasar de un modelo procesal penal mixto a un sistema acusatorio adversarial, aparentemente debería ser una transición menos compleja, pues ya se cuenta con instituciones arraigadas como el Ministerio Público (otros países contaban con dicha institución o no tenían la fuerza necesaria), sin embargo, esta situación ha ocasionado distorsiones y otros problemas no menos complejos.

Luego, pudiera pensarse que en nuestro país será más fácil adaptar este sistema y que sólo requiere pocas modificaciones, pues ya existen muchas reglas del sistema acusatorio, sólo que no se cumplen, por ejemplo, el ser juzgado por un juez en audiencia pública, lo cual implicaba oralidad (que si se da pero parcialmente) inmediación (ya que el juez debe dirigir la audiencia) y contradicción (por la presencia de las partes).

No se descubre el hilo negro, hace ya casi un siglo que se habla de un sistema similar como el que se está proponiendo, y que si bien por situaciones políticas, culturales, económicas no se pudo implementar, lo cierto es que la propuesta siempre ha estado sobre la mesa pero nunca se realizaron esfuerzos suficientes para establecerlo, aunque sí hubo intentos.

Asimismo, existen motores que impulsan la reforma como son los organismos internacionales USAID y CEJA, así como una institución creada específicamente para implementar la reforma SETEC. Los cuales participan de manera activa en procesos de asesoría jurídica, capacitación, gestión y demás áreas con el propósito de lograr una adecuada implementación de la reforma constitucional de 2008. Además en los estados de la República, por lo general, se ha creado un organismo especialmente para coordinar esfuerzos a fin de lograr una adecuada implementación del modelo procesal.

Nos queda claro que el modelo acusatorio adversarial presenta ventajas claras: mayor nivel de transparencia, equilibrio procesal, participación ciudadana más intensa, dificultad para realizar actos de corrupción, mejor manejo de recursos, entre otros.