

**Pablo Armando González
Ulloa Aguirre**

Doctor en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha dictado varias conferencias a nivel nacional e internacional. Tiene 35 artículos publicados en libros y revistas especializadas, nueve libros como coordinador, uno más como coautor y dos de su autoría.

También ha dirigido y participado en múltiples proyectos de investigación relacionados con la democracia, la cultura de la legalidad, el multiculturalismo, la globalización, la filosofía y teoría política, entre otros temas.

Las entidades de procuración de justicia en los tres niveles de gobierno representan elementos fundamentales para alcanzar un país cada vez más justo. En éstas radica la responsabilidad de ofrecer seguridad como principio básico del Estado. Sin embargo, es preciso hacer énfasis en la importancia que tiene la participación de los ciudadanos para alcanzar dicho fin.

Si bien en México nuestras instituciones funcionan de manera aceptable, otro de los elementos necesarios para la procuración de justicia es la promoción del respeto a las normas jurídicas, entendida como la cultura de la legalidad. Se trata de un tema fundamental al considerar que, si las personas no están en la disposición y convencidas de respetar las leyes, el sistema de la ilegalidad seguirá reproduciéndose al grado de anular cualquier avance en materia de seguridad y justicia.

Esta obra compila un conjunto de análisis que tienen como hilo conductor la cultura de la legalidad y la Reforma al Sistema de Justicia Penal en México, la cual ha sido una de las reformas más importantes en el país durante la década pasada. Una serie de expertos abordan el tema de la cultura de la legalidad mediante diversas perspectivas –desde la sociológica hasta la jurídica–, con la finalidad de proporcionar una visión más amplia sobre el tema, cuyas reflexiones permitan tomar acciones concretas en México, y específicamente en el estado de Veracruz.

ISBN: 978-607-402-711-2



La cultura de la legalidad
ante la reforma del sistema de justicia penal en México

P Y V



La cultura de la legalidad ante la reforma del sistema de justicia penal en México

Eugenio A. Vásquez Muñoz
Pablo Armando González Ulloa Aguirre
(Coordinadores)

Eugenio A. Vásquez Muñoz

Originario de Xalapa, Veracruz (1976). Abogado y Economista por la Universidad Veracruzana, es también Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En la docencia, ha sido Catedrático de Derecho Económico en la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Coordinador de diferentes publicaciones y autor de numerosos artículos, se ha desempeñado como Asesor (2004-2010) y Coordinador de Proyectos Especiales en la Oficina del Gobernador de Veracruz (2010-2012) y de septiembre de 2012 a la fecha, es el Director de El Colegio de Veracruz.

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD ANTE LA REFORMA
DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

Directorio

Dr. Javier Duarte de Ochoa
Gobernador Constitucional de Veracruz de Ignacio de la Llave

Lic. Luis Ángel Bravo Contreras
Procurador General de Justicia del Estado

Mtro. Luis Marco Antonio López Valdez
Secretario Técnico del Consejo Consultivo para la Implementación
del Sistema de Justicia Penal en el Estado.

Mtro. Eugenio A. Vásquez Muñoz
Director General del Colegio de Veracruz.

La cultura de la legalidad ante la reforma del sistema de justicia penal en México

Eugenio Vásquez Muñoz
Pablo Armando González Ulloa Aguirre
(coordinadores)

México, 2012



PGJ
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE VERACRUZ



Primera edición: mayo 2014

D.R. © El Colegio de Veracruz
© Plaza y Valdés S. A. de C. V.
Manuel María Contreras 73. Colonia San Rafael
México, D. F. 06470. Teléfono: 50 .97 20 70
editorial@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés Editores
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España
Teléfono: 91 862 52 89
madrid@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.es

Corrección de estilo: Alejandro Suverza
Formación tipográfica: José Guadalupe Rivera Arroyo

ISBN:

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Esta obra fue arbitrada por especialistas en la materia a "doble ciego", se privilegia el aval de El Colegio de Veracruz.

El trabajo de edición de la presente obra, fue realizado en el taller de edición de Plaza y Valdés, ubicado en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte en la ciudad de México, gracias a las facilidades prestadas por todas las autoridades del Sistema Penitenciario, en especial, a la Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario.

Este libro fue realizado en el marco del *Proyecto de difusión, transparencia y participación ciudadana. La Cultura de la Legalidad ante la reforma judicial* (VER-04-2012), por El Colegio de Veracruz, para la Procuraduría de Justicia del Estado de Veracruz. Financiado con recursos de un fondo especial ordenado por la Constitución Política de México, obtenido a través de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) de la Secretaría de Gobernación.

Agradecemos a Aura Rojas García, Mariana Guevara y Mariana Velázquez, su apoyo para la formación del mismo.

Contenido

Introducción

Eugenio Vásquez Muñoz y Pablo Armando González Ulloa Aguirre . . . 11

¿Qué es la cultura de la legalidad?

Planeación y cultura: las nuevas prácticas de la búsqueda de la verdad jurídica

Petra Armenta Ramírez 19

La cultura de la legalidad, compromiso de la ciudadanía ante la reforma constitucional de seguridad y justicia

Vania Pérez Morales y Christian Eduardo Díaz Sosa 35

Transparencia y participación ciudadana. Principios fundamentales para una cultura de la legalidad

Rosa Olvera Gómez 53

Cultura de Legalidad e impartición de justicia

La cultura de la legalidad en México. Análisis de las percepciones ciudadanas para la elaboración de recomendaciones de políticas públicas

Carmina Jasso López 69

La cultura de la legalidad como método de prevención del delito

Pablo Armando González Ulloa Aguirre 89

Las claves del proceso penal, acusatorio y oral. La perspectiva de la sabiduría popular	
<i>Salvador Martínez y Martínez</i>	107
Importancia de los medios alternativos de solución de conflictos	
<i>José Jesús Borjón Nieto</i>	129
Las perspectivas internacionales	
cultura de la legalidad y reforma judicial: perspectivas internacionales, lecciones para Veracruz	
<i>Jorge Rebolledo Flores</i>	155
La reforma procesal penal en Chile y Argentina: algunas lecciones para México	
<i>Jesús A. López González y Mauricio Lascurain Fernández</i>	173

Introducción

EUGENIO VÁSQUEZ MUÑOZ
PABLO ARMANDO GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE

En esta obra se abordan varios temas que tienen como hilo conductor la cultura de la legalidad y la reforma al sistema de justicia penal en México, que sin duda es una de las reformas más importantes en nuestro país en la década pasada.

En este libro se conjuntan una serie de expertos que abordan el tema desde varias perspectivas, lo que permite dar una visión más completa para que a partir de estas reflexiones se tomen acciones concretas en México y en el estado de Veracruz para que la reforma se implemente de mejor manera.

Lo deseable sería que en México la cultura de la legalidad fuera un tema rebasado, sin embargo, ante un Estado de Derecho que tiene varias carencias, la cultura de la legalidad es el componente perfecto para modificar actitudes y crear una sociedad más consciente de la importancia de su desarrollo respetando las normas, las leyes y asumiendo el papel de ciudadanos comprometidos con el desarrollo democrático.

Si bien en México nuestras instituciones funcionan de manera aceptable en muchos aspectos, uno de los ingredientes fundamentales para garantizar un país más justo son las entidades de procuración de justicia en los tres niveles, ya que ofrecer seguridad es uno de los principios básicos del Estado y en la medida en que no la garantiza su legitimidad se ve seriamente afectada, llegando incluso a problemas de gobernabilidad.

De esta manera, la reforma es un nicho de oportunidad, no sólo para fortalecer las instituciones, sino para cambiar la actitud de las personas hacia el Estado de Derecho y la confianza en las instituciones del Estado, fomentando un mejor desarrollo democrático en nuestro país.

El presente libro comienza con el trabajo de Petra Armenta, que se titula “Planeación y cultura: las nuevas prácticas de la búsqueda de la verdad jurídica”. La autora parte de la afirmación de que en nuestro país la planeación e implementación de nuevos

procedimientos y prácticas de justicia son el principal instrumento para garantizar la funcionalidad del Estado de Derecho y la preservación y perfeccionamiento de un verdadero sistema democrático. Así, la planeación nacional se coloca como la vía transformadora de la realidad que tiene como fin último el desarrollo democrático. A lo largo del texto se resalta la importancia de la legalidad y la legitimidad en el ejercicio del poder público.

Dado que la cultura ocupa un lugar fundamental en la sociedad al ser quien configura la forma de organización política, es imprescindible la identificación de una cultura política respaldada por una cultura de la legalidad. En paralelo se destaca el valor de las elecciones y la participación ciudadana como elementos de desarrollo en un sistema democrático. Finalmente, examina el concepto de seguridad jurídica y sus implicaciones.

Los autores, Vania Pérez y Christian Díaz, en el ensayo titulado “La cultura de la legalidad, compromiso de la ciudadanía ante la reforma constitucional de seguridad y justicia”, reflexionan sobre la relación entre la cultura de la legalidad y el Estado de Derecho. La primera opera dentro del segundo y fortalece su orden social. Enfatizan la importancia de que las sociedades conozcan, acepten, enseñen y cumplan la cultura de la legalidad debido a que ello conducirá a una mejor convivencia entre los miembros de la comunidad y no por el temor a la imposición de una sanción. Esto podrá lograrse a partir de la conciencia y el esfuerzo coordinado por medio de la cultura, la educación y el fortalecimiento de una identidad que se oponga a todo acto de corrupción.

En la segunda parte del texto se describe a la cultura de la legalidad como instrumento para promover y aplicar la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, así como la necesidad del conocimiento de la reforma por parte de los ciudadanos, para que la cultura de la legalidad opere. Los autores afirman que si se sociabiliza la cultura de la legalidad prevalecerá la fortaleza del Estado de Derecho.

Estableciendo de manera tácita la necesidad del fortalecimiento de una cultura de la legalidad dentro de la sociedad moderna en función de sus nuevos requerimientos y particularidades, en el ensayo “Transparencia y Participación ciudadana. Principios fundamentales para una cultura de la legalidad”, la autora Rosa Olvera ahonda en la importancia que tienen, a su vez, el fomento de la ejecución de la transparencia y la participación ciudadana en la dinámica democrática, característica de nuestro sistema político.

A partir de la deconstrucción del concepto mismo de cultura de la legalidad como un mecanismo de regulación individual y social que facilita a su vez la convivencia desde el respeto de la ley, especifica la importancia que, dentro de las acciones de dicho mecanismo, tiene la participación ciudadana en la vida política, otorgándole la trascendencia de esta acción, pues el desinterés y subestimación con la que se les concibe responde, además de la desinformación, a la poca confianza que los ciudadanos

INTRODUCCIÓN

tienen en sus instituciones. Es así como la autora enaltece el valor de la participación como fomento a la cultura de la legalidad, comenzando con la información y educación política desde el hogar.

En el ensayo “La cultura de la legalidad en México. Análisis de las percepciones ciudadanas para la elaboración de recomendaciones de políticas públicas”, respondiendo a las necesidades conceptuales que el contexto nacional requiere, la autora Carmina Jasso se centra en una explicación sobre el concepto mismo de cultura de la legalidad, presentando además un análisis a partir del cuestionamiento del por qué se obedece la ley y quiénes están más allegados a cumplirla. Para ello, se remiten a una metodología en la cual se considera el actuar de las personas frente a situaciones hipotéticas que representen propuestas por parte de los encuestados e identificar aquellas que se apeguen a un marco de la cultura de la legalidad.

A través de un estudio empírico estadístico comprueba las diferencias que de acuerdo al estrato socio-económico, género, edad así como el estado civil, se tienen en cuanto a nivel de cultura de la legalidad. No obstante, a pesar de los datos duros, se sugiere la creación y fomento de políticas públicas que generen o refuercen la asimilación de dicha cultura con el fin de concientizar a las generaciones venideras sobre los beneficios que conlleva.

El ensayo “La cultura de la legalidad como método de prevención del delito”, de Pablo González Ulloa, aborda la importancia de la prevención en la reforma judicial de 2008, poniendo un particular énfasis en la cultura de la legalidad, la disposición de las personas por respetar las leyes, como el elemento que complementa al sistema de justicia y contribuye a garantizar el adecuado funcionamiento del Estado de Derecho.

Si bien la reforma al sistema de justicia implica la modernización del mismo en correspondencia a un contexto democrático, el autor puntualiza que de forma paralela debe llevarse a cabo un cambio en la mentalidad tanto de las autoridades como de la sociedad en lo que se refiere al cumplimiento y actuación consecuente con las leyes. En este sentido, se destaca la promoción de una cultura de la legalidad como parte de una estrategia de la prevención del delito, lo que es fundamental para una reforma de justicia más eficaz.

En el trabajo “Las claves del proceso penal, acusatorio y oral. La perspectiva de la sabiduría popular”, Salvador Martínez analiza la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública y sus implicaciones. Lo divide en cuatro apartados y comienza resaltando la necesidad de un derecho penal y un derecho procesal penal en donde prevalezca la racionalidad. Parte de la afirmación de que la corrupción no debe prevalecer en la sociedad y las normas jurídicas son la principal herramienta para eliminarla. Supone que construir una “comunidad de amigos” es la finalidad de la ciudadanía, lo que es posible gracias al derecho y el conjunto de leyes.

En el segundo apartado hace referencia a algunos de los problemas de interpretación de los juicios orales en el estado de Veracruz y explica las cuatro finalidades de la reforma al Código de Procedimientos Penales: 1) Esclarecimientos de los hechos. 2) Proteger al inocente, aquí enfatiza la importancia de la presunción de inocencia comparando lo establecido al respecto en la Constitución mexicana y en la Convención Americana de Derechos Humanos. 3) Procurar que el culpable no quede impune. 4) Que los daños causados por el delito se reparen. En la tercera sección se plantea la cuestión de cómo hacer efectiva la reforma de la Constitución mexicana y de la Constitución veracruzana. Afirma que en ambas no se dio el paso de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio, la transición fue de un sistema mixto con acento inquisitorio a un sistema mixto con un proceso penal acusatorio y oral. Por último, describe el papel de la Inquisición y la tortura en la Edad media y el surgimiento del pensamiento liberal, así como su incorporación al proceso penal.

Por su parte, el ensayo “Importancia de los medios alternativos de solución de conflictos”, de José Borjón, nos da cuenta de una forma distinta de impartir justicia a partir de apreciar al delito como un acto que afecta a la víctima, al propio autor y a la comunidad. Se trata de la justicia restaurativa en la que hay una mayor comunicación entre la víctima y el victimario, y por lo que los conflictos o agravios pueden ser solucionados mediante acuerdos y conciliaciones, lo que contrasta notablemente con la idea de justicia retributiva en la que el delito es apreciado desde una perspectiva estrictamente jurídica, sólo como una violación a la ley y con sanciones específicas, que no necesariamente satisfacen a la víctima.

Sin intención de anteponer o preferir un tipo de justicia a otro, el autor pone de manifiesto las ventajas que en determinados casos tiene la aplicación de la justicia restaurativa como una alternativa a la solución de conflictos, pues implica una dinámica en la que ofensor puede reconocer su responsabilidad y reparar los daños para luego reinsertarse en la sociedad de una manera más consciente. En este sentido, se destaca la mediación, conciliación y arbitraje como las salidas alternativas a los juicios, y una forma de impartición de justicia un poco más eficiente. El autor establece y da seña de cómo esta forma de justicia se ha plasmado en los códigos penales de diferentes estados de la República mexicana.

Con base en las modificaciones a la ley proporcionadas mediante la reforma de 2008 en cuanto a justicia penal, en el texto “Cultura de la legalidad y reforma judicial: perspectivas internacionales, lecciones para Veracruz”, Jorge Rebolledo realiza una semblanza sobre las ventajas y desventajas que traerán dichas modificaciones a la situación jurídico-penal en el país. De igual forma el análisis de los cambios de la misma naturaleza que han sucedido en América Latina permite identificar los rasgos comunes de dicho proceso como particularidades de la región ante necesidades

INTRODUCCIÓN

estructurales en común, frente a esto resulta necesario el puntualizar las adversidades a las que se han enfrentado estos países debido a las debilidades que presentan y las particularidades que requieren, así como los efectos posteriores a la transición del sistema jurídico propio.

Este análisis también se dirige particularmente a la implementación de las reformas en el caso local veracruzano como un esfuerzo por llevar de lo general a lo particular los intentos de modificación a un sistema jurídico por demás deficiente, con lo que la propuesta del autor como una medio para conseguir una transición satisfactoria es el establecimiento y fomento de la cultura de la legalidad tanto en el nivel social como institucional.

En el marco de transición democrática en América Latina, los autores Jesús A. López y Mauricio Lascurain, analizan en su texto “La reforma procesal penal en Chile y Argentina: algunas lecciones para México” lo que implican las reformas al sistema judicial, ya que, por lo general, al hablar de un proceso de democratización lo primero que se toma en cuenta es la transformación del Ejecutivo, que suele ser a través del sufragio y la importante presencia del legislativo como contrapeso político, aunque en algunos casos sólo es un legitimador más. No obstante, el poder judicial tiene un papel fundamental en dicho proceso, no sólo con el fin de hacer eficiente la impartición de justicia, sino también para la legitimación de nuevas élites políticas.

Los autores, centrándose en el caso latinoamericano, explican y analizan de forma detallada los procesos de transición del poder judicial mediante las reformas jurídicas en el caso chileno y argentino, exponiendo las ventajas y desventajas que los efectos de dicha implementación ocasionaron, con lo que pretenden mostrar los posibles riesgos y beneficios que tiene la reforma mexicana.

¿Qué es la cultura de la legalidad?

Planeación y cultura: las nuevas prácticas de la búsqueda de la verdad jurídica

PETRA ARMENTA RAMÍREZ¹

Introducción

Aristóteles sostenía que “el fin de todo arte, de toda actividad y de toda elección reside en el logro del bien propio de este arte, de esta pesquisa, actividad o elección”. De esto que exista un nexo entre bien y fin.

Así, se habla de valores en lugar de bienes y se concluye que los fines que tiene el derecho se los propone porque cree que valen, que tienen valor. En el derecho tanto los creadores de preceptos como los órganos encargados de aplicar el derecho y los particulares en general, intervienen en el proceso que da vida a los fines del derecho y, por tanto, a los valores que le sirven de base. Por lo que el derecho consiste en garantizar que por la justicia, el orden y la seguridad, se creen las condiciones que permitan a los miembros del grupo realizar su bien, el bien de todos, el bien común.

La teoría práctica democrática constitucional afronta en la actualidad un desafío intemporal, único e inaplazable, el buscar las mejores prácticas de los procedimientos jurídicos de las instituciones. Sin duda, los retos y desafíos a los que nos enfrentamos como ciudadanos del siglo XXI son plurales y complejos. Los desafíos de una economía

¹ Doctora en derecho por la Universidad Veracruzana, profesora-investigadora por la misma casa de estudios y El Colegio de Veracruz. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora con Perfil Deseable del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (Promep).

capitalista mundial con sus distorsiones y crisis crónicas, la intensificación de las comunicaciones, la proliferación del crimen organizado, los problemas medioambientales, las desigualdades socioeconómicas que padece un sector importante de la población, la explosión demográfica, estos problemas requieren de un modelo fuerte y estable de Estado democrático y social de derecho. La debilidad del sistema democrático es también una consecuencia del agotamiento del pensamiento político liberal. No ha dado respuestas efectivas al desarrollo y ampliación de libertades públicas y derechos fundamentales sobre todo en el sentido de los derechos económicos, sociales y culturales.

La democracia es uno de los pocos valores que unen a toda la cultura occidental. Es el referente político más importante de nuestro tiempo. La construcción de la democracia requiere la concurrencia de varios aspectos, en cuanto a condiciones subjetivas, que hagan referencia a la convicción ideológica y a la formación teórica de la ciudadanía y de los protagonistas, y a su mentalidad y experiencia, pero también a condiciones objetivas, referentes a la situación material y a los niveles de vida de la sociedad.

Es un proceso de cambio cualitativo por el que un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que ese cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en corto tiempo. En la vida política en México, no basta convicción y emoción democratizadora, pues es necesario que los responsables de la conducción política tengan también destreza en el diseño democrático y su implantación progresiva.

Se integra una cultura política realmente cuando se coincide y se comparte el concepto profundo: la democracia política frente a la democracia económica y social, o frente a la democracia integral, la elección popular de los gobernantes (democracia electoral) y de la participación de la sociedad en la toma de decisiones (democracia participativa); y la separación funcional y territorial del poder público y su sujeción a la ley (división de poderes, federalismo y Estado democrático de derecho).

Por todo ello, el presente estudio pretende proporcionar un panorama sobre la importancia de la planeación en la búsqueda de las mejores herramientas que den sentido a los nuevos procedimientos y nuevas prácticas de la justicia en México. La nueva pluralidad social del país presenta un escenario de alta conflictividad social, por lo que se requiere de instituciones judiciales que cumplan eficazmente sus tareas. Con ello, coadyuvan a legitimar el Estado mediante la efectiva solución de conflictos sociales. Además, se requiere que estas instituciones sean la más clara manifestación de que el país se ha transformado en un Estado cuyo sistema legal se cumple y se perfecciona constantemente.

Planeación y cultura

Para la administración pública, en nuestro país, el sistema de planeación resulta ser una pieza fundamental. En efecto, en la Constitución se han determinado los principios rectores de las actividades, las líneas generales y las bases organizativas para el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Esta planeación nacional del desarrollo es la ordenación nacional y sistemática de acciones, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social y cultural que tiene como propósito la transformación de la realidad del país conforme a las reglas que la misma Constitución establece. Este sistema determina los objetivos, metas, estrategias y prioridades. Asigna recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución y coordina acciones y evalúa resultados.

Dentro de los principios del sistema de planeación se encuentra, precisamente: *a)* El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural. *b)* La preservación y perfeccionamiento del régimen democrático por medio de, entre otros aspectos, el mejoramiento económico social y cultural del pueblo.

La democracia aparece como finalidad explícita en el contenido de los instrumentos jurídicos de la planeación, que dedica un capítulo al desarrollo democrático, expresión que alude a un proceso de perfeccionamiento de la vida pública, entendido como dice nuestra constitución, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En el régimen de los servidores públicos, hay reglas de evidente sentido ético que integran el orden jurídico: como son la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Las nuevas tendencias del régimen jurídico de la justicia en México, propenden hacia el establecimiento de condiciones que permitan al Estado responder en forma integral a los serios retos que se plantean en las materias de prevención, investigación, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como de reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Las adecuaciones constitucionales y sus respectivas leyes secundarias parten de reconocer que las conductas antisociales sólo pueden ser enfrentadas a través de una actuación coordinada de todas las instituciones, con sistemas e instrumentos modernos, pero sobre todo por personas de solvencia moral, capacitados, dotados de valores éticos e imbuidos de un auténtico espíritu de servicio, así como el respeto irrestricto de los derechos humanos.

La planeación es un ejercicio necesariamente vinculado al futuro. En ella se proyecta lo que, en esencia, la nación quiere ser. En ese sentido, conjunta y sintetiza diversos valores.

Trabajar en una cultura de responsabilidad² es uno de los grandes desafíos, el proceso de mejoramiento de la justicia todavía tiene un largo camino por recorrer.³ Los tribunales tienen que consolidar paulatinamente su imagen ante la sociedad como instituciones capaces de proporcionar un adecuado servicio de administración, la tarea no quedará concluida hasta que la sociedad tenga confianza en sus instituciones.

Democracia, cultura política y legalidad

La cultura es un producto social. Es la suma de valores, creencias, actitudes y modos de comportamiento prevalecientes en una sociedad en un momento determinado.⁴ Se forma a lo largo de siglos de convivencia en que se afinan, purifican y uniforman las expresiones éticas y estéticas de una sociedad, que embellecen y dan colorido a la lucha del hombre por su subsistencia y otorgan a cada grupo humano su carácter distintivo.

Desde la perspectiva sociológica y antropológica, el concepto de cultura tiene mayor amplitud que el convencionalmente usado. En su acepción convencional la cultura se refiere a las manifestaciones “más elevadas”⁵ del hombre: la filosofía, la música, la pintura, la escultura, la literatura y otras expresiones del refinamiento del espíritu humano. En cuanto a la significación sociológica y antropológica, cultura es, en general, todo lo que aprenden las generaciones y los individuos en el curso histórico de su convivencia social. Ésta es una forma de vida, una manera de ser, un modo de pensar y de sentir y un peculiar estilo de hacer las cosas cotidianas.

La cultura comprende muchos elementos:⁶ las creencias, el arte, la moral, la ciencia, la tecnología, la tradición, el lenguaje, la religión, el derecho, los símbolos, las costumbres, las relaciones familiares, las vinculaciones entre el individuo y la sociedad, los regímenes matrimoniales, el concepto de autoridad, las jerarquías sociales, la igualdad y cualquier otro hábito adquirido y compartido por los hombres en la vida social, que constituyen un legado de siglos de historia en común.

² Moisés Ostrogorski, *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Trotta, 2008, p. 26.

³ Javier San Martín Sala, *Teoría de la cultura*, Madrid, Síntesis, 2002, p. 67.

⁴ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la política*, México, FCE, 1997, p. 203.

⁵ Henry Pratt Fairchild, “Cultura”, en *Diccionario de sociología*, México, FCE, 2010, p. 75.

⁶ Enrique Pallares, *Perfiles de la cultura contemporánea. Filosofía de la cultura*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2000, p.40.

En cuanto a la cultura de la legalidad,⁷ según la literatura jurídica, no sólo es aquella que exige el cumplimiento de las normas que imponen obligaciones, sino la observancia de las normas que otorgan facultades (o que regulan su ejercicio). En este contexto, la legalidad, en el sentido de conformidad con el derecho, quiere decir algo más que el mero requerimiento del liberalismo; legalidad no significa, o no sólo, conformidad con lo establecido en una ley, sino conformidad con el derecho en consonancia con los principios que guían o limitan el ejercicio del poder público.

La problemática de la legalidad y de la legitimidad⁸ ha tenido un largo desarrollo dentro de la dogmática del derecho público. Este desarrollo se encuentra estrechamente vinculado con los dogmas del constitucionalismo, particularmente con los del Estado de Derecho. En este contexto, los juristas entienden por legalidad el principio (en el sentido de *regula iuris*) de que ningún acto administrativo puede penetrar la esfera del particular, más que por mandamiento de autoridad competente y de conformidad con la ley preexistente. En este sentido, la legalidad es considerada desde la óptica de los derechos subjetivos (públicos). La autoridad sin un fundamento jurídico propio (legal), se encuentra en la periferia del derecho subjetivo del particular.⁹ En combinación con la idea, más bien correlativo de que la administración no puede realizar ningún acto que no esté jurídicamente autorizado, la libertad del individuo en el sentido del permiso fuerte que deriva de una norma que encuentra en la legalidad un elemento esencial de su existencia.

Cuando las instancias del poder público no se conforman con las normas de competencia, normas que facultan y regulan el ejercicio de sus funciones, la inobservancia se califica no como delito, sino como ilegitimidad. La legitimidad en este dominio a diferencia de lo que ocurre en el problema del fundamento del orden jurídico, en su totalidad se presenta como una *species* circunscrita del *genus* legalidad.

Es importante señalar que la conformidad al derecho no significa sólo observancia a una disposición legal o reglamentaria. El requerimiento que subyace detrás del principio de legalidad exige la observancia de los principios (*regulae iuris*) que gobiernan la aplicación y creación del derecho público de conformidad con las reglas de la hermenéutica jurídica. En ciertos casos es primordial decir, la determinación de la observancia del derecho no es fácil. El órgano aplicador tiene que resolver el problema de cuál es el derecho aplicable y, para ello, tendrá que hacer uso de los

⁷ Véase Peter Haberle, *Constitución como cultura*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 41; Gerardo Laveaga, *Cultura de la Legalidad*, México, UNAM/III, 2000.

⁸ Luis Rubio y Jaime Edna, *El acertijo de la legitimidad*, México, FCE-CIDAC, 2007, pp. 53 y ss.

⁹ Rolando Tamayo y Salmorán, "Legalidad-legitimidad", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, 2001, p. 2304.

procedimientos recibidos por la profesión jurídica. En ésta, el sentido legalidad se encuentra estrechamente relacionada con los problemas del razonamiento jurídico y de la doctrina de la correcta aplicación judicial del derecho.

La legitimidad de la acción administrativa consiste en la observancia de las normas y máximas que regulan el ejercicio del poder público. La idea de legitimidad de la administración es particularmente relevante para juzgar los casos de discrecionalidad y oportunidad de la acción política gubernamental. Además del incumplimiento, que genera la responsabilidad penal o administrativa del funcionario, los vicios de legitimidad son: la incompetencia, el exceso y el desvío de poder. Éstos son los vicios susceptibles de ser impugnados a través de los recursos administrativos o mediante el control judicial de la administración. La legitimidad, en este caso, es más bien un problema de legalidad.

Legitimidad y legalidad son predicados dados al poder, a la acción política, a actos de administración. La legitimidad es el requisito de la titularidad del poder. La legalidad lo es de su ejercicio.

Para que un estado subsista como tal, es indispensable que sus cuadros dominantes generen las condiciones para convertir los valores políticos en valores jurídicos.¹⁰ En el curso de la historia, han sido los gobiernos del Estado los que, en la mayoría de los casos, han promovido esta conversión, procurando que el pueblo que integra dicho estado tenga una percepción común de sus necesidades, de sus intereses, del camino que deberá seguir para satisfacerlos y de los mecanismos específicos, expresados en la norma jurídica de los que ha de valerse para alcanzarlos sin alterar sus principios de coexistencias.

Un gobierno resuelto a preservar el orden social se asegura de que todos y cada uno de los integrantes de su pueblo se identifiquen con ciertos símbolos y posean una cultura política. También se esmera en que esa cultura política esté respaldada por una cultura de la legalidad: en que, si bien no sea capaz de comprenderlas en términos técnicos, cada uno de los miembros de la comunidad conozca las normas jurídicas que determinan la organización fundamental del Estado; que entiendan sus alcances, sus límites, las sanciones a las que puede hacerse acreedor en caso de desobedecerlas y las autoridades encargadas de crear las leyes, ejecutarlas y dirimir las controversias que surjan de su aplicación. Los gobiernos que pretendan mantener el orden social se preocupan, asimismo, por reformar las estructuras jurídicas, conforme vayan alterándose los valores políticos del pueblo del Estado.

Convertir a un pueblo en Estado, ha exigido un proceso educativo mediante el que no sólo se enseña la lengua, la religión y las costumbres, sino también los valores políticos y las estructuras que, mediante premios y castigos los hacen prevalecer.

¹⁰ James Rachel, *Introducción a la filosofía moral*, México, FCE, 2007, pp. 264 y ss.

El interés por reconsiderar y analizar con mayor amplitud la concepción que tenemos de la cultura, como dimensión básica para el hombre y la sociedad, se acrecienta por el papel que esta tiene al darle significado a los asuntos fundamentales confrontados por toda civilización y en la vida cotidiana de cualquier persona. La cultura forma la parte más importante del medio humano y es la que condiciona el crecimiento de la mente. Le da sentido a las acciones de la vida diaria y configura los estilos de pensamiento que le permiten al hombre en sociedad tener alguna visión del mundo y de sí mismo.

Un repaso por la historia nos permitirá comprobarlo: Plutarco nos cuenta cómo Licurgo pensaba “que las normas más eficaces e importantes para lograr la felicidad de una ciudad y la virtud se conservan inalterables cuando se han inculcado en los caracteres y métodos educativos de los ciudadanos”. En la legislación judía, los padres están obligados a educar a sus hijos en la ley, y los sacerdotes al pueblo, en las *Leyes*, Cicerón recuerda que, el niño, se le obligó a aprender y recitar las XII tablas y, entre los musulmanes, el aprendizaje de memoria de extensos pasajes del *Corán* forma parte importante de la devoción religiosa.¹¹

El Estado es la organización del poder político dentro de una comunidad. Una forma de vida social políticamente organizada. Es un producto de la cultura, de la interacción humana. Su realidad externa es sólo el soporte de su contenido espiritual.

La interpretación del Estado como un hecho o un fenómeno de la naturaleza condujeron a investigar su constitución natural, sin percibir que por tratarse de un fenómeno cultural, de una creación humana, el problema consistía esencialmente en determinar su sentido y significación. Es cierto que en su estructura se enlazan dialécticamente sus elementos naturales y culturales, pero lo realmente valioso de la organización está en su función plena de sentido.

Hasta el momento de su formación institucional, los grupos humanos se desarrollaron políticamente amorfos. Las comunidades gentilicias carecían de un poder político claramente concebido, no tenían organización política. En éstas, el poder es poder familiar, social o religioso, pero no político. El poder del jefe de familia sobre el conjunto familiar, que nos lleva a la vida de la tienda, al momento histórico en que un hombre era una tribu y los hijos se reconocían en su padre, era poder social y religioso, no poder político. La concepción clásica que pretendió hacer derivar la autoridad política de la autoridad paternal no resistió la crítica de Locke en el primero de sus ensayos sobre el gobierno civil, toda vez que los reyes y senados gobernantes de las antiguas ciudades eran producto del consentimiento, como expresión de la

¹¹ Gerardo Laveaga, *op.cit.*, p. 28.

voluntad común. Lo mismo puede afirmarse de la concepción iroquesa o matriarcal que hizo residir en las mujeres la autoridad real, pues, por más que en su sangre se fundara el derecho de sucesión, en el mejor de los supuestos transmitían, pero no ejercían autoridad política.¹²

En cuanto al poder religioso, que se hace remontar al culto totémico de los grupos primitivos, como fundamento de la autoridad mágica ejercida por los más ancianos como instrumentos de enlace con las fuerzas sobrenaturales o invisibles. O la teoría *frazieriana* de la aparición de la jefatura suprema como dominador carismático o numérico de las fuerzas amigas y enemigas del grupo. O bien como simple extensión del poder del jefe de familia encargado del culto doméstico, no son resultado de una relación política, donde el mando y la obediencia están determinados por reglas comunes con miras a la conservación o transformación de un orden social prefijado. Ese poder es tributario del culto, de la estructura del miedo a lo sobrenatural, no de una distinción clara entre gobernantes y gobernados.

Debemos dejar establecido que el poder, en cuanto a la probabilidad de obediencia, es un fenómeno social, una relación del hombre con el hombre, una situación del hombre frente a los hombres. En la sociedad existen una infinidad de poderes, tanto como relaciones de obediencia o subordinación se dan en su seno. Varían según el orden de los intereses ideales o materiales que vinculan a los hombres, la finalidad que persiguen, la cantidad y la calidad de la fuerza que despliegan, los instrumentos que controlan y los efectos que producen en la conducta, el comportamiento o la vida social humana. Existen así poderes familiares, sociales, económicos, religiosos y culturales. De entre esa constelación de poderes que forman la trama de la vida social toma el nombre de poder político el que tiene probabilidad de recibir obediencia por todo el grupo social, con el fin de imponer un orden de convivencia, con fuerza suficiente para regular la conducta individual y social. En general, es poder político todo poder de autoridad o dominación, dominándose poder estatal a la suprema del poder político. El poder político se encarna históricamente en un hombre o grupo de hombres. Pero el plano histórico es sólo un sector de su realidad. En el plano conceptual es una potencia o fuerza organizadora de la vida social, una fuerza destinada a conducir al grupo hacia un orden social.

Histórica y conceptualmente, el poder político es una creación humana. La organización política no es una formación natural ni un organismo, sino una formación cultural, en cuya génesis han gravitado todos los elementos naturales y culturales que lo hicieron posible y necesario. No se puede concebir a la cultura de la legalidad fuera

¹² Bertrand de Jouvenel, *El poder*, prólogo y notas de Rafael Grambra, Madrid, Editora Nacional, 1956, pp. 123 y ss.

del estado y al margen del desarrollo democrático: considero más pertinente atender a la evolución del sistema político, a la historia de las instituciones.¹³

En la medida que la democracia es más sustantiva y protectora de los derechos de los ciudadanos no sólo formalmente el vínculo entre cultura democrática y cultura de la legalidad se fortalece: se reconocen, aceptan y obedecen más naturalmente las leyes porque en un sistema donde hay transparencia, la discrecionalidad de la autoridad es reducida y los derechos fundamentales están protegidos, es posible confiar y prever que las leyes puedan criticarse, impugnarse judicialmente o reformarse a través de la acción política.¹⁴ Dada la paradoja de la democracia, de que mientras más sólidamente integrada se encuentre la cultura democrática en una sociedad más frágiles se encuentran los vínculos que se imponen sus miembros, es preferible adoptar una democracia sustantiva para lograr el tipo de relación con las leyes que se buscan: no la obediencia ciega, sino la convicción de que a través de la cultura de la legalidad se preserva algo considerado valioso por y para nosotros mismos.

La buena democracia debe contar con una *rule of law*,¹⁵ que conforme a Morlino debe contener las siguientes características: la aplicación *erga omnes* del sistema legal, la participación política en el mundo antiguo era restringida, la palabra política proviene del vocablo griego *polis*, ciudad-Estado griegas independientes, en donde surge la democracia directa y sólo participaban en los asuntos gubernamentales los ciudadanos atenienses, varones y libres, que debatían sobre los asuntos importantes de gobierno reunidos en la plaza pública, sólo en esa parte podía hablarse de ciudadanos.

Con estas apreciaciones, puede decirse y reiterarse que las funciones principales de las elecciones son producir representación, producir gobierno y legitimación. A partir de estas premisas, en el presente, la conformación de la representación política es desde una perspectiva individual y no estamental; en cuanto a la producción de gobierno, es cuando las elecciones, ya sea de manera directa o través de diversos mecanismos en la democracia representativa el gobierno ya no está obligado a rendir cuentas al rey, sino al cuerpo electoral, pero fundamentalmente a la asamblea que actúa como representación de aquél.

Las elecciones producen gobierno aunque sea de forma indirecta en la medida que el parlamento a través del voto de investidura concede la confianza al candidato o jefe de gobierno. En los sistemas presidencialistas de América Latina la producción de gobierno se encuentra de manera mucho más visible en la medida que el jefe de

¹³ Gustavo Fondevilla, *Instituciones, legalidad y Estado de Derecho*, México, Fontamara, 2006, p. 361.

¹⁴ Luis Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2002, p. 97.

¹⁵ Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, CEPACOM, 2005, pp. 260 y ss; Miguel Carbonell, *Igualdad y libertad. Propuesta de renovación constitucional*, México, UNAM/III, 2007, p.10.

Estado es elegido directamente por el cuerpo electoral. En uno u otro caso, los partidos políticos tienen un papel clave, toda vez que los representantes o candidatos a jefes de gobierno al estar en una organización partidista deben ese rol a la previa aceptación del propio partido. En la producción de legitimidad, se legitima cuando los candidatos y el cuerpo político se invisten no tan sólo de un nuevo rol, el de representantes, sino que ese papel quedará reforzado o no según el nivel de aceptación del cuerpo electoral de los mecanismos políticos o del sistema en general. La legitimación es la aceptación social de determinadas normas, comportamientos o sistemas. Es aceptado y valorado por la comunidad. La legitimidad se centra por tanto, en una vertiente sociológica o politológica, no jurídica, y se basa más en el nivel de apoyo y validez que recibe un gobernante o sistema que en la cuestión legalista.

En la medida que las elecciones puedan canalizar las demandas sociales y éstas se vean satisfechas, las elecciones contribuyen a canalizar políticamente el conflicto social y evitar crisis y rupturas. De ahí la importancia de las elecciones en las democracias representativas, ya que son actos participativos de intervenir en la cosa pública en donde la ciudadanía se introduce como actores principales en la dirección de los asuntos públicos.

Las elecciones en las democracias occidentales a lo largo del siglo XIX y parte del XX, con distintos rumbos según los países, constituyen un elemento central en las democracias desarrolladas, que permiten articular la representación, seleccionar los gobiernos y aportar la legitimidad necesaria para el sistema.

En los estados modernos la existencia de las elecciones periódicas constituye el marco político-legal fundamental para la legitimidad del poder político. El ejercicio del voto representa la expresión de la soberanía popular, que se constituye en fundamento de la legitimidad del poder del Estado, de tal manera que sus propias constituciones políticas contemplan o contienen el derecho al sufragio de sus ciudadanos como modo jurídico de la expresión de dicha soberanía popular, articulando la vida política de la nación en torno al eje poder público-legitimidad democrática. Es a través del sufragio que los ciudadanos realizan en cuanto a miembros del Estado-comunidad su conexión con el Estado-aparato y, por ende, la integración funcional de toda la sociedad política. El sufragio es, pues, el derecho reconocido a todos los ciudadanos de expresar libremente su opinión y elección.

En un estado democrático es a través de los procedimientos técnico-jurídicos que integran el proceso electoral que se asegura la participación política de una sociedad, permitiendo que los ciudadanos, por medio de la emisión del sufragio participen en la elaboración, según sea el tipo de la elección, de la política nacional, estatal, municipal o de la democracia participativa como son: el plebiscito, la iniciativa popular o referendo.

Para Aristóteles, lo fundamental de llamarle así, no era haber nacido en un determinado estado, sino de participar en la asamblea y en la administración de las cosas públicas. Era un contexto dominado por las monarquías teocráticas. Reyes que se creían dioses, acentuándose en los restantes períodos históricos.

Posteriormente, los estados modernos contribuyeron a formar la conciencia de la necesidad del respeto de los derechos de participación como garantía del ejercicio de la soberanía del pueblo. El ser ciudadano es gozar fundamentalmente de derechos de participación política, actuando activamente en los asuntos de la comunidad.

Conseguir la vigencia de los derechos políticos en los instrumentos generales de derechos humanos como son: *La Declaración Universal de los Derechos Humanos* en 1948, en donde se establece el derecho de toda persona a participar por sí misma o por sus representantes, elegidos democráticamente en el gobierno de sus países, en donde pueden acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, siendo la voluntad popular la base de la autoridad de los poderes del Estado, estos principios se reiteran en el Artículo 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1966 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o *Pacto de San José*, Costa Rica, donde se agrega que sólo reglamentariamente puede restringirse el goce de los derechos políticos por razones de edad, de nacionalidad, de idioma, de residencia, de condena, por incapacidad mental o civil, instrucción, o por juez que lo determine en causa penal.

El derecho de participar en los asuntos públicos en una sociedad democrática es el ingrediente más importante de los derechos ciudadanos y es necesaria para su funcionamiento, los ciudadanos escogen a sus gobernantes, ejercen influencia sobre los funcionarios y tienen oportunidad de comunicarles sus demandas. Mediante el sufragio, la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, así como por la acción en los partidos, en los grupos de interés y en las organizaciones no gubernamentales o como parte de la opinión pública, el ciudadano hace de la participación política la sustancia de la democracia. Es la forma de mantener la responsabilidad de los gobiernos.

Adicionalmente, la participación es componente importante del desarrollo humano, porque permite la realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona. Como elemento esencial del sistema democrático, la participación convierte a todos los individuos y a la comunidad política, en su conjunto, en protagonista de los diversos procesos sociales. Toda vez que la participación es la esencia misma de la democracia.

Conseguir en las constituciones latinoamericanas la vigencia de los derechos políticos en el orden democrático no fue tarea fácil, ya que en los siglos XIX y XX¹⁶

¹⁶ Gustavo Zagrebelsky, *Contra la ética de la verdad*, Madrid, Trotta, 2008, p. 45.

dominó el fraude electoral, corrupción política, dictaduras militares que ponían en corte la continuidad del desarrollo democrático. Actualmente, las democracias latinoamericanas han podido resurgir, pese a los problemas de orden económico y social que las afectan. Ser ciudadano significa poseer los derechos reconocidos por las leyes del estado al que se pertenece, los civiles, los sociales, los económicos, culturales y políticos.

En los ordenamientos electorales de los países latinoamericanos se estipula como un derecho que tienen los ciudadanos para intervenir en la vida política, ya sea creando al Estado, conformando al gobierno o eligiendo a sus representantes, y al programa político de conformidad al que se debe gobernar en el país.

Estado de Derecho, participación y elecciones

La idea general acerca del significado de las elecciones, en una primera aproximación diremos que una elección es el procedimiento por el que los miembros de una comunidad eligen a sus representantes para que ejerzan el gobierno de la misma. Las elecciones constituyen el método democrático en donde se designa a los representantes del pueblo.

Las elecciones constituyen la base del sistema democrático constitucional, conforme a la teoría democrática liberal. Esta concepción se basa en la estrecha relación entre elecciones y democracia: sin elecciones, sin competencia abierta por el poder político entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia, pues las elecciones son la fuente de legitimación del sistema político.

No hay un fenómeno institucional en la política cuya importancia real varíe tanto como el de las elecciones. Las elecciones son una técnica para constituir cuerpos representativos y/o para delegar autoridad. En las democracias liberales se celebraron elecciones mucho antes de que se hubiera impuesto el sufragio universal. Es decir que la utilización de las elecciones como una técnica precedió el surgimiento de las democracias liberales.

En la actualidad, no existe un lugar en donde no se celebran elecciones, a pesar de que no se respetan los principios democráticos. El ejemplo más clásico es Cuba, bajo el control combinado del Partido Comunista Cubano y la dictadura personal de Fidel y Raúl Castro.

La idea de participación a través de las elecciones ha ido indisolublemente ligada a cualquier tipo de sistema político desde los últimos 200 años. En los sistemas fuertemente antidemocráticos, como las dictaduras o sistemas totalitarios de partido único, han recurrido con frecuencia a diferentes tipos de mecanismos donde la

ciudadanía participase y eligiese políticamente a sus representantes. Para estos casos, la participación a través de las elecciones se reviste exclusivamente de una fachada donde la sustancia de la democracia queda totalmente desvirtuada.

La noción de elección implica necesariamente competencia y libertad de escoger entre distintas opciones: así, para poder ejercer el sufragio, el votante tiene que poder optar entre distintos candidatos o partidos políticos, que representen a diversas ideologías, programas o propuestas de gobierno. Al no darse estas condiciones estaríamos en una elección sin opción, ya que cuando los electores tienen la posibilidad de elegir, como mínimo, entre dos alternativas, se puede ejercer verdaderamente el sufragio.

Seguridad jurídica y los nuevos contextos de la justicia

Este concepto tiene su nacimiento a mediados del siglo XIX,¹⁷ nace junto al concepto de Estado de Derecho, este valor protege en la más perfecta y eficaz de las formas, los bienes de la vida. Realiza tal protección de modo imparcial y justo, cuenta con las instituciones para dicha tutela y goza de la confianza de quienes buscan el derecho, de que éste será justamente aplicado. La historia de nuestro país nos ilustra,¹⁸ de manera clara y precisa, sobre la disputa de corrientes doctrinales y pragmáticas acerca de la estructuración a que debe sujetarse el Estado mexicano.

Volviendo a nuestra época, no resulta difícil afirmar que en este momento también se ha producido un cambio importante en el contexto cultural. Se cuestiona asimismo la permanencia del Estado como elemento central de la realidad política y económica. Al respecto, Ferrajoli enuncia que en las democracias avanzadas el derecho atraviesa desajustes y que se manifiesta en diversas formas y en múltiples planos: una crisis de legalidad, en cuanto a las reglas vinculantes para los titulares de los poderes públicos, y que se expresa en la ausencia o insuficiencia de los controles y por tanto en una variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder. En segundo lugar, la inadecuación estructural de las formas de Estado de Derecho a las funciones del Estado de Bienestar.

Ahora bien, ante la inexistente necesidad de hacer ajustes al sistema político-constitucional que sustenta el modelo judicial actual, según se piensa, es menester mejorar la comunicación entre los dos ámbitos jurisdiccionales para lograr una mejor relación

¹⁷ Francisco M. Lledó Yagüe y Manuel Zorrilla Ruiz, *Teoría del derecho. Para una comprensión razonable de los fenómenos jurídicos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1997, p. 96.

¹⁸ Rafael Enrique Aguilera Portales, *La democracia en el estado constitucional*, México, Centro de Estudios parlamentarios UANL-Universidad Autónoma de Nuevo León-Porrúa, 2009, p. 47.

y, en consecuencia, una mejor comprensión de las funciones que, inherentemente a la respectiva esfera competencial, ejercen unos y otros juzgadores.

La interpretación jurídica,¹⁹ es una acción social y como tal no está exenta de valores. En una democracia cualquier ciudadano tiene derecho a que el Estado le preste justicia pronta y accesible, así como seguridad jurídica y pública para desarrollar sus actividades de manera plena. Es éste el fundamento y el valor del tema de la reforma judicial, que ha cobrado gran actualidad y logrado un consistente desarrollo en los terrenos tanto doctrinal como práctico. Ciertamente, queda largo trecho por recorrer para que los tribunales y los hombres que lo sirven respondan a las expectativas que esperamos de ellos, para superar la rutina, la indiferencia y los intereses creados, es imperativo redoblar esfuerzos y multiplicar acciones.

Conclusiones

Quien aplica a la política jurídica la verdad. El terreno de la democracia es el de las cuestiones que pueden ser legítimamente decididas de más de un modo. Sólo esta posibilidad justifica la discusión de ideas, la competición política, la defensa de las minorías y las elecciones libres, dicho brevemente: todas las instituciones democráticas.

Y sólo quien acepta la verdad tiene derecho de ciudadanía. El espíritu de tolerancia, discusión y comprensión es la esencia de la democracia. El nuevo proceso acusatorio y oral, es un desafío enorme, la comunidad jurídica tendrá una responsabilidad crucial y definitiva, de ésta dependerá que los códigos de procesos penales que se expidan para adecuarse a las reformas sean el resultado de un debate inteligente, abierto y constructivo. Es indispensable también para tales cambios actualizar nuestra cultura jurídica, construir un nuevo paradigma para la enseñanza procesal en las facultades de derecho, así como la formación y capacitación de los operadores judiciales.

Referencias

Aguilera Portales, Rafael Enrique, *La democracia en el estado constitucional*, México, Centro de Estudios parlamentarios UANL-Universidad Autónoma de Nuevo León-Porrúa, 2009.

¹⁹ Salvador Valencia Carmona, “Constitución y nuevo proceso penal” en *Revista Reforma Judicial*, México, UNAM/III, 2009, pp. 39 y ss.

- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, FCE, 1997.
- Bertrand de Jouvenel, *El poder, prólogo y notas de Rafael Grambra*, Madrid, Editora Nacional, 1956.
- Carbonell, Miguel, *Igualdad y libertad. Propuesta de renovación constitucional*, México, UNAM/IIJ, 2007.
- Ferrajoli, Luis, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2002.
- Fondevilla, Gustavo, *Instituciones, legalidad y Estado de Derecho*, México, Fontamara, 2006.
- Haberle, Peter, *Constitución como cultura*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- Laveaga, Gerardo, *Cultura de la Legalidad*, México, UNAM/IIJ, 2000.
- Lledó Yagüe, Francisco y Manuel Zorrilla Ruiz, *Teoría del derecho. Para una comprensión razonable de los fenómenos jurídicos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1997.
- Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, CEPACOM, 2005.
- Ostrogorski, Moises, *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Trotta, 2008.
- Pallares, Enrique, *Perfiles de la cultura contemporánea. Filosofía de la cultura*, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2000.
- Pratt Fairchild, Henry, “Cultura”, *Diccionario de sociología*, México, FCE, 2010.
- Rachel, James, *Introducción a la filosofía moral*, México, FCE, 2007.
- Rubio, Luis y Jaime Edna, *El acertijo de la legitimidad*, México, FCE-CIDAC, 2007.
- San Martín Sala, Javier, *Teoría de la cultura*, Madrid, Síntesis, 2002.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, “Legalidad-legitimidad”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, 2001.
- Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y nuevo proceso penal” en *Revista Reforma Judicial*, México, UNAM/IIJ, 2009.
- Zagrebelsky, Gustavo, *Contra la ética de la verdad*, Madrid, Trotta, 2008.

La cultura de la legalidad, compromiso de la ciudadanía ante la reforma constitucional de seguridad y justicia

VANIA PÉREZ MORALES
CHRISTIAN EDUARDO DÍAZ SOSA¹

La cultura de la legalidad y las instituciones

Cuando hablamos de cultura de la legalidad, nos referimos a que el “*ethos* y pensamiento dominantes en una sociedad”,² comulgan con el respeto y cumplimiento de la ley. En una sociedad como la mexicana, en donde existe un Estado de Derecho, las personas tienen la facultad de participar en la creación, modificación e implementación de las leyes, las cuales son de carácter general, es decir, protegen a todos los miembros de la sociedad por igual, incluso al gobierno. El Estado de Derecho obliga a que todos sean tratados por igual ante la ley, no importando su raza, color, lengua, religión, ingresos económicos, sexo y/o preferencias políticas. Gobernantes y gobernados son tratados de la misma manera y deben responder ante el Estado.

Las instituciones, al igual que todas las creaciones humanas, no son perfectas, sin embargo, el Estado de Derecho es una institución con grandes potencialidades para ayudar a mejorar la vida de los hombres en sociedad. La cultura de la legalidad trabaja

¹ Vania Pérez cursa la maestría en Trabajo Social, y Christian Díaz es candidato a doctor en Filosofía. Ambos han colaborado en distintas organizaciones de la sociedad civil en temas de relacionados con la cultura de la legalidad.

² Roy Godson , “Guía para desarrollar una cultura de la legalidad”, en *Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar el crimen organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo*, Palermo, *The Sicilian Renaissance Institute*, 2000, p. 3, disponible en URL= http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf.

dinámicamente al interior del Estado de Derecho, lo que no quiere decir que todos los miembros de la sociedad gocen y practiquen la legalidad como una forma de vida. Habrá integrantes que no valoren los beneficios y que actúen al margen de la ley, no obstante, si la mayoría de los integrantes de una sociedad creen en la viabilidad y conveniencia del respeto y apego al cumplimiento de las normas y leyes, se logra ir fortaleciendo paulatinamente el Estado de Derecho.

Es evidente que las sociedades aceptan y comprenden en diferente grado la necesidad de mantener una cultura de la legalidad. En sociedades como la mexicana, las personas creen tener pocos motivos y muchas excusas para involucrarse activamente en la promoción de esta cultura. Algunos creen en una especie de determinismo cultural que nos arrastrará inevitablemente a seguir replicando las conductas ilegales. Otros creen que el problema reside únicamente en los gobernantes, en su poca capacidad para hacer cumplir las leyes o en su proclividad hacia la corrupción. Otros más creen que se deben fortalecer los valores de las futuras generaciones para que ellos sí tengan la posibilidad de vivir y desarrollarse en una sociedad apegada a la ley, estableciendo una especie de ilusión de un nuevo comienzo. Todas estas creencias subestiman el papel de la ciudadanía, del individuo y de la cultura, y al mismo tiempo sobreestiman el poder de la corrupción y de la ilegalidad por creer que no sólo las instituciones de impartición de justicia, sino también la sociedad están completamente cooptadas por una cultura de la ilegalidad.

Podemos percatarnos inmediatamente que el problema de la ilegalidad es complejo, no hay soluciones simples. La cultura de la legalidad limita las acciones corruptas y promueve la autorregulación en las personas que después de realizar un análisis sobre los costos y beneficios, deciden optar por apegarse a la ley. Sin duda, sin esta cultura habría más delitos, ya que muchos optarían por satisfacerse a costa de los demás. La cultura de la legalidad por sí sola no puede mantener el Estado de Derecho, necesita del apoyo de las leyes, de las instituciones encargadas de impartir justicia y de la fuerza para hacerlas cumplir, así que es una relación mutua, ya que la cultura necesita de la fuerza y la ejecución de la ley, y los encargados de hacer justicia necesitan basarse en la legalidad. Sin esta cultura, el Estado de Derecho se vuelve sumamente débil y poco deseable ya que su única fuerza consistiría en la presencia policiaca para hacer cumplir la ley. Se necesita la participación de todos los sectores de la sociedad y de todas las dependencias de gobierno para crear y consolidar una conciencia pública de que el respeto a la ley genera más beneficios individuales y sociales que su incumplimiento.

En diversas conferencias Leoluca Orlando ha expuesto la metáfora de las dos ruedas de la carreta con el objetivo de mostrar que en el problema de la ilegalidad no se trata de librar batallas independientes, por el contrario, debe ser un trabajo

coordinado entre todos los miembros de la sociedad y las autoridades. Las instituciones sólo representan un frente en la batalla contra la delincuencia, y el otro frente es la Cultura, la educación, la construcción de una identidad.

La rueda de la justicia, la ley, la policía, los tribunales, las prisiones; y la rueda de la sociedad civil, una ciudadanía informada y responsable que viva en una economía en expansión. Si la rueda de la justicia gira sin desarrollo cultural y social, la gente dice (como lo hicieron algunos en los peores días de la lucha contra la mafia), <hemos pasado de Guatemala a Guatepeor>. Pero si la rueda de la sociedad civil gira sin justicia, existe el riesgo de que una aparente vitalidad social enmascare las operaciones de la Mafia. Las dos ruedas deben girar juntas y a la misma velocidad para que la carreta avance y no se mueva en círculos.³

Era conveniente recordar esta metáfora, ya que nos servirá para mostrar en primer lugar, que el éxito o fracaso de cualquier reforma que pretenda mejorar la impartición de justicia, depende del conocimiento que la población tenga de ésta y del respeto que la sociedad le procure, en resumen, depende de los usos y costumbres que con respecto a la legalidad tenga la población para ejercer, conocer y respetar las leyes.

La cultura de la legalidad es un concepto amplio, que más allá de tomar cierta relevancia en el discurso político mexicano —a partir de que fue incluido dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, como subtema del Estado de Derecho y Seguridad—,⁴ es necesario que se estudie detenidamente la definición del problema y las estrategias planteadas, ya que consideramos que son demasiado limitadas y no han sido analizadas con el rigor que merece.

¿A qué nos referimos con que es un concepto amplio?, pues bien, para muchos abogados o estudiosos del derecho, conceptos como el de Estado, leyes positivas, Derechos Humanos, legalidad, sistema normativo, procuración de justicia, son términos comprensibles, sin embargo, esto genera una percepción de que la cultura de la legalidad solamente compete a los estudiosos del derecho, mientras que el grueso de la población que no cuentan con los requerimientos de formación académica necesarios, quedarían relegados de estos temas. Pero la cultura de la legalidad no se limita al conocimiento de las leyes positivas, sino que va más allá y se inserta en la vida cotidiana de las personas, en los usos y costumbres que con respecto a la legalidad tienen todas las personas, y por lo tanto, le concierne a todos.

³ Orlando Leoluca, *Hacia una Cultura de la Legalidad, La experiencia Siciliana*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 111.

⁴ Si bien, ya había sido incluido en el PND 1995-2000 del gobierno de Ernesto Zedillo, es hasta el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* que se le incluye como un subtema específico, disponible en URL= <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/cultura-de-la-legalidad.html>

Así que podemos definirla de manera muy general como el respeto de la ley, pero trasciende cualquier definición que intente enmarcarla únicamente como cultura jurídica o como una mera característica del Estado de Derecho.⁵ Para poder continuar, debemos establecer sus principales elementos o principios.

Algunas asociaciones civiles⁶ han propuesto cuatro principios que enmarcan de manera general el sustento social de la cultura de la legalidad,⁷ entendida como el lugar en donde:

1. Los integrantes de la sociedad se interesan y conocen las leyes y normas jurídicas básicas, las normas sociales de conducta, y además cuentan con un proceso de autorregulación.
2. Los integrantes de la sociedad tienen la voluntad de cumplir y respetar las leyes y normas sociales.
3. La mayoría de los integrantes de la sociedad rechazan y condenan cualquier acto de ilegalidad, corrupción, delincuencia e injusticia.
4. La mayoría de los integrantes de la sociedad apoyan activamente a las instituciones que se encargan de impartir justicia.

Podemos ver que los cuatro principios son consecuentes y tienen una relación lógica. No podemos cumplir una ley que no conocemos, por lo tanto, el primer requerimiento consiste en que las personas se interesen en conocer las leyes básicas.

⁵ Hablar de cultura jurídica, como señala Gerardo Laveaga —*La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Número 8. 2000, p. 20—, implicaría aludir a la tradición que han seguido diversos pueblos para elaborar, aplicar e interpretar su derecho, —véase John H Merryman, *La tradición jurídica Romano Canónica*, México, FCE, 1990— o bien a la concepción del derecho que ha orientado a estos grupos humanos, como la entiende Giovanni Tarello. “(...) el término cultura de la legalidad (...) define mejor que cualquier otro el conocimiento que un pueblo tiene de su derecho, así como los esfuerzos que hacen grupos y facciones —principalmente el gobierno— para difundir o no difundir tal conocimiento, las variables del proceso mediante el que un pueblo acata las normas que lo rigen, los efectos concretos que este ejercicio tiene en la sociedad civil y los límites a los que se circunscribe.” Revisar Olga Sánchez Cordero, “Cultura de la Legalidad, los posibles significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida”, en *Diplomado Superior de Historia y Derecho*, disponible en URL= <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>.

⁶ Como: National Strategy Information Center, México Unido Contra la Delincuencia, Causa en Común, etcétera.

⁷ Presentación de la asociación civil México Unido Contra la Delincuencia con respecto a la cultura de la legalidad, disponible en URL= <http://www.culturadelalegalidadbc.gob.mx/doctos/7mo-Taller-05-MUCD-Importancia-Cultura-Legalidad-2.pdf>.

Aquí, nos surge un problemática que es necesario clarificar, a saber, ¿qué tantas leyes existentes debemos conocer y respetar para poder declararnos como poseedores de una cultura de la legalidad?

No es una cuestión menor, ya que los conceptos referentes a las ciencias sociales consisten en encarnar hechos identificables en la realidad social, es decir, el concepto se debe corresponder con un hecho o fenómeno social.

Resulta prácticamente imposible que las personas puedan conocer a cabalidad todas las leyes existentes, por tal motivo, podemos afirmar que el conocimiento que los individuos tienen sobre las leyes es fragmentado. La propuesta consiste entonces en definir tanto las leyes que cada individuo debe conocer, como los factores clave que nos pueden ayudar a la delimitación de dichas leyes, con el objetivo de que puedan contar con elementos identificables que los lleven a ser poseedores de una cultura de la legalidad.

Los elementos que nos pueden ayudar a establecer cuáles son las leyes básicas que los individuos deben conocer y respetar, son:

1. El lugar de residencia. Ya que esto permitirá que los individuos conozcan las leyes y normas sociales básicas que regulan las relaciones de la comunidad. Por ejemplo: En algunas ciudades no se permite fumar en espacios cerrados, así que es deber del individuo conocer esta ley.
2. Las actividades que realizamos. Si alguien desarrolla una actividad específica, es su deber estar informado sobre las leyes que regulan dicha actividad. Por ejemplo: Si alguien conduce un automóvil, es su deber conocer el reglamento de tránsito.
3. Las relaciones familiares. Esto proveerá un marco para conocer cuáles son los derechos y obligaciones que se tienen con los cónyuges, los hijos, los adultos mayores.⁸
4. Su eventual involucramiento en un proceso legal. Es decir, si un individuo realiza una actividad que lo pueda llevar a un proceso legal, es su deber conocer con anterioridad cuáles son las leyes que lo limitan o que lo protegen.
5. Los Derechos Humanos. Se encuentran contenidos en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (como garantías individuales). Es fundamental conocer estos derechos ya que aquí se reconoce la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los hombres.

⁸ Víctor Manuel Villagrán Escobar, “La Cultura de la Legalidad”, en *Chihuahua Moderno*, año XIV, mayo de 2012, núm. 142, p. 21.

Ahora que hemos delimitado cuáles son las leyes y normas sociales básicas que los individuos deben conocer y respetar, podemos pasar a la construcción de una identidad que rechace y condene cualquier acto ilegal o de corrupción.

Para Leoluca Orlando la aplicación de la ley es fundamental, el castigo y la represión de los actos ilegales son necesarios, sin embargo no son suficientes, y “a la hora de combatir el crimen un profesor de escuela, un periodista o un cura son más importantes que un policía”.⁹ Lo verdaderamente importante y necesario es crear y consolidar una identidad que conecte el sentimiento de comunidad de los habitantes con la cultura de la legalidad, sólo así se logrará romper con la fuerza totalitaria de la delincuencia, y se podrá debilitar su sustento cultural.

En cualquier ciudad de los Estados Unidos o de Europa, incluso la más golpeada, un esfuerzo de este tipo habría sido simplemente un modesto intento de reforma social. En Palermo fue una ruptura revolucionaria con el pasado porque la Mafia, como cualquier fuerza totalitaria, debía su poder en gran medida al sofocamiento de la memoria cultural y la identidad cívica. En los últimos años, sin embargo, unos 25000 estudiantes han adoptado más de 160 monumentos de Palermo, [...] Al exigir la limpieza de estos monumentos, nuestros niños se daban cuenta de que su trabajo era una metáfora de la limpieza del hollín espiritual que se había sedimentado durante tantos años de gobierno criminal.¹⁰

Crear y consolidar una identidad apegada a la legalidad, significa lograr que las personas se sientan orgullosas de pertenecer a su comunidad, de que valoren sus obligaciones y sus derechos. Significa que rechacen y condenen cualquier acto que vaya en contra de la comunidad y de que la relación con las autoridades y las instituciones caminen a la misma velocidad y en la misma dirección como en la metáfora de la carreta de dos ruedas, aún ante las situaciones más precarias que la delincuencia ha generado. “Recuperando la identidad —decía Leoluca— lo demás viene solo”.

⁹ Orlando Leoluca, “Entrevista: Atacan crimen con cultura” en periódico *Reforma*, disponible en URL=http://www.sicilianrenaissance.info/es/rasseгна/pub/030308_reforma.pdf

¹⁰ Orlando Leoluca, *op. cit.*, p. 111.

Como hemos visto, la cultura de la legalidad significa conocimiento y respeto de la ley,¹¹ aunque éste se puede tener en diferentes grados, pero su principal consecuencia se dirige al fortalecimiento del orden social del Estado de Derecho.¹²

La cultura de la legalidad es el componente dinámico del Estado de Derecho, representa la constante actualización de sus principios encarnados en las acciones cotidianas de la comunidad. Por tal motivo, consideramos que tiene una función preponderantemente pedagógica, ya que su objetivo principal radica en enseñar a la población que la observancia, el respeto y cumplimiento de las leyes y normas sociales es una parte primordial del Estado de Derecho, sin embargo ésta, debe pasar de su forma mecanizada —temor a las sanciones—, al cumplimiento por un convencimiento razonado y pleno de que el respeto de la ley nos lleva a una mejor convivencia social.

Construir una verdadera cultura de la legalidad presupone esencialmente, la transformación de diversos paradigmas. Exige que cada dependencia de gobierno, cada familia, cada persona, asuma responsablemente el papel que le corresponde, concientizándose de que cuando un ciudadano transgrede una norma o rompe una ley, aunque pueda parecer de poca importancia, está contribuyendo a replicar y fortalecer una cultura de la ilegalidad de dimensiones inconmensurables.

El enfoque institucional de impartición de justicia no es suficiente, por lo tanto debe ir acompañado de una estrategia que lo sustente en la sociedad a través de una transformación radical hacia una cultura de la legalidad. Sólo de esta manera, las instituciones encargadas de la impartición de justicia pueden llevar a cabo sus funciones de forma más efectiva. Serán una parte importante en todo el entramado de contención de los actos de ilegalidad, pero se apoyarán en la sociedad en primera instancia, de esta manera, cuando alguien rompa una ley, será señalado, no sólo por las autoridades, sino también por muchos sectores de la sociedad.

¹¹ “¿No tendríamos un mundo más habitable si la gente respetara la ley? Para que esto ocurriera la ley tendría que conocerse”. Gerardo Laveaga, *La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Número 8, 2000, p. 18. A ese respecto, véase también Carlos Cárcova, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998.

¹² “[...] la adecuada difusión de nuestras disposiciones jurídicas contribuye a fortalecer el orden social de un Estado. Ciertamente, orden social es un concepto lleno de aristas: pues puede significar la coexistencia pacífica de los distintos grupos que integran una comunidad, pero, también, la preservación del *statu quo* de la misma”, Gerardo Laveaga, *op.cit.*, p. 18.

El apoyo y la participación de la comunidad también pueden enfocarse a la prevención y desarraigo de las prácticas criminales y corruptas, sin necesidad de gastar en un sistema masivo de impartición de justicia y penal. Esta participación también reduce el riesgo y el costo de una vigilancia gubernamental violatoria y de prácticas regulatorias que son dañinas para las libertades individuales y para las iniciativas de orden económico, social y político. En otras palabras, la impartición de justicia, tal como lo ha planteado el alcalde de Palermo, no es más que una de las dos ruedas de una carreta.¹³

Contra la desesperación, hartazgo o desasosiego de creer que el problema de la ilegalidad es omniabarcante y que estamos perdidos en una dinámica de corrupción imposible de superar, podemos darnos a la tarea de revisar algunos casos internacionales con situaciones sociales tan complejas y críticas, pero que pudieron ser superadas, y contravienen la creencia de que estamos determinados a replicar la corrupción eternamente. En Hong Kong y Sicilia se experimentaron cambios radicales en la cultura, lo que los llevó, si bien, no a eliminar definitivamente la corrupción, sí a generar una cultura de la legalidad. Estos ejemplos internacionales demuestran que es posible romper dinámicas culturales de ilegalidad y crear otras que refuercen el Estado de Derecho, aún en lugares en donde la delincuencia, la pobreza, y la ilegalidad han predominado por mucho tiempo. El cambio cultural es posible, y aunque es difícil de lograr, puede generarse en ocasiones en tiempos relativamente cortos.

Ahora que hemos analizado la necesidad en la relación entre las instituciones encargadas de impartir justicia y una cultura de la legalidad que las apoye, podemos pasar al caso específico de la reforma constitucional de seguridad y justicia entendida como un esfuerzo para que las instituciones caminen a la misma velocidad que las necesidades de la ciudadanía.

La reforma constitucional y la cultura de la legalidad

Pensar en la construcción del Estado mexicano, es hablar de un largo camino hacia la monopolización de la fuerza, que incluye la crónica de una legitimación jurídica, es decir, de la construcción de todo un entramado jurídico. La historia de México, desde los prolegómenos de su independencia, puede contarse teniendo como hilo conductor a los diferentes “documentos políticos de naturaleza constitucional aprobada por las Cortes reunidas en Cádiz el 18 de marzo de 1812, en donde participaron algunos representantes de la llamada América Septentrional Española, hasta la Constitución

¹³ Roy Godson, *op. cit.*, p. 2.

vigente, aprobada en Querétaro el 5 de febrero de 1917”. De esta manera, se puede corroborar la constante tendencia hacia la institucionalización constitucional del proceso político en el país.¹⁴

Así la historia de México ha sido la historia de la construcción de un Estado jurídico, en donde debajo de los ordenamientos constitucionales, específicamente de la Constitución actual, “existe un entero aparato normativo compuesto por otros documentos jurídicos (constituciones locales, leyes federales y locales, decretos, resoluciones jurisdiccionales) que componen al ordenamiento mexicano vigente”.¹⁵ Pero, cabe la reflexión, ¿esas leyes se cumplen, y se cumplen igual para todos? ¿Son estas leyes parte de la vida de todos los mexicanos?

En México la extensión de la corrupción en casi todos los niveles de la administración pública y en otros de la sociedad civil hacen muy costoso al ciudadano quedarse al margen de ella, “aún cuando haya decidido prescindir de las ventajas que se pueden obtener por esa vía; podría incluso meterse en graves problemas”.¹⁶ Se puede decir, como argumenta Pedro Salazar, que se ha desarrollado en México una ética paralela a la convencional, la normatividad jurídica existente, que se mueve y se comparte, entre bambalinas, es lo que justifica y convalida la infracción de la población a las normas formales a partir de una ‘elemental racionalidad’. Si se es honesto, se saldrá perdiendo frente a la apetencia y falta de escrúpulos de la sociedad.¹⁷

Al poner sobre la mesa de debate a la legalidad, como punto de partida frente a la situación, descrita, imperante en México, se debe considerar el comportamiento de los individuos, al menos, en dos direcciones:

1. En su relación con los poderes públicos (como generadores destinatarios del derecho).
2. En sus relaciones interpersonales con los demás miembros de su colectividad.¹⁸

En este sentido, las normas jurídicas, independientemente de que se trate de un Estado jurídico o un Estado de Derecho, se ocupan de regular, orientar, limitar y canalizar las acciones de los individuos dentro de una sociedad, es este caso, la mexicana. Estas normas se considerarán las reglas del juego en la convivencia

¹⁴ Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y (Cultura de la) Legalidad*, México, IFE, 2006, p. 35.

¹⁵ *Ibidem*, p. 37.

¹⁶ José Antonio Crespo, “Hacia una Cultura de la Legalidad”, en *Revista Nueva Antropología*, octubre, año/vol. XI, 1990, número 038, México, UNAM, p. 125.

¹⁷ *Ibidem*, p. 127.

¹⁸ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, pp. 22-23.

colectiva, ya que un Estado sin ningún tipo de leyes sería un Estado anárquico en el que no existirían las autoridades, y los individuos tendrían un actuar sin respetar más normas que las de su autorregulación.

Visto de esta manera, el quehacer de las normas tiene como objetivo primordial garantizar el orden y la estabilidad en una sociedad cualquiera, teniendo como premisa para su cumplimiento que la mayoría de los individuos manifiesten una tendencia a acatarlas, acompañados de una autoridad capaz de hacerlas valer. Asimismo se puede afirmar:

[...] el orden estatal sólo es posible cuando los miembros de la colectividad se comprometen a respetar tres pactos sucesivos:

1. La renuncia al uso de la fuerza por parte de los individuos y grupos;
2. La instauración de reglas para resolver pacíficamente los eventuales conflictos futuros.
3. La creación de un poder facultado para garantizar que los pactos se respeten, incluso utilizando la coacción.¹⁹

A partir de los tres pactos anteriores, se entenderá a la cultura de la legalidad como una construcción social que parte de éstos, y que se funda en el reconocimiento de la necesidad de contar con un marco normativo que se asigne a todos los miembros de la sociedad, mediante el cual se adquiera ciudadanía, derechos y obligaciones iguales para todos los miembros de la sociedad, en todos sus niveles. Este marco normativo, regula la cohesión de la sociedad, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos y de éstos con ellos mismos, vistos como iguales, porque en la medida, como expone Nelia Tello, en que todos los miembros de una sociedad, acepten y se sientan partícipes de este sistema, es en la medida que se hablará de una cultura de la legalidad apegada al Estado de Derecho:

Esta aceptación y participación son valores y comportamientos que se socializan en los procesos de convivencia y comunicación de una sociedad. La cultura de la legalidad no se adquiere por decreto, tampoco por aprendizaje conceptual. Se trata de una manera de ver y entender el comportamiento relativo a las leyes en un Estado de Derecho, en este caso democrático.²⁰

¹⁹ *Ibidem*, p. 23.

²⁰ Nelia Elena Tello Peón y Efraín Esteban Reyes Romero, *Cultura de la Legalidad desde la cotidianidad de la comunidad, la policía y la autoridad*, México, Estudios de Opinión y Participación Social A.C., p. 8.

Si bien la nueva *reforma constitucional de seguridad y justicia* abre la discusión para pensar en nuevos caminos hacia la reforma del Estado,²¹ partiendo de los principios del sistema de seguridad y justicia en México, será la ciudadanía informada e interesada en la cultura de la legalidad, la que pondrá la última pieza para su cumplimiento. Pues al ser la presunción de la inocencia el centro de la reforma constitucional, se obligará al sistema a cambiar no sólo en materia de justicia, sino de todo lo que sociabiliza de ésta con la población, que permitirá transitar hacia una realidad más acorde con un Estado democrático de derecho necesario para la nueva realidad de los mexicanos, no en lo individual, sino poniendo especial énfasis en su relación con los otros como iguales.

La cultura de la legalidad será la herramienta que por medio de la ciudadanía encarnará el compromiso de ésta para con la reforma constitucional, pues se entenderá como un conjunto de conocimientos, creencias, símbolos y usos que los miembros de una sociedad relacionan con los aspectos de su vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación. Es decir, se refiere al posicionamiento de los integrantes del colectivo ante el conjunto de objetos sociales específicamente jurídicos en esa comunidad: el reto es una ciudadanía que promueva por medio de su conocimiento e interés la aplicación de las normas jurídicas que rigen la nueva reforma en materia de seguridad y justicia.

Según Karl Deutsch “el Estado es una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. Sus apéndices materiales no sólo incluyen a los funcionarios y los edificios de oficinas, sino también soldados, policías y cárceles”.²²

²¹ Cuando se habla de reformas estatales generalmente el referente es económico, dado que la transformación política resultado de las transiciones democráticas por las que han atravesado una gran cantidad de países en América Latina, intentan reorganizar y racionalizar al Estado que pretenden transformar. Sin embargo, podemos decir que la reforma del Estado integra una cantidad de elementos que van más allá de la economía y que tiene como objetivo la gobernabilidad democrática del país en cuestión. Este tipo de reformas intentan recuperar la eficacia del sistema político a través del ‘reacomodo’ o reorganización de las instituciones gubernamentales, que fortalezcan a la democracia, a sus instituciones y sobre todo, que se den soluciones eficientes a las demandas sociales. En: Laura Valencia Escamilla, “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”, en *Política y Cultura*, 2008, núm. 29, México, disponible en URL= http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422008000100002&script=sci_arttext.

²² Karl W. Deutsch, *Política y gobierno*, México, FCE, 1976, p. 120, citado por Gerardo Laveaga, *op. cit.*, p. 22.

La reforma que nos acontece, como institución, se espera que sea un sistema público de reglas que defina cargos y posiciones con derechos y deberes, poderes e inmunidades, en la práctica, tal y como se lee en el documento constitucional. Estas reglas ayudan a enmarcar las acciones permisibles, otras como prohibidas, estableciendo ciertas sanciones y garantías para cuando ocurra su violación; cimentadas en la relación de la ciudadanía en un Estado democrático, haciendo un símil con los requisitos de la cultura de la legalidad, pero también de cualquier institución.

Un sistema político, hablando en términos de la reforma, y siguiendo a John Rawls citado por Suárez-Iñiguez, para ser justo, necesita de la existencia de libertades específicas que incluyan las de la conciencia, pensamiento, expresión reunión, la política, la persona, por lo que así esta sería una forma de democracia constitucional. Porque la constitución, “debe proteger, pues, las libertades fundamentales y establecer el principio de igualdad de derechos políticos”.²³ Para que la reforma constitucional en estos términos tenga validez de aplicación, en el sentido de sociabilización y cumplimiento de todas las partes involucradas, se requieren de conductas, inscritas por convicción en la cultura de la legalidad.

“El hombre es la medida de todas las cosas”, creía Protágoras, aunque, Gerardo Laveaga, recomienda hacer una precisión: el hombre en sociedad, pues de esta medida no escapan ni el Estado ni el derecho, los cuales son dos constructos sociales que como la moral, es decir, el orden ético, y el sistema político “no sólo ayudan a canalizar temporalmente algunas de las fuerzas sociales que surgen permanentemente, sino que ayudan a resolver los conflictos que derivan de estas fuerzas”.²⁴

Se puede servir del enfoque sociológico, para conducir a los individuos, tomando éste como un instrumento para explicar la naturaleza de los grupos que crean, mantienen, controlan e integran las instituciones políticas con el fin de hacer prevalecer sus intereses dentro del Estado. Darlo a conocer. “En este proceso el individuo y sus valores constituyen la variable más significativa”.²⁵ Es por ello que deben ser el centro no sólo de aplicación de la reforma, sino los principales promotores de ella.

En México, la división de poderes, el federalismo, los partidos políticos y todas las instituciones que conforman el conglomerado del Estado, existen porque la sociedad las ha aceptado, pero también porque esta aceptación ha quedado a lo largo de la historia, contemplada en la Constitución política y porque se cuenta con un cuadro de individuos capaces de castigar eventualmente al que no se conduzca en

²³ Enrique Suárez-Iñiguez, *Filosofía política contemporánea (Popper, Rawls y Nozick)*, México, UNAM, 2005, p. 66.

²⁴ Gerardo Laveaga, *op. cit.*, p. 30.

²⁵ *Ibidem*, p. 32.

los términos que señala la ley, partiendo de los principios de la cultura de la legalidad. Se necesita de la cultura de la legalidad para que la ciudadanía se conduzca hacia los lineamientos jurídicos propuestos para reformar la Constitución en tanto justicia y seguridad, lo que dará resultado en una nueva construcción social del sistema jurídico mexicano, pero también de su aceptación y práctica en la ciudadanía.

Al aceptarse una norma, ésta es legitimada y, por tanto, tiene eficacia para aquellos que la han aceptado. Si no se acepta, sucederá lo contrario. Ello es un ejemplo de lo que ocurre todos los días en la vivencia de las normas y reglas, no sólo jurídicas, sino también sociales que generan una propia cohesión en lo colectivo, los individuos y su interacción social son los que bien o mal integran las normas a su vida.

El orden político dentro del Estado de Derecho depende, así, de que se acaten las normas jurídicas y se establezcan patrones de previsibilidad en cuanto a la conducta de los grupos y los individuos que conforman dicho Estado. Existen grados de aceptación y cumplimiento naturalmente. En unos y otros intervienen innumerables procesos de sociabilización, los cuales comienzan en la familia, se refuerzan en la escuela —y a través de los medios de comunicación— y continúan presentándose de múltiples formas en la vida del individuo.²⁶

En este sentido, es provechoso hacer la analogía de un circuito donde participen la cultura de la legalidad y la reforma constitucional, donde una y otra necesitan de sí para conocerse, aplicarse, vivirse y sancionarse (si es necesario). Para su cumplimiento, la reforma requiere del compromiso con una cultura de la legalidad entre los ciudadanos y la cultura de la legalidad requiere del conocimiento de la reforma para su cumplimiento.

Porque para el éxito de ambas, no se puede reducir la idea a promover en la población y en las autoridades sólo el concepto del bien o de justicia, sino que se necesitan los contenidos que cada grupo les da en momentos diferentes. Sociabilizar la importancia de éstas requiere de un, no imposible pero sí arduo trabajo de todos los componentes del Estado mexicano. Pues, por el contrario se tendría sólo, lo que los cuadros dominantes apoyados en mayor o menor medida por la comunidad, proponen sobre “qué es lo justo y qué no lo es, premiando o castigado las conductas que consideren dignas de premio o de castigo. Éstos señalan qué tan extenso puede ser un conjunto de libertades, precisan lo que un individuo puede y no puede considerar ‘su bienestar’ y define quién tiene una propiedad sujeta a una transacción”.²⁷

²⁶ *Ibidem*, p. 34.

²⁷ *Ibidem*, p. 41.

Si, en cambio, el poder de conocimiento y toma de decisiones, no solamente en términos institucionales, está distribuido de manera más o menos amplia entre toda la sociedad, el grado en que se comparta la cultura de la legalidad facilitará que se respeten los criterios de los cuadros dominantes y que la comunidad se rija a través del concepto de justicia acordado, materializado, en este caso, en la reforma de seguridad y justicia, lo que se llamará justicia social.²⁸

Un Estado, una norma o una institución existen o significan algo en sí en la medida en que los integrantes de una comunidad coincidan en denominar ‘Estado’, ‘norma’ o ‘institución’ a ciertas abstracciones. La coincidencia puede ser producto de la costumbre, de la aceptación que se tenga de las prácticas impuestas por los cuadros dominantes, del ‘pacto’ sobre el que reflexionaron Hobbes, Puffendorf, Locke y Rousseau.²⁹

En *El contrato social*, Juan Jacobo Rousseau plantea analizar “si hay posibilidad de establecer una forma legítima y segura de administrar las relaciones entre los hombres”.³⁰ Lo que hace reflexionar y traerlo a la mesa del debate, con la nueva reforma, pues es necesario cuestionarse sobre cómo crear las condiciones que hagan propicias las relaciones de los individuos con la justicia y el aparato jurídico en México, dentro de este marco establecido, para dar certidumbre y confiabilidad a toda la sociedad, de su cumplimiento, pues significa una oportunidad para reformular el sistema de justicia y seguridad en México.

Como se ha venido exponiendo, por medio de la cultura de la legalidad, sí es posible generar en México las condiciones que hagan valer el contrato social (que existe de manera retórica, pero pobre en la práctica) “un pacto fundacional que establezca las reglas de juego y se convierta en un punto de partida para el desarrollo de la sociedad. Un marco legal aceptado por todos que confiera certidumbre, dirima conflictos e institucionalice la autoridad y la disputa por el poder”.³¹ La sociabilización de la cultura de la legalidad, en el circuito donde se inserta la reforma constitucional de justicia y seguridad, son las herramientas de la ciudadanía y gobierno para hacer prevalecer este contrato social que da fortaleza al Estado de Derecho.

Aunque no se esté seguro de cómo captan los individuos las abstracciones y de cómo va evolucionando el concepto bajo la influencia de factores tales como las condiciones económicas o la religión, mientras se dé la coincidencia, es decir, el mismo

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibidem*, p. 45.

³⁰ Luis Rubio y Jaime Edna, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, FCE-Centro de Investigación para el Desarrollo, 2007, p. 78.

³¹ *Ibidem*, p. 92.

significado, se darán también las condiciones para establecer dicho contrato. Una vez generada la coincidencia, será la cultura de la legalidad la que permita la incidencia y que se sigan dando los mismos significados a los distintos valores o, bien, “que cuando los valores cambien, cambie también, de manera sincronizada, el significado que se les había dado”.³²

Los sociólogos y antropólogos han denominado sociabilización al proceso por el que las personas aprenden a conformarse con las normas sociales y a regirse a través de ellas. Este proceso hace posible la transmisión cultural entre las distintas generaciones, pues supone una ‘internalización’, mediante la cual el individuo se impone a sí mismo estas reglas y también una ‘interacción social’, por medio de la que el individuo se ajusta a las reglas para ser aceptado por los otros. ‘La socialización efectiva’ escribe Roger Cotterrell- ‘se entiende como un requisito funcional del sistema, una teoría de promoción y configuración de actitudes y opiniones que deben realizarse para el bienestar del sistema’. Cuando esta socialización define la relación que un individuo tiene con las instituciones políticas, puede hablarse concretamente, de socialización política.³³

Asimismo, es necesario incluir al derecho y su estudio, porque la sociabilización de la reforma y la cultura de la legalidad implica su conocimiento, pues ya es sabido que el derecho sólo tiene sentido cuando “regula efectivamente las relaciones de convivencia ciudadanos/autoridades, ciudadanos/ciudadanos, autoridades/autoridades, etcétera”. Lo que supone un cierto acompañamiento cultural. “Es decir, más allá del contenido de las normas jurídicas, de la tradición jurídica a la que pertenecen, existe un elemento cultural que fortalece o debilita la observancia de las normas por parte de sus destinatarios”,³⁴ así como se ha venido desarrollando en esta reflexión, se conoce como cultura de la legalidad.

Se ha afirmado que existe una cultura de la legalidad difundida entre los miembros de la colectividad cuando, más allá del contenido de las normas vigentes, e incluso de si se respetan o no los contenidos característicos de un Estado de Derecho, “éstos ajustan su comportamiento a las mismas porque les reconocen un grado aceptable de legitimidad. Esta observancia de las normas, conviene advertirlo, obedece en parte al elemento coercitivo en manos del Estado”, pero no es agotado en el mismo, ya que la sola fuerza, nunca será un elemento suficiente para alcanzar la legitimidad de las leyes. Pues, sólo un cierto grado de adhesión voluntaria a las normas, es decir,

³² Gerardo Laveaga, *op. cit.*, p. 45.

³³ *Ibidem*, pp. 53-54.

³⁴ Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, p. 26.

una cierta cultura de la legalidad, explica la permanencia durante la historia de los ordenamientos jurídicos que se encuentran respaldados por la fuerza del Estado.³⁵

Al revisar la reforma constitucional de seguridad y justicia salta a la vista, no tanto el empeño en su elaboración como en su aprobación, sino las interrogantes que acompañan el presente artículo, donde se considera apremiante que tanto las autoridades, como los ciudadanos adecuen su actuación, no sólo a esta nueva promesa de restructuración del sistema de justicia penal en México, sino a todas las reglas que norman y prevalecen en la vida cotidiana, que permiten la convivencia colectiva como iguales.

Esto, entre otras cosas, es cierto, ya que presupone que se tenga un cierto conocimiento de “la legalidad vigente por parte de sus destinatarios y un nivel aceptable de legitimidad de dicho cuerpo normativo”.³⁶ Pero la invitación es en el sentido de que sea la ciudadanía, en su mayoría, la que se comprometa con la reforma constitucional, conociendo y promoviendo su función como instrumento regulador de la convivencia pacífica, por medio de una herramienta fundamental que es la cultura de la legalidad, que abonará en el papel de responsabilidad que tienen los ciudadanos en el pacto social en México.

Referencias

- Cárcova, Carlos, *La opacidad del derecho*, Madrid, Trotta, 1998.
- Crespo, José Antonio, “Hacia una Cultura de la Legalidad”, en *Revista Nueva Antropología*, año/vol. XI, octubre, 1990, número 038, México, UNAM.
- Godson, Roy, “Guía para desarrollar una Cultura de la Legalidad”, *Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar el crimen organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo*, Palermo, The Sicilian Renaissance Institute, 2000, disponible en URL=http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf.
- Laveaga, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Leoluca, Orlando, *Hacia una Cultura de la Legalidad, La experiencia Siciliana*, Perú, Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú, 2003.
- Leoluca, Orlando, *Entrevista: Atacan crimen con cultura*, disponible en URL=http://www.sicilianrenaissance.info/es/rassegna/pub/030308_reforma.pdf.
- Merryman, John H. *La tradición jurídica Romano Canónica*, México, FCE, 1990.

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en URL= <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/cultura-de-la-legalidad.html>.
- Reforma constitucional de seguridad y justicia. Guía de consulta ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma*, Gobierno Federal, México.
- Rubio, Luis y Edna Jaime, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, FCE, Centro de Investigación para el Desarrollo, 2007.
- Salazar, Ugarte Pedro, *Democracia y (Cultura de la) Legalidad*, México, IFE, 2006.
- Sánchez Cordero, Olga, “Cultura de la Legalidad, los posibles significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida”, *Diplomado Superior de Historia y Derecho*, disponible en URL = <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>.
- Suárez-Iñiguez, Enrique, *Filosofía política contemporánea (Popper, Rawls y Nozick)*, México, UNAM, 2005.
- Tello, Peón Nelía Elena y Efraín Esteban Reyes Romero, *Cultura de la Legalidad desde la cotidianidad de la comunidad, la policía y la autoridad*, Estudios de Opinión y Participación Social, México.
- Valencia, Escamilla Laura, “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México”, *Política y Cultura*, México, 2008, núm. 29, disponible en URL= http://www.sciel.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422008000100002&script=sci_arttext, revisado el 20 de octubre de 2012.
- Villagrán Escobar, Víctor Manuel, “La Cultura de la Legalidad”, *Chihuahua Moderno*, año XIV, mayo 2012, núm. 142.

Transparencia y participación ciudadana. Principios fundamentales para una cultura de la legalidad

ROSA OLVERA GÓMEZ¹

Sin lugar a dudas algunos conceptos suenan con más frecuencia en una sociedad. En la nuestra, la sociedad mexicana del 2012, son recurrentes los conceptos de transparencia, participación ciudadana y cultura de la legalidad. Algunos pueden señalar que se trata de modas, la verdad es que de ser así, la moda ha permanecido desde que se asumió la democracia como la mejor forma de organización estatal, o me atrevería a decir la única políticamente correcta.

De hecho, el cuestionamiento sobre la vigencia de los conceptos tiene que ver si aceptamos que el contexto en el que utilizamos las palabras se desprenden de la sociedad misma. Para reforzar la postura crítica hacia estos conceptos de moda, Daniel Lerner² señala que “la sociedad tradicional no es participativa, mientras que la sociedad moderna sí lo es”.³ Es decir, la forma de organización de las sociedades es lo que hará que unos conceptos y no otros tengan sentido y significancia en su devenir.

En el contexto de la sociedad moderna, no son pocos los teóricos que señalan que la democracia no puede existir sin la participación de la sociedad y ésta no puede ser posible sin información, esto es “ciudadanos participando a ciegas, suena a manipulación de masas...”⁴

¹ Doctora en Ciencia Política, profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha trabajado en temas sobre la Cultura de la Legalidad en diversas instancias públicas.

² Sociólogo norteamericano (1917-1980), promotor del desarrollo.

³ Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, 1958.

⁴ Elías Canetti, *Masa y Poder*, Barcelona, Alianza, 2005.

En las siguientes páginas los lectores podrán encontrar algunas reflexiones sobre la importancia de fomentar la transparencia y promover la participación ciudadana, siempre considerando que para que en una sociedad haya una cultura de la legalidad es fundamental la existencia tanto de información pública veraz y oportuna como la voluntad de los ciudadanos a participar y ser corresponsables.

Referirnos a una cultura de la legalidad implica abordar dos conceptos un tanto difíciles de asir. Por un lado, el concepto de “cultura”, que implica una construcción social que se convierte más en un espejo de la sociedad misma y, “legalidad” que para la mayoría es un tema que sólo corresponde a los eruditos. Amable lector, si usted está de acuerdo ligeramente con las líneas recién leídas, entonces coincidirá también en que, en realidad se nos ha escapado de las manos asumir que es mejor hacer comunidad y vivir con base en las reglas que nos permiten convivir de manera armónica y segura, que no hacerlo. Esto último sería la definición más sencilla de lo que significa vivir en un Estado de Derecho.

¿Qué es cultura de la legalidad?

Se antoja como algo denso, poco comprensible. La teoría nos dice que es el conjunto de creencias y acciones que demuestran que la población confía en el Estado de Derecho, en que lo defiende y no tolera la ilegalidad. En otras palabras, es un mecanismo de autorregulación individual y de regulación social, que exige por parte de los ciudadanos una cierta armonía, entre el respeto a la ley, las propias convicciones morales y las tradiciones y las convenciones culturales. No se trata sólo de que existan leyes o reglamentos, se trata precisamente que todos participemos conociendo ese marco legal, aplicando y promoviendo y exigiendo su aplicación.

Sin darnos cuenta todos sumamos o restamos para su construcción, basta reflexionar y responder con honestidad: “todos los días yo... deposito la basura en el lugar que corresponde, respeto las reglas de tránsito, realizo mis labores de conformidad con los procedimientos establecidos, pago mis impuestos, respeto a mis compañeros, cumplo con mis responsabilidades, no robo, no maltrato a nadie etc.”, si el amable lector respondió afirmativamente a la mayoría, felicitaciones, ya vive la cultura de la legalidad. Si por el contrario, respondes afirmativamente a “yo... me meto a la fila del banco o del cine, compro piratería, no pago impuestos, me estaciono en algún lugar prohibido, doy mordidas o acepto algún soborno...”, entonces hace falta trabajar un poco más para que la cultura de la legalidad sea una realidad.

No obstante, también debemos pasar el umbral en el que “sólo soy responsable de mis acciones”. En una sociedad con cultura de legalidad, la mayoría de los individuos

conoce y respeta los derechos, cumple con sus obligaciones, pero también desapueba el delito y la corrupción.

Es decir, no basta con que seamos honestos ¿qué hacemos cuando somos testigos de que alguien no lo es? Una sociedad en la que la participación ciudadana es una característica, cuando nos percatamos de algún evento inapropiado, que puede ir desde delitos como robo o vandalismo, pasando por violencia, abuso de autoridad, hasta un accidente de tránsito, se da aviso o bien se denuncia, porque hay una consciencia que de alguna manera nos está afectando, ya que afecta a la comunidad en su conjunto. En este contexto, no podemos más que aceptar la importancia de la participación en la construcción de la cultura de la legalidad.

Concepto clave: Participación

Majid Rahnema nos dice que el concepto de participación aparece a mediados del siglo xx, como uno de los factores esenciales para el fomento del desarrollo. Los grupos activistas pugnaron entonces por establecer estrategias de acción que fueran impulsadas desde abajo.

Rahnema nos recuerda que el reconocimiento del impacto de la participación fue reconocida incluso por el Banco Mundial en 1973, que en voz de su director Robert McNamara, atribuía el fracaso de algunos —y no pocos— proyectos impulsados para ayudar a los países en vías de desarrollo a que la gente no había sido consultada. Por el contrario, exaltaba que aquellos proyectos en los que las personas habían participado de manera activa en su localidad, habían sido mucho más eficaces, aún en términos financieros.⁵

Fue así como la entonces Comunidad Económica Europea recomendó adoptar la participación como una medida básica de política para las estrategias de desarrollo nacional. En este sentido, se comenzó a pensar que como dice Nie Norman que “el nivel de participación política de una nación es correlativo con su nivel de desarrollo económico”.⁶ Si se acepta este marco, sería tanto como afirmar que la participación es un lujo que solamente los países desarrollados pueden disfrutar, sin embargo lo que nos ha dicho la historia es que por el contrario, en las sociedades más modernas cuya organización suele ser más compleja, la participación suele ser más difícil de

⁵ Majid Rahnema, “Participación”, *Diccionario del Desarrollo. Una Guía para el conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996.

⁶ Norman Nie, “Social Structure and Political Participation”, *American Political Science Review*, The United States, num.63, junio, 1969.

fomentar, ya que existe un fuerte y arraigado individualismo. Es más, recordando el informe presentado por el Banco Mundial en los setenta del siglo xx se hacía referencia que aquellos proyectos en los que se había logrado la participación de la gente, habían sido desarrollados en comunidades pequeñas, incluso rurales.

El cambio en la concepción misma de la participación como factor de éxito de las políticas públicas está asociado también a un rompimiento de un paradigma tradicional, en el que se percibía a la participación como una forma de subversión. Imaginemos las sociedades de la Europa del siglo xviii, temblando ante el temor de los revolucionarios, la participación ciudadana definitivamente ni siquiera tiene cabida en los discursos.

Así que pensar o bien vivir en una sociedad en la que la participación ciudadana es fomentada es ser testigo de un gran cambio en las relaciones de organización gobierno-ciudadanos, y de máximo significado.

Esa es la realidad de nuestra sociedad del siglo xxi, en la que la mayoría de los ciudadanos asumimos, como recitaba el lema publicitario, que: “nuestra participación es importante”. Es decir, los millones de mexicanos que acudieron a las urnas el pasado julio, reconocimos no sólo nuestro derecho, sino nuestra responsabilidad de elegir representantes.

Para nadie es ya oculto que el derecho a elegir a nuestros representantes ante el Congreso y en el ejecutivo federal es una forma de ejercer la participación ciudadana. No obstante, es el nivel mínimo que podríamos esperar de los ciudadanos; no podemos echar campanas al vuelo y suponer que todas y cada una de las personas que emitieron su sufragio, en realidad hicieron un análisis sobre quiénes eran los mejores candidatos. Ni siquiera había, en algunos casos, la suficiente información que permitiera comparar ideas y propuestas.

Sin embargo, ya es un gran avance que la gente haya tenido su identificación para votar y haya asistido a las casillas. Parece un pequeño detalle, pero no lo es, pensemos en la importancia de contar con una identificación para votar, no sólo para hacer trámites bancarios, sino para efectivamente ejercer el derecho de elegir a nuestros representantes. El sólo hecho de tener actualizados nuestros datos, es una forma de manifestar qué tanto nos importa nuestra participación.

Ahora bien, el periodo electoral pone a prueba el nivel de participación ciudadana, no obstante parece que ese ejercicio ciudadano se pierde hasta la siguiente jornada electoral. En el intermedio, los ciudadanos descansan... Es decir, falta convencer a la gente que para ser ciudadanos, la participación ciudadana apenas comienza con el sufragio, no termina al emitirlo.

Suena casi lógico que las personas deberían participar en todo aquello que les afecta para bien o mal, en la forma en que se organiza su comunidad, para atender

sus necesidades, para vivir más seguros, ese es el principio de la participación ciudadana, pero no es así, la gente no participa.

En nuestro país, la Administración Pública, tanto federal como estatal, desde hace algunos años ha comenzado a reconocer la importancia de la participación ciudadana no sólo para gobernar con legitimidad, sino para tener un desempeño más eficiente. Finalmente, la participación ciudadana proporciona tres elementos que facilitan el éxito de los proyectos: se cuenta con un conocimiento real de la situación de los involucrados, o futuros beneficiados de las políticas públicas o programas sociales, se establecen redes de relaciones que coadyuvan al logro de la meta, lo que en muchos casos permite abatir el costo de los proyectos y se cuenta con la colaboración de la comunidad local, que se hace corresponsable del resultado de los proyectos.

En México, en los últimos años se han construido los canales institucionales para fomentar la participación ciudadana. Nuestro marco legal contempla mecanismos para canalizar la participación ciudadana, específicamente en lo que toca a la toma de decisiones. En casi todas las entidades federativas, se tienen contempladas dentro de sus legislaciones estatales las figuras de participación ciudadana: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.⁷

Podemos hacer un rápido recuento de la participación ciudadana a nivel federal, para ello tomaremos lo señalado en 1996 por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, en una de sus investigaciones sobre *Participación Ciudadana*, se señala que la primera ocasión que se considera la participación ciudadana dentro de la agenda política del gobierno mexicano fue en 1977, cuando el entonces,

[...] Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, pronunció un discurso en el que planteó que entre los temas incluidos en la reforma política de ese año se encontraba el interés del Estado por ampliar las opciones de representación política de la ciudadanía, para así permitir al gobierno federal conocer las inquietudes y demandas de la población en general, pero sobre todo de las minorías, pues aunque según los principios democráticos las decisiones se basan en lo que quieren las mayorías, las minorías siempre deben ser escuchadas y tomadas en cuenta. Con este precedente, se creó un nuevo espacio para que las asociaciones políticas, instituciones académicas y para la ciudadanía en general, con el fin de que expusieran sus ideas en torno a la reforma política.⁸

⁷ Claudia Gamboa Montejano (coord.) *Democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular. Derecho comparado*, Centro de Documentación, México, 2007, Información y Análisis, Cámara de Diputados..

⁸ Comisión de Participación Ciudadana, Memoria de la Consulta Nacional sobre la Participación Ciudadana, Cámara de Diputados, México, 1996 citado en Participación Ciudadana, Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, disponible en URL= www.diputadosgob.mx/cesop, consultado en junio 2012.

Dos décadas después, el tema participación ciudadana comienza a aparecer en el Plan Nacional de Desarrollo de manera sistemática. Desde la administración del Presidente Ernesto Zedillo el tema despertó el interés presidencial, incluso en su Plan Nacional de Desarrollo se leía sobre la necesidad de abrir nuevos canales de participación ciudadana, recayendo en los representantes legislativos la mayor responsabilidad. Así se impulsó a la participación ciudadana a través de las mesas de trabajo que creó la Cámara de Diputados en el marco de las discusiones de la reforma política, esto en febrero de 1996.

Entre estas mesas se incluyó la de Nueva Relación del Gobierno con la Sociedad, la cual suscitó un debate multidisciplinario sobre los retos del Estado en esta materia. El hecho de incluir la participación entre los temas principales de la reforma del Estado sin duda ilustra la relevancia de ésta en nuestro contexto nacional.⁹

En el año 2000, con un México volcado en el optimismo y acariciado con los aires de cambio prometidos por la alternancia en el poder, nuestro país vio cómo la administración del Presidente Fox establecía la participación ciudadana como uno de los ejes rectores de sus políticas. Debemos agradecer y reconocer como legado de esa administración, la creación de instrumentos jurídicos que tienen como esencia la participación ciudadana: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental Pública (LFTAIPG) y la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC)

La LFTAIPG hizo posible la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e instruyó a todas las dependencias e instituciones de la Administración Pública Federal a establecer una Unidad de Enlace para la Información Pública, así como un comité que tuviera la enorme responsabilidad de atender las solicitudes de información, lo que en esencia busca brindar mayor transparencia a los procesos de las instituciones y casi por consecuencia una mejor rendición de cuentas. Por su parte, los estados comenzaron a trabajar sobre sus propios mecanismos legales para facilitar el acceso a la información pública, al menos un primer nivel de transparencia y rendición de cuentas.

Por otra parte, la LFFAOSC establece los mecanismos para fomentar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), definiendo los derechos y obligaciones de éstas, y para lo cual se definen las facultades de los organismos que permiten hacer operativa esta ley.

⁹ *Idem.*

Durante la administración de Felipe Calderón, la participación ciudadana ocupó un lugar también en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2008-2012. Lamentablemente, el contexto social y político del sexenio que está por terminar hizo tan hostil como propicio el terreno para fomentar la participación. La desesperación de una parte de la ciudadanía, la orilló a levantar su voz. Algunas Organizaciones de la Sociedad Civil dictaron incluso las líneas de acción en materia de seguridad, que tomaron cuerpo en iniciativas de ley. Sin embargo, los esfuerzos se desvanecieron ante la impotencia y frustración.

Quizá ese contexto precisamente haya influido en el incremento de la participación en la jornada electoral, más que las campañas de difusión del Instituto Federal Electoral. En el marco de esa situación, nos percatamos que en todos los lemas de campaña electoral, la participación fue un elemento a destacar. La percepción de cercanía con la población indudablemente fue factor en la ecuación. En todos los niveles de gobierno, las campañas establecían candidatos sensibles a las necesidades de la población. La participación se ha vuelto un lema publicitario políticamente atractivo.

No obstante, no basta con que “el gobierno esté cerca de ti”, o que “el gobierno te escuche” ya que la comunicación sigue siendo unilateral, es decir, no es suficiente con que el gobierno genere espacios y mecanismos para la participación ciudadana, si la sociedad no los utiliza.

Esto nos lleva a pensar que si bien —aunque no en todos los niveles— la administración pública ha asumido que la participación es más útil que subversiva, la sociedad no está muy dispuesta a participar. La primera gran cuestión es ¿Por qué los ciudadanos no participan? La respuesta casi automática, no es una explicación, sino otra pregunta ¿Para qué?

Parece que la apatía de los ciudadanos proviene de un desconcierto, de la incredulidad de su poder, de la desconfianza en las instituciones y en sus otros congéneres e incluso en la rebeldía casi adolescente e irracional que justifica y cuestiona “para qué quieren que participemos, para eso los elegimos, no vamos a hacerles su chamba”.

Empezamos a sospechar que nos introducimos en un círculo vicioso, en el que no sabemos por dónde comenzar. En pocas palabras, los ciudadanos no participan porque no confían en que su voz sea escuchada y lo más importante tomada en cuenta, en pocas palabras desconfianza en las instituciones.

La clave podría pensarse que es simplemente incrementar la confianza en las instituciones, pero debemos partir reconociendo que éstas son al mismo tiempo constituidas por ciudadanos, que en algún momento osaron también fungir como servidores públicos, algunos de ellos aún no se han dado cuenta que lo son. Sin embargo, no dejan de sentir y pensar como ciudadanos. Es por eso que no basta con

una acción aislada, sino un modelo más grande que haga posible la construcción social de una cultura de la legalidad. Entonces, para participar es necesario pertenecer. El sentido de pertenencia a un grupo facilitará que se haga escuchar la voz de los miembros de ese grupo.

Parece que en realidad la palabra clave es confianza, así comenzamos a entender la realidad mexicana. En 2008 el Centro de Estudios y Proyectos Interamericanos realizó un estudio en el que se analizaban conceptos que sin duda son importantes para este documento, como el de capital social y la confianza.

Podemos decir que, en términos teóricos, la participación ciudadana depende del capital social de una comunidad, por éste entenderemos “las conexiones entre los individuos y las redes sociales, así como las normas de reciprocidad y confianza que se desprenden de ellas”.¹⁰ El capital social permite crear la convivencia armónica, justo lo que busca la cultura de la legalidad. Es precisamente ahí donde deberíamos centrar nuestra atención.

Ante la pregunta expresa de: “En términos generales ¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que no se puede ser tan confiado al tratar con la gente?” más de 80% de los mexicanos respondieron que no se puede ser tan confiando y, sólo 15% señaló que puede confiar en la gente.

Con base en la información del *Latinobarómetro*, también hablando de confianza interpersonal, México rankea —con 15%— por debajo del promedio internacional que se sitúa en el 28 por ciento. Según esta misma fuente, el grado de confianza está directamente asociado al de cercanía. Mientras sólo 22% de los encuestados dice confiar en un tercero —que no sea familiar—, el porcentaje asciende a 58% si se trata de confiar en un vecino.

Parece que hemos encontrado parte de la respuesta, si queremos que los ciudadanos mexicanos confíen en sus instituciones, éstas habrán de diseñar estrategias que propicien una mayor cercanía con la gente, que en efecto se perciba la corresponsabilidad en la toma de decisiones, pero también en la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Y no sólo es una cuestión que debería llamar la atención de manera exclusiva a la administración pública, porque incluso las organizaciones no gubernamentales que serían la expresión colectiva de esa sociedad organizada y participativa, tampoco han logrado mover las voluntades y acciones de los ciudadanos.

¹⁰ Cfr. Robert Putman, *Bowling Alone. The collapse and Revival of American Community*, NY, Simon & Schuster, 2000.

Con base en el estudio del Centro de Estudios y Proyectos Interamericanos, del ITAM, se puede asegurar que la confianza en las instituciones es todo un tema que descubre grandes oportunidades en las que debemos trabajar como sociedad. En el estudio se menciona que sólo 22% de los mexicanos confía en las Organizaciones no Gubernamentales, de hecho es casi el mismo nivel de confianza que alcanzan los partidos políticos o el Congreso. Del 22%, sólo 6% confía “mucho” en éstas. Por años, la institución que goza del mayor nivel de confianza de los mexicanos es la iglesia, 8 de cada 10 mexicanos dice confiar en esta institución. Seguida por los tan “odiados”, pero confiables medios de comunicación, en los que más de 50% de los mexicanos dicen confiar.

Resulta desconcertante leer esas cifras, en buena medida se explica la desconfianza en las instituciones por la lejanía que se percibe en su relación con éstas. Es decir hay un profundo desconocimiento sobre las organizaciones no gubernamentales, quiénes son, sus alcances, sus objetivos.

Ello nos lleva a otro concepto obligado para el capital social: las redes sociales, de la construcción y fortalecimiento de éstas depende la conexión de los individuos de una sociedad; nuevamente aparecen como base para éstas la confianza y la reciprocidad. Sobre la confianza ya hemos ocupado algunas líneas, sobre la reciprocidad ocuparemos los siguientes párrafos. En general, los mexicanos asumimos que si ayudamos a los demás nos estamos ayudando a nosotros mismos, al menos así lo expresa 80% de los mexicanos encuestados.¹¹

Las cifras contrastan ya que mientras para 80% de los estadounidenses sus vecinos les brindan un sentido de comunidad, sólo 46% en México reconocen esta situación. Lo que coincide con el planteamiento anterior sobre la importancia de la confianza y la cercanía, ya que la mayoría de los estadounidenses aceptan que tienen contacto directo con sus vecinos, mientras que en nuestro país, sólo la mitad de la población tiene ese contacto con su comunidad vecinal. Sin lugar a dudas, la desconfianza no sólo en las instituciones, sino en los otros es la clave para impulsar la participación ciudadana.

Si seguimos las diferentes encuestas que encontramos sobre participación ciudadana y confianza interpersonal,¹² nos damos cuenta que más de 80% de los mexicanos se autocalifican como honestos y dicen desaprobador el fraude y la corrupción. El gran dilema es que suponen estar rodeados de un contexto hostil y poco confiable, en el

¹¹ Cfr. Ileri Ablanado, Michel Layton y Alejandro Moreno, *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México*, México, Centro de Estudios y Programa Interamericanos, *Working Paper*, núm. 17, 2008, p.15.

¹² Consulta Mitofsky, Gallup Mexico, entre otras, pueden consultarse a través de sus propias páginas o bien, disponible en <http://www.ropercenter.uconn.edu/latin-american/mexico.html>

que más de la mitad de los mexicanos son deshonestos. Esta conclusión, nos señala dos escenarios. Por un lado, el gran problema de autocrítica que persiste en nuestra sociedad. Por otro, nos da la explicación sobre el aislacionismo en el que vivimos los mexicanos y que reafirmamos culturalmente.

En realidad lo que nos dicen las cifras “duras” de las encuestas es que racionalmente entendemos y aspiramos a una mejor sociedad, pero la dinámica social nos orilla a no ser desconfiados. Ello lleva a que sólo 4% de los mexicanos estén dispuestos a participar en alguna organización no gubernamental.

Conclusiones

¿Cómo hacer para construir un interés auténtico de participación ciudadana? Sin mucho más que decir, la clave está en generar confianza no sólo en las instituciones, sino en los otros. En el caso de las instituciones públicas y privadas, no basta con crear espacios de participación, hay que motivar su implementación. También conviene cerrar el círculo rindiendo cuentas a la sociedad, no sólo a la que participa.

Imaginemos, por ejemplo, el caso de la Ley de Participación Ciudadana del D.F. Después de tres años de la implementación de la consulta ciudadana, el gobierno del Distrito Federal ha logrado que sólo 2% del padrón electoral participe. Sin lugar a dudas es un resultado deficiente para el Instituto Electoral del Distrito Federal. Ahora, supongamos que los resultados solamente son difundidos a esa población, el resto de la gente simplemente ni siquiera se entera que existe la posibilidad de participar.

Al final de día, la ineficiencia cuesta tanto o más que la corrupción, ya que hay millones de recursos invertidos y los resultados son deprimentes. Por ello, no se equivoca el estado de Veracruz al fomentar estudios sobre la transparencia y la participación ciudadana se reconoce un principio fundamental, ya que para participar hay que estar informados. De otra manera, como comentamos al inicio, corremos el peligro de convertir la voluntad de participar en mera carne de cañón de movimientos sociales. Ese es un riesgo que también está latente.

No podemos olvidar que nuestro máximo instrumento jurídico, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su Artículo 6 consagra el derecho a la información pública.

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en término que fijen las leyes [...]

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o rectificación de éstos.¹³

Tenemos ante nosotros uno de los retos sociales más importantes, repensar nuestra forma de organizarnos, existe la posibilidad de hacerlo, la voluntad es la que merma ya temor, ya ignorancia o apatía. Pero definitivamente, es la única forma de recuperar no sólo la certeza de las relaciones interpersonales, basadas en la reciprocidad y la ayuda, sino que es la forma más efectiva y duradera de incrementar la seguridad.

No se equivocan los especialistas cuando señalan que la seguridad no sólo es cuestión de policías. Recordemos las líneas sobre cultura de la legalidad, no basta con que yo no robe, qué pasa si veo que alguien es víctima de un robo.

Recurramos de nuevo a nuestra memoria sobre lo escrito líneas arriba, la mayoría asumimos que si ayudamos a alguien más, nos estamos ayudando nosotros mismos. Base de aquel refrán popular: “hoy por ti, mañana por mí”. Esa sabiduría vernácula nos dice que sólo haciendo comunidad y viviendo en ella, hay un futuro. La participación ciudadana tiene mucho más impacto en nuestra vida cotidiana que la que estamos acostumbrados a reconocer, no nos hemos dado cuenta que nuestro silencio social ha permitido el contexto de inseguridad que hoy nos azota.

No son pocos los especialistas que han señalado hasta el cansancio que más valdría a México invertir recursos en la prevención, más que en la acción punitiva y judicial. La respuesta está en apuntalar un proyecto multidisciplinario y multisectorial que impulse una cultura de la legalidad, y así como la preocupación por el medio ambiente se convirtió hoy en una realidad, así de pronto podemos descubrirnos fortaleciendo el Estado de Derecho en todas las esferas de nuestra vida.

Es el momento de asumir la corresponsabilidad que nos toca, el gobierno manteniendo, depurando o generando los mecanismos de participación ciudadana, pero también fomentando su utilización. Brindando mayor transparencia en su gestión y rindiendo cuentas a quienes depositaron la “confianza” para el ejercicio de la función pública, es decir, la sociedad. La única forma de incrementar la confianza es dando confianza, así se puede establecer la reciprocidad. Por el otro lado, la sociedad, organizada o no, debe asumir también su derecho y su obligación de participar. Asumirnos como ciudadanos, en toda la extensión de la palabra, conocer y ejercer nuestros derechos y asumir nuestras responsabilidades.

¹³ Cap. I., Art. 6, fracciones II y III, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Ya no podemos esperar más a que alguien más cambie, es curioso y hasta ingenuo que, después de haber revisado las cifras sobre la confianza interpersonal en México, todavía pensemos que la solución a nuestros problemas está en manos de un tercero, que ni siquiera tiene mi confianza. Nos toca a todos y cada uno hacer nuestra tarea en este colectivo llamado México.

Quizá estamos frente a una oportunidad de fomentar la participación ciudadana, a través de las nuevas tecnologías. Éstas han dado un giro a la comunicación y a la interacción personal. Si bien nos es la forma tradicional de conceptualizar la participación ciudadana, la realidad es que las redes sociales, tan importantes para la construcción del capital social, se están generando en el ciberespacio.

Las opiniones se expresan, los debates tienen lugar, lo malo es que es momentáneo. La vigencia de un *hashtag* es efímera, considerando las oleadas de información que nos golpean en la red y la velocidad a la que corre. Tampoco podemos darnos el lujo de ignorar que, aunque existe un potencial en las redes sociales, en muchos casos la comunicación sigue siendo unidireccional. Existen infinidad de usuarios que exclusivamente reciben información y no generan comentario alguno. Sin embargo, las redes sociales virtuales son quizá la forma en la que la mayor cantidad de mexicanos estamos participando.

Con todas sus imperfecciones, ésta es una veta que habría que analizar para el impulso de la participación ciudadana. No obstante, estaríamos hablando de sólo un mecanismo para participar, pero lo más importante en el fondo es formar ciudadanos, es decir, fomentar la conciencia de la importancia de nuestra participación en el destino y organización de nuestra comunidad. Un ciudadano es aquel individuo corresponsable de las situaciones que se presentan en su comunidad, dispuesto a participar en el análisis de la información y en la toma de decisiones, bien de una manera activa o bien eligiendo representantes, pero de una forma responsable, consciente que quienes sean elegidos en efecto serán los más capaces para la dirección, gestión y toma de decisiones que harán a nombre de todos.

Incluso hablando de gobernabilidad, sabemos que la participación ciudadana tiene un papel catártico, que previene de tener presión social contenida. Para qué esperar a que las situaciones se salgan de control, debido a la frustración, impotencia, coraje, si se pueden utilizar los medios institucionales para emitir comentarios, críticas, sugerencias y por qué no felicitaciones y reconocimientos públicos.

No podemos olvidarnos que la relación entre gobierno y ciudadanos es, en realidad, una forma de relación entre personas. Como en las relaciones interpersonales si se establece un diálogo efectivo, posiblemente se podrá llegar a acuerdos, en tanto que si siempre una persona es quien cede o le resulta indiferente lo que sucede en la relación, el día que decide levantar su voz es para gritar y la relación irremediablemente estará rota.

Estimado lector, si las líneas precedentes tienen sentido para usted, ahora mismo ya es tarde para comenzar a tomar decisiones y compromisos para construir una cultura de la legalidad. Para vencer la frustración que puede invadirnos en este titánico proyecto, pensemos, como decía Iván Illich en pequeño.

Frenemos nuestra arrogancia y no pretendamos cambiar al mundo. Basta que empecemos por nosotros y nuestro primer círculo social: familia, amigos, vecinos. Mientras seamos integrantes de más círculos o redes sociales, nuestra influencia será mayor. Cada uno de nosotros podemos ser un agente de cambio al construir cultura de la legalidad para nuestro país, empezando en nuestro hogar.

Referencias

- Ablanado, Ileri y Michel Layton y Alejandro Moreno, *Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI): Capital Social en México*, México, Centro de Estudios y Programa Interamericanos, Working Paper, núm. 17, 2008.
- Canetti, Masa y Poder, Barcelona, Alianza, 2005.
- Lerner, Daniel, *The Passing of Traditional Society*, The United States, Glencoe, 1958.
- Nie, Norman H., “Social Structure and Political Participation”, *American Political Science Review*, num. 63, junio, The United States, 1969.
- Putman, Robert, *Bowling Alone. The collapse and Revival of American Community*, NY, Simon & Schuster, 2000.
- Rahnema, Majid, “Participación”, en *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996.

Cultura de Legalidad e impartición de justicia

La cultura de la legalidad en México. Análisis de las percepciones ciudadanas para la elaboración de recomendaciones de políticas públicas

CARMINA JASSO LÓPEZ¹

Partiendo de la premisa de que la cultura de la legalidad se entiende como el apego a la ley, es importante responder la pregunta ¿Por qué obedecemos la ley? desde una visión más allá del ámbito normativo. En este trabajo se realiza una investigación que nos permite explorar los contextos y variables en las que un individuo se apega o no al cumplimiento de las leyes y normas que se establecen en el Estado de Derecho.

Se responde empíricamente a la pregunta: ¿Quiénes y en qué circunstancias no se apegan a la cultura de la legalidad? El objetivo es analizar las percepciones sobre cultura de la legalidad de los mexicanos en cuatro situaciones diferentes, a partir de variables independientes socioeconómicas, como la edad, el sexo, la escolaridad, el estado civil y el ingreso y esbozar algunas recomendaciones de política pública en materia de cultura de la legalidad.

La hipótesis a comprobar es que existen diferencias en los niveles de cultura de la legalidad en cuanto el acatamiento de las normas, de acuerdo a aspectos socioeconómicos y que estas diferencias se mantienen en los distintos contextos.

¿Qué es cultura de la legalidad?

¹ Candidata a doctora por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). En los últimos años ha realizado diversos estudios en materia de seguridad pública.

El concepto de *cultura de la legalidad* es un constructo que deriva de la conjunción de cultura y legalidad que a su vez son dos conceptos que no pueden ser entendidos fuera de contexto social, y que se construyen socialmente.

Por su parte encontramos que cultura es un concepto muy amplio, incluso se ha referido que trata de explicar todo en el sentido de que hay un “género de dispersión teórica”² sobre su definición y conceptualización. Sin embargo, de manera general se esboza como el conjunto de creencias normas y valores en una sociedad determinada, se entiende como el “conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etcétera”.³ Y también se entiende como el “conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico”.⁴

Geertz, afirma que “aunque contiene ideas, la cultura no existe en la cabeza de alguien; aunque no es física, no es una entidad oculta”⁵ es decir no es una estructura que pueda insertarse en los individuos, sino que es un ejercicio activo en la sociedad misma.

En cuanto a la legalidad, se entiende que implica que los individuos en una sociedad están sujetos a la ley. De acuerdo con Salazar Ugarte, se define como “un requisito y un atributo del poder que supone ciertos límites al ejercicio del mismo [...] en conformidad con un determinado conjunto de normas”,⁶ esto es, consiste en el establecimiento de un marco normativo para limitar el posible abuso del poder por parte de quienes conviven en una sociedad.

No obstante, la legalidad no culmina en el establecimiento de un marco normativo, sino que “adquiere una dimensión más amplia, en la medida en que tiende a garantizar determinados principios dentro del contexto social en el que tiene vigencia”⁷ no sólo limita el poder, sino que garantiza que los otros en sociedad asumirán estos compromisos.

Partiendo de estos dos conceptos de cultura y legalidad, entendemos que cultura de la legalidad significa el conjunto de creencias, costumbres y conocimientos en torno al cumplimiento y apego a la ley. En este sentido, la cultura de la legalidad, como su

² Clifford Geertz, *Descripción densa, hacia una teoría interpretativa de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1983, pp. 1-2.

³ Definición Cultura de la Real Academia Española, disponible en URL=<http://lema.rae.es/>

⁴ *Idem*.

⁵ Clifford Geertz, *op. cit.*, p. 5.

⁶ Pedro Salazar Ugarte, “Legalidad”, en Olamendi Baca y Bokser-Liwerant (comp.), *Léxico de la Política*, México, FCE, 2000, p. 389.

⁷ *Ibidem*, p. 390.

nombre lo refiere es un producto cultural que se gesta a partir de la interacción,⁸ no se logra en el aislamiento, sino que es un logro social en un proceso cultural⁹ son de alguna forma, las bases de convivencia en una sociedad que se gestan a partir de la interacción en la misma.

A partir de una definición sociológica y jurídica, la cultura de la legalidad puede ser entendida como “una convicción personal sustentada en la adhesión a valores universales, y una actitud frente a los demás, que se manifiesta en el cumplimiento consciente de las disposiciones jurídicas que regulan nuestra convivencia social”¹⁰ si bien, la cultura de la legalidad es un constructo social, también tienen una dimensión individual, en cuanto a que requiere el reconocimiento y convicción personal.

Para Roy Godson “una cultura de la legalidad, significa que la cultura, ethos y pensamientos dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley”¹¹ incluso se concibe como una cultura que apoya la vigencia del Estado de Derecho.

Como se observa, las definiciones de cultura de la legalidad, nos ofrecen una visión optimista del apego de los individuos a los preceptos legales, sin embargo, también se debe considerar que justamente el dilema en la cultura de la legalidad, es que no todos los individuos se apegan a ley, lo que genera desestabilidad en la sociedad.

Este desapego, no se explica exclusivamente a partir de las normas, sino que hay otros factores, como señala Pérez: “la violación de normas no se encuentra determinada únicamente por el miedo a ser sancionado sino a una serie de valoraciones construidas socialmente sobre el orden social y el papel que representa la autoridad”¹² es decir, en relación a factores socioculturales como se analiza en la presente investigación.

Finalmente, y antes de dar paso al análisis de las percepciones ciudadanas sobre la cultura de la legalidad, resulta relevante reflexionar en la función social que tiene el hecho de que los individuos no se apeguen a los principios de la legalidad. En el sentido que justamente estas actitudes “provocan y estimula la reacción social,

⁸ Goffman define interacción como “aquella que se da exclusivamente en las situaciones sociales, en la que dos o más individuos se hallan en presencia de sus respuestas respectivas”. Erwing Goffman, “El orden de la interacción” en Yves Wynkin (compilador), *Los momentos y sus hombres*, Barcelona, Paidós, 1991.

⁹ Paul Rock, “Sociological Theories of Crime”, en Mike Maguire, Rod Morgan and Robert Reiner, eds., *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 31.

¹⁰ Secretaría de Gobernación, “El fomento de la Cultura de la Legalidad como política pública”, *Dirección General de Compilación y Consulta del Orden jurídico Nacional*, México, 2009, p. 10.

¹¹ Roy Godson, *Guía para desarrollar una Cultura de la Legalidad*, Roma, The Sicilian Renaissance Institute y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2000, p. 2.

¹² Javier Pérez Berestycki, *Cultura de la Legalidad en México: Percepciones sobre el acatamiento de las normas*, México, Tesis de Licenciatura, CIDE, 2005, p. 18.

estabilizan y mantienen vivo el sentimiento colectivo en que se basa”.¹³ Cuando una persona realiza algo indebido hace un llamado a la sociedad para exacerbar la conducta, de manera tal que sanciona al infractor y se cohesiona frente a aquello que considera fuera de los límites sociales.

Además, es importante destacar que en la criminología se argumenta que las actitudes fuera de la legalidad, se configuran como “la anticipación de la moral futura”,¹⁴ por lo que son la antesala de la transformación social. En este sentido, es imprescindible que se analice para contener la escalada de estas actividades en la pirámide delictiva.

Metodología

Para realizar el análisis empírico se recurre a los resultados de la Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (ENVEI) 2010, que realiza el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).¹⁵

Se trabaja con el módulo de preguntas que se denomina “Actitud” y que tiene como objetivo mostrar las actitudes de los encuestados frente a determinadas situaciones hipotéticas que implican orientaciones hacia la ley. Estas preguntas “intentan dar un indicio sobre las orientaciones de los individuos hacia las instituciones judiciales como mecanismo de resolución de conflictos frente a otras opciones como reglas informales, corrupción o violencia”.¹⁶

A partir de nuestra definición socio jurídica de la cultura de la legalidad, se analizan cuatro situaciones hipotéticas en donde se le pide al entrevistado que refiera lo que le recomendaría a un familiar si se encontrará frente a las siguientes situaciones:

¹³ Alessandro Baratta, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal: Introducción a la Sociología Jurídico-Penal*, Buenos Aires, Avellaneda-Siglo XXI, 1986, p. 57.

¹⁴ *Ibidem*, p. 58.

¹⁵ *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (ENVEI) (2010)*. Distribuido por México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en URL= <http://www.biiacs.cide.edu/consulta/>, consultada el 15 de octubre de 2012.

¹⁶ Rodolfo Sarsfield, *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, p. 65, disponible en URL=<http://es.scribd.com/doc/56094755/Mexico-Encuesta-de-Victimizacion-y-Eficacia-Institucional-ENVEI-2010>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

- *La situación hipotética 1 refiere:* Digamos que un familiar suyo es el dueño de una casa y la renta. Imagínese que el inquilino no le paga su renta más de 6 meses. ¿Usted qué le recomendaría hacer a su familiar?
- *La situación hipotética 2 plantea:* Supongamos que una persona le da un cheque sin fondos a un familiar suyo por un trabajo que hizo, y que la persona no le paga a pesar del reclamo ¿usted qué le recomendaría hacer a su familiar?
- *La situación hipotética 3 señala:* Digamos que un familiar suyo se está separando de su pareja y él/ella no quiere darle lo que él/ella considera que le corresponde. ¿Usted qué le recomendaría hacer a su familiar?
- *Por último, la situación hipotética 4:* Digamos que a un familiar suyo lo despiden del trabajo y no le quieren pagar lo que le corresponde. En este caso, después de reclamarle al patrón/jefe, usted qué le recomendaría hacer a su familiar.

Cada una de estas situaciones hipotéticas refiere al entrevistado a una posibilidad de respuestas en las que hace recomendaciones. Para efectos de esta investigación las respuestas son clasificadas en recomendaciones que se apegan a la cultura de la legalidad, y las que no.

La categorización se hace a partir del siguiente razonamiento: si las personas con el objetivo de resolver su problema acuden a una medio legal como un abogado, una agencia del Ministerio Público, la policía, se considera que hay apego a la cultura de la legalidad; si las personas al resolver su problema optan por la violencia, el engaño, y cualquier otra forma que incluso podría configurarse como un delito, se considera que no hay apego a la legalidad.

A partir de esta clasificación, se realiza un análisis descriptivo de cada una de las situaciones hipotéticas, así como también se lleva a cabo el análisis bivariado a través de tablas de contingencia en relación a las variables socioeconómicas como el género, la edad, el ingreso, el estado civil y la escolaridad.

¿Quiénes no se apegan a la cultura de la legalidad?

A partir del análisis de cuatro situaciones hipotéticas, se encuentra que una mayoría de personas concuerda con las creencias y valores apegados a la legalidad. En promedio, 83.6% que elige una conducta coincide en recomendaciones que se encuentran dentro del marco de la legalidad.

Tabla 1. Situaciones hipotéticas y apego a la legalidad

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD ANTE LA REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

<i>Situación hipotética</i>	<i>Recomendaciones apegadas a la CL</i>	<i>Recomendaciones que NO se apegan a la CL</i>
El inquilino no paga la renta	71.2%	25.8%
Pago con un cheque sin fondos	86.4%	10%
Se está separando de su pareja	86.6%	13.4%
Despedido del trabajo y no le pagan	90.3%	6.1%
Promedio	83.6%	13.8%

Nota: Los porcentajes no suman 100% debido a que no se incluyen las respuestas No sabe y No contestó.
Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

Es decir, de manera predominante las personas optan por acciones que coinciden con el pensamiento o *ethos* en correspondencia con la cultura de la legalidad. Sin embargo, 13.8% de las personas no.

Como se observa en la tabla, la situación hipotética en la que un mayor porcentaje de personas optan por apegarse a la legalidad, es en la que es “despedido del trabajo y no le pagan”, por el contrario la situación hipotética en la que se registra el menor porcentaje es en la que “el inquilino no paga la renta”.

Frente a la situación hipotética en la que “el inquilino no paga la renta” se encuentra que 71.2% recomienda actitudes dentro del marco de la legalidad, mientras que 25.8% exhorta a una acción fuera de ésta.

Las recomendaciones que se apegan a la cultura de la legalidad son: ir con un abogado, ir con la policía o con otra autoridad, llegar a un acuerdo, ir a conciliación y arbitraje. Por el contrario, se presenta una serie de recomendaciones que escapan a la cultura de la legalidad, como cambiar las cerraduras, sacar sus cosas personalmente, cortarles los servicios, e incluso pagarle a alguien para sacarlo por la fuerza.

En la situación hipotética que plantea el pago por un trabajo realizado con un “cheque sin fondos”, se encuentra que tan sólo 10% hace recomendaciones fuera de la legalidad, mientras que 86.4% recomienda lo contrario.

Las recomendaciones apegadas a cultura de la legalidad son coincidentes con la situación hipotética analizada anteriormente en cuanto ir con un abogado e ir con la policía o con otra autoridad, pero también hacen otras recomendaciones como dialogar, demandar y llegar a un arreglo. En cuanto a las recomendaciones fuera de legalidad, se encuentra el molestar a la familia con llamados, intentar “cobrar a

lo chino”¹⁷ y dañar las propiedades, incluso también recomiendan dejar perder el cheque para evitar problemas.

Cuando se le preguntó a las personas sobre qué harían si a un familiar lo despiden del trabajo y no le quieren pagar lo que le corresponde, se encuentra que 90.3% coincide con acciones apegadas a la legalidad, y que 6.1% no concuerda con éstas.

Encontramos que entre las recomendaciones fuera de la legalidad, también se incluyen aquellas relacionadas con los abogados, la policía, o el Ministerio Público, así como acudir a juntas de conciliación y buscar el dialogo. En contraparte, se recomiendan acciones fuera de la legalidad como llevarse cosas del trabajo, amenazar al patrón —e incluso a la familia de éste—, divulgar información interna que dañe a la empresa, etcétera. Entre las posturas neutras se propone no hacer nada y/o buscar otro trabajo.

En la situación hipotética que involucra a directamente a la familia encontramos que si alguien se está separando de su pareja y éste no lo quiere dar lo que le corresponde, el 86.6% recomienda acciones dentro de la legalidad, mientras que 13.4% no.

Las recomendaciones coincidentes con la cultura de la legalidad, se refieren a acudir a un abogado, a la policía o la autoridad, demandar, ir con un juez de conciliación o al DIF, y dialogar. Por el contrario, las recomendaciones fuera de la legalidad involucran aspectos como el no dejar ver a los hijos, y armar escándalos a la pareja e incluso dejar de tener trato con la pareja.

El género

El género¹⁸ es una de las variables que con mayor frecuencia se utiliza en el análisis bi-variado, para encontrar las diferencias prevalentes entre hombres y mujeres. Con relación al estudio de género, existen enfoques sociales que analizan la “diferente posición que hombres y mujeres tienen en la sociedad y las consecuencias que ello tiene específicamente en el campo de las conductas delictivas”¹⁹ se asume, que en la sociedad hay diferencias acordes al género de los individuos, y que éstas impactan en su interacción cotidiana.

¹⁷ “Cobrar a lo chino” es una frase que usualmente se utiliza con relación al cobro de una deuda, apropiándose de un bien del deudor sin su consentimiento.

¹⁸ Se utiliza el concepto de género más que sexo porque cubre aspectos y características adquiridas en la interacción con la sociedad. En Frances Heidensohn y Lorraine Gelsthorpe, *Gender and Crime*, en Mike Maguire, Rodney Morgan and Robert Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 391.

¹⁹ Elena Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, Quito, FLACSO-MDMQ, 2008, p. 145.

De manera generalizada se tiende a afirmar que las mujeres son menos proclives a realizar actos que trasgredan las reglas y las normas sociales. Incluso en las estadísticas delictivas es claro que la participación de las mujeres es mucho menor que la de los hombres, es decir, las mujeres cometen menos faltas o quebrantamientos a la ley que los hombres. “Esta diferencia ha sido llamada brecha de género”.²⁰

Con relación a las situaciones hipotéticas que aquí se analizan, destaca que en promedio un mayor número de hombres tiende a realizar acciones fuera de la cultura de la legalidad con 14.6%, frente a 13.2% de las mujeres.

Tabla 2. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad

<i>Situación hipotética</i>	<i>Hombre (%)</i>	<i>Mujer (%)</i>
El inquilino no paga la renta	28.8	23.6
Pago con un cheque sin fondos	11.4	8.9
Se está separando de su pareja	11.5	14.8
Despedido del trabajo y no le pagan	6.6	5.6
Promedio	14.6	13.2

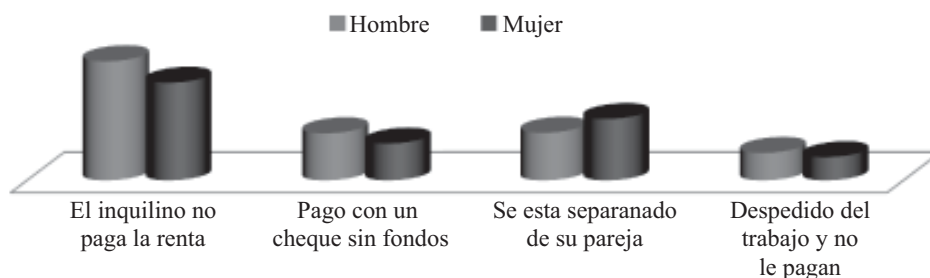
Nota: Los porcentajes son en relación al total de cada una de las categorías en las que se divide la variable (hombre y mujer.)

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

Además, el porcentaje de hombres es superior en tres situaciones, a excepción del caso en el que se está separando de la pareja en la que un mayor porcentaje de mujeres que de hombres opta por una actitud fuera de la cultura de la legalidad.

²⁰ Frances Heidensohn y Gelsthorpe Lorraine, *op. cit.*, p. 391.

Gráfica 1. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad



Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

Estos resultados pueden explicarse a partir de que un mayor número de hombres que de mujeres tienden a cometer delitos como se encuentra en las estadísticas penitenciarias²¹ donde el porcentaje de mujeres en prisión es muy bajo en comparación con los hombres.

En el caso de la situación hipotética en la que se están separando de la pareja, es común que cuando hay hijos de por medio, las mujeres quieran quedarse con la custodia de los mismos, al respecto se encuentra que 80% de los casos de divorcio las mujeres se quedan con la tutela de los hijos.²²

Cuando las circunstancias no permiten que las mujeres se queden con la tutela de los hijos, éstas se enfrentan a una situación en la que consideran que “violan los viejos valores que cargan a la madre con la responsabilidad última de sus hijos”²³ y es posible que con tal de lograr su objetivo incurran en mecanismos fuera de la cultura de la legalidad como se encuentra en estos resultados.

Estado civil

El estado civil es una variable de análisis relevante en la cultura de la legalidad, en cuanto a que por éste se entiende el estado civil ante la ley, o la condición de la

²¹ De acuerdo a las *Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal*, publicadas por la Secretaría de Seguridad Pública, a julio de 2012, 95.27% de la población penitenciaria son hombres y 4.73% son mujeres, disponible en URL=<http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>, consultado el 14 de noviembre de 2012.

²² Matthew MacKacy, *El libro del divorcio y la separación*, Barcelona, Robinbook, 2000, p. 177.

²³ *Ibidem*, p. 178.

persona con relación a los derechos civiles. En el caso, de quienes son casados o divorciados, el cambio de estatus del estado civil implica el vínculo con las autoridades en un registro civil.

En el Censo de Población y Vivienda 2010²⁴ destaca que la situación conyugal de las personas mayores de 12 años a nivel nacional, se compone de la siguiente manera: 40.5% está casado, 35.5% es soltero, 14.4% vive en unión libre, 3.7% está separado, 4.4% es viudo, y 3.74% está separado.

En cuanto a los resultados de la situación hipotética, encontramos que en promedio quienes en una mayor porcentaje incurren en prácticas fuera de la legalidad son quienes están en unión libre, con 20 por ciento.

Tabla 3. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad Por estado civil

<i>Situación hipotética</i>	<i>Soltero</i>	<i>Casado</i>	<i>Divorciado</i>	<i>Unión Libre</i>	<i>Separado</i>	<i>Viudo</i>
El inquilino no paga la renta	25.8	24.7	25.0	36.7	28.0	13.1
Pago con un cheque sin fondos	12.4	8.1	8.3	15.8	12.0	3.0
Se está separando de su pareja	5.8	5.6	5.6	16.3	0.0	1.5
Despedido del trabajo y no le pagan	7.2	5.0	5.6	11.2	0.0	1.0
Promedio	12.8	10.9	11.1	20.0	10.0	4.7

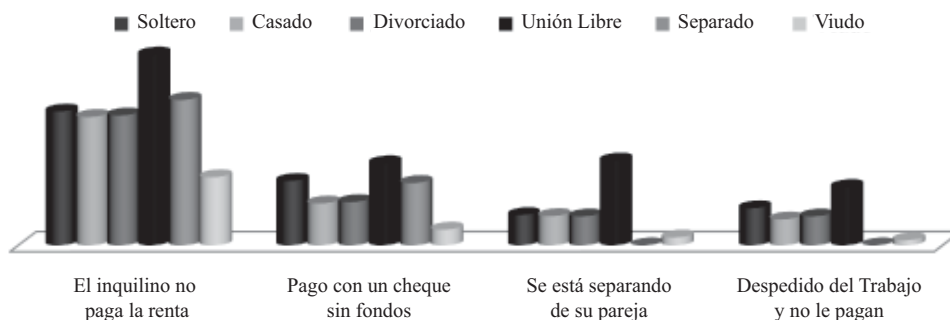
Nota: Los porcentajes son con relación al total de cada una de las categorías en las que se divide la variable (soltero, casado).

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

Asimismo, al comparar las diferentes situaciones hipotéticas, destaca notoriamente que en las cuatro situaciones son las personas que viven en unión libre, las que optan por acciones fuera de la cultura de la legalidad.

²⁴ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en URL= <http://www.censo2010.org.mx/>, consultado el 15 de noviembre de 2012.

Gráfica 2. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad Por estado civil



Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010

Estos resultados pueden originarse principalmente en que las personas que viven en unión libre, optan por este estado civil por considerar que en caso de una separación puede hacerlo sin tener problemas legales.²⁵ Sin embargo, se encuentra de cuando se están separando no hay respaldo legal e incluso como se observa en los resultados, las personas que viven en unión libre optan en mayor porcentaje por acciones fuera de la legalidad, incluso cuando se enfrentan a la situación de separación.

La edad

La edad es una de las variables fundamentales de la sociedad, pues a partir de estos rangos se pueden estudiar los cambios generacionales que implican ideologías y comportamientos diferenciados. Al respecto del cambio generacional y el apego a la cultura de la legalidad, se encuentra que “las población más joven es más pragmática y prefiere resolver los problemas de una manera más expedita transgrediendo las normas

²⁵ El 23% de los entrevistados consideró que una de las ventajas de vivir en unión libre es que “se pueden separar sin tener problemas legales”. Encuesta telefónica realizada el 21 de junio de 2011 en el Distrito Federal sobre La Unión Libre, por. Grupo impacto Inteligente, disponible en URL=<http://www.gii360.com.mx/perch/resources/encuesta-union-libre.pdf>, consultada el 15 de noviembre de 2012.

mientras que la población más vieja prefiere acatar las normas aunque eso involucre mayores costos de transacción”.²⁶

En los resultados de las situaciones hipotéticas, destaca que en promedio los jóvenes de 15 a 29 años son quienes en mayor porcentaje incurren en acciones fuera de la legalidad con 18.7 por ciento.

Tabla 4. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad Por estado civil

<i>Situación hipotética</i>	<i>15 a 29 años</i>	<i>30 a 44 años</i>	<i>45 a 59 años</i>	<i>60 a 89 años</i>
El inquilino no paga la renta	32.2	31.3	16.6	14.3
Pago con un cheque sin fondos	14.1	11.6	5.7	3.8
Se está separando de su pareja	19.0	14.7	9.0	4.6
Despedido del trabajo y no le pagan	9.6	6.7	3.3	0.8
Promedio	18.7	16.1	8.7	5.9

Nota: Los porcentajes son con relación al total de cada una de las categorías en las que se divide la variable (15 a 29 años).

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

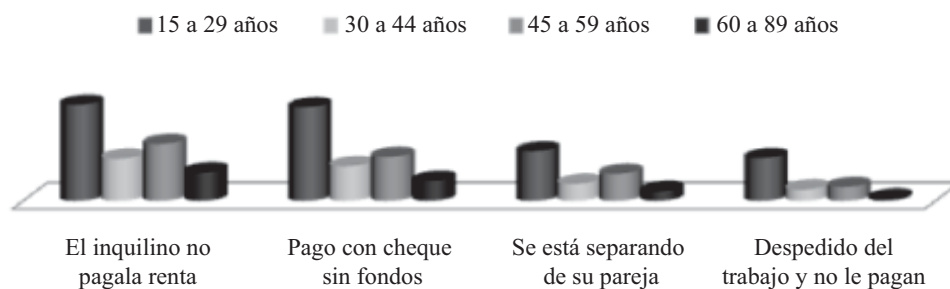
De manera prevaleciente, se observa que el grupo de edad de 15 a 29 años es el que mayor porcentaje tiene en las cuatro situaciones hipotéticas que aquí se analizan.

Es probable que estos resultados se deban al hecho de que “Las normas, valores, prácticas relacionales y en general, la visión de mundo de los jóvenes, parte de los referentes culturales particulares del grupo social donde estos viven el proceso de socialización”²⁷ como los grupos de amigos que tienen un nivel de influencia muy alto y que al igual que ellos se encuentran en transición hacia la vida adulta, en el que han tenido poco o nulo contacto con las instituciones legales.

²⁶ Javier Pérez Berestycki, *Cultura de la Legalidad en México: Percepciones sobre el acatamiento de las normas*, Tesis de Licenciatura, México, CIDE, 2005. p. 28.

²⁷ Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *Jóvenes y nueva ruralidad*, Serie Documentos Conceptuales, núm. 2000-02, Panamá, 2000. p. 18.

Gráfica 3. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad Por ingreso



Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

El ingreso

En cuanto al ingreso se encuentra que no hay una tendencia clara que nos permita definir si a mayor, o menor ingreso, hay un mayor porcentaje de personas que optan por acciones fuera de la legalidad. Incluso en la literatura, sólo se establecen correlaciones con respecto al desempleo, cuyo argumento central es que las personas desempleadas, que carecen de un ingreso tendrán mayores incentivos para cometer un robo.

Contrario a la hipótesis anteriormente presentada, y sin subestimar el impacto del desempleo en una sociedad, se ha demostrado empíricamente que la relación entre el crimen y el desempleo no es clara. Aún más, no existe una relación entre el incremento de los niveles de desempleo y los índices de criminalidad como podría esperarse, pues en encuestas que se han realizado a la población en reclusión en México, se encuentra que un alto porcentaje de los internos tenían un empleo y un ingreso antes de cometer el ilícito.²⁸

En nuestros resultados, se encuentra que las personas cuyo rango de ingreso se ubica entre los \$ 0 y \$1 724 de son las que justamente se encuentran con los menores porcentajes de personas que hacen recomendaciones fuera de la legalidad.

²⁸ Véase los resultados de la *Tercera Encuesta a Población en Reclusión. Delincuencia, Marginalidad, y Desempeño Institucional*, CIDE, México, disponible en URL= <http://www.biiacs.cide.edu/consulta/>

Tabla 5. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad Por ingreso

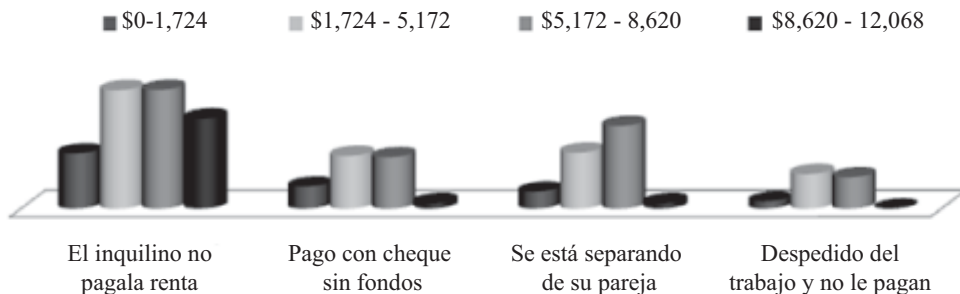
<i>Situación hipotética</i>	<i>0-1 Sal. Mín. (\$ 0 - 1,724)</i>	<i>1-3 Sal. Mín. (\$ 1,724 - 5,172)</i>	<i>3-5 Sal. Mín. (\$ 5,172 - 8,620)</i>	<i>5-7 Sal. Mín. (\$ 8,620 - 12,068)</i>
El inquilino no paga la renta	15.1	32.2	32.3	24.6
Pago con un cheque sin fondos	6.0	14.4	14.0	1.6
Se está separando de su pareja	4.7	15.3	22.6	1.6
Despedido del trabajo y no le pagan	2.0	9.5	8.5	0.0
Promedio	7.0	17.9	19.4	7.0

Nota: Los porcentajes son con relación al total de cada una de las categorías en las que se divide la variable (0-1 Sal. Mín., etc.).

Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

Al analizar las situaciones hipotéticas tampoco es posible establecer una tendencia, salvo la situación en la que “se está separando de su pareja” en la que se puede observar que a mayor ingreso hay una mayor disposición a tomar acciones fuera de la legalidad.

Gráfica 4. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad Por ingreso



Fuente: elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

Los resultados anteriormente expuestos, nos llevan a que no se puede atribuir el desapego a la legalidad a la variable de ingreso.

La escolaridad

La escolaridad es una variable que podría explicar de alguna manera la relación y conocimiento de las personas de la ley, en principio porque a mayor permanencia en el sistema educativo habrá una mayor conciencia de la morfología de las instituciones, y de la importancia de la cultura de la legalidad.

En los resultados se encuentra que no es posible establecer la relación de que a mayor nivel de escolaridad, mayor apego a la legalidad, pues como se encuentra el nivel con mayor porcentaje de recomendaciones fuera de la legalidad es el de secundaria donde 28.9% hace recomendaciones de este tipo.

Tabla 6. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad Por nivel de escolaridad

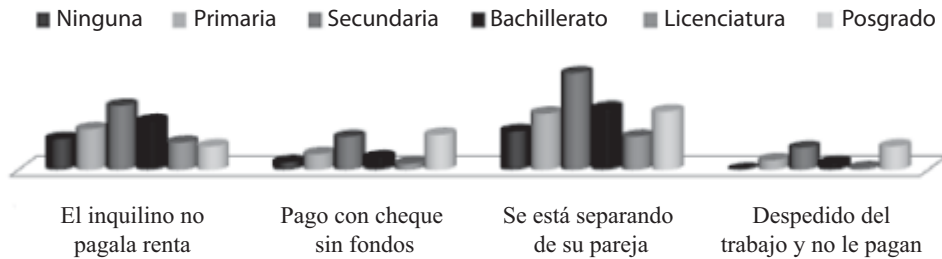
<i>Situación hipotética</i>	<i>Ninguna</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Bachillerato</i>	<i>Licenciatura</i>	<i>Posgrado</i>
El inquilino no paga la renta	16.7	21.8	34.3	26.2	14.5	12.5
Pago con un cheque sin fondos	4.2	8.3	17.6	6.8	3.2	18.8
Se está separando de su pareja	20.8	30.1	51.9	33.0	17.7	31.3
Despedido del trabajo y no le pagan	0.0	5.1	11.7	3.6	0.9	12.5
Promedio	10.4	16.3	28.9	17.4	9.1	18.8

Nota: Los porcentajes son con relación al total de cada una de las categorías en las que se divide la variable (primaria, secundaria, etc.).

Fuente: Tabla de elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

Al analizar por cada una de las situaciones, se encuentra que tampoco hay algún patrón para explicar las acciones fuera de la legalidad en relación al nivel de escolaridad.

Gráfica 5. Porcentaje de personas que recomiendan actitudes fuera de la cultura de la legalidad Por nivel de escolaridad



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de la ENVEI-2010.

Independientemente de los resultados de este análisis, es conveniente referir la importancia de la educación pues “La conducta ética y moral de un país son un reflejo de su sistema educativo [...] El nivel de escolarización y el grado de bienestar material se asocian a estadios de desarrollo moral avanzados”.²⁹

Conclusiones

De ninguna manera, los resultados aquí presentados tienen una tendencia determinista, sin embargo, sí resulta relevante analizar las diferentes variables con relación a situaciones hipotéticas de diferente índole. En principio es posible comprobar la hipótesis de que existen diferencias en los niveles de cultura de la legalidad en cuanto al acatamiento de las normas, de acuerdo a aspectos socioeconómicos y que estas diferencias se mantienen en los distintos contextos. Lo anterior, se pudo constatar en las variables de edad, sexo y estado civil, que de manera recurrente destacaron en las cuatro situaciones hipotéticas analizadas.

Sobre las diferentes situaciones hipotéticas, destaca que cuatro de cada cinco personas optan por una recomendación dentro del marco de la legalidad, lo que significa que hay un *ethos* o pensamiento predominante en correspondencia con la cultura de la legalidad. Por el contrario, con relación a quienes no coinciden con este *ethos*, destaca que el caso de “ser despedido y no recibir un pago”, es en el que hay

²⁹ Enrique Alducin Abitia, “Ética, educación y cultural”, *Este País*, núm. 88, julio de 1998, disponible en URL=http://estepais.com/inicio/historicos/88/2_encuesta_etica%20educacion_alduncin.pdf.

menos recomendaciones fuera de la legalidad, y el caso en “el que un inquilino no paga la renta” es en el que hay más recomendaciones de este tipo. Esto significa, que es probable que la interiorización de normas en el ámbito laboral esté mucho más acotada en los individuos, que los derechos de arrendamiento.

Acerca de las variables socioeconómicas, es posible concluir que: Más hombres que mujeres, y las personas más jóvenes con relación a los adultos, son quienes incurren en recomendaciones fuera de la legalidad. Al respecto, es imprescindible elaborar un diagnóstico más profundo que nos permita identificar un mayor número de situaciones en las que las personas optan por no apegarse a la cultura de la legalidad, y de esta forma diseñar las políticas públicas correspondientes.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos anteriormente presentados se esbozan las siguientes recomendaciones de políticas públicas:

La política pública de cultura de la legalidad debe ir más allá de la difusión del marco jurídico³⁰ y se deben analizar las diferentes situaciones en las que las personas incurren en acciones fuera de la legalidad.

Es imprescindible que se identifiquen los sectores de población que de manera recurrente no se apegan a la cultura de la legalidad y dirigir campañas de sensibilización. De acuerdo con los resultados de este análisis un primer grupo de atención son las personas de 15 a 29 años.

Por otra parte, se deben un identificar las situaciones, trámites, procesos, en los que un mayor número de personas no actúan con apego a la legalidad y de esta forma acotar las brechas que permiten este tipo de comportamiento. Por ejemplo, en el caso de los problemas relacionados con el arrendamiento, se deben realizar campañas en las que se oriente a las personas sobre los derechos de las dos partes que incurren en un contrato.

Las recomendaciones anteriormente expuestas se consolidarían como una política pública focalizada a situaciones específicas, que también debe ser acompañada de la política pública de fomento de la cultura de la legalidad.

³⁰ En el texto de *El Fomento de la Cultura de la Legalidad como Política Pública* que publicó el Gobierno Federal en 2010 se presume que la política pública de fomento se consolida a partir de la compilación y difusión del orden jurídico nacional.

Referencias

- Azaola, Elena, *Crimen, castigo y violencias en México*, Quito, FLACSO-MDMQ, 2008.
- Alducin Abitia, Enrique, “Ética, educación y cultural”, *Este País* 88, julio de 1998.
- Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, disponible en URL=<http://www.biiacs.cide.edu/consulta/>
- Baratta, A, *Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal: Introducción a la Sociología Jurídico-Penal*, Buenos Aires, Avellaneda- Siglo Veintiuno, S.A., 1986.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: *Tercera Encuesta a Población en Reclusión. Delincuencia, Marginalidad, y Desempeño Institucional*, México.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales: *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (ENVEI) 2010*, México.
- Geertz, Clifford, *Descripción densa, hacia una teoría interpretativa de las culturas*, Barcelona, Gedisa, 1983.
- Godson, Roy, *Guía para desarrollar una Cultura de la Legalidad*, Roma, The Sicilian Renaissance Institute y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2000
- Goffman, Erwing “El orden de la interacción” en, Wynkin, Y, (compilador), *Los momentos y sus hombres*, Barcelona, Paidós, 1991.
- Heidensohn, Frances, y Lorraine Gelsthorpe, “Gender and Crime”, en Maguire, Mike, Morgan, Rod and Reiner, Robert, eds., *The Oxford Handbook of Criminology* (cuarta edición), Oxford, Oxford University Press, 2003.
- INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en URL=<http://www.censo2010.org.mx/>
- Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura, *Jóvenes y nueva ruralidad*, Panamá, Serie Documentos Conceptuales, No. 2000-02, 2000.
- Matthew MacKacy, *El libro del divorcio y la separación*, Barcelona, Robinbook, 2000.
- Pérez Berestycki, Javier, *Cultura de la Legalidad en México: Percepciones sobre el acatamiento de las normas*, Tesis de Licenciatura, México, CIDE, 2005.
- Real Academia Española*, disponible en URL=<http://lema.rae.es/>
- Revista *Este País*, disponible en URL=<http://estepais.com/>
- Rock, Paul, “Sociological Theories of Crime”, en Maguire, Mike, Morgan, Rod and Reiner, Robert (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology* (cuarta edición), Oxford, Oxford University Press, 2003.

- Salazar Ugarte, Pedro, “Legalidad” en: Baca Olamendi, Bokser-Liwerant (compiladores), *Léxico de la Política*, México, FCE, 2000.
- Sarsfield, Rodolfo, *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional. Informe Anual 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.
- Secretaría de Gobernación, *El fomento de la Cultura de la Legalidad como política pública*, México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden jurídico Nacional, 2009.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal*, disponible en URL=<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>

La cultura de la legalidad como método de prevención del delito

PABLO ARMANDO GONZÁLEZ ULLOA AGUIRRE¹

Introducción

La reforma judicial de 2008 es un punto de inflexión en el sistema de justicia en México. Una de las principales demandas de la sociedad es el tema de la inseguridad,² al que se encuentra intrínsecamente ligado el tema de la impartición de justicia, debido a que sin un sistema de justicia adecuado, no se puede pensar en la mejora de los índices de seguridad y de confianza en las instituciones.

No obstante, si bien la configuración y reforma del sistema de justicia es un punto importante respecto al tema de seguridad, en este ensayo el planteamiento irá más allá de esta premisa, y se hará énfasis en dos elementos intrínsecamente ligados y que deben ser sustanciales en la reforma del sistema de justicia: la cultura de la legalidad y la prevención del delito, ya que por más perfecto que se vuelva un sistema de justicia, si las personas no están en la disposición de respetar las leyes, el sistema de la ilegalidad seguirá reproduciéndose al grado de anular los avances en la materia.

¹ Doctor en Ciencia Política. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Investigador honorario en El Colegio de Veracruz. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

² En México, se destacan el problema económico y de inseguridad con 49 y 44%, respectivamente, en cuanto a las mayores menciones de los ciudadanos. “Décima Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México”, consulta Mitofsky, México 2012, disponible en URL=<http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/EncuestaMitofskydePercepcinCiudadanasobrela/documentos/10%20Encuesta%20%20Mitofsky%20completa.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2012.

Ante lo mencionado, el *quid* de este texto es entender la cultura de la legalidad como elemento fundamental para garantizar un adecuado funcionamiento del Estado de Derecho, en el que las leyes sean respetadas por los ciudadanos a partir del convencimiento de que la legalidad conviene a la sociedad en general, y que sin ésta es más complicado que el país avance, no sólo en materia de justicia, sino en las demás áreas también.

La reforma judicial y la prevención

La reforma al sistema de justicia, o de los juicios orales, como también se le conoce, ha sido importante en México en la medida en que trata de modernizar las formas de aplicación de justicia siguiendo la lógica de dotarla de más transparencia y democracia, en la que la impartición de justicia no se concentra en una sola instancia, por lo que los contrapesos se vuelven básicos para un buen funcionamiento institucional, tal como sucede en todo sistema judicial moderno.

Los juristas afirman que esta reforma es garantista³ y que más allá del debate de si es una reforma ajena a la forma tradicional de aplicación de justicia en nuestro país, en sí se trata de una consecuencia que parece natural a la transición democrática en México, tal como se ha dado en varios países de América Latina, teniendo a Chile y Argentina como dos de los casos más representativos y que se exponen en este libro.

El que el sistema de procuración de justicia funcione de forma correcta en un país, es un punto sustancial para garantizar el respeto de los derechos humanos y para generar la confianza institucional, necesaria para el desarrollo de la gobernabilidad. Un país en donde se garantiza el pleno respeto a la ley, es un país en el que las instituciones funcionan de mejor manera fomentando una mayor confianza entre la población, fundamental para la reactivación de los espacios públicos y el tejido social, este último tan recurrentemente mencionado, pero tan dejado de lado en las políticas sobre seguridad como un punto complejo a atacar. En este sentido, es importante lo que señala De Jesús Castellanos:

³ “Garantismo y derecho penal mínimo son términos sinónimos, que designan un modelo teórico normativo de derecho penal capaz de minimizar la violencia, no sólo la violencia de los delitos, sino también la violencia de la aversión al delito, por ejemplo, la venganza privada o las reacciones informales no reguladas de la policía”. Luigi Ferrajoli, *Garantismo y Derecho Penal. Un diálogo con Ferrajoli*, México, UBIJUS, 2010, pp. 22-23.

El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.⁴

Si la justicia falla entonces los ciudadanos se sentirán más vulnerables en su accionar cotidiano, pues “la legalidad abarca el comportamiento de los individuos, al menos en dos direcciones: a) En su relación con estos poderes públicos (como productores y destinatarios del derecho). b) En sus relaciones interpersonales con los demás miembros de su colectividad”.⁵

Por ello, un sistema adecuado de procuración de justicia es un tema insoslayable en una país como el nuestro, en donde el porcentaje de impunidad se eleva hasta 99%, porque sólo 1% se castiga, mientras que la cifra negra se estima en 83 por ciento. Por lo que esto nos puede dar una referencia sobre la magnitud el problema en materia de justicia que enfrenta México.⁶

Esta reforma es un punto básico para mejorar el sistema de justicia, pero también implica llevar a cabo todo un cambio cultural, no sólo por parte de las autoridades, sino también de la sociedad en general. El hacer campañas para modificar la mentalidad de las personas es un aspecto fundamental en la cultura de la prevención como parte central de la reforma. Así, “el respeto a la ley es una preocupación que debe ser atendida en conjunto, fomentándolo en la conciencia de los ciudadanos y con un sistema normativo eficiente de cuya aplicación se deriven beneficios y costos tangibles, en consecuencia la cultura de la legalidad podrá permear en la conciencia de las personas y de las comunidades”.⁷

Por otra parte, los gobiernos, generalmente, no invierten en programas de prevención debido a que esto no atrae votos de manera inmediata y el mensaje que más se premia ante la sociedad es el de la justicia inmediata. Esto es, las detenciones a partir de los reflectores, los grandes operativos, las ruedas de prensa en las que se anuncia el

⁴ Eduardo de Jesús Castellanos, *La Cultura de la Legalidad*, México, Segob, 2008, p. 19.

⁵ Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y Cultura de la Legalidad*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 25, 2da. Edición, IFE, 2008, p. 22.

⁶ Marien Rivera y Rafael Ch, “Números rojos del sistema penal”, octubre, 2011, disponible en URL=<http://www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2012.

⁷ Eduardo de Jesús Castellanos, *op. cit.*, p. 25.

abatimiento de cierto capo, pero no así el gran programa de prevención el cual dará sus frutos a largo plazo, y creará sociedades más sustentables.⁸

Para modificar lo anterior, en la reforma pasada la prevención se eleva a rango constitucional quedando plasmada en el Artículo 21 de nuestra carta magna:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la *prevención* de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

Lo anterior es relevante porque obliga a los tres órdenes de gobierno a establecer políticas de prevención del delito en los estados, y no sólo como una acción unilateral, sino que se da a la sociedad un papel preponderante para lograr estos objetivos.

En toda sociedad, la prevención debe ser una prioridad en cualquier materia, desde la salud, hasta los desastres naturales, porque al final, si se quiere ver en términos utilitaristas, a largo plazo las políticas de prevención posibilitan un gran ahorro de recursos públicos, pero como lo dijimos, éstas no forman parte de los reflectores públicos, por lo que las políticas públicas, la mayoría de las veces, buscan mitigar el problema una vez que ya se tiene enfrente. Por lo que la materia de la prevención no debe quedar sólo plasmada en el discurso, sino se debe aplicar presupuesto adecuado para la misma y que ésta no quede sólo en buenas intenciones. En materia de seguridad, la cultura de la legalidad debe ser un programa fundamental para la prevención del delito.

⁸ Cabe destacar que el actual gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto ha resaltado la prevención del delito como fundamental en su estrategia de seguridad, y la cultura de la legalidad es parte sustancial de la misma. Destinando 115 mil millones en este rubro. Miriam Castillo, “Destina Peña en presupuesto 115 mil mdp para prevenir el delito”, *Milenio*, 12 de diciembre de 2012, disponible en URL= <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7b55d58021bdfb7b8a7559fdb9b85a1e>, consultado el 15 de diciembre de 2012.

Prevención del delito y cultura de la legalidad

La función de la cultura de la legalidad como parte de la prevención es un elemento sustancial para el combate contra el crimen. Dar impulso a programas y acciones integrales a distintos niveles, desde estatales a nacionales, tiene como fin evitar que la población sufra violaciones a su integridad.

En la medida en la que se abran mejores y más eficaces oportunidades para la educación, capacitación y empleo y se extiendan entre la población los valores de respeto a la legalidad y el derecho, será menos frecuente la tentación de buscar beneficios económicos fuera de la ley o procurar la justicia por propia mano.⁹ Pero para que esto suceda, es necesaria la participación de la sociedad en conjunto para defender la integridad familiar amenazada por la delincuencia. Las acciones en el sistema educativo deben generar una conciencia que establezcan mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que éstos sean conservados, debido a que un espacio público recuperado no implica sólo el remozamiento, sino que la ciudadanía realmente se apropie de éste.

En materia de cultura de la legalidad y prevención del delito, permitir la formación de valores y actitudes como transparencia, rendición de cuentas, honestidad y el apego a la legalidad en la población, son sólo puntos de partida en nuevas áreas que promuevan nuevas actitudes entre servidores públicos y ciudadanía, siempre con apego al Estado de Derecho. Como se expone en la siguiente cita:

El fomento de cultura de la legalidad es una política pública de los tres órdenes de gobierno del Estado Mexicano, cuyos antecedentes parten desde la teoría del derecho, se insertan en la administración pública y la academia, hasta llegar a la visión prospectiva que la convierte en una de las más promisorias líneas de acción de la planeación y programación del desarrollo nacional, a tomar en cuenta por todos los operadores jurídicos nacionales.¹⁰

⁹ “Una primera perspectiva para el avance de la seguridad consiste en aplicar el principio de prevención. En efecto, en la medida en que se establezcan condiciones de vida digna para más mexicanos y se protejan los derechos del ciudadano, la prevención del crimen avanzará considerablemente, al tiempo que se consolidará el goce pleno de los derechos y las libertades individuales”. Eduardo de Jesús Castellanos, *op. cit.*, p. 19.

¹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en URL=<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/prevencion-del-delito.html> consultado el 4 de diciembre del 2012.

Impulsar el respeto por la ley en la conciencia de la población, es la clave para desarrollar la cultura de la legalidad y de la prevención. Se deben transmitir el conocimiento, las habilidades y las competencias necesarias para crear la apreciación sobre la importancia del Estado de Derecho. Sosteniendo esto, los medios de comunicación deben jugar un papel de gran importancia. Difundir y promover el respeto a las normas y las leyes son factores para lograr una buena de la cultura de la legalidad.

De esta forma, el Estado debe ser congruente, ya que, “el discurso político, el sistema educativo formal, los medios de comunicación contratados y en última instancia, su legislación, no harán sino reflejar y reproducir su verdadero carácter”.¹¹ Sin embargo, si cualquiera de estos factores se contraponen, no podrá transmitir los valores que realmente se buscan fomentar para construir una mejor sociedad.

Del lado de la ciudadanía, en la medida en que la cultura de la legalidad es un corte transversal a todas las estructuras del entorno social, entender los derechos y deberes debe dar pie a una significación y cooperación de desarrollo de todos los ciudadanos incluyendo a aquellos que trabajan en las instituciones de impartición de justicia. “La cultura de la legalidad es por lo tanto una característica esencial de los individuos que viven en un Estado justo y ordenado: una persona que tome parte de una (institución) sabe lo que las normas exigen de ella y de los demás. Sabe también que los demás saben esto y que a su vez saben que esta persona lo sabe y así sucesivamente”.¹²

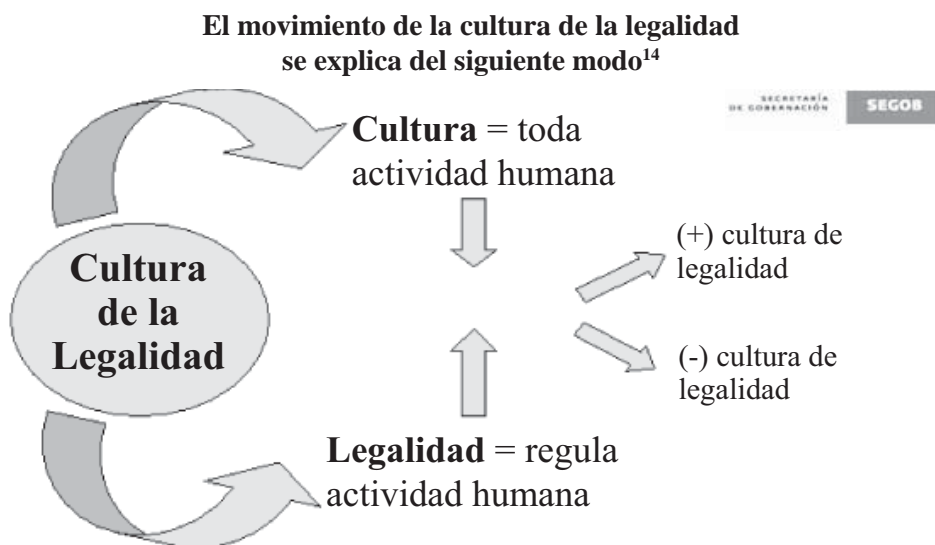
A través de los medios de comunicación, deben realizarse campañas constantes de difusión y concientización pública, programas y *spots* televisivos y radiofónicos como el implementado en Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Morelos, Tamaulipas llamado “Formación Ciudadana hacia una cultura de la legalidad”,¹³ la población enfoque fueron jóvenes de tercero de secundaria, dando un primer paso a que, por medio de campañas publicitarias, se pudiera concientizar a la población sobre la importancia de este tema y lo importante que es la participación.

¹¹ Eduardo de Jesús Castellanos, *El fomento de la Cultura de la Legalidad como política pública*, México, SEGOB, 2009, disponible en URL=<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Folletos2009/CompletookBaja.pdf>, consultado el 4 de diciembre del 2012.

¹² Eduardo de Jesús Castellanos, *Orden Jurídico, Cultura de la Legalidad y Educación en México*, coordinador), *Orden jurídico, Cultura de la Legalidad y Educación en México*, México, SEGOB, 2009, disponible en URL=http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Folletos2009/Completo_OrdeN%20JuridicoBaja.pdf, p.19 consultado el 4 de diciembre del 2012.

¹³ Patricia Soto O., *Una Solución a la Inseguridad es la Cultura de la Legalidad*, disponible en URL=http://www.ordenjuridico.gob.mx/Imagenes/PopUp/PlanNacional/web-DF--/045-PON-PATRICIA_SOTA.pdf, consultado el 4 de diciembre del 20102.

La participación es una de las condiciones necesarias para la democracia, si las personas no participan en la vida pública, los programas de prevención y los enfocados en la cultura de la legalidad se verán afectados, ya que éstos también implican un grado constante de involucramiento por parte de la ciudadanía. Por ello, cabe destacar que los buenos diagnósticos y reflexiones académicas sobre la participación ciudadana, siempre serán un componente fundamental para implementar acciones en favor de estos temas.



Pasando al tema de la prevención del delito, éste es promovido por todos los niveles de gobierno con dos propósitos principales: instruir a la sociedad civil sobre las formas en las que puede dificultar la labor de los posibles delincuentes y reducir sus ganancias, así como corresponsabilizarla del delito y reducir su grado de inconformidad ante la insuficiencia del gobierno para combatirlo.¹⁵

¹⁴ Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, *Cultura de la Legalidad Nivel Único*, disponible en URL= http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/2012/CulturaLegalidad/MATERIALES/pdf/Curso_CL.pdf, 2009, consulta el 4 de diciembre del 2012.

¹⁵ Gerardo Laveaga, *La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 8, 2006, pp. 88-89.

La prevención del delito se fomenta mediante el respeto y la confianza en las instituciones, al ser difundida en un contexto normativo que implique el uso de los derechos y de acciones, haciendo énfasis, una vez más en lo necesario que es la participación de la ciudadanía en un país en el que las personas no asumen sus papeles como miembros activos de la sociedad.¹⁶

La familia y escuela¹⁷ son los dos de los ejes principales de la formación del individuo y, por lo tanto, es necesario que se desarrolle una cultura de legalidad en estos dos ámbitos, lo que sólo se logrará fomentando la legalidad desde una participación efectiva de la sociedad civil, que coadyuve al diseño e implementación de las políticas públicas y a una planeación estratégica de medidas de prevención que ataquen la proliferación del delito.

Contribuir a que la sociedad combine la prevención con la cultura de la legalidad (lo que implica una formación de comunidades cada vez más fuertes y participativas),¹⁸ disuade a los potenciales delincuentes y disminuye la oportunidad de ejecutar los delitos, principalmente los de mayor impacto como los robos y asesinatos.

Lo anterior también debe darse de manera paralela coadyuvando a que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) recuperen la confianza y credibilidad de la ciudadanía a partir de estrategias de trabajo soportadas en esquemas de coordinación que operen con sistemas de alta calidad, favoreciendo un ambiente de respeto al orden jurídico.¹⁹ Las líneas de acción de programas como el de prevención del delito desde la cultura de la legalidad en el gobierno de Chiapas, dan una ilustración de cómo pueden ser las directrices para llegar a este fin.

¹⁶ Editorial de *Nexos*, “El mexicano ahorita: Retrato de un liberal salvaje”, *Nexos*, 1 de febrero de 2011, disponible en URL=<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2047019>, consultado del 30 de noviembre de 2012.

¹⁷ Sobre este ámbito, valdría la pena recuperar lo que señala Laveaga: “[...] es la educación formal la que proporciona a la mayoría de los mexicanos los elementos más importantes de la socialización jurídica general, elementos que le permitirán aproximarse al mundo jurídico a lo largo de su vida. Es esta educación por lo tanto, la que debe estar sujeta al más estricto ‘control de calidad’.” en *La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 8, 2006, p. 86

¹⁸ En este punto podríamos pensar en la teoría de las ventanas rotas y en los espacios públicos que no implican sólo un remozamiento, ni el equipamiento urbano, sino programas de apropiación de los mismos.

¹⁹ Eduardo de Jesús Castellanos, *La Cultura de la Legalidad como política pública. Hacia una teoría democrática del derecho positivo*, marzo, 2009, disponible en URL=<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/CulturaLegalidad/LA%20CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2012.

Las líneas de Acción:

- Realizar foros culturales como opciones y alternativas de esparcimiento recreativos.
- Realizar foros de consulta ciudadana sobre los delitos de mayor incidencia en las colonias, barrios o comunidades.
- Realizar foros con temas tácticas de prevención del delito.
- Presentar la información y los resultados obtenidos de los fotos de consulta ciudadana al Comité Estatal de Prevención.
- Realizar ferias de prevención para distribuir trípticos, ofrecer obras de teatro al aire libre, conferencias, conciertos.
- Fortalecer 117 Comités de Consulta y Participación Ciudadana del Consejo estatal de Seguridad Pública.
- Promover la participación organizada de la ciudadanía en la difusión y prevención del delito.
- Organizar un Maratón del conocimiento, de manera regional en temas relacionados con Prevención del Delito, como reconocimiento de la Institución.²⁰

Como se ilustra, el programa anterior es integral, porque está construido de manera horizontal para involucrar a la ciudadanía en tareas de prevención, aunque falta el fomento de la cultura de la legalidad como una pieza central, para que no sea sólo un asunto de prevención como tal, sino de hábitos de respeto a las normas y las leyes.

Es importante que los medios y los ciudadanos hagan observaciones de calidad y de contraloría social, porque así las instituciones se percatarían de las fallas, para mejorar los resultados frente a la sociedad. La estrecha vigilancia de la sociedad civil ayudará a regular el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales en tanto que ayudan también a los servidores públicos, ante la constante rendición de cuentas, a poder superar los niveles de eficiencia en sus funciones.²¹

²⁰ *Programa prevención del delito*, disponible en URL= http://www.cesp.chiapas.gob.mx/sitio/paginas/pdf/programa_prevenccion_delito.pdf, consultado el 17 de noviembre de 2012.

²¹ Miguel Carbonell Sánchez, *Cultura de la Legalidad y derechos fundamentales*, disponible en URL= <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1MCARBONELLPA.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2011.

El observatorio de Medios de Comunicación y cultura de la legalidad es un buen instrumento para medir qué tanto, ante una sociedad cada vez más mediatizada, los medios de comunicación cumplen con su responsabilidad social ante la población.²² Ya que como se ha venido mencionando, más allá de los diversos espacios sociales de convivencia, las personas están expuestas muchas horas del día.²³

Sin cultura de la legalidad no es factible generar un Estado de Derecho. Por eso, es importante entender que las características esenciales de la cultura de la legalidad son:

1. La sociedad conoce la mayoría de las normas y las leyes.
2. La mayoría tiene la voluntad de respetar las normas y las leyes.
3. Existen sanciones por la violación a la ley.
4. Existe un proceso de defensa de los acusados.
5. Existe un sistema de apoyo a las víctimas de agresiones penadas por la ley.
6. Se condena a la delincuencia y la corrupción.
7. Existe un sistema para cambiar las leyes.²⁴

Destacar la necesidad de respetar las leyes es un punto de partida para solucionar estructuralmente el problema de la violencia y el crimen. Promover la cultura de la legalidad, con base en modificar actitudes, el conocimiento y difusión de la aplicación de la justicia, será un paso preliminar para cualquier desarrollo y consolidación de una ciudadanía más activa que genere y respalde políticas públicas que permitan disminuir la impunidad:

La cultura de la legalidad es tan importante que en caso de no tenerla, el Estado tendería a desaparecer, ya que la población como elemento, *sine qua non* del mismo, se dispersaría al

²² “Reporte Cuarto trimestre de 2012”, *Observatorio de Medios y Cultura Legal*, disponible en URL=<http://www.mediosyculturalegal.com/index.php/observatorio/indicadores-trimestrales/71-reporte-4trimestre2012>, consultado el 20 de noviembre del 2012.

²³ Yanet Aguilar y Sonia Sierra, “El mexicano lee poco, no va a museos y ve mucha tv”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2010, disponible en URL=<http://www.eluniversal.com.mx/cultura/64416.html>, consultado el 23 de noviembre de 2012. Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales, SEP/Conaculta, 2010.

²⁴ José Carlos Lozano, “Cultura de la Legalidad y medios de comunicación”, disponible en URL=<http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dr.+jose+carlos+lozano+rendon/op%2827oct10%29jclozano>, consultado el 20 de noviembre del 2012. También en México Unido Contra la Delincuencia, disponible en URL=<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Qu%C3%A9-es-Cultura-de-la-Legalidad-c53i0.html>, consultado el 20 de noviembre del 2012.

grado de desquebrarse, ya que si entre la sociedad no existe el respeto no sólo a la norma, sino a los valores fundamentales de todo grupo social como la disciplina, el compromiso, la lealtad, la honestidad, la perseverancia, la colaboración, el patriotismo, la generosidad, la responsabilidad, entre otros, la regla del más fuerte prevalecería y con ello, el caos social.²⁵

Por último, la influencia de los medios de comunicación es parte fundamental en el diseño e impartición de los programas educativos para la población orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho. Es importante el ejercicio del derecho a la información, la libertad para recibir información, opiniones, ideas sobre cualquier tema, de investigar sobre cualquier interés y realizar campañas de difusión que fomenten un apego a la cultura de la legalidad, como algo que una parte sustancial para que nuestro país cambie.

En la misma medida, el manejo de la información, sin interferir, claro está con la libertad de expresión, debe ser realizado con responsabilidad social por parte de los medios de comunicación y la población de la misma forma. Debe exigir una televisión de mayor calidad, haciendo valer su derecho como consumidores. Sin embargo, debe tenerse en consideración que las instituciones y mecanismos de participación política deben estar preparados para atender puntualmente las demandas que suscite la propia difusión de la cultura de la legalidad.

Cultura de la legalidad

Para que la democracia pueda consolidarse como sistema de gobierno es necesario que la sociedad presente un respeto permanente a las leyes que ella misma impone por consenso, de lo contrario, la convivencia pacífica y armónica entre los individuos sólo quedará en un ideal imposible de realizar. Para que una democracia se fortalezca, es fundamental que la cultura de la legalidad coadyuve al fortalecimiento del Estado de Derecho, ya que son la base del ejercicio pleno de derechos, así como de las obligaciones. Es decir, “la ley no solamente es para aquellos que van contra el orden, sino la ley es también para construir un orden, también es para no solamente excluir a aquellos que quiebran el orden, sino también es para incluir a aquellos que van a participar en la conformación de este orden”.²⁶

²⁵ Eduardo De Jesús Castellanos, *Valores para una Cultura de la Legalidad*, disponible en URL=http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Folletos2009/ValoresWeb_completo.pdf, p. 8.

²⁶ Santiago Carassale R., Mesa 1 “La Cultura de la Legalidad en el Sistema Educativo del Distrito Federal”, *Foro sobre la Cultura de la Legalidad en el Distrito Federal*, DF, Comité de Promoción y

No obstante lo anterior, existe la posibilidad de que toda ley impuesta por la sociedad genere inconformidades en algunos grupos, por lo que será necesario en su momento hacer las modificaciones necesarias de manera democrática al ordenamiento jurídico, en pleno apego a las instituciones, sin que por ello se llegue a una desobediencia sin fundamento hacia toda ley que nos inconforme.²⁷ En México, la *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado* demuestra el poco apego de los mexicanos en respetar las leyes, ya que poco más de 50% se encontraría en el supuesto de no seguir una norma si la considera injusta.

La Cultural de la Legalidad es definida por Roy Godson como “el conjunto de valores, creencias, costumbres y conductas colectivas que permiten al promedio de una sociedad percibir la vida bajo un sistema que garantice la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y que es conveniente para sus intereses, su progreso y para el mejoramiento de su calidad de vida”.²⁸

Por su parte, Nelia Tello concibe la cultura de la legalidad como una aspiración que consideramos indispensable para el desarrollo de nuevas prácticas de convivencia social que fortalezcan la cohesión social en una sociedad más segura y equitativa.²⁹ Con base en lo anterior, podemos definir a la cultura de la legalidad como una forma en que los miembros de una sociedad se relacionan en acuerdo a un marco normativo el que no sólo hay que respetar, sino asumir, construir y de ser necesario, modificar mediante los cauces institucionales.

Para ello, se requiere de una ciudadanía ubicada en un rol activo frente a los problemas y que no se limiten a esperar una solución por parte del gobierno, como apunta Carbonell:

seguimiento de la Cultura de la Legalidad, Asamblea Legislativa del Distrito Federal V Legislatura, 24 de agosto de 2010, p. 37.

²⁷ *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, IFE/IIJ/UNAM, 2011, disponible en URL=<http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/doc/EncuestaConstitucion.pdf>, consultado el 23 de noviembre de 2012.

²⁸ Roy Godson y Phil Williams, citada por Baizan, Mario, *La Cultura de la Legalidad y la argentina del siglo XXI, seminario de liderazgo ejecutivo sobre una aproximación estratégica contra el crimen transnacional*, Georgetown University, Washington DC., julio de 1998, p. 1.

²⁹ Nelia Tello Peón y Efraín Reyes Romero, *Cultura de la Legalidad desde la cotidianidad de la comunidad, la policía y la autoridad*, Estudios de Opinión y Participación Social A.C.

La implicación popular es indispensable para evitar también la manipulación fraudulenta en contra de los derechos, a la que con cierta frecuencia han acudido nuestros políticos para quitarse de encima su falta de ideas o su palmaria incapacidad de resolver los problemas sociales respetando las reglas del Estado de Derecho.³⁰

Todo cambio o solución deseada en torno a la cultura de la legalidad procura evitar que se traduzca en conflicto. A partir de esto se buscan detener los problemas más grandes que pudieran tener las sociedades a partir de que los individuos eviten los problemas menores (la metáfora de la bola de nieve), tal como lo señala la teoría de las ventanas rotas.

La cultura de la legalidad parte del principio de igualdad, pues se funda en la imposición de leyes para todos los miembros, evitando la creación de códigos o prácticas paralelas que beneficien a unos cuantos (tal como se establece en los principios básicos del derecho en el que todos somos iguales ante la ley y ésta se aplica por igual a todos). A partir de esta igualdad real ante la ley, se favorece una construcción social donde la ciudadanía de forma activa y responsable de evitar prácticas fuera de la ley son partícipes de sus sistemas de gobiernos, pues los aceptan, respetan y comparten los valores establecidos previamente; y en caso de alguna inconformidad el apego a legalidad privilegia el consenso ante cualquier otra práctica.

La cultura de la legalidad en México es una herramienta fundamental para la solución de los problemas que enfrenta el país, dado que el escenario de inseguridad que vive México ha propiciado que se vean afectados la economía y el tejido familiar y social del país, prevaleciendo una reducción en la capacidad de las familias de atender a sus miembros. Para ello, es necesario que el comportamiento de la sociedad hacia las leyes se base en el entendimiento de la norma, su participación y construcción sobre ésta, ya que es una forma de garantizar la obediencia al marco normativo, en este sentido, Mayén señala lo siguiente:

Construir una cultura de la legalidad en México supone transformar el aprecio que los mexicanos tienen por la ley y las instituciones, de modo que podamos edificar nuevas costumbres y valores. Adquiriendo la conciencia de que la mínima transgresión a la ley tendrá repercusiones que trascienden los propios intereses individuales. La educación es un elemento indispensable para moldear nuevos patrones de conducta en los mexicanos.³¹

³⁰ Miguel Carbonell Sánchez, *Cultura de la Legalidad y derechos fundamentales*, op. cit., p.10.

³¹ Ciro Mayén, "Cultura de la Legalidad y Educación", en Eduardo de Jesús Castellanos (coord.), *Orden jurídico, Cultura de la Legalidad y Educación en México*, op. cit., 39.

Para que las instituciones en nuestro país funcionen efectivamente, deben basar su funcionamiento en las leyes y para ser legítimas deben ser reconocidas por los ciudadanos. El que esto coincida es la meta para hacer efectiva una real democracia en provecho de la sociedad.³² Cuando una ley funciona, se hace extensiva a los ámbitos públicos y privado, en la lógica de que se pueda dar una convivencia social armónica libre y con pleno ejercicio de derechos, en particular el ejercicio y respeto a los derechos humanos.

En nuestro país, la legalidad es parte esencial para lograr un Estado de Derecho, pues de no ser así la base de la existencia de la autoridad, estaría en peligro la estabilidad del Estado³³ y la gobernabilidad. El reconocimiento de la ley por parte de la ciudadanía, implica también conformidad en el poder delegado, para fortalecer así la representatividad y el ejercicio de la democracia.

Por su parte, el Estado debe evitar en lo posible el uso de la fuerza pública para mantener el orden social, pues ésta es indicio de incapacidad institucional para la resolución de conflictos. El uso de la fuerza pública es un tema polémico, pues a pesar de que se logre el restablecimiento del orden, muestra que el Estado ha fallado en el uso de otros métodos disuasivos como el diálogo y la satisfacción de las demandas de la población.

El Estado debe generar la observancia de la ley desde sus propias estructuras, esto es, que los servidores públicos respeten la ley no sólo como obligación legal, sino también como deber ético, inclusive es necesario mencionar que el propiciar el conocimiento, cumplimiento y exigencia de la aplicación de la ley debe ser una política de Estado, como señala De Jesús Castellanos:

[la política de promoción de observancia de la ley debe ser] una acción sistemática e integral de gobierno con un objetivo específico, fortalecer el entorno social de convivencia y gobernabilidad democrática mediante la educación cívica y jurídica de la sociedad. La cultura de la legalidad se expresa así no sólo en los actos de gobierno con el cumplimiento cabal de las atribuciones y competencias que el orden jurídico atribuye a las autoridades. También en las actividades de los particulares y en su apego formal y convencido de la ley.³⁴

Sin un apego a la ley y una correcta capacidad de diálogo por parte de la ciudadana y el Estado, seguirá persistiendo desconfianza en las instituciones, sobre todo en las encargadas de la impartición de justicia. En este sentido, Bobbio apunta que “cuando

³² Elena Tello Peón y Efraín E. Reyes Romero, *Cultura de la Legalidad desde la cotidianidad de la comunidad, la policía y la autoridad*, op. cit., p. 58.

³³ Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y Cultura de la Legalidad*, op. cit., p. 27.

³⁴ Eduardo de Jesús Castellanos, “Orden Jurídico Nacional y Compilación Jurídica Nacional” en Eduardo de Jesús Castellanos (coord.), *El fomento de la Cultura de la Legalidad como política pública*, op. cit., p. 42.

se hace referencia a la legalidad del poder, se pide que quien lo detenta lo ejerza no con base en el propio capricho, sino de conformidad con reglas establecidas (no sea un tirano)”.³⁵

Conclusiones

En México, la anterior reforma judicial abre una ventana de oportunidad para impulsar programas ambiciosos en materia de prevención del delito, que es un tema multifactorial, y cuyos resultados requieren de cambiar la cultura de las personas en varios ámbitos, crear mejores ciudadanos y una sociedad más armónica que funcione con un mayor apego a la legalidad.

La prevención no es un tema fácil, porque los resultados inmediatos no atraen los grandes reflectores, debido a que, como ya se señaló antes, vivimos en la cultura de los grandes sucesos mediáticos, mientras que las visiones a largo plazo son dejadas de lado o sólo se anuncian como parte de una política pública, pero a la que no se le dedica el presupuesto adecuado o simplemente no se le da el seguimiento requerido. La prevención implica costos altos, en la medida en que son programas que requieren atención constante, para poder incidir realmente en modificar las actitudes de la población.

La prevención a nivel general reduce los costos sociales en diversos ámbitos, desde la confianza institucional, hasta el costo de las instituciones de procuración de justicia, porque por más policías que existan y por más complejo que se haga el andamiaje institucional, si no hay la disposición por parte de la población, no habrá Estado suficientemente grande para garantizar su cumplimiento aunque sea por medio a la sanción.

Una sociedad moderna, debe adoptar una actitud en la que los recursos del Estado no sean vistos como bienes patrimoniales y que la sociedad debe estar consciente de la importancia de la observancia de las normas y leyes, para lograr una mejor convivencia.

Una estrategia de prevención del delito basada en la creación de mayores oportunidades de educación y empleo, en conjunto con la promoción de los valores de respeto a la ley —resaltando la importancia de la participación política y la constante exigencia de rendición de cuentas por parte de las autoridades—, contribuirán de forma importante a la creación de una cultura de la legalidad. La actuación fuera del margen de la ley no tiene que ser vista como una opción, ya que se debe hacer énfasis en que respetar la ley nos conviene a todos, y no el contrasentido, de que la corrupción es

³⁵ Norberto Bobbio *et. al.*, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1989, p. 30.

parte de nuestro sistema y que ante esto nada se puede hacer. Todo lo anterior, debe coadyuvar al fortalecimiento del Estado de Derecho, sin mencionar que habría una mayor confianza en las instituciones en general.³⁶

Igualmente, no podemos dejar de lado el papel que juega la participación de todos para la formación de una cultura de la legalidad, pues el denunciar y demandar refleja una preocupación de que las leyes sean respetadas y, por su parte, da pie a la actuación en consecuencia de las autoridades que, también, deben procurar la reducción de la impunidad, dando como resultado un ambiente en el que el costo de actuar sin consideración de las normas jurídicas sea mucho más alto que actuar conforme a derecho, creando así un círculo virtuoso de prevención del delito.

Referencias

- “Décima Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México”, consulta Mitofsky, México 2012, disponible en URL=<http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/EncuestaMitofskydePercepcinCiudadanasobrela/documentos/10%20Encuesta%20%20Mitofsky%20completa.pdf>, consultado el 30 de noviembre de 2012.
- “Reporte Cuarto trimestre de 2012”, *Observatorio de Medios y Cultura Legal*, disponible en URL=<http://www.mediosyculturallegal.com/index.php/observatorio/indicadores-trimestrales/71-reporte-4trimestre2012>, consultado el 20 de noviembre del 2012.
- Aguilar, Yanet y Sierra, Sonia, “El mexicano lee poco, no va a museos y ve mucha tv”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2010, disponible en URL= <http://www.eluniversal.com.mx/cultura/64416.html>, consultado el 23 de noviembre de 2012.
- Bobbio, Norberto, *et. al.*, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, 1989, p. 30. (135 pp.)
- Carassale R., Santiago, Mesa 1 “La cultura de la legalidad en el Sistema Educativo del Distrito Federal”, *Foro sobre la Cultura de la Legalidad en el Distrito Federal*, DF, Comité de Promoción y seguimiento de la cultura de la legalidad, Asamblea Legislativa del Distrito federal V Legislatura, 24 de Agosto de 2010, p. 37.
- Carbonell Sánchez, Miguel, *Cultura de la Legalidad y derechos fundamentales*, disponible en URL= <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1MCARBONELLPA.pdf>, consultado el 15 de noviembre de 2011.

³⁶ Jürgen Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998, pp. 201-202.

- Castellanos H., Eduardo de Jesús, *La Cultura de la Legalidad*, México, Segob, 2008.
- _____. *El fomento de la Cultura de la Legalidad como política pública*, México, Segob, 2009, disponible en URL=<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Folletos2009/CompletookBaja.pdf>, consultado el 4 de diciembre del 2012.
- _____. “La Cultura de la Legalidad como política pública. Hacia una teoría democrática del derecho positivo”, Marzo, 2009, disponible en URL=<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/CulturaLegalidad/LA%20CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2012.
- _____. (coordinador), *Orden jurídico, Cultura de la Legalidad y Educación en México*, México, Segob, 2009, disponible en URL=http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Folletos2009/Completo_Orden%20JuridicoBaja.pdf, p. 19, consultado el 4 de diciembre del 2012.
- _____. *Valores para una Cultura de la Legalidad*, 2009, disponible en URL=http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Folletos2009/ValoresWeb_completo.pdf.
- Castillo, Miriam, “Destina Peña en presupuesto 115 mil mdp para prevenir el delito”, *Milenio*, 12 de diciembre de 2012. disponible en URL= <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/7b55d58021bdfb7b8a7559fdb9b85ale>, revisado el 15 de diciembre de 2012.
- Editorial de *Nexos*, “El mexicano ahorita: Retrato de un liberal salvaje”, en *Nexos*, 1 de febrero de 2011, disponible en URL=<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2047019>, consultado del 30 de noviembre de 2012.
- Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, IFE/IIJ/UNAM, 2011, disponible en URL=<http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/doc/EncuestaConstitucion.pdf>, consultado el 23 de noviembre de 2012.
- Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumo Culturales*, SEP/Conaculta, 2010.
- Ferrajoli, Luigi, *Garantismo y Derecho Penal. Un diálogo con Ferrajoli*, México, Editorial UBIJUS, 2010, pp. 22-23.
- Foro sobre la Cultura de la Legalidad en el Distrito Federal*, DF, Comité de Promoción y seguimiento de la Cultura de la Legalidad, Asamblea Legislativa del Distrito federal V Legislatura, 24 de agosto de 2010.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trotta, 1998.
- Laveaga, Gerardo, *La Cultura de la Legalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 8, 2006.
- Lozano, José Carlos, “Cultura de la Legalidad y medios de comunicación”, disponible en URL=<http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/>

- opinion+y+analisis/firmas/dr.+jose+carlos+lozano+rendon/op%2827oct10%29jclozano, consultado el 20 de noviembre del 2012.
- México Unido Contra la Delincuencia, disponible en URL=<http://www.culturadellegalidad.org.mx/Qu%C3%A9-es-Cultura-de-la-Legalidad-c53i0.html>, consultado el 20 de noviembre del 2012.
- Observatorio de Medios y Cultura Legal*, disponible en URL=<http://www.mediosyculturalegal.com/index.php/observatorio/indicadores-trimestrales/71-reporte-4trimestre2012>, consultado el 20 de noviembre del 2012.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en URL=<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/prevencion-del-delito.html>, consultado el 4 de diciembre del 2012.
- Programa prevención del delito*, disponible en URL= http://www.cesp.chiapas.gob.mx/sitio/paginas/pdf/programa_prevencion_delito.pdf, consultado el 17 de noviembre de 2012.
- Rivera, Marien y Rafael Ch., “Números rojos del sistema penal”, CIDAC, octubre, 2011, disponible en URL=<http://www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2012.
- Roy Godson y Phil Williams, citada por Baizan, Mario, *La Cultura de la Legalidad y la Argentina del siglo XXI, seminario de liderazgo ejecutivo sobre una aproximación estratégica contra el crimen transnacional*, Georgetown University. Washington DC., julio de 1998, p. 1.
- Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y Cultura de la Legalidad*, cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 25, 2da. edición, IFE, 2008, p. 22.
- Soto O., Patricia, *Una Solución a la Inseguridad es la Cultura de la Legalidad*, disponible en URL=http://www.ordenjuridico.gob.mx/Imagenes/PopUp/PlanNacional/web-DF--/045-PON-PATRICIA_SOTA.pdf, consultado el 4 de diciembre del 2012.
- Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, *Cultura de la Legalidad Nivel Único*, disponible en URL= http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/2012/CulturaLegalidad/MATERIALES/pdf/Curso_CL.pdf, 2009, consulta el 4 de diciembre del 2012.
- Tello Peón, Nelía Elena y Efraín Esteban Reyes Romero, *Cultura de la Legalidad desde la cotidianidad de la comunidad, la policía y la autoridad*, Estudios de Opinión y Participación Social A. C., p. 160.

Las claves del proceso penal, acusatorio y oral. La perspectiva de la sabiduría popular

SALVADOR MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ¹

Introducción

Un antiguo problema y un viejo método caracterizan este capítulo: el problema se plantea a partir de la cuestión acerca de si la justicia existe. El pueblo latinoamericano y, por tanto el mexicano y el veracruzano también, percibe las cosas desde la contra-toma, lo que existe es la injusticia. El método viejo consiste en retomar los “dichos” o “máximas” de la sabiduría popular, que si bien aluden a diversos temas, ellos, generalmente, tienen como trasfondo la existencia de la justicia o su negación. En este escrito, se toman algunos de esos dichos y se reflexiona sobre éstos a través del saber de los juristas, buscando siempre traducir la terminología técnica al lenguaje de la gente no especializada.

En el México de hoy, una de las cuestiones que produce perplejidad es la relativa al *sistema de justicia penal* por su selectividad: en el estado actual de cosas de la procuración y administración de justicia “Al perro más flaco se le pegan más las pulgas”.² Ante la irresolución, confusión, duda de lo que se debe hacer ante esto, la opción del ser humano es pesar el *pro* y el *contra* del problema. Esto es, de cara a la perplejidad se invita al lector a *pensar* sobre el *sistema de justicia penal*.

¹ Secretario Técnico del Consejo Consultivo para la implementación del Sistema de Justicia Penal en Veracruz.

² Alberto Espejo *et. al.*, *Cancionero Veracruzano. Antología de la literatura popular y tradicional del Estado de Veracruz*, México, Fonapas-Universidad Veracruzana, 1981, pp. 290-312. (La mayoría de los dichos y refranes expuestos fueron tomados de esta Antología).

Pensar sobre estas cosas exige hacerlo a la luz de la Constitución Política de México. Particularmente, en la perspectiva de aquellos artículos que surgieron a partir de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, el 18 de junio de 2008. Según puede leerse en el Artículo 4 de su Constitución Política, en Veracruz, entidad federativa de México, el *sistema de justicia penal* se entiende como un conjunto de normas jurídicas que implanta un proceso penal acusatorio y oral.

La parte más difícil del arranque de nuestro *pensar* radica en la pretensión de ignorar lo que está establecido en la Constitución mexicana, pues domina la tendencia a querer hacerlo con los presupuestos del pasado: se quiere atender al estado de cosas, cómo éstas han sido siempre (un “siempre” referido a los tiempos imperiales de la colonia española). No se acepta, o no se acepta fácilmente, que es necesario volver la cara a lo que actualmente dispone la Ley Suprema de México. La resignación popular se manifiesta en el refrán “Más vale malo por conocido”.

Si se recuerdan las cosas de la interpretación jurídica, entonces la dificultad expuesta tiene una agravante, pues los doctos suelen tener a la vista sólo la interpretación judicial. Ellos mismos descalifican la interpretación académica porque consideran que no es “práctica”. Pero, sobre todas las cosas, ignoran que todo ciudadano que cumple o incumple las normas es un intérprete de las mismas, aunque para ello sólo se sirva del sentido común o de la ponderación subjetiva de utilidades.³

El valor del derecho penal y procesal penal

El valor del derecho penal y del derecho procesal penal, como de todo derecho, es la *racionalidad*. El docto tratará de corregir afirmando que dicho valor es la *cientificidad*. No se discutirá con los doctos, allá ellos y sus ideas. Este escrito sustenta que los ciudadanos quieren un derecho penal y un derecho procesal penal en los cuales prevalezca la *racionalidad* por oposición a la *irracionalidad* (o *arbitrariedad*). “La realidad nos muestra que todas las garantías penales naufragan frente a una ley procesal que posibilite la arbitrariedad...”⁴ La sabiduría popular enseña: “Lo que es parejo no es chipotudo”.

El ciudadano de alguna manera percibe que en su sociedad ejerce dominio la corrupción, pero de algún modo también presente que las instituciones de procuración

³ Antonio Osuna Fernández Largo, *El debate filosófico sobre Hermenéutica Jurídica*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1986, p. 141.

⁴ Eugenio Raúl Zaffaroni, “Los Derechos Humanos y los Sistemas Penales en América Latina Informe final, septiembre 1985”, en *Revista Mexicana de Justicia*, abril-junio 1986, vol. IV, núm. 2, p. 141.

y administración de justicia se sostienen por actos honestos. Si todo fuera corrupción esas instituciones ya se hubiesen derrumbado. “Hablar, pues, de un sistema totalmente corrupto en el que todos pecan [...] es recurrir a expresiones de condena, con fuerte carga emotiva, para describir un sistema gravemente alterado que sigue existiendo gracias al comportamiento de los no corruptos”.⁵ El siguiente dicho le cae como anillo al dedo al operador del sistema: “Bien predica quien bien vive”.

El juicio previo sería el siguiente: la corrupción no va a desaparecer en las sociedades, por el motivo sencillo de que son humanas, es decir, sus integrantes son “mitad ángel, mitad bestia”. Sin embargo, la corrupción no debe prevalecer en la sociedad: es necesario atar a la bestia. Esto es, el ciudadano quiere que las sociedades sean humanas, ahora en el sentido de que prevalezca la *humanidad* (racionalidad) sobre la *inhumanidad* (irracionalidad), ya que “Del árbol caído todo mundo hace leña”.

Las normas *jurídicas* pueden concebirse como ataduras para la bestia. Al escribir esto se está identificando *juridicidad-racionalidad-humanidad*. Los ciudadanos anhelan la “buena vida”, ¡Qué duda cabe! Más allá del simple *bienestar*, quieren la *vida buena*, en la que prevalezcan los actos honestos. Los ciudadanos saben que son socios, integrantes de una sociedad, pero quieren construir una comunidad de amigos. Esto es lo que quieren para sí, para sus hijos y para los hijos de sus hijos.

Ante lo expuesto, se imponen algunas aclaraciones: *a)* El derecho es un saber, la ley o el conjunto de leyes son su objeto de estudio. *b)* Ni el derecho ni el conjunto de leyes construyen *la vida buena*, pero la hacen posible. Las leyes son una garantía que implican respeto y hacen posible construir la comunidad de amigos.⁶ *c)* Para pensar junto con los ciudadanos, y como ciudadano, quien esto escribe asume su rol de ciudadano. En realidad, toda verdadera vida humana es una dialéctica del derecho y la amistad.

En este contexto, es menester oponerse a los estereotipos, pues ellos penetraron el imaginario colectivo, por ejemplo: “Prieto y trompudo, ladrón seguro”. Este escrito mostrará, poco a poco, que la Constitución Política de México programa un derecho penal de acto y, por lo tanto, un derecho penal del *amigo*. Consecuentemente, en nuestra Carta Magna ya no se puede leer un “derecho penal de autor” (o “derecho penal del enemigo”). Las comillas tienen importancia, pues un “derecho penal de autor o del enemigo” significa la negación misma del derecho.

⁵ Ernesto Garzón Valdés, *Calamidades*, Barcelona, Gedisa, 2004, p. 211.

⁶ Jean Lacroix, *Filosofía de la Culpabilidad*, Barcelona, Herder, 1977, p. 115.

Antonio Beristain Ipiña sostiene que el derecho penal del *amigo* es aquél en el que los protagonistas son las víctimas.⁷ Dicha afirmación que para el victimólogo español es una conclusión, en este apartado será un instrumento de trabajo. El ciudadano aún abriga la convicción de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.⁸

¿Por qué un sistema de justicia penal nuevo? Porque todo cambia. Los doctos perciben que en esta época de globalización los jueces son importantes, que son los árbitros indispensables para el funcionamiento de una economía de mercado y de una sociedad democrática. En cambio, el ciudadano observa que los jueces reales no están a la altura del elevado desempeño que se espera de ellos: “Estos personajes, olvidados por tan largo tiempo, son percibidos como poco calificados, con hábitos de obediencia al poder político, con tendencia a la corrupción o a formar redes perversas, con poca capacidad de asumir la justicia como un servicio público eficiente”.⁹ No se puede ser juez y parte.

Los ciudadanos quieren construir una sociedad de amigos. En cambio, después de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública del año 2008, los eruditos —en sus interpretaciones— prefieren referirse a la *relación amigo-enemigo*. Con palabras que son difíciles de entender para el lego, los instruidos refieren que en la Constitución mexicana de hoy puede leerse un proceso penal adversarial, acusatorio y oral para el *amigo* y un proceso penal inquisitivo y autoritario para el *enemigo* (Aunque se debe reconocer que para esto el pueblo también tiene su dicho “A tu amigo monda el higo, a tu enemigo el durazno”). En México, no faltó quien advirtiera que la Reforma de 2008 era como “Un vaso de agua cristalina, pero envenenada”.¹⁰ La idea persiste. Aun cuando en el momento actual otras reformas constitucionales ya introdujeron el antídoto, se alude en especial a las que se hicieron en materia de Derechos Humanos y de Amparo (2011).

⁷ Antonio Beristain Ipiña, *La dignidad de las macrovíctimas transforma la justicia y la convivencia (In tenebris, lux)*, Madrid, Editorial Dykinson, 2010.

⁸ Artículo 1, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

⁹ Rogelio Pérez Perdomo, *Los abogados de América Latina. Una introducción histórica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 217.

¹⁰ Sergio García Ramírez, “Estudio Introductorio”, en J. Howard, *El Estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Las finalidades del proceso penal

El 19 de agosto de 2012, en algunos diarios locales, se leyó la siguiente nota: “Cambios importantes en los códigos veracruzanos al implantar los juicios orales”. Un ciudadano medianamente enterado seguramente se encaminó a su librero, guiado por el recuerdo de que él había leído algo al respecto, pero referido al año 2007. Encontró el libro que rememoraba y allí leyó: “En el Estado de Veracruz, se publicó el jueves dos de agosto de dos mil siete, en la Gaceta oficial, la reforma al Código de Procedimientos Penales que introduce los juicios orales...”.¹¹ ¡Que confusión! Se van a dar cambios importantes en los códigos veracruzanos para implantar algo que ya fue implantado en Veracruz, años atrás. Más aún, en la estantería está otro libro cuyo título reza: *Sistema de enjuiciamiento penal acusatorio y juicios orales sumarios en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*.¹² A nuestro imaginario ciudadano no le quedó duda: “la nota publicada debió ser un error o una equivocación”.

Sin embargo, aunque entraña preocupación, la noticia es alegre, es decir, se trata de una buena noticia: el 11 de mayo de 2013 deberá iniciar en Veracruz *un proceso penal acusatorio y oral*. No se le deberá confundir con los *juicios orales sumarios*, que ni siquiera se asemejan al nuevo proceso. Esta confusión “... revela uno de los primeros problemas que podríamos advertir, como es el de identificar la oralidad con el juicio acusatorio oral y, a su vez, confundir la etapa de juicio acusatorio oral con lo que es en realidad un sistema acusatorio integral”.¹³

De cara a ésta y otras dificultades, el docto, al igual que los códigos procesales penales de hoy, suele comenzar por explicar los principios. Sin duda, su proceder es metódico. Por su parte, el ciudadano solamente se interesa en estas cosas cuando tiene problemas y eso no siempre: “Si tu mal tiene cura qué te apura; y, si no lo tiene, pues qué te apura”. Pero, la sabiduría popular también ofrece una pista, ya que al ciudadano lo que en verdad le importa no son los problemas, sino la solución de los mismos: “Un problema es problema mientras tiene solución y si no tiene solución, pues entonces ya no es problema”.

¹¹ R. Ceballos Magaña y O. Hernández Mateos, *El juicio oral penal y su implementación en México*, Xalapa, Edición Privada, 2012, p. 91.

¹² J. L. Álvarez Montero y Raúl Pimentel Murrieta, *Sistema de enjuiciamiento penal acusatorio y juicios orales sumarios en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Xalapa, Poder Judicial del Estado de Veracruz, 2008.

¹³ J. N. Luna Castro, “Introducción y Características Generales del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, en J. N. Luna Castro *et. al.*, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio desde la perspectiva constitucional*, México, Poder Judicial y SETEC, 2011, pp. 26-50.

Así se arriba al meollo del asunto, pues los *juicios orales* en materia penal no fueron hechos para solucionar problemas. En general, las leyes penales y las leyes procesales penales no sirven para solucionar ningún problema. ¿Entonces de qué se trata?

La Constitución Política de México, Artículo 20, apartado “A”, fracción I, responde de modo categórico que el proceso penal tendrá por objeto.

- a) El esclarecimiento de los hechos.
- b) proteger al inocente.
- c) procurar que el culpable no quede impune.
- d) que los daños causados por el delito se reparen.

El objeto marcado con la letra “d” parece una solución y lo es, pero su naturaleza es civil y no penal, como se mostrará un poco más adelante.

En Veracruz, los cambios legales anunciados se dieron. El 6 de septiembre de 2012 se aprobó la reforma al Código de Procedimientos Penales y el 17 del mismo mes y año, se publicó la reforma en la Gaceta Oficial del Estado. Este ordenamiento jurídico persigue las mismas finalidades que establece la Constitución Política de México, pero ellas exigen una explicación que se intenta dar a continuación.

El esclarecimiento de los hechos.- Por una parte, el significado usual del vocablo “esclarecimiento” es *acción y efecto de esclarecer*. La palabra “esclarecer” tiene como primer significado usual: iluminar, poner en claro algo. También usualmente la voz “iluminar” tiene el sentido de *alumbrar, dar luz o bañar de resplandor*. Podría decirse que el esclarecimiento de los hechos es iluminarlos o alumbrarlos con la luz o lumbre del entendimiento. O, con las sabias palabras populares: “Cuando digo que la mula es parda, es porque traigo los pelos en la mano”.

Por otra parte, la palabra “hecho” es el participio pasado irregular del verbo *hacer*, por tanto, denota *lo que alguien hizo, califica también el suceso e identifica lo sucedido*. El hecho nos da la idea de “...un suceso espacial y temporalmente localizado, que provoca, al ocurrir, un cambio en lo existente”.¹⁴ El problema actual estriba en que el tratamiento judicial que habitualmente reciben los hechos suele reflejar una consideración de los mismos como entidades naturales, previa y definitivamente constituidas desde el momento de su producción, que sólo se trataría de identificar su objetividad.

Cansado de marrullerías, el ciudadano arriba a una dolorosa conclusión: “Nada es verdad ni es mentira, todo es según el color del cristal con que se mira”. Se afirma que

¹⁴ Eduardo García Maynez, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1968, p. 170.

la conclusión *duele*, porque la justicia depende de la verdad de los hechos. Pero, por dolorosa que sea, conviene examinar la afirmación que se desprende de una sabiduría popular que raya en la desesperación.

Si con esa afirmación el ciudadano quiere expresar que considera como criterio de la verdad no un aspecto de los hechos acerca de los cuales se emite un juicio sino cualquier otra cosa, entonces no se puede estar de acuerdo con él. También algunos doctos han caído en la desesperación y se dedican a pontificar. Así por ejemplo Enrique Díaz Aranda se aleja del esclarecimiento de los hechos como finalidad del proceso penal, cuando asevera:

Roxin sostiene que la conducta es una categoría autónoma del delito, mientras yo niego su calidad de categoría y sostengo su relevancia para el Derecho Penal únicamente cuando se trata de una conducta-típica...¹⁵

En cambio, si el enunciado “Nada es verdad ni es mentira, todo es según el color del cristal con que se mira” se entiende sencillamente como que la verdad es relativa a los hechos y al sujeto que emite el juicio, entonces es una afirmación que se debe colocar en el arranque del proceso penal y que pone en evidencia la necesidad del mismo. En efecto, al comienzo de un proceso penal *nada es verdad ni es mentira* y los hechos se miran a través de un “colorido cristal”, es decir, existen diversas versiones acerca de la historia de los hechos en cada caso concreto: la narración de los hechos por parte de la víctima, que difícilmente va a llegar al juez, porque el Estado le expropia su conflicto y el acusador presentará su propia versión. El relato de los hechos que ofrece el imputado, las versiones de los testigos, los peritajes también ofrecen su historia.

El juez penal deberá conseguir el esclarecimiento de los hechos y construir su propia historia de la que deberá dar razón tanto a los sujetos procesales como a una audiencia universal: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento” (Artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de México).

El esclarecimiento de los hechos se encuentra en íntima relación con el deber de motivar las resoluciones judiciales. El motivo responde a la pregunta ¿Por qué? Tiene, por tanto, una función de explicación, pero la explicación, al menos en los contextos en que motivo significa razón, consiste en hacer claro, en hacer inteligible, en hacer comprender...

¹⁵ Enrique Díaz-Aranda, *Teoría del Delito en el Juicio Oral*, México, STRAF, 2012, p. 5.

Proteger al inocente.- Después de leer el apartado anterior, algún lector podría pensar que se afirmó como principio del proceso penal un estado de ignorancia, el ciudadano desesperado reacciona confesando la ausencia de conocimiento: *Nada es verdad ni es mentira...* En todo caso se proponía un estado de duda, es decir, comenzar el proceso penal en un estado dentro del cual la mente suspende su juicio, sin inclinarse a alguno de los términos de dos proposiciones contrarias. No se atreve a decir que algo sea así, ni tampoco que algo no sea así. Pero, el estado de duda sigue a la formulación de una hipótesis de trabajo.

Ni la ignorancia ni la duda (mucho menos la sospecha) pueden admitirse como punto de arranque del proceso penal. Éste se parece más, se parece mucho, a una hipótesis científica, en la que se expone una afirmación como una posible explicación del fenómeno que estudia, pero sin pretender que sea verdadera. El perito en derecho, nos dirá que se trata de una presunción *iuris tantum* (Se trata de una presunción que admite prueba en contrario).

La Constitución Política de México expresa dicha presunción en el Artículo 20, apartado “A”, fracción I: La persona imputada tiene derecho “A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;” Sin embargo, la *presunción de inocencia* es un derecho elemental del ser humano y, hoy en día, según lo establece el Artículo 1 de la Constitución Política de México, en su párrafo segundo, “Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

Por lo tanto, si el ciudadano se asoma a leer la Convención Americana de los Derechos Humanos, en su Artículo 8, punto 2 (suscrita por México y sin reservas en este aspecto), allí encontrará que prescribe: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. De aquí se desprende una importantísima cuestión: ¿Qué fórmula normativa favorecerá más a la persona, la de la Constitución mexicana o la de la Convención Americana? Veamos:

- a) La persona imputada tiene derecho “A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;” (Constitución Política de México).
- b) “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (Convención Americana sobre Derechos Humanos).

La cuestión a dilucidar ya no es averiguar si el Tratado Internacional está sobre la Constitución o viceversa, sino ahora consiste en interpretar la Constitución conforme a los Tratados Internacionales sobre la materia y, en el caso, conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El lector podrá encontrar varias diferencias entre una fórmula y otra, pero existe una que es notable: en tanto que la Constitución mexicana exige que el juez de la causa mediante sentencia emitida declare la *responsabilidad* de la persona imputada, la Convención Americana ordena que se establezca legalmente su *culpabilidad*. ¿Los vocablos “responsabilidad” y “culpabilidad” tienen el mismo concepto significado? Por supuesto que no.

Tradicionalmente, se exigía que primero se estableciera la culpabilidad y, como consecuencia de ella, se afirmará la responsabilidad de una persona por la comisión del delito. A la luz de esta interpretación en nada le favorece a una persona acusada de delito que el juez se *salte* el establecimiento de su culpabilidad y de plano afirme su responsabilidad.¹⁶ Pero, las cosas no van por aquí. Todo obedece a una teoría contemporánea cuyo mejor expositor es Claus Roxin:

En la categoría delictiva de la “responsabilidad” se trata de saber si el sujeto individual merece una pena por el injusto que ha realizado. El presupuesto más importante de la responsabilidad es, como es sabido, la culpabilidad [...] Pero éste no es el único presupuesto, sino que debe añadirse además una necesidad preventiva de punición.¹⁷

Con el establecimiento de la *responsabilidad* ya no se castigará a una persona porque pudiéndose motivar en la norma no lo hizo (culpabilidad) sino se le castigará porque el castigo le es funcional —le conviene— al Estado por “razones” de política criminal (razones de Estado).

El ciudadano hará un reproche a este escrito, tal vez con las siguientes palabras: “¿Por qué diablos gastas tanta tinta si en México toda persona se presume culpable hasta que no pruebe su inocencia?” Y posiblemente mandará al autor a checar... el documental “Presunto culpable”. La percepción ciudadana indica que “Siempre pagan justos por pecadores”.

Procurar que el culpable no quede impune.- Se debe procurar que el culpable no quede sin castigo por la simple y sencilla razón de que todo delito es merecedor de pena. Pero, Sergio García Ramírez escribe:

¹⁶ Juan Bustos Ramírez y Malarée Hernán Hormazabal, *Lecciones de Derecho Penal*, V. II, Madrid, Trotta, 1999, p. 15.

¹⁷ Roxin Claus, *Derecho Penal*, Parte General, T. I, Madrid, CIVITAS, 2006, p. 222.

Las penas deben justificarse, y para ello atraen esas finalidades [retribución, prevención general o especial], que son sus legitimaciones. En el fondo reside la gran interrogante sobre la justificación de la pena: la legitimación del Estado para ejercer violencia sobre una persona. Ésta no es, por cierto, una cuestión menor. Se trata, quizá, del “problema más clásico de la filosofía del derecho”.¹⁸

El ciudadano presente, algunos doctos lo saben, que nadie (¡Ni Dios!) tiene derecho para ejercer violencia sobre su persona. “¡Castigar nunca!” Exclama Antonio Beristain Ipiña. Para salvar la racionalidad de la expresión constitucional: *procurar que el culpable no quede impune*, son necesarias algunas explicaciones previas sobre: a) la ilegitimidad de la pena. b) El carácter estratificado (no automático) del juicio penal. c) El problema del condenado que no es su pasado, sino su porvenir.

Las penas están perdidas, carecen de justificación, no son legítimas. Sergio García Ramírez se aproxima al núcleo de esta verdad, pero no se atreve a llegar a él. El autor mexicano pudo haber dicho “Las penas deben justificarse, pero no se justifican”. No dijo esto. Como quedó escrito, según él, las penas “atraen esas finalidades, que son sus legitimaciones”. Pero, dichas finalidades, aún cuando pudiesen ser razones socialmente aceptables, no corresponden a la realidad social de la pena. Las penas son privación de derechos o la causación de un dolor que no conllevan ningún bien ni para el individuo que la sufre ni para la sociedad en que habita.

La pena es un hecho político (no jurídico). Ha existido siempre y aún no existe algún indicio de que pudiera desaparecer de la sociedad. Por lo tanto, el derecho penal le opone un sistema de compuertas inteligentes para contener el poder de castigar y, sin embargo, dejar pasar solamente la pena o castigo para aquellos que son culpables de un delito. Con esto no justifica la pena, simplemente la tolera en aras de impulsar un Estado constitucional de Derecho. Es decir, dentro del juicio penal el acusador debe comprobar que el acusado realizó una conducta típica, antijurídica y culpable. Una vez que el juez verificó dicha comprobación podrá imponer una pena. Así, *mediante el proceso penal* se debe procurar que el culpable no quede impune.

Todavía es necesario decir unas palabras sobre la prisión punitiva, la pena más común en México, en los tiempos que corren. La pregunta sería ¿La justicia se satisface cuando se pena al culpable? La Constitución Política de México en su Artículo 18 contesta: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la

¹⁸ Sergio García Ramírez, *op. cit.*, p. 12.

ley. Las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Esto último significa —como creía Jean Pinatel— que el penado debe saber que, “desde el momento en que habrá traspasado la puerta de la prisión, no será ya problema su pasado, sino su porvenir”.¹⁹ Dicho significado supone dos condiciones indispensables: 1.- Que sea posible situar al penado en las mejores condiciones para que él se reeduce; 2.- Que la prisión no le haga imposible un verdadero porvenir. Por supuesto, la segunda condición riñe con la prisión vitalicia.

Que los daños causados por el delito se reparen.- De los contenidos en el objeto del proceso penal: el esclarecimiento de los hechos; proteger al inocente; procurar que el culpable no quede impune; y, que los daños causados por el delito se reparen; de tales contenidos —se decía— solamente el último implica una solución al conflicto que subyace en un juicio de lo criminal, pero la reparación del daño causado es una sanción civil y no penal. El ciudadano, medianamente enterado, replicará en el acto que la reparación del daño aparece en los códigos penales. En efecto, la reparación del daño causado podría estar en cualquier ordenamiento jurídico y ese hecho no cambiaría su naturaleza jurídica: *se trata de una sanción civil*. La sanción penal también aparece en diversas leyes no penales y no por ello deja de ser penosa.

Considerándolo el mejor de los sistemas, según explica Raúl Carrancá y Trujillo, el Código penal federal de 1871 independizó la responsabilidad penal de la responsabilidad civil y entregó la acción de reparación al particular ofendido, como cualquier otra acción civil, siendo renunciable, transigible y compensable, con lo que el delito —afirma este autor— quedaba reconocido como fuente de derechos y obligaciones civiles.²⁰

Dentro del análisis de un delito, la fuente de la obligación de reparar el daño causado es el injusto penal, es decir, la conducta típica y antijurídica. Mejor aún, el deber de que los daños causados por el delito se reparen procede de la ilicitud de la conducta. Toda conducta ilícita conlleva la obligación de la reparación del daño causado aunque no sea delito. Un enfermo mental, declarado inimputable por el juez penal, es psicológicamente incapaz de culpabilidad y, por lo tanto, su acción no es delictiva, pero sí es antijurídica (ilícita), consecuentemente tiene la obligación de reparar el daño causado por su conducta. Puesto, que se trata de una sanción civil, podría trascender a terceros sin violentar los preceptos constitucionales al respecto.

También Carrancá y Trujillo explica que el Código penal federal de 1929 sentó que “la reparación del daño forma parte de toda sanción proveniente de delito” y el

¹⁹ Jean Lacroix, *op. cit.*, p. 111.

²⁰ Raúl Carranca y Trujillo, *Derecho Penal Mexicano, Parte General*, México, Porrúa S. A., 1976, p. 616.

distinguido penalista considera que el Código penal vigente trató de corregir lo anterior al disponer que *la reparación del daño que deba ser hecha por el delincuente, tiene el carácter de pena pública; más agregó, que sólo cuando sea exigible a terceros tendrá el carácter de responsabilidad civil.*²¹

Sin embargo, Carrancá y Trujillo considera que la pretensión expuesta en el párrafo anterior es una

[...] solución que trató de obviar las espinosas dificultades resultantes de elevar a pena pública, derivada de un delito, la reparación, pues si es tal pena sólo podrá imponerse a las personas de los infractores, nunca a terceros, dado el principio de la personalidad de la pena; y decimos que trató de obviar tales dificultades porque en realidad, debe reconocerse que ellas son insuperables si la reparación se considera siempre como pena pública; y darle naturaleza civil tratándose de terceros es negarle aquel carácter.²²

Desde aquí, debe anunciarse que los procesos alternativos y restaurativos andan por otras vías, distintas a las del procedimiento penal.

La carta magna del acusado por un delito

Los ciudadanos habrán quedado como sobre ascuas. Probablemente estarán pensando que este escrito no cumple su cometido y los lectores quizás quieran abandonar la lectura. ¡En realidad —dirán— este documento está dirigido a los ilustrados y no se está explicando el sistema de justicia penal a los ciudadanos! A quienes así piensen habrá que pedirles que no pierdan la calma. Los temas exigen rigor y seriedad. Por lo tanto, su desarrollo no puede ser vulgar. Los ciudadanos que tengan acceso a este escrito tendrán que hacer un esfuerzo para estar en sintonía con el nivel de explicación. Se trata de un nivel de alta divulgación. Si por casualidad algún docto se asomase a leer las cosas que se han escrito, en el acto lanzaría sus dardos críticos o, tal vez, simplemente ignorase los textos. “Poco a poco se anda lejos”.

Pero es tan poco lo que se ha dicho que el asunto parece no tener sentido. Sin embargo, el sentido se encuentra en la propia Constitución Política de México cuando en su Artículo 14, párrafo tercero establece: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata”. No hay delito ni pena sin ley previa y, en el mismo artículo, párrafo segundo se consigna:

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“¡Deténgase!” —Exclamará algún ciudadano. Y luego agregará: “Aun si no hubiera leyes existirían los delitos” —No—, habría que responder. *Sin ley previa los delitos no existen*. Lo que sí existe en toda sociedad, en cualquier sociedad, son los más diversos conflictos o controversias. Entre ellos, el legislador seleccionará aquellas conductas que etiquetará como delitos. Pero, entre el dicho del legislador y los hechos conflictivos o controversias existe también un amplio trecho. Por esto se necesita un proceso penal.

Lo expuesto en el párrafo anterior, ni siquiera lo entienden algunos doctos (o lo entienden, pero no lo aceptan). En efecto, algunos suelen distinguir entre un delito formal, aquel que está previsto en la ley penal; y, un delito material, aquel que se encuentra con anterioridad a dicha ley. Ésta es una perspectiva del poder que quisiera tener habilitado el poder de castigar aunque no hubiese leyes. En cambio, la perspectiva ciudadana encuentra en las leyes la limitación o delimitación de ese poder. Habrá que insistir: *Nullum crimen nulla poena sine lege*. La ley es fuente y medida de un elemental derecho del acusado por un delito, por cuanto le garantiza, frente al Estado, el no ser castigado por conductas diversas de aquellas que la ley establece y con penas diversas también.

Quien esto escribe tiene un respeto reverencial por los hombres y mujeres de la práctica. Aquellos que se desenvuelven en los distintos campos del derecho. Aquellos que no se conforman con la palabra “compromiso”, sino que son verdaderos *amigos* de las leyes. Ellos comprenden que el discurso teórico-jurídico explica la estructura de esas leyes y que el discurso jurídico-práctico es para comprender, interpretar y aplicar tales leyes a los casos concretos. Dos discursos de índole diferente, pero que se complementan. Discursos, sin duda, contrastantes, pero no contradictorios. En cambio, los practicones se consideran poseedores de la verdad absoluta sobre el quehacer judicial y no quieren saber nada de los teóricos ni de los académicos, éstos no aprecian las garantías constitucionales para los imputados y los acusados de delito.

Un estudio que parece distante en el tiempo, aun cuando el año de su publicación en México sea 1986, informa que “En general, el desarrollo doctrinario del derecho procesal latinoamericano es muy inferior al del derecho penal... El discurso jurídico procesal es más hermético al dato de realidad que el penal”.²³ Dicho trabajo expone

²³ Eugenio Raúl Zaffaroni, *op. cit.*, p. 185.

asuntos de sumo interés, pero, en esta ocasión, sólo se atiende a la advertencia sobre los *practicones*: “Las reformas procesales penales parecen estar más inspiradas en la práctica que en la doctrina. La práctica judicial, por cierto, no es ninguna fuente aconsejable de inspiración, puesto que, por regla general, es resultado de vicios burocráticos”.²⁴ Los *practicones* son la inspiración de las caricaturas grotescas sobre los abogados.

La Constitución Política de México, a la cual secunda la Constitución veracruzana, presenta un rostro nuevo en materia de justicia penal, o como pretenden alguno: *renovado*. Pero, como sucede con frecuencia, la pregunta es ¿Cómo ponerla en funcionamiento? No se trata de solamente “echarlo a andar” sino de que los mandatos constitucionales se transformen en realidad social. El ciudadano no quiere más de lo mismo: un modelo hermoso en las leyes, pero ignorado en la realidad social. “No es lo mismo hablar de toros, que estar en el redondel”.

El programa del *sistema de justicia penal* es ambicioso. Pero, si se le observa con cuidado, resulta que no es el cambio de un sistema inquisitivo a un sistema acusatorio en pureza, sino el paso de un sistema mixto con acento inquisitorio en los hechos a un sistema también mixto con *un proceso penal acusatorio y oral* para otorgarle un talante diferente. ¿En qué se podría radicar la diferencia? En que esta nueva opción debe ser compatible con los más elementales Derechos Humanos.

En alguna ocasión se escuchó que en la realidad social únicamente se observan dos partes o partidos: *el partido de la vida y el partido de la muerte*. En México, utilizar esta visión no resulta recomendable, ya que existen grupos que pregonan estar en favor de la vida y son auténticos batallones de la muerte: *ultraconservadores*. No obstante, la reflexión tiene su importancia, pues cada vez que se pretende realizar un cambio social para bien emerge la resistencia al cambio: en este país y de cara al progreso generoso —liberal— nunca han faltado los “reaccionarios” empeñados en conservar el estado de cosas.

El ciudadano, oteando el horizonte, se preguntará ¿Por dónde se observa un cambio para bien? Habrá que responder que en la Constitución Política de México y en materia de justicia penal, pero solamente en aquellos aspectos en los cuales se respetan los elementales Derechos Humanos. Sin duda, falta todavía una labor judicial que pueda cernir cuáles son esos aspectos. Con todo, ya se siente la reacción de los archiconservadores de siempre.

“El sistema de justicia penal no va a funcionar”, “El sistema de justicia penal va a colapsar”. Estas frases se volvieron —velozmente— lugares comunes del discurso

²⁴ *Idem.*

cotidiano de algunos operadores del sistema en la actualidad. Pero hace poco, se escuchó la cuestión de un joven abogado: “¿Funciona el sistema penal actual?”. En cuanto la metáfora del colapso, también vale la pregunta: ¿Acaso no se busca un cambio para bien porque el sistema actual ya “colapsó”? En efecto, el sistema actual está en ruinas, prácticamente destruido. Una definición de diccionario afirma que *el colapso es un síntoma grave y frecuente de los envenenamientos*. ¿Acaso no es verdad que el veneno de la corrupción corre por todo el sistema actual y disminuye a grados ínfimos sus fuerzas para procurar y administrar justicia? El antídoto del respeto a los Derechos Humanos debiera ser bienvenido y celebrado. “Para qué andarse por las ramas, si el árbol está podrido”.

El asunto recuerda las palabras de Ernesto Garzón Valdés en su libro *Calamidades*:

[...] En este libro entenderé por “calamidad” aquella desgracia, desastre o miseria que resulta de acciones humanas intencionales, es decir, excluiré los casos que pueden caer bajo la denominación de “mala suerte” individual o colectiva que son la consecuencia de actos voluntarios no intencionales. Reservaré la palabra “catástrofe” para designar la desgracia, el desastre o la miseria provocados por causas naturales que escapan al control humano. Es obvio que, si se acepta la propuesta terminológica, las calamidades son evitables y las catástrofes no. En el caso de las primeras cabe hablar de responsabilidad normativa (moral o jurídica); en las segundas, no.²⁵

Una de las calamidades que este autor examina es precisamente la corrupción. Pero, si se recordaron sus palabras fue porque los reaccionarios o archiconservadores son también *catastrofistas*. Ellos, desde ahora, consideran la implantación del sistema de justicia penal como una desgracia, un desastre o una miseria provocado por causas naturales que escapan al control humano. Algo que, desde su punto de vista, es inevitable y que, por tanto, no van a hacer nada por evitarlo.

El 6 de septiembre de 2012, el Congreso del Estado aprobó un Código de Procedimientos Penales *nuevo* para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (México). No se trata de un *nuevo* Código, es decir, no es uno más en esta entidad federativa, sino uno verdaderamente *nuevo*, porque está orientado por el respeto a los más elementales Derechos Humanos. No es tampoco una pieza perfecta, sino que el texto es de factura humana y como todas las leyes requerirá de la depuración acompañada del Poder Judicial.

De cara a la noticia, o a la publicación del Código de Procedimientos Penales en la Gaceta Oficial, más de uno enfrentará los principios inquisitorio y acusatorio. De

²⁵ Ernesto Garzón Valdés, *op. cit.*, pp. 11-12.

acuerdo con el principio inquisitorio las funciones procesales tienden a concentrarse en el tribunal, que es juez, acusador y defensor a un tiempo. En el acusatorio las funciones estarían completamente separadas y el tribunal no podría hacer nada no pedido por las partes. Después de este enfrentamiento, se señalará el Código nuevo y se afirmará que adoptó el sistema “mixto”. En realidad con esto, quien tal cosa afirme no habrá dicho nada, porque en la historia no existe un sistema inquisitorio puro ni un sistema acusatorio puro.

Por lo tanto, es necesario asomarse al interior del ordenamiento procesal para leer cuál de las dos tendencias siguientes adopta:

- a) En una de ellas, el órgano que deberá llevar adelante la acusación, con estricto control de la defensa, reúne las pruebas que considera necesarias para cumplir su cometido (llevar adelante la acusación) y provoca el juicio, si hay mérito para ello, pero la totalidad de las pruebas se producen o reproducen en el juicio y el órgano que juzga tiene muy amplias facultades valorativas.
- b) La otra tendencia crea un organismo inquisitorial que reúne pruebas con muy poca intervención de la defensa, y luego, en una instancia de “juicio”, se limitan a completar estas pruebas si las partes lo piden y las circunstancias lo permiten, controlando la legalidad de las pruebas reunidas, calificando el hecho en definitiva y fijando la pena.

El Código de Procedimientos Penales nuevo para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave tiene como finalidad o propósito superar una realidad con las características siguientes:

1. Un proceso penal con una etapa procesal inquisitoria, cuyas pruebas valen para condenar (esta etapa es decisiva).
2. Las pruebas se reúnen por un órgano de la acusación o del poder Ejecutivo, o por un órgano judicial, cuya autonomía es sólo nominal.
3. Los procesos penales de muy larga duración y el uso de la prisión preventiva está generalizado.

El logro de Veracruz es grande. Sin embargo, se cumplió solamente una fase de la estrategia comprendida por el eje temático de normatividad en la implementación de todo un sistema de justicia penal *nuevo*. Amén de la necesidad de armonizar otros ordenamientos jurídicos, atrás de la normatividad y como consecuencia de ésta aparecen las necesidades correspondientes a otros ejes temáticos: planeación y seguimiento, infraestructura, tecnologías de la información, capacitación y difusión.

De la Inquisición a la liberación

Evocar el Tribunal de la Inquisición es traer a la memoria o la imaginación algo de lo que se ha escrito sobre esta institución de origen medieval. La palabra evocar tiene otro significado “Llamar a los espíritus y a los muertos, suponiéndolos capaces de acudir a los conjuros e invocaciones”. Este segundo significado no se emplea aquí, aun cuando —tal vez— el intento de una evocación de tal índole podría resultar de mayor interés para el ciudadano que ponerse a rememorar narraciones históricas.

Sin embargo, el punto de interés es no tanto el Tribunal cuanto su proceder: “Así nace la inquisición; tribunal encargado de *inquirir* quienes luchaban o atentaban contra la posición de la Iglesia”.²⁶ Si el ciudadano se deja llevar por el significado usual en nuestros días de la voz “inquirir” que, en este sentido, quiere decir “Indagar, averiguar o examinar cuidadosamente algo”, quizás no le parezca malo, es decir, posiblemente no le juzgue como un proceder arbitrario. Uno de los filósofos cristianos más importantes del siglo xx califica las cosas de la siguiente manera: “He dicho que la Inquisición ha sido una desgracia para la Iglesia. No he dicho que fuera mala en su intención primera y en su fin. La intención primera (defender la fe) era buena; y el fin (extirpar la herejía) era bueno”.²⁷

Entonces, ¿En dónde está lo malo? Lo malo está en el empleo de la tortura para arrancar confesiones que se tenían por válidas. El citado pensador cristiano ofrece la siguiente respuesta:

Como ya he señalado más arriba, esta institución colocaba en primer lugar una acción profiláctica que, por los mismos medios que empleaba, destruía las condiciones normales requeridas para alcanzar el fin primero perseguido por la Iglesia: la curación de los heréticos, y también la conversión de los no cristianos. Era en sí incapaz de alcanzar realmente su propio fin, salvo mediante la expulsión en masa o mediante el exterminio gracias a alguna cruzada. Y aun esforzándose en ser justa (había canonistas para ello), se veía obligada a ser implacable, faltando por ello a una exigencia absolutamente capital que responde a la espera de los hombres y procede de la voluntad de Cristo con respecto a sus servidores: a saber, que en la forma en que actúan los ministros de la Iglesia y en la forma en que funcionan los engranajes judiciales y administrativos que emplea, aparezca siempre esa divina calidad y ese amor fraterno que son la vida misma de la Iglesia. De suyo, la Inquisición ha sido un mal que ha manchado la historia humana y ha sido un gran ultraje a Dios.²⁸

²⁶ Yolanda Mariel de Ibañez, *El Tribunal de la Inquisición en México*, México, UNAM, 1979, p. 8.

²⁷ Jacques Maritain, *La Iglesia de Cristo*, Bilbao, Desclée de Brower, 1972, p. 254.

²⁸ *Ibidem*, p. 262.

Jacques Maritain explica también la forma como se comportaban en la práctica los Tribunales de la Inquisición: “A este respecto hay dos cosas, sobre todo, que nos escandalizan y que de suyo son inadmisibles”.²⁹ Al decir esto, el filósofo francés estaba pensando en el abandono del culpable al brazo secular para que ejecutara la pena de muerte y en la tortura para arrancar confesiones.

En cuanto a la tortura —explica el multicitado autor— ocurría la misma ingenuidad: si un hombre que sabía la verdad sobre algo rechazaba obstinadamente el dar a conocer la verdad a jueces que ejercían sus plenos derechos de investigación, es que existían en él obstáculos potentes: terror del castigo, o voluntad perversa, adhesión a su secta y temor de perjudicarla, sin hablar del imperio del diablo, que le impedían confesar la verdad en cuestión. Por tanto, tocaba a los hombres de la ley el romper esos obstáculos.

La tortura para soltar la lengua del hombre interrogado y hacer salir la verdad de su boca. A fin de cuentas, haciendo progresar la investigación, le liberaba a él mismo de una parálisis incurable de otra forma. Personas que llevaban semejantes anteojeras, ¿cómo hubieran podido ver que al tortura a aquel hombre no sólo daban un ejemplo de fría crueldad sino que violaban un campo sagrado: la dignidad y la personalidad, el universo íntimo que exige de suyo un respeto absoluto, de un ser hecho a imagen de Dios y animado hasta las últimas fibras de su cuerpo por un alma que es espíritu? ¿Y que en lugar de la verdad, lo que más a menudo eran palabras que confesaban cualquier cosa y que consentían en lo que fuera para hacer cesar el suplicio lo que conseguían hacer salir de su boca enloquecida por el dolor?

Si se dejan de lado las narraciones históricas y se atiende al tiempo presente, entonces el pensador francés nos hace una importante advertencia: “Nuestra civilización moderna tiene más luz sobre todo esto que la edad media, pero no se priva de practicar también la tortura en todas las latitudes”.³⁰

Sin embargo, nota cuatro puntos de diferencia entre la Edad Moderna y la Edad Media:

1. Hoy se tortura con mala conciencia y escondiéndose, según el país, por medio de la policía del Estado o por policías “paralelos” y servicios secretos.
2. Hoy se dispone de técnicas mucho más perfeccionadas, y la tortura moral es tan espontáneamente eficaz como la tortura física.
3. Hoy se sabe que las confesiones arrancadas de esta forma proporcionan a veces información exacta bajo la amenaza de lo peor, pero también que se puede

²⁹ *Ibidem*, p. 259.

³⁰ *Idem*.

hacer decir al torturado todo lo que se quiere, lo que resulta muy provechoso para confundir la opinión o para dar golpes bajos.

4. Hoy un hombre que ha confesado bajo tortura es un hombre degradado, mientras que en la edad media era alguien a quien forzosamente se había puesto en disposición de cumplir con su deber, y que, si después de eso se convertía a la verdadera fe, podía ambicionar el convertirse él también en inquisidor.

Los propósitos del pensador citado son otros. Los objetivos de este comunicado son modestos, se reducen a explicar al ciudadano que la palabras “inquisición” e “inquisitorial” referidas al proceso penal son más fuertes que la alusión a una lucha de poder manifestada en competencias.

En las antípodas del discurso de emergencia, como le llama Eugenio Raúl Zaffaroni, se encuentra el discurso liberal:

La primera aparición del discurso de emergencia tuvo lugar contra el diablo, que perdía las almas llevándolas a disentir con la autoridad [herejías]. No obstante, sus poderes terrenales se consideraban muy limitados. Un antiguo texto eclesiástico —el *Canon episcopi*— afirmaba que los viajes de las brujas eran sólo sueños inspirados por el diablo, que carecían de poder de causar otros males. No obstante, comenzó la inquisición a perseguir brujas y a quemarlas y los dominicos se encargaron con singular empeño de esta combustión.³¹

De los delitos y de las penas, la célebre obra de Cesar Bonesana, marqués de Beccaria (1738-1794), representa el punto de partida moderno en los anales de la filosofía del derecho judicial y constituye asimismo una suma de ideas sobre la materia que concurren hasta alcanzar su definición más plena en la obra de Montesquieu y los enciclopedistas franceses. Según Zaffaroni, hubo dos momentos dentro del penalismo racionalista: *a)* uno político criminal y *b)* otro propiamente penal. En tanto que el primero —dice el profesor argentino— enunció los principios liberales, el segundo los incorporó al derecho penal, usando la sistemática constructiva de los prácticos. “El autor más conocido del periodo político-criminal fue Cesare Bonessana, marqués de Beccaria (1738-1794), a quien todos tomaron como referencia para coincidir o polemizar”.³²

En cuanto a la obra *De los delitos y de las penas* (1764), Zaffaroni explica que es un producto de juventud que tiene mucho más de discurso político que de estudio jurídico o científico, pero fue un libro sumamente oportuno y sus resultados fueron

³¹ Eugenio Raúl Zaffaroni *et. al.*, *Manual de Derecho Penal, Parte General*, Buenos Aires, EDIAR, pp. 200-201.

³² *Ibidem*, pp. 215-216.

extraordinariamente positivos. Su pensamiento pertenece más a la vertiente revolucionaria que al despotismo ilustrado. La primera edición del libro fue anónima y Beccaria no volvió a ocuparse de la cuestión penal, sino de temas económicos y técnico-financieros, pasando el resto de sus ideas en cargos burocráticos.

Sergio García Ramírez comienza el estudio introductorio a la edición del Fondo de Cultura Económica con las siguientes palabras: “César Bonessana, marqués de Beccaria (1738-1794), el milanés insólito, es un personaje fundamental y desconcertante. Beccaria es fundamental por su aportación notable a la reforma de la justicia penal: un breve libro, más poderoso que el torrente de la exégesis que había y la dogmática que vendría.”³³

A manera de conclusión

Antiguos procesalistas utilizaron la imagen del tren y sus vías para establecer la diferencia entre proceso y procedimiento: el procedimiento estaría simbolizado por las vías por donde transita un tren y el símbolo del proceso sería el tren mismo. Los procesalistas actuales solamente toman como símbolo el tren y dejan de lado las vías. De modo tal que la totalidad del tren significaría el procedimiento y uno de sus vagones (con varios compartimientos) aludiría al proceso. Es decir, entre procedimiento y proceso establecen una relación del todo a la parte. El todo sería el procedimiento y la parte sería el proceso.

En la ley, el tren del procedimiento sería un tren pequeño con solamente tres o cuatro etapas (“vagones”): investigación inicial, proceso y segunda instancia (algunos, como Veracruz, consideran también la ejecución de sanciones). Dentro del vagón del proceso se distinguen cuatro fases (o compartimientos): 1. Control previo. 2. Investigación formalizada. 3. Preparación del juicio oral. 4. Juicio oral. El ciudadano necesita esta visión esquemática para orientarse, pues el proceso penal acusatorio y oral es “la” respuesta a una calamidad de nuestros tiempos: la corrupción en los procesos de procuración y administración de la justicia penal.

Referencias

Beristain Ipiña, Antonio, *La dignidad de las macrovíctimas transforma la justicia y la convivencia (In tenebris, lux)*, Madrid, Dykinson, 2010.

³³ Sergio García Ramírez, *op. cit.*, p. 7.

- Bustos Ramírez, Juan J. y Malarée Hernán Hormazabal, *Lecciones de Derecho Penal*, V. II, Madrid, Trotta, 1999.
- Carrancá y Trujillo, Raúl, *Derecho Penal Mexicano, Parte General*, México, Porrúa S. A., 1976.
- Ceballos Magaña R. y O. Hernández Mateos, *El juicio oral penal y su implementación en México*, Xalapa, Edición Privada, 2012.
- Díaz-Aranda, Enrique, *Teoría del Delito en el Juicio Oral*, México, STRAF, 2012.
- Espejo, Alberto, *et. al., Cancionero Veracruzano. Antología de la literatura popular y tradicional del Estado de Veracruz*, México, Fonapas-Universidad Veracruzana, 1981, pp. 290-312. (La mayoría de los dichos y refranes expuestos fueron tomados de esta Antología).
- García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1968.
- García Ramírez, Sergio, “Estudio Introductorio” en J. Howard, *El Estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- Lacroix, Jean, *Filosofía de la Culpabilidad*, Barcelona, Herder, 1977.
- Luna Castro, J. N., “Introducción y Características Generales del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, en J. N. Luna Castro, *et. al., El Nuevo sistema de Justicia Penal Acusatorio desde la perspectiva constitucional*, México, Poder Judicial y SETEC, 2011.
- Mariel de Ibañez, Yolanda, *El Tribunal de la Inquisición en México*, México, UNAM, 1979.
- Maritain, Jacques, *La Iglesia de Cristo*, Bilbao, Desclée de Brower, 1972.
- Montero, J. L. y Raúl Pimentel Murrieta, *Sistema de enjuiciamiento penal acusatorio y juicios orales sumarios en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Xalapa, Poder Judicial del Estado de Veracruz, 2008.
- Osuna Fernández Largo, Antonio, *El debate filosófico sobre Hermenéutica Jurídica*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1986.
- Pérez Perdomo, Rogelio, *Los abogados de América Latina. Una introducción histórica*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.
- Roxin, Claus, *Derecho Penal, Parte General*, T. I, Madrid, CIVITAS, 2006.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl, “Los Derechos Humanos y los Sistemas Penales en América Latina Informe final, septiembre 1985”, en *Revista Mexicana de Justicia*, abril-junio 1986, IV (2).
- Zaffaroni, Eugenio Raúl *et. al., Manual de Derecho Penal, Parte General*, Buenos Aires, EDIAR.

Importancia de los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)

JOSÉ JESÚS BORJÓN NIETO¹

Introducción

En las últimas décadas, ha surgido un nuevo modelo de procuración e impartición de justicia, de carácter más flexible y más humano que el tradicional sistema de justicia retributiva basado en última instancia, en el proverbio *ojo por ojo y diente por diente* o en el del mismo Ulpiano, *dar a cada quien lo suyo*, que si bien suena más positivo que el anterior, sigue siendo limitativo, comparado con los principios de la llamada justicia restaurativa y las salidas alternas al juicio oral que son de suyo más congruentes con el mandato del Artículo 17 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), el cual establece, después de asentar que “[...] Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”, y que “[...] Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.²

¹ Doctor y maestro en Relaciones Internacionales por la UNAM, licenciado en Derecho por la Universidad Pontificia de San Juan de Letrán, de Roma (Italia), ex profesor-investigador por oposición en el Instituto Nacional de Ciencias Penales; profesor-investigador en El Colegio de Veracruz, desde 2004, donde fue sub-director académico y secretario del consejo técnico durante dos años. Es también docente en la Universidad Veracruzana en el Doctorado en Derecho Público, la Maestría y la Licenciatura en Derecho, de la misma Casa de Estudios, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.

² Artículo 17, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En el presente trabajo, no se pretende de ninguna manera comparar sendos sistemas, ni emitir juicios de valor para inclinar la balanza hacia un lado u otro, sino enfatizar la importancia de la justicia restaurativa y las salidas alternas al juicio oral, para complementar la justicia retributiva en la que se basa el actual sistema de procuración e impartición de justicia. En este panorama, se puede subrayar que mientras la justicia retributiva analiza el delito desde una perspectiva estrictamente jurídica, como *violación* de la Ley penal y como *acto contra la sociedad* representada por el Estado, la restaurativa lo considera como *acto que afecta a la víctima, al propio autor y a la comunidad, causándoles una variedad de daños*, que el ofensor debe reconocer y reparar con el fin primordial de que él mismo reconozca su propia responsabilidad y, se prepare para reinsertarse en la sociedad a la que ha ofendido por su mal comportamiento. La justicia restaurativa y los medios alternativos de solución de conflictos,³ conforman el nuevo marco de la procuración e impartición de justicia. En ese marco se destacan la mediación, la conciliación y el arbitraje, al lado de las salidas alternas al juicio oral, como son la aplicación del principio de oportunidad, los acuerdos reparatorios, el procedimiento abreviado y la suspensión del proceso a prueba. Todo ello, prudente y sabiamente dosificado con la observancia del principio de legalidad, el de presunción de inocencia y el referente al debido proceso legal que ponga a salvo los derechos fundamentales del imputado, la víctima y/o los ofendidos por el delito.

El objeto del presente análisis es destacar la importancia de los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y de las salidas alternas al juicio oral, en la perspectiva de una justicia pronta y expedita, en la que se deja la sanción penal como *ultima ratio*, para aplicar el Derecho penal a los casos que verdaderamente lo ameritan.

Hasta ahora, los más utilizados son los de mediación y conciliación, que algunos toman como sinónimos. Otros les asignan contenidos diferentes: La primera denota una cierta pasividad del mediador, aunada a la imparcialidad con que debe presenciar siempre la negociación de las partes. La segunda otorga espacios de actuación más amplios al conciliador para que, dentro de un marco de la imparcialidad pero también de flexibilidad, pueda tener la libertad de hacer sugerencias a los interesados para agilizar el diálogo y mantenerlo en niveles razonables de equilibrio. En este mismo orden, algunos reservan la mediación para arreglos extrajudiciales y dejan la conciliación como mecanismo de solución, ya sea para la fase que precede al juicio o para la fase en que éste se desarrolla. Más adelante volveré sobre esto, al exponer las diversas clases de medios alternativos de resolución de conflictos.

³ José J. Borjón Nieto, *El nuevo procedimiento penal acusatorio*, Xalapa, El Colegio de Veracruz, 2009, pp. 144-168.

Antes de continuar, es precisa una aclaración preliminar. La solución de conflictos, por parte de las personas involucradas en éstos, merece ser destacada en el ámbito de las relaciones interpersonales, porque revela no sólo un signo de madurez cívica y moral, sino el esfuerzo de mantener la serenidad y apertura necesarias para llegar a un encuentro de voluntades y lograr un acuerdo mutuamente aceptable, ya sea en materia familiar, escolar, laboral, comercial, comunitaria e inclusive —lo que es más difícil— en el ámbito penal, para los casos especificados por la ley. Ahora bien, ¿Cuáles son esos casos? ¿Cuáles son los fundamentos jurídicos de la conciliación penal, por ejemplo? ¿Cuáles sus objetivos, límites y posibilidades? ¿Qué diferencia existe entre los medios alternativos de solución de conflictos y las salidas alternas al juicio oral?

Muchas son las preguntas que se podrían hacer al respecto. Los métodos tradicionales de resolver conflictos o sea, el recurso a los tribunales, hacen perder mucho tiempo, son lentos, costosos, desgastantes, enajenantes y no pocas veces insatisfactorios, ya que en vez de negociar posiciones como personas civilizadas, las partes delegan en un tercero —el juez— la solución de sus diferencias. Esa delegación, sin embargo, presenta el inconveniente de que el juzgador se limita al análisis de las posiciones sostenidas en los escritos constitutivos del proceso, o ahora, en los juicios orales, de las pruebas producidas oralmente en su presencia, mediante el interrogatorio y contrainterrogatorio de testigos y peritos presentados por las partes.

En esos juicios se busca una verdad formal que muchas veces no se compagina con la verdad real o material, conocida solamente por las partes. En ese proceso, llamado adversarial, por basarse en un juego de igualdad de armas y de suma cero, se llega a un desenlace en el que una parte gana y la otra pierde. En los MASC, en cambio, las partes deconstruyen sus prejuicios, resentimientos, animosidad, odios y rencores, para construir o reconstruir los cimientos de una solución recíprocamente satisfactoria, creativa, restaurativa y reparadora del daño, si lo hubiere habido.

Por supuesto que los MASC *no devienen un mecanismo fácil y aplicable* siempre y en todas partes. Tampoco son una panacea. Pero bien utilizados, se pueden aplicar y aprovechar no sólo por su valor intrínseco, sino también por su impronta pragmática, como es la posibilidad de descongestionar los juzgados, disminuir la impunidad, acabar con el hacinamiento de las prisiones, transformadas para muchos convictos en escuelas delictivas y en negación rotunda de una auténtica resocialización. *Tienen también sus limitaciones legales*, como puede verse ya en los códigos adjetivos de las entidades federativas que han reformado integralmente su respectivo Código Procesal Penal.

Si los MASC se abordan voluntariamente, con buena fe, disposición abierta a la negociación y espíritu de ecuanimidad, abrirán el camino a la reconciliación entre el ofensor y el ofendido, el victimario y la víctima u ofendidos por el delito, mediante acuerdos reparatorios del daño causado. Esto es lo que pretendo esclarecer en este breve análisis, en el que básicamente se aborda la reciente reforma constitucional 2008 en materia penal y seguridad pública. Para poner un orden en las ideas, trataré el tema en cuatro partes: En la primera hablaré de los MASC. En la segunda, describiré brevemente el marco jurídico sobre los MASC de algunas de las entidades federativas en México. En la tercera, me referiré a la justicia restaurativa. En la cuarta, explicaré en qué consisten las salidas alternas.

Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)

El Artículo 17 de la CPEUM establece a este respecto que: “[...] Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”. Para evitar, por tanto, el recurso a la justicia por propia mano y favorecer un sistema de procuración e impartición de justicia más eficiente y efectivo, por cuya ineficiencia muchas veces se recurre a aquella, el Artículo 17 incluye los MASC, la justicia restaurativa y las salidas alternas al juicio oral.

El artículo en mención no se refiere expresa y detalladamente a esos mecanismos, pero sí los menciona el dictamen de las comisiones de justicia que prepararon la reforma, donde se asienta ya la necesidad de una regulación que permita “[...] un efectivo acceso a la justicia para toda la población, principalmente la más desprotegida”. Ésta “[...] es otra de las aportaciones que se encuentra reflejada en el texto propuesto para la modificación del Artículo 17”, perspectiva que tuvieron muy presente las comisiones dictaminadoras, convencidas “[...] de que el derecho del enemigo, donde se busca etiquetar con conceptos predefinidos y artificiales de peligrosidad a quienes se oponen a las decisiones de los grupos de poder, no es la solución para una vida pacífica y democrática de nuestra sociedad”, razón por la cual, por una parte, “[...] se promovió a la Defensoría de Oficio como una institución que salvaguarde los derechos individuales y colectivos de toda la nación mexicana”, y por la otra, se señala que:

[...] en el texto que se propone del Artículo 17, se establecen los mecanismos alternativos de solución de controversias, que son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, entre otros la mediación, conciliación y arbitraje permitirán en

primer lugar cambiar al paradigma de la *justicia restaurativa*, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derechos [cursivas nuestras].

¿Será posible aplicar estos MASC en el ámbito penal, civil, mercantil, laboral y familiar, como ya se hace en otros países del mundo, entre ellos algunos de América Latina? El dictamen así lo deja entender, pero determina que:

En materia penal será necesario regular su aplicación por parte de los operadores de la ley, en atención a la naturaleza de los derechos tutelados y los que pueden ser renunciables; y en todos los casos, de forma ineludible, será necesario que se cubra previamente y en su totalidad la reparación del daño para que proceda [su aplicación] ya que como se dijo, este es un reclamo social añejo que debe ser atendido. Y en atención a las dos características antes anotadas, las formas de justicia alternativa de índole penal necesitarán la revisión de la autoridad en su cumplimiento, en beneficio de las víctimas y los ofendidos, y por ello se considera prudente la creación de un supervisor judicial que desarrolle dichas funciones.

Con esa modificación en la norma suprema, ha quedado establecida una obligación de rango constitucional para efectuar las modificaciones correspondientes en la legislación secundaria, tanto federal como local. En esta tesitura, conviene destacar que más de 25 entidades federativas, sin esperar las reformas que comento, habían introducido en sus leyes iniciativas específicas para poner en acción los MASC. De entre éstas, 15 establecen la posibilidad de implementar la mediación penal a través de leyes de *mediación*, de *conciliación y mediación*, de *justicia restaurativa* o de otros métodos alternos de solución de conflictos, aunque con *pocas referencias al arbitraje*. Tres de ellos, Quintana Roo, Oaxaca y Nuevo León, han elevado a rango constitucional los MASC, lo que demuestra la importancia dada a estos nuevos medios de solución de controversias.

Esto me da pie para afirmar que es innegable el impacto de los MASC en el nuevo sistema acusatorio. La importancia de esos medios, en comparación con la justicia tradicional, resulta más flexible, más informal, accesible a todos quienes deseen utilizarlos y aplicables a los diversos ámbitos del derecho (penal, civil, familiar, mercantil, entre otros), en un marco no carente de seguridad jurídica, confidencialidad, agilidad y respeto entre todos los intervinientes.

Entidades federativas con marco jurídico sobre los MASC

A continuación, se verá lo que han realizado en este aspecto algunas entidades federativas que llevan ya la delantera en los MASC. Para proceder con orden, voy a referirme primero a la mediación y la conciliación, términos tomados algunas veces como sinónimos y en otras claramente como distintos. Posteriormente, describiré otros medios de solución de controversias, entre los que se encuentran las salidas alternas o alternativas, y se aprecian los criterios de oportunidad, la suspensión del proceso a prueba, los acuerdos reparatorios y la justicia restaurativa.

Estado de Quintana Roo

Quintana Roo ha sido el pionero en lo referente a estos medios alternativos de solución de conflictos. En 1997, reformó la Constitución local y en febrero de 1999 promulgó la Ley de Justicia Alternativa, que tiene como objeto establecer medios alternativos a la justicia ordinaria con el propósito de que las personas particulares resuelvan sus controversias de carácter jurídico mediante audiencias de conciliación, técnicas de mediación o procedimientos de arbitraje.

La tendencia a judicializar los MASC está ya bien definida en la legislación de esta entidad del sur-sureste de México, toda vez que es a través de un centro de asistencia jurídica contiguo al Tribunal de Justicia del estado, donde se proporcionan los servicios de mediación. Hay dos centros de mediación, el de la capital del estado y el de Cancún. Estos centros son atendidos por, además del director, licenciados en derecho, quienes pueden desempeñarse como mediadores, conciliadores y/o árbitros. A éstos se les denomina árbitros de carácter jurídico por lo que hace suponer que si surge un asunto que no sea de carácter jurídico no podrá ser sometido a arbitraje en el Centro de Mediación, en el que se desahogan controversias relacionadas con asuntos familiares, civiles y/o mercantiles de no mucha relevancia. Si su solución se complica, se les sugiere acudir a la vía jurisdiccional.

Hay casos en que los mismos abogados litigantes sugieren a las personas que solicitan sus servicios profesionales, que acudan al Centro de Mediación, sobre todo si se trata de personas con pocos recursos. Los mediadores, conciliadores y/o árbitros intervienen por ministerio de la ley, por lo que a los acuerdos tomados al final de la aplicación de los MASC se les considera con el mismo valor de cosa juzgada. Sin embargo, si alguien no cumple los acuerdos tomados al término de la mediación, conciliación y/o arbitraje, puede ser convocada para que explique el incumplimiento de los acuerdos e incluso compelido por la fuerza pública para que los cumpla, lo

que va en contra de la voluntariedad de los MASC, aunque por lo general se cumplen los acuerdos, de no ser así se puede buscar la solución a la controversia recurriendo a la justicia tradicional.

Estado de Nuevo León

El estado de Nuevo León no solamente reformó su Constitución, sino que emprendió las reformas referentes a los MASC e introdujo todos aquellos cambios que consideró necesarios en su legislación secundaria, para dejar un sistema bien integrado y congruente, como se verá a continuación, utilizando material disponible en la red.⁴

Empezó por la reforma al párrafo tercero del Artículo 16: “Toda persona en el Estado tiene derecho a resolver sus diferencias mediante métodos alternos para la solución de conflictos, en la forma y términos establecidos por la Ley”.⁵

El siguiente paso, en concordancia con el texto constitucional, lo dio la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León,⁶ en la que se establece:

Artículo 22.- A La Procuraduría le corresponde [...] XII. Realizar las acciones que le correspondan en materia de mediación y otros métodos alternos para la prevención y solución de conflictos conforme a la ley de la materia...; XIII. Certificar los convenios que se logren a través de los métodos alternos para la prevención y solución de conflictos.⁷

⁴ T. Koster, “Conferencia en San Diego California sobre Justicia Penal”, ppt creado el 08/05/2008 y modificado el 13/05/2008. Integración con el sistema de justicia, 2008.

⁵ Artículo 16, *Constitución Política del Estado de Nuevo León*.

⁶ En ese mismo tenor, al Ministerio Público (MP) se le otorgan las siguientes facultades: “Artículo 23.- La competencia del Ministerio Público [...] comprende...: XXX. Realizar las acciones que le correspondan en materia de métodos alternos para la prevención y solución de conflictos conforme a la Ley de la materia...; Artículo 24.- La competencia del Ministerio Público en materia de asuntos del orden criminal, civil y familiar ante órganos jurisdiccionales comprende: [...] XIX. Realizar las acciones que le correspondan en materia de métodos alternos para la prevención y solución de conflictos a la Ley de la materia”. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León*.

⁷ Artículo 22, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León*.

¿A quién corresponde la aplicación y difusión de los MASC? La encargada directamente de esta tarea es la Subprocuraduría Jurídica, de acuerdo con la Ley Orgánica.⁸ Asimismo, el Reglamento de la Ley Orgánica agrega algo muy importante referente a la protección y apoyo a víctimas de delitos:

Artículo 12.- [...] VIII. Realizar, en coordinación con la Dirección de Orientación Social, las acciones en materia de métodos alternos para la solución de controversias en donde víctima y victimario tengan un papel esencial, a fin de salvaguardar los derechos de la víctima, facilitar la conciliación o mediación, así como la reparación de daño y perjuicios a favor de la víctima.⁹

El Código Penal del Estado establece algo muy relevante en materia de perdón cuando se trate de delitos querrelables o en delitos perseguibles de oficio considerados no graves, a saber:

Artículo 111.- El perdón otorgado por la víctima, ofendido o por quien se encuentre legitimado para otorgarlo, extingue la acción penal, cuando ocurran los siguientes requisitos: [...] procederán los efectos del perdón en aquellos delitos que persiguiéndose de oficio, no sean de los considerados como graves, su sanción, incluyendo las modalidades o circunstancias modificativas o calificativas del delito, no exceda de seis años como pena máxima y se logre por medio de la mediación o conciliación, un acuerdo entre el inculpado o procesado y la víctima u ofendido, siempre que se haga del conocimiento del Ministerio Público y en su caso a la autoridad jurisdiccional que conozca del asunto.¹⁰

Respecto a los efectos que producen los MASC, *en materia de prescripción*, cuando se aplican la conciliación o mediación, el Código determina que: “El tiempo empleado en la conciliación o mediación, interrumpe los términos para la prescripción de la acción penal y de la presentación de la querrela”.¹¹ Por su parte, el Código de Procedimientos

⁸ Artículo 39.- La Subprocuraduría Jurídica [...] es la unidad administrativa responsable [de] impulsar el uso de métodos alternos para la prevención y solución de conflictos, siendo competente para: XII. Promover y facilitar el uso, en los términos de las normas legalmente aplicables, de métodos alternos para la prevención y solución de conflictos” en *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León*.

⁹ *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León*

¹⁰ *Código Penal del Estado de Nuevo León*.

¹¹ Artículo 132, *Código Penal del Estado de Nuevo León*.

Penales, amplia lo referente al papel del Ministerio Público respecto a la mediación y la conciliación.¹²

¿Hasta qué momento se puede admitir el ejercicio de la mediación y la conciliación? En esta materia, el Artículo 54 Bis, establece que:

La conciliación y la mediación se admiten hasta antes de que cause ejecutoria la sentencia e intervendrán únicamente, el conciliador o mediador, el inculpado, la víctima u ofendido. Queda prohibida la intervención de cualquier otra persona distinta a estas. El resultado se pondrá en conocimiento de la autoridad ministerial y judicial en su caso para los efectos legales correspondientes.¹³

Estado de Oaxaca

La Constitución Política de este estado sureño se refiere al asunto que nos ocupa en los siguientes términos:

Artículo 11.- Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial sin perjuicio de los centros de mediación y justicia alternativa que puedan crearse por las autoridades [...] El servicio tanto de los tribunales como de los centros de mediación o justicia alternativa mencionados, será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas por estos servicios.¹⁴

Ampliando lo anterior, la Ley de Mediación del Estado de Oaxaca, en el Artículo 5, establece:

¹² Artículo 3. El Ministerio Público del Estado, en el ejercicio de sus actividades de investigación y persecución de los delitos y las de preparación para el ejercicio de la acción penal, deberá: “VII. Procurar la conciliación o mediación entre las partes en los delitos culposos, en los de instancia de parte y en los que persiguiéndose de oficio, no sean de los considerados como graves y su sanción no exceda de seis años como pena máxima. En estos casos se dictara auto de reserva de la acción penal hasta en tanto no se cumpla con el acuerdo derivado de la conciliación o mediación. VIII. Informar a las partes en qué consiste la mediación y la conciliación, procedentes en los delitos perseguibles a instancia de parte y de oficio no considerados como graves y su sanción no exceda de seis años como pena máxima, y las bondades de esta figura, quedando a discreción de las mismas si la aceptan o no. IX. Suspender el trámite de la preparación de la acción penal hasta que se concluya la mediación o se logre la conciliación, salvo que se requiera realizar diligencias de carácter urgente o inaplazable, o solicite la reanulación cualquiera de las partes”. *Código Penal del Estado de Nuevo León*.

¹³ *Código Penal del Estado de Nuevo León*.

¹⁴ *Constitución Política del Estado de Oaxaca*.

La mediación será aplicable: [...] II.- En materia penal en los delitos de querrela y que no sean considerados como graves. Para este efecto si el delito se encuentra en la etapa de la averiguación previa ante el MP, el convenio celebrado en mediación surtirá sus efectos y para el caso de que en el convenio existan obligaciones a plazo, el no ejercicio de la acción penal se dictará hasta que éstas queden totalmente cumplidas. Si el asunto se encuentra en etapa procesal ante el órgano jurisdiccional, el Centro de Mediación remitirá el convenio al MP adscrito para que de no haber inconveniente legal solicite al juez el sobreseimiento de la causa anexándole dicho convenio.¹⁵

Por su parte, el Código Procesal Penal del estado se refiere en el Título Séptimo a los modos simplificados de terminación del proceso. En el primer capítulo, se habla de la conciliación, que procede:

En los delitos culposos, aquellos perseguibles por querrela, los de contenido patrimonial que se hayan cometido sin violencia sobre las personas, en los que admitan presumiblemente la sustitución de sanciones o condena condicional, procederá la conciliación entre víctima e imputado, por medio idóneo y hasta antes de dictarse el auto de apertura a juicio.¹⁶

En el tercer párrafo del artículo señalado, se aclara que “Si las partes no han propuesto la conciliación con anterioridad, en el momento procesal oportuno, el juzgador les hará saber que cuentan con esta posibilidad y procurará que manifiesten cuáles son las condiciones en que aceptarían conciliarse”.¹⁷

Los principios por los que se rige la conciliación vienen detallados en el Artículo 192.¹⁸ En el siguiente artículo, el 193, referente al trámite de la conciliación, se determina que el juzgador es quien debe convocar a una audiencia para ello y que “podrá solicitar el asesoramiento y el auxilio de personas o entidades especializadas para procurar acuerdos entre las partes en conflicto, o instar a los interesados para que designen un amigable componedor”.¹⁹

¹⁵ *Ley de Mediación del Estado de Oaxaca.*

¹⁶ Artículo 191, *Código Procesal Penal del Estado de Oaxaca.*

¹⁷ Artículo 191, *Código Procesal Penal del Estado de Oaxaca.* Como párrafos complementarios, vienen: el cuarto, en que se determina que “Cuando el Estado sea víctima, para estos efectos, será representado por la autoridad indicada en la Ley Orgánica de la Administración Estatal.”; el quinto, en el que se establece: “Si el delito afecta intereses difusos o colectivos y no son de carácter estatal, el Ministerio Público asumirá la representación para efectos de la conciliación cuando no se hayan apersonado como víctimas alguno de los sujetos autorizados en este Código”.

¹⁸ Artículo 192. La conciliación se rige por los principios de voluntariedad de las partes, confidencialidad, flexibilidad, neutralidad, imparcialidad, equidad, legalidad y honestidad.

¹⁹ Artículo 193, *Código Procesal Penal del Estado de Oaxaca.*

Existen casos en los que no procede el trámite de la conciliación. Esto se destaca en el cuarto párrafo del Artículo 192: “[...] El juzgador no aprobará la conciliación cuando tenga fundados motivos para estimar que alguno de los intervinientes no está en condiciones de igualdad para negociar o ha actuado bajo coacción o amenaza”.²⁰

Justicia restaurativa

La justicia restaurativa, llamada también reparadora o justicia por consenso o consensual, representa un gran hallazgo y al mismo tiempo un gran reto, pues implica un cambio cultural sustantivo de un sistema jurídico formalista, secreto e inquisitivo a uno de flexibilidad y diálogo constructivo entre las partes en conflicto. En este sentido, se le ha llegado a calificar como justicia recreativa,

[...] pues la víctima, el delincuente, la comunidad y las familias de los involucrados pueden a su iniciativa proponer soluciones acordes con el respeto a los principios del procedimiento penal y los derechos y garantías fundamentales de los intervinientes, siempre buscando la solución al conflicto penal mediante formas alternativas a la pura solución retributiva, esto es, acudir a la cárcel como único mecanismo de resolver el problema cuando una persona infringe la norma penal.²¹

Aun cuando ya se expuso la materia referente a los medios alternativos de solución de conflictos, destacando la importancia que tienen la mediación, la conciliación y el arbitraje, ahora, al hablar de las salidas alternas al juicio oral no se puede dejar de enfatizar la importancia que tiene como marco sustantivo la justicia restaurativa, ya que ésta se lleva al cabo a través de las respuestas a ¿Cuál fue el daño? ¿Qué reparará el daño? ¿Quién es el responsable de realizar la reparación?

En cuanto al ambiente en donde se realiza la solución del conflicto habrá que señalar que, en la **justicia retributiva**, es de carácter tenso, formal, solemne. En cuanto a la **justicia restaurativa**, aun cuando no carezca en algún momento de tensión, se distingue más bien por el respeto por todas las personas que intervienen, el sentido de responsabilidad que en el transcurso de las reuniones va recuperando el ofensor, el deseo que poco a poco va naciendo en él por reparar el daño e incluso pedir el perdón a la víctima. Hay una participación equilibrada de los implicados y espacio para que

²⁰ Artículo 192, *Código Procesal Penal del Estado de Oaxaca*.

²¹ Álvaro Márquez C., “Mecanismos de justicia restaurativa admitidos en el nuevo Código de Procedimiento Penal Colombiano”, 28 de abril de 2005, disponible en URL=www.justiciarestaurativa.org, consultado el 08 de enero de 2009.

participen las familias de ambas partes en asuntos relativos a la justicia infantil y juvenil, sin que pueda descartarse como mayor éxito de estos procedimientos conciliatorios el diálogo entre el victimario y la víctima u ofendidos por el delito, particularmente en los llamados círculos sanadores, restaurativos, de responsabilidad y apoyo.

¿Cómo funciona el procedimiento de conferencias? Las reuniones se llevan a cabo en círculo, sin mesa; quien preside es un facilitador y un cofacilitador. Asisten las víctimas con personas de apoyo. Los ofensores con las personas que los respaldan, los miembros de la comunidad e incluso, a veces, oficiales de la policía local.

Los beneficios que trae consigo la justicia restaurativa consisten en dar voz a la víctima, quien muchas veces lo que desea saber del ofensor es el motivo por el cual fue ella precisamente elegida como víctima y si está dispuesto a reconocer su falta y reparar el daño. Al ofensor le da oportunidad de reconocer su falta, asumir su responsabilidad así como la decisión de tomar en el futuro decisiones que no pongan en peligro a otras personas o a sus bienes. A la comunidad le da oportunidad de resolver por sí misma sus propios problemas, sin tener que depender de un sistema judicial tradicional saturado de expedientes. Y a éste le ofrece mecanismos que lo pueden liberar del rezago de muchos asuntos para poder dedicarse a lo que realmente requiere de su intervención.

La aplicación de la justicia restaurativa, por supuesto, no viene a desplazar a la justicia tradicional, sino a complementarla. Puede aplicarse en sede judicial o conjuntamente con los tribunales, particularmente en materia penal cuando se trate de delitos querellables y los perseguibles de oficio de pequeña y mediana gravedad, para seguir la terminología de Claus Roxin.

¿Da resultados la justicia restaurativa? De acuerdo con datos de la Sociedad de Justicia de la Comunidad de Longmont, de más de 800 ofensores referidos a esta organización, 90% de los acuerdos tomados se han llevado a feliz término. Solamente 8% han caído en reincidencia y han sido nuevamente arrestados. El 97% de las víctimas se ha declarado satisfecha de los resultados al igual que 96% de los ofensores. La satisfacción de los miembros de la comunidad ha llegado a un 100 por ciento.

¿Hay congruencia entre los postulados de la justicia restaurativa y la ciencia penal? En mi opinión, sí se da esa congruencia. Con E. A. Devoto creo que:

[...] quienes carecemos de una sólida formación en la cuestión de la resolución alternativa de conflictos deberíamos dejar a tales especialistas la elección de las técnicas más adecuadas para resolver algunas cuestiones como pueden ser, por ejemplo, la aproximación entre la víctima y su agresor, y lo referente a los caminos de la negociación.²²

²² E. A. Devoto, "Sobre la mediación penal. Algunas consideraciones relativas a su justificación teórica", 2009, disponible en URL=www.serilex.com.pe.htm

En cuanto a las ideas que pretenden vincular los principios de la ciencia penal y los de los métodos alternativos de resolución de conflictos, considero también que la síntesis buscada es la mediación penal, toda vez que:

[...] una de las primeras aproximaciones es la idea de la primacía de la víctima, y ello, como puede sencillamente advertirse, se relaciona con la temática de la expropiación del conflicto, dirigida especialmente a las eventuales colisiones de intereses entre el Estado y la víctima, ya que muchas veces los derechos y exigencias de los damnificados pasan muy lejos y aún se oponen a los definidos por el Estado en sus decisiones.²³

La reforma del Artículo 17 constitucional aquí comentada, pone a México en la línea de aquella corriente de la ciencia penal moderna que enfatiza dos ideas como ejes de una penología más humanista. La reparación del daño junto a la pena y la medida de seguridad, consecuentemente, la inteligencia con relación a un derecho penal cuyos objetivos no son ya solamente la retribución o la prevención, sino básicamente la reparación del daño causado.

En este sentido, el nuevo derecho penal mexicano que emergerá de la reciente reforma, creará modelos punitivos como respuesta penal a los delitos. En este sentido, se estará en la línea de Claus Roxin quien se refiere a la reparación del daño como “tercera vía” del derecho penal, que reemplace a la pena en los supuestos de delincuencia leve y media y la acompañe, aligerando el rigor de la pena, en los casos de ofensas de mayor gravedad.²⁴ En esto, la justicia restaurativa podría sin duda alguna dar una valiosa aportación. Su filosofía podría marcar nuevos derroteros, influyendo para que en el presente y en el porvenir se recurra a modelos menos punitivos, de supremacía de la víctima y que contengan un grado aceptable de ayuda social al agresor, generalmente perteneciente a los estratos sociales más desfavorecidos y que, después de todo, también es una persona. ¿Por qué excluirla? ¿Por qué etiquetarla? ¿Por qué no hacer que asuma su responsabilidad, reconozca su mal proceder, repare el daño y se reconcilie con su víctima y con la sociedad, a quien también ofendió?

¿Cuándo llegará el tiempo en que se dé realmente la transición de la justicia retributiva y vindicativa, a la restaurativa, reconciliadora y reparadora? Cuánta razón asiste al gran criminalista argentino Elías Neuman, cuando escribe:

La pena en el sentido hegeliano y su carácter puramente retribucionista no tiene en miras a la prevención social. Sólo importa la realización de la justicia. Restablecer lo justo en el

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

sentido moral (Kant) o la reafirmación del derecho (Hegel). El delito como conflicto no tiene secuencias de orden personal, de alteración personal, ni carácter psicológico o social, es exclusivamente un conflicto ético de tipo simbólico entre el delincuente y el Estado. La pena se constituye en el contragolpe social, el castigo que valúa el hecho ilícito, pero que tiene un sentido filosófico de integración restauradora para la sociedad. Interesa más la simbología. El recomponer la idea y el sentimiento de justicia y de derecho que el Estado ha impuesto, sin otra finalidad ulterior. Sólo los intereses del Estado son los que cuentan y la búsqueda, reconocimiento y afirmación de su identidad, subrayadas por la justicia y el derecho. La pena obedece a esa fidelidad sin importar la situación ulterior del victimario, la víctima y, en definitiva, la comunidad social.²⁵

También lleva toda la razón Nils Christie:

[...] Como todos —o casi todos— sabemos hoy, no hemos sido capaces de inventar una cura para el delito. Excepto la ejecución, la castración o el encarcelamiento de por vida, ninguna medida ha probado un mínimo de eficiencia. Podríamos reaccionar ante el delito según lo que las partes directamente involucradas encuentran justo y acorde a los valores generales de la sociedad.²⁶

Por todo ello, y como puente para tratar el tema siguiente, estoy convencido, también con Neuman, de que

[...] Es probable [...] que la mediación pueda constituir un hito para la reflexión del victimario, una suerte de resorte ideológico para la ansiada pacificación social, condición imprescindible para que impere la justicia. Una cosa es segura: mediante la mediación es mucho más probable que el victimario encuentre elementos para la llamada resocialización social y más posibilidades que aquel que egresa de la cárcel.²⁷

Salidas alternas al juicio oral

Antecedentes

Esta figura no es tan nueva como podría creerse. De ella se encuentran antecedentes en la antigua Roma, donde, como señalan Moya y Reyes Molina “[...] operaba ya el principio de oportunidad, aun cuando fue objeto de tratamiento legislativo,

²⁵ Elías Neuman, *Mediación y conciliación penal*, Buenos Aires, Depalma, 1997, pp. 45-46.

²⁶ Nils Christie en Elías Neuman, *op. cit.*, p. IX.

²⁷ Elías Neuman, *op. cit.*, p. 83.

específicamente a partir del año 61 de Cristo. Entonces se exigió que tal decisión, esto es, la de abandonar la persecución penal, estuviese motivada”.²⁸ Estos mismos autores ven vestigios de las salidas alternas en:

[...] la *provocatio ad populum*, mediante la cual el decreto condenatorio del magistrado podía anularse por decisión de jurado popular” y en [...] La *restitutio in integrum*, o restablecimiento del derecho, era otra forma, si bien operaba con posterioridad a la condena. Asimismo, se supo de la existencia de formas de negociación a partir de las cuales se podría exonerar a los autores o partícipes de delitos, a condición que denunciaran a sus compañeros de crimen.²⁹

Pero dejemos la antigüedad y volvamos a nuestros días. Los medios alternativos para la solución de conflictos previstos en el Artículo 17 guardan estrecha relación con el Artículo 20, referente a la obligación de establecer en adelante el sistema acusatorio. Lo paradójico es que los casos que llegan a juicio oral son relativamente menos de los que ingresan al sistema vía la investigación inicial que lleva a cabo el Ministerio Público. Por este motivo, algunos se preguntan si ha valido la pena introducir los juicios orales. ¡Qué duda cabe! Sin embargo, el éxito del nuevo sistema penal acusatorio, considerado de manera integral, consiste precisamente en aplicar salidas alternas para que los juzgados no vuelvan a saturarse. Así, en las entidades federativas donde ya se aplican salidas alternas, los casos que llegan a juicio oral son relativamente pocos.

Las salidas alternas son mecanismos creados por el legislador para dar respuesta adecuada a ciertas situaciones de trasgresión a las normas legales. Se aplican cuando se considera que resultan socialmente más convenientes para los imputados y las víctimas dentro de un nuevo enfoque de política criminal, distinta a la mera imposición de una pena retributiva.

¿Cómo justificar las salidas alternas, en la dogmática penal? Hasta ahora parece tener prioridad el principio de legalidad en las leyes de procedimiento. Sin embargo, como señala Julio B.J. Maier:

[...] La justificación para la vigencia del *principio de legalidad* no es demasiado clara. Desde el punto de vista especulativo, él deriva de la idea de la pena como expiación o retribución del crimen, esto es, de las teorías absolutas sobre la pena estatal, que legitiman el castigo sólo como mal inferido a quien había obrado mal (retribución) y lo prescribían

²⁸ Manuel Moya V. y Alfonso Reyesechandía, “Salidas alternas y derecho de defensa”, *Técnicas del Juicio Oral en el Sistema Penal Colombiano*, Bogotá, USAID-Defensoría del Pueblo, 47.

²⁹ *Idem*.

como de aplicación necesaria en los casos concretos; con ello proscribían todo fin utilitario para la pena estatal —también para el premio—, como, por ejemplo, disuadir al propio autor [prevención especial] o a otros [prevención general] para que observen un comportamiento adecuado al Derecho o eviten incurrir en comportamientos punibles, pues —según se observa— el hombre es un fin en sí mismo y no puede ser utilizado —por el Estado— como medio para obtener un fin determinado. Con el rechazo, al menos parcial, de las teorías absolutas o retributivas sobre la pena y el ingreso masivo de teorías utilitarias para legitimar la pena y acordarle su fin, el *principio de legalidad* pierde todo sustento ideológico; al contrario, es, precisamente, la utilidad, como fin y fundamento legitimante de la pena, la regla, la regla que justifica el principio opuesto, esto es, el principio de *oportunidad*.³⁰

En este mismo sentido, destaca Maier, citado por Morales Peillard, que los mecanismos de resolución alternativa de los conflictos penales son formas no convencionales de solución del conflicto social que generan los hechos ilícitos, que dan paso a la “justicia pactada o consensuada” y que son modos de reaccionar frente al conflicto social con consecuencias jurídicas alternativas, que desplazan la pena, o cuando menos no poseen culturalmente ni jurídicamente, tal significado.³¹

Claus Roxin, citado por Morales Peillard, se refiere también a las salidas alternas al indagar sobre la naturaleza jurídica de la reparación, pues plantea que existen tres significados que pueden ser atribuidos a la reparación dentro de los fines de la pena. Señala, en primer lugar, que podría ser entendida sencillamente como una composición privada del conflicto, con lo que la reparación no se integraría al Derecho Penal, pues tendería a lograr una despenalización parcial del mismo.³² Indica también que tal concepción es susceptible de ser criticada toda vez que el marco posible de despenalización estaría muy limitado, siendo a su vez riesgoso retirar al Estado del ámbito de las lesiones más importantes a los bienes jurídicos.

La segunda posibilidad que sugiere, es aproximar el Derecho Penal al Civil, entendiendo la reparación como una tercera clase de pena colocada —para delitos determinados— automáticamente al lado de la pena privativa de libertad y de la multa

³⁰ Julio B.J. Maier, *Derecho procesal penal, I. Fundamentos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2004, pp. 830-831.

³¹ Julio B.J. Maier, “Mecanismos de simplificación del procedimiento penal”, en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia penal*, año IV, núm. 8, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1989, en Ana Morales Peillard, “Las salidas alternativas y las sanciones no privativas de libertad de reparación del daño y servicios en beneficio de la comunidad en el subsistema de responsabilidad penal de adolescentes infractores de la ley penal”, en *Revista de Estudios de la Justicia (REJ)*, núm. 7, año 2006, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2006, disponible en URL=www.derecho.uchile.cl/cej/recej/RECEJ%207/LASSAL-1.pdf, consultado el 07 de marzo de 2009.

³² Ana Morales Peillard, *op. cit.*, p. 8.

y susceptible de ser impuesta en su lugar, en casos apropiados. Esto no parecería apropiado, a juicio de Roxin, partiendo de la base que la escisión entre el Derecho Penal y el Civil ha sido tan profunda en nuestra tradición jurídica que parecería una utopía pretender invertir la rueda de la historia y combinar por ejemplo las reglas del *nullum crimen* o el principio *in dubio* con el derecho civil asimilando, por ejemplo, la condena jurídico civil al resarcimiento del daño —conforme a su contenido material— como una pena criminal. En vista de esto, Roxin plantea como tercera opción el reconocer la reparación como un nuevo fin de la pena, que podría alcanzar un significado independiente junto a la retribución, a la prevención general y especial, aunque tampoco esto le satisface, toda vez que el fin de la pena, señala, sólo puede ser racionalmente el de evitar preventivamente el delito (en cualquier de sus formas).³³

Considerando lo anterior, Roxin postula construir la reparación al lado de la pena, pero como un “tercer carril o vía” del Derecho Penal o sea, como un instrumento autónomo para la consecución de los fines de la pena, ya sea evitándola o atenuándola, particularmente en aquellos casos en los cuales, en razón del principio de culpabilidad, no se pueda justificar o sólo se pueda justificar limitadamente el delito, para efectos de los fines de la pena y de acuerdo con las necesidades de la víctima.³⁴

Siguiendo la opinión de Roxin, Morales Peillard —y sin duda le asiste la razón— infiere que:

[...] la tesis de la reparación como ‘tercera vía’ es la que más se acerca a la construcción jurídica de la reparación y, en particular, de las salidas alternativas, entendiendo las mismas como un instrumento autónomo para la consecución de los fines de la pena, particularmente la prevención especial positiva. En efecto, parece que aunque se quiera ‘cambiar el lente’, la reparación tendrá siempre una consecuencia jurídica-sancionatoria, cuyo objetivo esencial será por lo menos de disuadir al infractor de futuras desviaciones y —eventualmente— reasociarlo.³⁵

Lo expuesto en el apartado anterior, se refiere a los aspectos doctrinales de las salidas alternas. A continuación, me detendré, aunque sea brevemente, a las disposiciones internacionales y a lo previsto tanto en la CPEUM como en las reformas sobre la materia realizadas ya en algunas entidades federativas.

Respecto a lo primero, mencionaré tan sólo el Artículo 18 de las Directrices sobre la función de los fiscales, aprobadas por el VII Congreso de las Naciones

³³ *Ibidem*, p. 10.

³⁴ *Ibidem*, p. 15.

³⁵ *Ibidem*, p. 9.

Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, en el cual se estableció:

Alternativas de enjuiciamiento. 18. De conformidad con la legislación nacional, los fiscales [para nosotros los MPs] considerarán debidamente la posibilidad de renunciar al enjuiciamiento, interrumpirlo condicional o incondicionalmente o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial, respetando plenamente los derechos del sospechoso y de la víctima. A estos efectos, los Estados deben explorar plenamente la posibilidad de adoptar sistemas para reducir el número de casos que pasan la vía judicial no solamente para aliviar la carga excesiva de los tribunales, sino también para evitar el estigma que significan la prisión preventiva, la acusación y la condena, así como los posibles efectos adversos de la prisión.³⁶

Como podrá apreciarse, en ese texto se destacan las principales características de las salidas alternas, en el sentido de que éstas: *a)* Obedecen a los principios de legalidad y debido proceso. *b)* Pueden facultar la decisión de prescindir total o parcialmente del enjuiciamiento. *c)* Dejan a salvo los derechos de las víctimas. *d)* No facultan al Estado para vulnerar los derechos de los enjuiciables. *e)* Se orientan a la realización de los fines de la impartición de justicia. *f)* Deben procurar una vía de descongestión de los despachos judiciales.³⁷

Respecto a lo segundo, destacaré, en primer lugar, que el fundamento constitucional de las salidas alternas se encuentra en el Artículo primero de la CPEUM, donde se habla de la dignidad humana, principio que implícitamente nos está diciendo que ninguna salida alterna podrá tener por finalidad el deterioro de la dignidad de los intervinientes, como sería todo aquello que atente contra sus derechos fundamentales y la igualdad ante la ley. Ya señalé, al inicio de este análisis, que el Artículo 17 constitucional reformado se refiere a los mecanismos de solución de conflictos en términos generales y que el dictamen de las comisiones que prepararon la reforma fue un poco más explícito. En todo caso, tanto los MASC como las salidas alternas al juicio oral, se pueden ver implícitos en el mencionado artículo, el cual establece que: “[...] Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

³⁶ Artículo 18, “Directrices sobre la función de los fiscales”, VII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1990.

³⁷ Manuel Moya V. y Alfonso Reyesechandía, *op. cit.*, p. 15.

Criterios de oportunidad

Dado que el texto del Artículo 17 reformado y el mismo dictamen de las comisiones mixtas que prepararon la reforma no son explícitos sobre los diversos tipos de las medidas alternas, hemos tenido que acudir al Código Procesal Penal de algunas entidades federativas que han introducido reformas en la materia que nos ocupa.

Las salidas alternas basadas en acuerdos y negociaciones con miras a reparar el daño causado por una acción delictiva, *se denominan acuerdos reparatorios* y forman parte específica de la justicia restaurativa analizada en el apartado 2 (ver *supra*). Valga agregar aquí solamente algunas notas complementarias. Como otras salidas alternas, tienen también como finalidad la impartición pronta y expedita de la justicia (Art. 17 CPEUM), hacen que el ofensor y la víctima u ofendido “[...] participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo, encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad”,³⁸ como lo establece el Art. 95 del CPPJal.

El carácter complementario de las salidas alternas y la justicia restaurativa, queda destacado en el Artículo 98 del CPPJal, en el que se establece que “son mecanismos de justicia restaurativa la conciliación, mediación, suspensión del proceso a prueba y cualesquiera otros que establezca la Ley”. Para ampliar lo anterior, quisiera insistir, con Natarén Nandayapa, que

En materia del ejercicio de la acción penal [...] nuestro país tradicionalmente ha seguido el principio de legalidad. En otras palabras, en presencia de datos que acrediten el cuerpo [del] delito y la probable responsabilidad, el agente del Ministerio Público *deberá* —es decir, en todos los casos, ya que no es una facultad discrecional sino un deber— ejercer la acción penal.³⁹

Esa es la regla general. Sin embargo, hay casos en que se pueden buscar otras salidas, entre las cuales están, en primer lugar, los llamados criterios de oportunidad, que el mismo autor explica así: “[...] Los criterios de oportunidad implican que, no

³⁸ Artículo 95, *Código Procesal Penal de Jalisco*.

³⁹ Carlos Natarén Nandayapa, “Las ‘salidas alternas’ en el diseño del nuevo proceso penal: breves notas desde la experiencia de la reforma en las entidades de la federación”, en *Biblioteca jurídica virtual, Sección de reforma judicial en las entidades federativas* núm. 11, México, IJ-UNAM, 2008, p. 99, disponible en URL= www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=refjud&n=11, consultado el 20 de marzo de 2009.

obstante de que se reúnan los requisitos legales para el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público podrá prescindir, total o parcialmente, de la persecución penal, ya sea en relación a, alguno o varios hechos, o a alguna de las personas que participaron en su realización”.⁴⁰

El procedimiento abreviado

El fundamento constitucional de esta salida alterna está en el mismo Artículo 17, “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por *tribunales que estarán expeditos* para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones *de manera pronta, completa e imparcial*”⁴¹ (énfasis agregado).

En este aspecto, señala Baráibar Constantino: “En el proceso penal, una justicia *pronta* es necesaria, precisamente por el valor de los bienes comprometidos: la libertad de la persona [...] Desafortunadamente, la lentitud de los juicios y el consiguiente rezago (se inician en un periodo determinado más juicios de los que se pueden resolver) han sido una plaga constante de los tribunales”.⁴² En este mismo sentido, el Artículo 14.1 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el Artículo 8.1 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* estipulan: “[...] Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley”.

El procedimiento abreviado, como bien destaca, por otra parte, Natarén Nandayapa:

[...] permite dictar una sentencia de forma más rápida y de cuantía menor que en el procedimiento ordinario en los casos en que, previa solicitud del representante social, el imputado admita el hecho que le atribuyera el Ministerio Público en su escrito de acusación, acepte la aplicación de este procedimiento y no haya oposición fundada de la víctima u ofendido constituido como acusador coadyuvante. Si la víctima no está constituido como coadyuvante, se le escuchará pero su criterio no será vinculante.⁴³

Juan Antonio Garrido se refiere a esta novedad de las reformas procesales, las cuales establecen:

⁴⁰ Carlos Natarén Nandayapa, *op. cit.*, p. 99.

⁴¹ *Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos*.

⁴² Manuel Baráibar C., “Proceso penal abreviado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 22, Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 198.

⁴³ Carlos Natarén Nandayapa, *op. cit.*, p. 102.

[...]mecanismos que nos permiten la imposición de una pena o sanción sin la realización del cásico juicio penal. Estas nuevas fórmulas alternativas al juicio penal nos conducen obligatoriamente a repensar que el juicio oral ya no es la única manera de atribuir una pena al autor de una violación a la ley penal, y que los operadores del sistema penal, especialmente defensores y fiscales deben de ir pensando en alejarse de la idea, de que ante una violación a la ley penal necesariamente tiene que organizarse un juicio oral, público y contradictorio.⁴⁴

¿Cómo se compagina esto con el principio de la presunción de inocencia, el derecho a la no autoincriminación y el debido proceso legal? No es fácil desatar este triple nudo gordiano. Tal vez pueda lograrse recurriendo a una *fictione juris* o ficción jurídica: a) Respecto a lo primero, diré que es cierto que la presunción de inocencia es un derecho fundamental y por tanto, irrenunciable, en términos generales; sin embargo, una cosa es una confesión y otra el reconocimiento .en la participación de los hechos atribuidos al imputado, esta al parecer fue la intención del legislador. b) Con referencia a lo segundo, considero que la autoincriminación sí sería una confesión y que una vez presentada en la forma establecida legalmente (ante el juzgador o ante el MP, ratificada ante aquél), tendría que ser tomada como tal y corroborada con otras pruebas o indicios. c) En materia de debido proceso, estimo que esto se salva en parte, porque la solicitud presentada por el MP puede ser aceptada o rechazada por el juez de control y siempre que no se oponga a ello la defensa y la víctima u ofendidos por el delito, caso que el juez de control debe tomar en cuenta. La audiencia, por lo demás, se realiza con intermediación, igualdad de armas, aunque en privado —no publicidad—, pero con todas las garantías del debido proceso.

Conviene tomar en cuenta esa distinción entre confesión y reconocimiento de participación en los hechos que se imputan, si no se quiere caer en la confusión de términos que hacen algunos autores, lo que los lleva a confundir el juicio penal abreviado en comento con el juicio oral sumario del Estado de México e incluso de Veracruz —inspirados en el *proceso sumario* a que se refiere el Artículo 152 del Código Federal de Procedimientos Penales— error en el que parece caer Baráibar, quien considera que para el *procedimiento penal abreviado*, se requieren, entre otras condiciones que enumera, “[...] Que exista confesión rendida ante el Ministerio Público, con las formalidades que al efecto prevé la Constitución Federal y el propio código procesal penal federal”.⁴⁵

⁴⁴ Juan Antonio Garrido, “El Juicio Abreviado”, disponible en URL=www.ilustrados.com/publicaciones/EEpFFFAEpfFuxpNrJuv.php, consultado el 20 de septiembre de 2007.

⁴⁵ Manuel Baráibar C., “Proceso penal abreviado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 22, Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 208.

Reflexiones finales

El recurso a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), la justicia restaurativa y las salidas alternas al juicio oral, pueden mejorar, sin duda alguna, la procuración e impartición de justicia en nuestro sistema jurídico, caracterizado hasta ahora por su lentitud y abrumador rezago.

Los países y entidades federativas que han introducido las reformas correspondientes en sus códigos adjetivos, algunos inclusive en su propia Constitución local, quieren alejarse del actual sistema de justicia retributiva y vengadora que caracteriza a los sistemas autoritarios inspirados alejados de lo que es el Estado social de derecho.

Están conscientes de que recurrir a los juicios orales será ya una ventaja enorme, comparado estos con el sistema escrito, secreto y poco transparente utilizado hasta el presente. Sin embargo, dadas las dificultades que se presentarán por falta de presupuesto en las entidades federativas para construir o adaptar lugares dignos y apropiados para los juicios orales, el recurso a los MASC, las salidas alternas al juicio oral y la justicia restaurativa o reparadora, que los inspira todos ellos, darán un sello de transición democrática realmente novedoso al sistema jurídico mexicano y lo harán más eficiente, transparente, eficaz y expedito, tal como lo exige el Artículo 17 de nuestra Constitución federal y las constituciones locales.

Referencias

- Álcala-Zamora y Castillo, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, UNAM, 1976.
- Azar Mansur, Cecilia, *Mediación y conciliación en México: dos vías alternativas de solución de conflictos a considerar*, Comentario: Luis Monterrubio, México, Porrúa, 2003.
- Baráibar Constantino, Manuel, “Proceso penal abreviado”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 22, México, Poder Judicial de la Federación, 2006.
- Baytelman, A. M. Duce, *Litigación penal y juicio oral*, Ecuador, Fondo Justicia y Sociedad. Fundación Esquel, USAID, 2004.
- Borjón Nieto, José J., *El nuevo procedimiento penal acusatorio*, Xalapa, Ver., El Colegio de Veracruz, 2009.
- Cameras, Claudia, 2003, “La justicia alternativa en materia penal”, en *Iter Criminis*, núm. 5m Segunda Época, México, INACIPE.
- Centro di Ricerca per lo Sviluppo e il Recupero del Potenziale Umano (2002), *Síntesis III Congreso del Foro Mundial de Mediación*, Italia, Cagliari.

- Congreso del estado de Baja California, *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California*, 2007.
- Consejo Nacional de Tribunales Superiores de los Estados Unidos Mexicanos, *Código modelo del proceso penal acusatorio para los Estados de la Federación*, México, CONATrib, 2008.
- Dapena, José *et. al.*, “La mediación penal juvenil en Cataluña, España”, *Restorative Justice Online*, 1998, disponible en URL=www.restorativejustice.org.
- Devoto, Eleonora A., “Sobre la mediación penal. Algunas consideraciones relativas a su justificación teórica”, 2009, disponible en URL=www.serilex.com.pe.htm
- Dupuis G., Juan Carlos, *Mediación y conciliación – Mediación patrimonial y familiar – Conciliación laboral*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997.
- Duvalier Haro, Antonio, *La mediación: Recurso alternativo en la violencia intrafamiliar*, México, INACIPE, 2002.
- Garrido, Juan Antonio, “El Juicio Abreviado”, 2007, disponible en URL=www.ilustrados.com/publicaciones/EEpFFFAEpfFuxpNrJuv.php, consultado el 20 de septiembre de 2007.
- Highton, I. Elena *et. al.*, *Resolución alternativa de conflictos y sistema penal – La mediación penal y los programas víctima-victimario*, Editorial Buenos Aires, Ad-Hoc, 1998.
- Jaramillo, Mario, *Justicia por consenso – Introducción a los Sistemas Alternos de Solución de Conflictos*, Bogotá, Institución Universitaria Sergio Arboleda, 1996.
- Kolb, M., Deborah, *Cuando hablar da resultado – Perfiles de mediadores* (trad. Jorge Piatigorsky), México, Col. 6 Paidós, 1996.
- Koster, T., “Conferencia en San Diego California sobre Justicia Penal”, ppt creado el 8 de mayo de 2008, Integración con el sistema de justicia.
- Maier, Julio B.J., *Derecho procesal penal*, I. Fundamentos, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2004.
- _____ “Mecanismos de simplificación del procedimiento penal”, en *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia penal*, año IV, No. 8, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1989.
- Marquez Algara, Ma. Guadalupe, “La necesidad de incorporación de la mediación a la administración de justicia en Aguascalientes”, *Revista Jurídica*, año XI, núm. 16, Nueva Época, septiembre-marzo 2000, México.
- Márquez Cárdenas, Álvaro, “Mecanismos de justicia restaurativa admitidos en el nuevo Código de Procedimiento Penal Colombiano”, 2005, disponible en URL=www.justiciarestaurativa.org, consultado el 8 de enero de 2009.
- Morales Peillard, Ana María, “Las salidas alternativas y las sanciones no privativas de libertad de reparación del daño y servicios en beneficio de la comunidad en el subsistema de responsabilidad penal de adolescentes infractores de la ley penal”, en

- Revista de Estudios de la Justicia (REJ)* núm. 7 – Año 2006, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, disponible en URL=www.derecho.uchile.cl/cej/recej/RECEJ%207/LASSAL-1.pdf, consultado el 7 de marzo de 2009.
- Moya Vargas, Manuel F., y Reyesechandía, Alfonso (s.a.): *Salidas alternativas y derecho de defensa – Técnicas del Juicio Oral en el Sistema Penal Colombiano*, Bogotá, USAID-Defensoría del Pueblo.
- Natarén Nandayapa, Carlos, “Las ‘salidas alternativas’ en el diseño del nuevo proceso penal: breves notas desde la experiencia de la reforma en las entidades de la federación”, en *Biblioteca jurídica virtual*, Sección de reforma judicial en las entidades federativas Número 11, México, IJ-UNAM, 2008, disponible en URL=www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=refjud&n=11, consultado el 20 de marzo de 2009.
- Neuman, Elías, *Mediación y conciliación penal*, Buenos Aires, Depalma, 1997.
- Organización de Estados Americanos, “Métodos alternativos de resolución de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos”, Washington, OEA/Ser. G-GE/REMJA/doc.77/01, 3 diciembre, 2001.
- Phear, Patrick, “Control, compromiso y pequeños milagros en la mediación familiar y en divorcios”, en Kolb M. Deborah, 1996.
- Rivera Neutze, Antonio Guillermo *et. al.*, “El arbitraje virtual”, *Revista Interamericana de Arbitraje*, 2002, disponible en URL=www.servilex.com.pe/arbitraje/congresopanama
- Suares, Marinés, *Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas*, Tercera reimpresión, Buenos Aires, Barcelona, México, Paidós, 2002.
- Código Procesal Modelo, *Tercer foro regional de presentación y difusión del Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación*, se llevó a cabo el viernes 23 de enero de 2009 en el Centro de Convenciones de la Ciudad de Villa Hermosa, Tabasco, organizado por el H. Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura.
- Uribarri Carpintero, Gonzalo, *El arbitraje en México*, México, Cárdenas, 1994.
- Vado Grajales, Luís Octavio, “Medios alternativos de resolución de conflictos. Mecanismos para acercar la justicia a la sociedad”, en *Aula Virtual de Derecho*, 2000, disponible en URL=www.comunidad.vlex.com/aulavital/, consultado el 20 de marzo de 2009.
- Vargas Junto, José, *La conciliación*, Bogotá, Ediciones Jurídicas, 1994.

Perspectivas internacionales de la cultura de la legalidad

Cultura de la legalidad y reforma judicial: perspectivas internacionales, lecciones para Veracruz

JORGE REBOLLEDO FLORES¹

Introducción

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de justicia penal. Ésta ha sido calificada como la reforma más importante de la que ha sido objeto nuestra Constitución en los últimos años. El antecedente más reciente, la reducción procesal durante el gobierno de Venustiano Carranza, data de hace cien años.² Los artículos que modifica la reforma son el 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, todos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El proceso de instrumentación de la reforma comprende un periodo de ocho años (*vacatio legis*).

De manera general debe decirse que la reforma pretende lograr una procuración e impartición de justicia más justa, pronta y expedita en un entorno donde la sociedad demanda una vida más segura, por lo que tal implementación es de suma importancia. Más puntualmente, los cambios que comprende se engloban en tres puntos principales:

¹ Investigador en El Colegio de Veracruz, miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

² Héctor Iván Sáenz, *Implementación de las reformas al sistema de justicia penal en México*, Serie Cuadernos de Trabajo, núm. 23. Instituto para la Seguridad y la Democracia, (Insyde), México, 2008, p. 3.

1) Los nuevos límites al poder y a las funciones que actualmente detenta el Ministerio Público. 2) La expansión de las facultades de las policías para llevar a cabo investigaciones. 3) La transición a un sistema acusatorio en el que deberá existir una mayor igualdad entre las partes.³

Conviene anotar que tras décadas de estar al servicio de un sistema de partido dominante como el que se vivió en México hasta el año 2000, el Ministerio Público (MP) se había vuelto omnipotente y actuaba sin formas de control efectivo, condicionando así, el buen funcionamiento del poder judicial. En América Latina, ninguno de los países que han experimentado reformas de este tipo tuvo que lidiar con la tradición de un MP tan poderoso. Consecuentemente, el acotar las atribuciones del MP en la experiencia mexicana sugiere una tarea laboriosa. Sin embargo, la reforma abre la posibilidad de que los ciudadanos sean juzgados por jueces y que las investigaciones sean realizadas por policías con capacidad de investigar. Un indicador importante de los avances de la reforma será entonces monitorear qué ocurre con las averiguaciones previas de forma transparente.

La expansión de las facultades de las policías para llevar a cabo investigaciones conlleva también algunos riesgos y por consiguiente una ardua labor para superarlos. En el caso de México, y en la actual coyuntura, las nuevas facultades que la reforma otorga a las policías pueden propiciar violaciones a los derechos humanos, y generar incentivos para la corrupción al evitar que los elementos o resultados de las investigaciones lleguen al MP. Por ello, es necesario que se produzcan mecanismos de supervisión y transparencia y se acote la labor de investigación claramente.

Finalmente, en torno al tema que ha acaparado la atención de especialistas y ciudadanos en general, la adopción de un sistema acusatorio, debe decirse que de acuerdo a especialistas en la materia, la reforma tiene que ver con la creación de un sistema acusatorio en el que exista una mayor igualdad entre las partes y con la justicia expedita. La implementación de la reforma debe procurar que la persona acusada no sea encerrada y, en tal caso, se deben prever mecanismos para que quien pierda la libertad durante el proceso tenga el recurso de obtener libertad causal.⁴

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

Naturaleza de las reformas a los sistemas de justicia en América Latina

Desde hace varias décadas, las *reformas a los sistemas de justicia* en América Latina han sido consideradas pre-requisito para la consolidación de la democracia en la región.⁵ La vuelta a la democracia posibilitó a las sociedades de los países del cono sur replantear la “*cuestión judicial*”. En un primer momento (segunda mitad de la década de los años setenta y década de los ochenta), este replanteo hizo énfasis en la efectiva aplicación de la ley y, se centró en la defensa de los derechos humanos y en la necesidad de evitar la impunidad de los responsables de sus violaciones, en los períodos de transición y consolidación democráticas. Esta fase, ha sido también conocida como la búsqueda de la verdad y la justicia y ha sido liderada por organizaciones de la sociedad civil que operó en un contexto complejo, pero con cierto grado de coincidencia con el resto de los actores involucrados en estos procesos.⁶ En este sentido, las reformas emanadas de estos procesos pueden considerarse como reformas pactadas.

En un segundo momento (década de los años noventa), el esfuerzo se centró en la necesidad de llevar a cabo reformas judiciales que garantizaran una mayor eficiencia y autonomía con respecto a los ejecutivos nacionales y tuvo como contexto la implementación de reformas macroeconómicas y la convicción por parte de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) —Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)— de que el *buen gobierno* o *good governance* es un importante objetivo o precondition política-institucional, necesario para lograr los resultados que las reformas macroeconómicas y sectoriales no lograron producir *per se*. Y dentro de esta temática, el Poder Judicial, su legitimidad y eficiencia, comenzó a ser reconocido como una pieza clave para el *buen gobierno* en general, y un eficiente funcionamiento de los mercados en particular.⁷ Es decir, la continuación y profundización de las reformas se da bajo una lógica economicista.

⁵ Durante los últimos 17 años, 14 países en América Latina han llevado a cabo procesos de reforma de justicia con diversos grados de avance (Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Perú, Venezuela, Colombia, Guatemala, etc). Ver, *Report to Congress: U.S. Assistance Programs in Colombia and Plans to Transfer Responsibilities to Colombia*, Washington, DC: U.S., Department of State, March, 2006, p. 6.

⁶ Para una discusión detallada de estos procesos véase: Carlos H. Acuña y Gabriela Alonso, 2001 La reforma judicial en América Latina: un estudio sobre las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México. VI Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires, Argentina y Peter DeShazo and Juan Enrique Vargas, *Judicial Reform in Latin America: An Assessment*. Policy Papers on the Americas, vol. XVII, Study 2, CSIS. Washington, DC. 2006.

⁷ *Idem*.

En esencia, los procesos de reforma de los sistemas de justicia que se han dado en América Latina —a partir de la década de los setenta— comparten rasgos comunes. Éstos han sido lentos, y complejos y han tenido que hacer esfuerzos por resolver los problemas que representa el manejo e incorporación de aquellos actores que claman mayor participación en dichos procesos, así como el dirimir los alcances y límites de su papel y de todas las partes involucradas, y definir los valores que deben orientar y sustentar sus acciones. Otros temas que han generado amplios debates son el de la adopción de nuevas tecnologías y/o estrategias gerenciales (por parte de los poderes judiciales), y el tema sobre el origen, los montos, duración y monitoreo del financiamiento de estos procesos. No obstante, se advierten dos objetivos estratégicos que son recurrentes en los procesos de reforma de justicia en América Latina:

- La búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia; y
- La búsqueda de una mayor autonomía.

Estos objetivos se han traducido, a su vez, en una serie de propuestas concretas en todos los sistemas que han vivido estos procesos:

- Aumentos presupuestario y salarial.
- Creación de instituciones propias orientadas al manejo administrativo de la función judicial (Consejo de la Magistratura, Judicatura, etc.).
- Incorporación de equipos informáticos.
- Reformulación de leyes sustantivas, procedimentales y organizacionales;
- Racionalización de las jurisdicciones.
- Capacitación del personal judicial y administrativo.
- Adopción de prácticas y técnicas modernas de administración.
- Introducción de nuevas categorías de personal judicial y administrativo.
- Revisión de los sistemas de nombramiento y calificación de candidatos.
- Introducción de Sistemas Alternativos de Resolución de Disputas (ADR).
- Introducción de criterios de desempeño y de supervisión.⁸

Debe señalarse la articulación de actores nacionales e internacionales que coinciden en que un mejoramiento del funcionamiento de los sistemas de justicia es un paso prioritario y/o precondition para alcanzar una mayor legitimidad y eficiencia democráticas, lo que en última instancia generó un poderoso “ambiente ideológico” pro-reforma en toda América Latina.

⁸ *Idem.*

Balance de las reformas a los sistemas de justicia en América Latina

Si bien los diversos esfuerzos que se han llevado a cabo desde hace más de dos décadas en América Latina por llevar adelante reformas en los sistemas de justicia han conseguido algunos resultados considerables (siendo Chile el caso que destaca), el balance general es irregular. Lo anterior como producto de las altas expectativas generadas y el pobre funcionamiento de los sistemas implementados, su lentitud, y falta de transparencia. En algunos países en transición (Argentina, Brasil, Uruguay), desde sistemas dictatoriales, las reformas fueron percibidas como un componente natural de los procesos democráticos y estimulo la demanda por un mayor acceso a la justicia por parte de la población de estos países. Si bien la efectividad de los sistemas de justicia con relación a la protección de los derechos humanos se ha incrementado desde los años noventa en toda la región, éstos han sido eclipsados por la percepción general de la poca capacidad de la policía y el sistema de justicia en garantizar la seguridad ciudadana.⁹

De manera paralela, las crisis económicas y políticas que han afectado a diversos países de la región (Argentina, Ecuador, Peru, Venezuela, etc.), han repercutido en los procesos de reforma y los han hecho susceptibles de la inestabilidad que estos fenómenos han generado. En condiciones de adversidad o presiones políticas o económicas, los poderes ejecutivos de estos países han desafiado la independencia de los poderes judiciales. En países como Argentina, Ecuador, Perú, y Venezuela, en donde se han registrado episodios de reclamo y protesta social a sus respectivos gobiernos se ha tratado de utilizar al poder judicial como medio para acallar a las voces críticas. El balance ha sido también lento en toda la región en lo referente a la extensión de la justicia a zonas rurales, en la adopción de nuevas tecnologías para apoyar el desahogo de casos judiciales pendientes, en el reclutamiento y entrenamiento de jueces y funcionarios judiciales independientes y ajenos a la influencia de potenciales instancias corruptoras o de presiones por parte del poder ejecutivo, y en la generación de métodos estadísticos que permitan medir y monitorear los alcances de las reformas.¹⁰

No obstante, un gran éxito se ha registrado en la transición de los sistemas inquisitorios a los acusatorios. El primer efecto de esta transición ha sido el de la disminución de las prácticas autoritarias del pasado y el incremento de la transparencia

⁹ Ver: Peter DeShazo and Juan Enrique Vargas, *Judicial Reform in Latin America: An Assessment*. CSIS, *Policy Papers on the Americas*, vol. XVII, Study 2, Washington, DC, 2006, p. 13.

¹⁰ *Idem*.

y el respeto a los derechos de los acusados. Con ello, además se han fortalecido las investigaciones criminales, se ha facilitado el acceso a la defensa legal, y se empieza a cumplir con el ideal de la justicia expedita. En esto se advierte la incorporación de estrategias de fomento a la cultura de la legalidad en muy diversas formas, medidas y tiempos en los diversos procesos que se han vivido en la región.¹¹

Al analizar la experiencia derivada de la implementación de reformas judiciales en América del Sur, especialistas en la materia sugieren:

1. Promover apoyos políticos que coadyuven en la consecución de los objetivos propuestos —a largo plazo— por las reformas judiciales.
2. Fomentar un proceso de reforma coherente que apunte a una transformación integral de las instituciones judiciales.
3. Mejorar la eficiencia del sector judicial en términos de transparencia.

Se advierte, sin embargo, un gran desafío en lo novísimo de las reformas y en la ausencia de una tradición práctica en su implementación y ejecución, así como en el incremento de los índices de inseguridad en toda la región.

El contexto de la reforma de justicia penal en México

A diferencia de otras reformas en la materia que han tenido lugar en América Latina, y que operaron bajo esquemas de transiciones pactadas y una lógica y condicionamientos economicistas, en México la reforma se presenta en una situación sumamente compleja, y en una coyuntura profundamente desfavorable. En primer lugar, debe decirse que los recursos limitados por parte del Estado mexicano y la crisis global de la economía constituyen un primer obstáculo y pueden hacer difícil la profundización y monitoreo de los procesos a futuro.

En segundo lugar, se advierten además los costos políticos asociados con la transición democrática y la fragmentación política que se vive en México, a pesar de que este país fue por más de siete décadas un sistema político homogéneo, dominado por un partido de Estado que podía canalizar rápidamente conflictos y demandas políticas y sociales a través de mecanismos controlados desde el centro del país. Si bien, la teoría sugiere que más democracia es igual a menos corrupción, en el caso de México la realidad operó de forma opuesta. En ausencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, el incremento de actores políticos propiciado por la alternancia

¹¹ *Idem.*

laceró la consolidación de la democracia mexicana. Al estar construida sobre los mismos cimientos clientelistas del pasado, la alternancia política estimuló mayores niveles de corrupción, impidiendo aprovechar la coyuntura histórica abonada por el bono democrático para fortalecer las instituciones mexicanas. La dispersión del poder y la corrupción ha generado en la sociedad mexicana la percepción de que se “*duerme con el enemigo*”.¹²

En tercer lugar, la reforma constitucional en materia de justicia penal se da en México en un contexto en que los altos niveles de violencia se han convertido en la mayor preocupación de la vida diaria de todos los mexicanos. Estudios recientes, han señalado que entre 1990 y 2007 la tasa nacional de homicidios en nuestro país había disminuido sistemáticamente, año tras año, hasta alcanzar un máximo de 19 homicidios por cada 100 mil habitantes en 1992, y a partir de entonces comenzó a bajar hasta llegar a un mínimo de ocho homicidios por cada 100 mil habitantes en 2007.¹³

Sin embargo, en 2008-2009 el homicidio en México se disparó por encima de toda lógica social y toda tendencia estadística previa. Esta tendencia es mucho más pronunciada en las grandes ciudades; así como en los municipios que reciben importantes flujos migratorios, y en todas las ciudades de más de 50 mil habitantes con paso de frontera en el norte del país. Lo mismo sucede en la cuenca occidental del río Balsas, entre Guerrero y Michoacán, y en la parte más alta de la Sierra Madre Occidental, en los límites de Sinaloa, Chihuahua y Durango.¹⁴

La inseguridad y la violencia generan presiones que pueden dificultar la reforma. Dicha violencia ha llevado a cuestionar la eficacia del sistema de justicia, del diseño institucional, y de la transición democrática que experimenta México. El clamor popular por recuperar la paz y la seguridad cotidianas ha desembocado en algunas ocasiones en convocar la mano dura. Penas más duras, policías más fuertes. La inseguridad y la violencia normalmente son atendidas por los operadores del Estado a través de un enfoque de urgencia en donde, de manera comprensible, algunos casos se debe atender un fenómeno grave con pocos recursos y de manera inmediata.

Es importante recordar que la búsqueda de la seguridad debe contemplar al sistema de justicia penal mexicano como un *continuum* que no se limita a la labor de las policías y a la imposición de penas más severas, sino a un contexto más amplio en el que la coordinación de distintos órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) y de los poderes Ejecutivo y Judicial estatales y federales es clave. En ese sentido,

¹² Luis Carlos Ugalde, “Nueva y Vieja Corrupción Mexicana”, *Nexos*, México, julio, 2011.

¹³ Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009: La Muerte tiene permiso”, *Nexos*, México, Enero 2011.

¹⁴ *Idem*.

debe considerarse como un éxito parcial las prontas adhesiones por parte de 17 estados al proceso de reforma. La parte más álgida del proceso está hoy ante nosotros: La traducción de la reforma a las legislaciones específicas, en particular las estatales.¹⁵

Cabe destacar que la reforma federal fue precedida por procesos estatales de reforma a los sistemas de justicia penal que han tenido distintos grados de avance en el ámbito local. Los primeros Estados en reformar sus sistemas de justicia penal —además de hacerlo de una manera integral contemplando figuras de defensa pública, cambios estructurales en la procuración y administración de justicia— fueron Chihuahua y Oaxaca. Éstas son las entidades mexicanas que tienen más experiencia acumulada en la materia, ya que cuentan con el mayor número de audiencias y juicios orales bajo la estructura del nuevo sistema.¹⁶ Para ello, los responsables locales de operar la implementación de la reforma a nivel local han sido capacitados por especialistas internacionales a través del “Proyecto Fletcher”, que consistió en autorizar el envío de 110 juzgadores, tanto federales como locales, para que fuesen a tres países (Estados Unidos, Colombia y Chile), para conocer las diversas experiencias internacionales en la materia.

Formalmente, la reforma penal a la Constitución que avaló el Congreso de la Unión desde marzo del 2008, ha transformado el sistema de justicia penal que había regido en México desde el último siglo. La experiencia indica, sin embargo, que el camino a seguir para que la reforma se materialice todavía es largo y tiene frente a sí grandes desafíos. Dos son los desafíos más inmediatos, la adopción de la reforma por parte de quienes han de instrumentar la reforma, y la adopción de la reforma por parte de la sociedad a través de un cambio cultural.

En el caso mexicano estos dos desafíos son mayores. En primera instancia debe recordarse que —como en el resto de América Latina— el sistema inquisitorio tiene una tradición que data de siglos en nuestro país, lo que genera patrones históricos de dependencia que no es fácil revertir. En segundo lugar, la adopción de la reforma tiene lugar en un momento histórico en el que existen numerosas dualidades y contradicciones en la sociedad mexicana. De acuerdo a la “Encuesta de Valores México”, estudio realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) y el Instituto de Cambio Cultural de la Universidad de Tufts (hecho público en febrero del 2011), 79% de los mexicanos encuestados está consciente que dar obsequios y/o dinero para agilizar trámites de gobierno es corrupción y considera que el acto merece un castigo.

¹⁵ Juan Salgado, "Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia", Cuadernos de Trabajo CIDE-PNUD, núm. 8, Año 2010, p. 3.

¹⁶ *Ibidem*, p. 4.

Sin embargo, 1 de cada 3 mexicanos encuestados considera que es de tontos cumplir la ley si nadie lo hace. También resulta revelador saber que sólo 26% del universo encuestado considera que las autoridades son respetuosas de los individuos y que 71% cree que las leyes están hechas para proteger a los poderosos.¹⁷

¿Y Veracruz?

Del análisis de la tasa nacional de homicidios se desprende que, en 2009, 16 de los 32 estados tenían una tasa de homicidios inferior a 10 por cada 100 mil habitantes, cercana a la más baja tasa nacional de los tiempos recientes: Yucatán (1.9), Querétaro (5.1), Aguascalientes (5.8), Hidalgo (5.9), Baja California Sur (6.01), Puebla (6.2), Campeche (7.2), Tlaxcala (7.3), San Luis Potosí (8.4), Tabasco (8.4), Zacatecas (9.3), Guanajuato (9.7), Veracruz (9.5) y Jalisco (9.7).

Las cifras son paradójicas. En conjunto, los estados (Veracruz entre ellos) con tasa inferior a 10 homicidios por cada 100 mil habitantes, reúnen 42% de la población del país y concentran alrededor de 18% de los homicidios de los últimos dos años. Visto en perspectiva para el año 2009, casi la mitad de la población del país vivía en territorios en que la tasa de homicidios está cerca del mínimo histórico para México.¹⁸ Sin embargo, a partir de 2010, se dio una preocupante evolución en las tasas de homicidios en los últimos tiempos a nivel nacional. Las manifestaciones de la violencia fueron además magnificadas por abiertas expresiones de la violencia por parte del crimen organizado en todo el territorio nacional. Veracruz no fue la excepción.

Estas manifestaciones de violencia generaron grandes operaciones para fortalecer la presencia de la autoridad federal, estatal y municipal, desarticular las redes criminales y contribuir a la tranquilidad de la ciudadanía.¹⁹ La operación *Veracruz Seguro* que se dio en la entidad a partir de octubre del año 2011 logró recuperar la seguridad y la confianza de la población y motivo también el reconocimiento de organizaciones empresariales, y civiles en todo el país. No obstante, el gobierno de Veracruz consciente de que el fenómeno de la inseguridad es sumamente complejo ha emprendido acciones para preservar la seguridad de la ciudadanía, prevenir la violencia y erradicar el flagelo del crimen organizado en el estado.

¹⁷ La encuesta y los detalles de ésta puede ser consultada en www.cidac.org

¹⁸ Fernando Escalante, *op.cit.*

¹⁹ Mensaje a medios sobre la operación Veracruz Seguro, disponible en URL= <http://www.presidencia.gob.mx/2011/10/mensaje-a-medios-sobre-la-operacion-veracruz-seguro/>, consultado el 9 de noviembre de 2012.

Debe destacarse que si bien el Estado de Veracruz había sido señalado en un principio como una de las entidades más rezagadas en el proceso por traducir la reforma a acciones locales específicas, en el transcurso del año 2012, se ha dado una gran labor en ese sentido.²⁰ Acompañando el operativo *Veracruz Seguro*, se comienza desarrollar un esfuerzo que en el corto plazo facilitará la implementación de la reforma de justicia en el estado, y en el mediano y largo plazo contribuirá a la formación y consolidación de comunidades seguras: El fomento de la *cultura de la legalidad* como forma de vida.

Cultura de la legalidad: antecedentes en México

En la actualidad, hablar de cultura de la legalidad se ha vuelto un lugar común en todos los ámbitos y todas las sociedades. En México, en diversos momentos y diversos espacios se han llevado a cabo proyectos por fomentarla, pero debe decirse que salvo algunas excepciones y a pesar de los diversos grados de éxito, los diversos esfuerzos se han realizado de manera coyuntural y aislada. Éstos se han dado en momentos en que los índices de violencia se incrementan y que el clamor popular cuestiona la estrategia estatal para hacer frente a la inseguridad.

Varias son las razones para ello. En algunas ocasiones se han implementado bajo una lógica político-electoral, y/o en condiciones de restricción presupuestal. A ello, deben sumarse los cambios de las diversas visiones o paradigmas que nutren las estrategias nacionales y sub-nacionales para hacer frente a la inseguridad, y la falta de continuidad y/o habilidad técnica de los responsables de crear los programas e instrumentos para medir el impacto en nuestras sociedades y monitorear sus resultados a futuro.

En México, el primer —y quizá más importante— antecedente de fomento a la cultura de la legalidad se comenzó a dar a partir de 1998, en la ciudad fronteriza de Tijuana. Ante el incremento de los índices de seguridad y violencia en la región, y el evidente deterioro del tejido social, autoridades locales, y de la vecina ciudad de San Diego (California, EUA), decidieron poner en marcha un proyecto piloto desarrollado por el Dr. Roy Godson, profesor de la Universidad de Georgetown y titular del *National Strategy Information Center*. Tras años de estudio, Godson desarrolló una estrategia para fomentar la cultura de la legalidad en escenarios en conflicto. Ésta incluía una guía para maestros de educación básica y media que recoge inquietudes relacionadas con la naturaleza humana y la vinculación de los temas de la delincuencia y la corrupción con la formación en valores. En la práctica, esta guía fue implementada en diversas

²⁰ Francisco de Luna Gaona, “Retrasado Veracruz en Reforma penal: Miguel Carbonell”, *Imagen del Golfo*, Veracruz, febrero 10 de 2012.

escuelas en situación de vulnerabilidad en ambos lados de la frontera como programas de *educación cívica y escolar*.

Si bien se reconoce que la evolución y resultados de dicho programa han sido difíciles de monitorear, y que es difícil establecer una relación de causalidad entre cultura y recuperación de la seguridad y el espacio público, debe señalarse que numerosos especialistas y organizaciones ciudadanas coinciden en señalar que en la transformación y rescate de Tijuana, el fomento de la cultura de la legalidad ha sido de suma importancia. Por ello, programas similares han sido implementados en otros estados de la república como Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Una vez más, el impacto y los resultados son variados ya que la aplicación no se dio de manera homogénea, algunos la llevan de manera sistemática desde hace varios años, otros recientemente.²¹

¿Qué es la cultura de la legalidad?

Una de las formulas o figuras más recurridas en situaciones adversas o de conflicto como respuesta a la anarquía y a la inseguridad es precisamente la de la implementación de reformas en materia de justicia y el fomento de la cultura de la Legalidad. En dichas situaciones, el Estado de Derecho es inexistente o cuando este existe, lo hace en condiciones en que los derechos humanos son vulnerables. En estricto sentido, el Estado de Derecho es o está plasmado en los lineamientos o leyes que regulan la vida societal pero en la práctica la justicia es inexistente. En sociedades alejadas de la legalidad, el respeto a los derechos humanos está ausente y pervive la cultura de la impunidad y la violencia. La sociedad no tiene mucho que hacer cuando aquellos que cercanos al poder están o han estado involucrados en actividades criminales o de corrupción y son figuras prominentes de la sociedad, detentan alguna posición de gobierno o están cercanamente involucrados en el juego político o de gobierno.

Las reformas de los sistemas judiciales generalmente se basan en el fortalecimiento institucional. Dichas reformas son necesarias, pero por sí solas, resultan insuficientes e inadecuadas para construir un sistema de justicia funcional. Constituyen sólo parte de la ecuación. La otra parte la constituye la aplicación de la ley, que debe moverse en coordinación con los esfuerzos por promover la cultura de la legalidad y amplios espectros de la sociedad deben ser incluidos. La cultura de la legalidad presupone que

²¹ Sobre los detalles del programa puede consultarse: Roy Godson, *Guide to Developing a Culture of Lawfulness*, CICAD-Organization of American States, 2000.

aun cuando los gobiernos asuman el rol guía en proveer un ambiente de legalidad para la ciudadanía y para todas las organizaciones civiles, religiosas, educativas, de negocios, etc. Para que el cambio cultural se dé debe generarse una sinergia. La cultura de la legalidad existe cuando la cultura, ethos y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan y están en correspondencia con la observancia de la ley y cree que dicha ley debe ser aplicada sin distingo de filiación política, posición social, religión, o raza.²²

Debe señalarse que la presencia de una cultura de la legalidad no significa que todos los individuos en esa sociedad creen en la viabilidad o conveniencia del Estado de Derecho, sino que el ciudadano común cree que las normas legales son parte fundamental de la justicia o que pueden y deben usarse para alcanzarla, y que los sistemas que la emplean pueden aumentar la calidad de vida de los individuos y las sociedades. No obstante, algunas ideas enraizadas en el imaginario colectivo pueden dificultar el proceso de incorporación de sectores de la sociedad en la adopción de una cultura de la legalidad. Por ejemplo, algunos sectores creen que el gobernante o el gobierno son responsables de formular y hacer cumplir las leyes, mientras que otros creen que la sociedad carece de la capacidad para contribuir al Estado de Derecho. La experiencia muestra que una vez que se ha adoptado a la legalidad como principio central de vida (cultura de la legalidad), los sistemas de impartición de justicia y regulatorios funcionan en forma más efectiva de diversas maneras. Aquellos que transgreden las reglas serán señalados no sólo por la ley, sino también por muchos sectores de la sociedad. En una sociedad obediente de la ley, la gente tiene la posibilidad y habilidad de participar en el diseño e implementación de las leyes. El apoyo y la participación de la comunidad también pueden enfocarse a la prevención y desarraigo de las prácticas criminales y corruptas, evitando así erogaciones en los rubros de procuración y administración de la justicia. Esta participación también reduce el riesgo y el costo de una vigilancia gubernamental violatoria y de prácticas regulatorias que son dañinas para las libertades individuales y para las iniciativas de orden económico, social y político.²³

Especialistas en el tema coinciden en que el fomento y adopción de la cultura de la legalidad requiere la sinergia de cuatro sectores de la sociedad apoyados por las funciones reguladoras del Estado. Estos son: Las instituciones educativas, los centros

²² Por cuestiones de espacio no se abunda aquí sobre la concepción de cultura de la legalidad. Los detalles en torno a ella son abordados en el resto de los capítulos que integran este trabajo. Nota del autor.

²³ Roy Godson, *op. cit.*, véase también *United Nations Office on Drugs and Crime, Criminal justice reform in post-conflict States: A guide for practitioners*, Vienna, 2011, p. 106.

de autoridad moral, los medios y la cultura popular y la educación de los actores de las instituciones de justicia.²⁴

1. *Las instituciones educativas.* Por su amplio alcance y gran influencia en las futuras generaciones, la educación cívica y escolar son una de las formas más prometedoras de avanzar y fomentar la cultura de la legalidad. Los programas sistemáticos, formales y menos formales en escuelas, asociaciones profesionales, sindicatos, y lugares de trabajo, así como en instituciones religiosas, parecen marcar la diferencia cuando se aplican junto con prácticas regulatorias efectivas. Actualmente, las escuelas se encuentran entre las organizaciones cívicas con mejores recursos en cualquier sociedad, y la figura del educador ha sido respetada por largo tiempo en nuestras sociedades. Idealmente, debe incorporarse a los niños a programas de fomento a la cultura de la legalidad antes de que se vean involucrados en actos criminales graves y al ser expuestos a la corrupción asuman que esta situación es normal en su sociedad. Los programas escolares de corte anticrimen y anticorrupción se iniciaron en Hong Kong en los años setenta, y han continuado y contribuido en los esfuerzos de esta clase en lugares como Palermo y otras partes de Sicilia occidental desde los años ochenta del siglo pasado, así como Sudamérica, Botswana, en el sur de África, y la República de Georgia en la ex Unión Soviética. Como se ha comentado antes, iniciativas de este tipo han sido lanzadas en Tijuana y numerosos lugares de México.
2. *Centros de autoridad moral.* En todas las sociedades ciertos individuos e instituciones no gubernamentales (ONG) son considerados “centros” de autoridad moral. En algunos casos, las iglesias o asociaciones religiosas, así como sus asociados laicos desempeñan este papel. En otros lo serán aquellos artistas, intelectuales, educadores, líderes vecinales, deportistas, que se han convertido en ejemplo de vida para la comunidad. En algunos otros casos lo serán ciertos individuos que fueron victimizados por sus creencias y sus normas morales. Estos individuos y centros de autoridad moral juegan un papel importante al identificar conductas nocivas para la comunidad y movilizarla. Aunque en la comunidad no todo el mundo reconozca su autoridad moral, estos individuos y centros pueden acrecentar el potencial de sus denuncias pues tienen canales de comunicación más poderosos que cualquier ciudadano y son considerados modelos a seguir. El caso del combate a la mafia en Sicilia es ilustrativo de

²⁴ *Idem.*

ello. Por siglos, la Mafia había extorsionado y cometido crímenes en toda la región. Sin embargo, a partir de los años ochenta del siglo pasado, una minoría de sacerdotes en sincronía con algunos centros e individuos de autoridad moral comenzaron a denunciar las prácticas y delitos de esta. Esto sentó las bases para que se diera un avance importante en la lucha contra la Mafia y ayudó a producir un gran cambio en la cultura de la corrupción que durante décadas había prevalecido en partes de Sicilia.

3. *Los medios y la cultura popular.* Los medios de comunicación masiva en las sociedades modernas son instituciones muy poderosas que pueden exhibir al crimen y la corrupción. Los medios pueden además vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos, tanto en los programas de gobierno como en el sector privado, y hacer públicos los resultados. De igual forma, los medios pueden facilitar la participación pública en la promoción de la cultura de la legalidad y el Estado de Derecho, dedicando tiempo y cobertura a estos temas. En las últimas décadas, en la República de Georgia, por ejemplo, los medios han desarrollado programas y concursos destinados a niños y adolescentes, que se enfocan en la solución de problemas y el Estado de Derecho (por ejemplo, programas de concurso en que se cuestiona: ¿Qué tan bien conoces la ley?). Simultáneamente, en otros lugares como Sudamérica, y Estados Unidos de América, se han reconocido y destacado las historias de gente que muestra conductas apegadas al Estado de Derecho aún en situaciones adversas, y se promocionan los valores y las imágenes de artistas, o figuras públicas que han adoptado la cultura de la legalidad como principio de vida. En este sentido, es obvio que mucho tiene que hacerse en México. Es necesario hacer a un lado la figura del delito y la corrupción como vía expedita a la riqueza y el éxito.
4. *La educación de los actores de las instituciones de justicia.* Los programas educativos sobre el Estado de Derecho, impartidos a los actores encargados de procurar y administrar la justicia ayudan a mejorar la efectividad de la policía y el sistema judicial. Dichos programas ayudan a fomentar una cultura de policía profesional de comportamiento lícito y respetuoso de los derechos ciudadanos, y a revalorar el papel de los actores del sistema de justicia. A nivel mundial, estas prácticas comienzan a ser consideradas como factores clave en la formación de cuadros honestos y competentes. Desde hace por lo menos una década, proyectos de este tipo se han llevado a cabo en lugares la mayoría de los países del orbe, y la cultura de la legalidad ha sido integrada al currículo académico de formación y actualización. Con ello, se pretende fomentar un mejor entendimiento entre los policías del cómo y porqué respetar el Estado de Derecho, promover nuevas actitudes que favorecen el Estado de Derecho entre

ellos, y dotarles de destrezas concretas que ayudan a que la policía sea vista como centros de autoridad moral en su comunidad. Aunado a ello, esta lógica contribuye a inhibir la corrupción y el delito en el entorno organizacional, y a promover el reconocimiento de aquellos individuos que cumplen y defienden la ley. Un sistema de justicia que opera bajo los principios de la cultura de la legalidad fomenta la confianza y cooperación a su interior y en la comunidad y contribuye a la prevención del crimen y otras amenazas al Estado de Derecho y de la seguridad pública.

Consideraciones finales

Los procesos de reforma judicial que se llevan a cabo en América del sur desde hace dos décadas registran dos etapas: La primera arranca en la década de los setenta del siglo pasado, y se centró en la defensa de los derechos humanos y en la búsqueda de la verdad y la justicia; y una segunda etapa que inicia hace dos décadas, y se sitúa en una lógica de buen gobierno por garantizar la seguridad jurídica de las reformas económicas impulsadas por el consenso de Washington.

En contraste, la reforma de justicia en México parte de la necesidad de lograr una procuración e impartición de justicia más justa, y expedita en un entorno donde la sociedad demanda una vida más segura, y comienza a ser instrumentada hasta el año 2008.

No obstante, ambos procesos tienen sendos puntos de coincidencia. El más visible de ellos y que acapara el interés de analistas en la materia y de la sociedad en general es el de la transición de un sistema inquisitorio a uno acusatorio. En ese sentido, la experiencia mexicana puede nutrirse de los procesos vividos en América del sur, pues como se ha advertido, es en este plano donde se advierten los mayores logros de las reformas en el cono sur. La inclusión del fomento a la cultura de la legalidad como factor facilitador de las reformas ha sido advertida en ambos procesos y se ha nutrido además de otras experiencias en lugares tan disímiles como Hong Kong, Sicilia, Botswana, la República de Georgia, Sudáfrica.

En México, el fomento de la cultura de la legalidad no es nada nuevo. Desde finales de los años noventa del siglo pasado y aún en la ausencia de procesos de reforma judicial, se advirtió su utilidad en la prevención del delito y la reconstrucción de tejido social. En esa lógica, se implementaron diversos proyectos en diversas localidades del territorio mexicano. Lamentablemente, la falta de instrumentos eficaces para medir y monitorear el alcance de los mismos no ha permitido establecer la relación causal entre cultura de la legalidad, la prevención del delito y una mejor procuración y

administración de justicia. Debe hacerse notar que esta limitación se repite una y otra vez en todos los lugares en que se han llevado a cabo ejercicios similares. Lo anterior no se debe sólo a la falta de cuadros y herramientas técnicas para realizar dichas tareas, sino a la gran dificultad que desde siempre han encontrado las ciencias sociales para responder a una pregunta: ¿Cómo se mide empíricamente el impacto que tiene la cultura en los sistemas judiciales (o viceversa)?

El seguimiento de los diversos procesos de reforma judicial a nivel mundial sugiere, sin embargo, que el fomento y adopción de la cultura de la legalidad inhibe el delito y la corrupción y es un factor clave en una procuración e impartición de justicia más justa, y expedita, y en la construcción de sociedades más seguras. No obstante, la cultura de la legalidad no debe ser percibida como panacea universal. Esta debe ser concebida como parte de una estrategia integral que es acompañada por el trabajo policial y de inteligencia por parte del Estado.

La experiencia derivada de la implementación de reformas judiciales y del fomento de la cultura de la legalidad en diversos escenarios permite adelantar algunas recomendaciones. En lo tocante a las reformas judiciales es necesario:

1. Promover apoyos políticos que coadyuven en la consecución de los objetivos propuestos —a largo plazo— por las reformas judiciales.
2. Fomentar un proceso de reforma coherente que apunte a una transformación integral de las instituciones judiciales.
3. Mejorar la eficiencia del sector judicial en términos de transparencia.

Con respecto al fomento de la cultura de la legalidad resulta necesaria la inclusión de:

1. Las instituciones educativas.
2. Los centros de autoridad moral.
3. Los medios y la cultura popular.
4. La educación de los actores de las instituciones de justicia.

¿Y entonces, Veracruz?

Este trabajo ha advertido sobre el incremento inusual en los índices de homicidios registrados en todo el territorio mexicano a partir del año 2008. Hasta entonces —y a pesar de ser la puerta de entrada a México desde Europa y el Caribe, puente entre Norteamérica y Sudamérica— el estado de Veracruz no se había presentado

como una entidad violenta o insegura. Sin embargo, la espiral de violencia en la que se ha visto inmerso México, desde entonces impuso a la entidad nuevos desafíos.

Se ha reconocido ya la decisión del gobierno de la entidad para hacer frente a dichos desafíos. En coordinación con las autoridades federales se implementó el operativo *Veracruz Seguro* que por sus pronto resultados para abatir el crimen ha sido reconocido a nivel nacional e internacional. Sin embargo, poco se ha hecho por reconocer los esfuerzos que desde sus inicios el gobierno de Javier Duarte de Ochoa (2010-2016), y la sociedad veracruzana en su conjunto han hecho en materia de prevención del delito y de fomento a la cultura a la legalidad. En ese sentido, debe destacarse la celebración de los foros de consulta ciudadana que, en cumplimiento con el Artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, se llevaron a cabo durante el mes de febrero del año 2012, para formular el Plan Estatal de Desarrollo de la administración en curso. En dichos foros, se recogió la opinión de especialistas, funcionarios del gobierno estatal, académicos, y ciudadanos veracruzanos en general. Éstos señalaron en innumerables ocasiones la necesidad de abrazar la cultura de la legalidad como forma de vida, y se han reflejado en diversos programas implementados por la autoridad estatal desde entonces. La implementación de la reforma de justicia en materia penal complementa dichos programas y es parte de una estrategia integral. Lo anterior es de suma importancia, pues si bien en la entidad prevalece una vez más la seguridad y la calma, la experiencia indica que la sola aplicación de la ley o el solo fomento a la cultura de la legalidad no serán suficientes para enfrentar el desafío que representan la inseguridad y la violencia. Como gobierno, como sociedad y como individuos nos ha llegado el tiempo de apegarnos a la legalidad como principio central de nuestras vidas y acogernos a las reformas del sistema de justicia.

Referencias

- Acuña, Carlos H. y Alonso, Gabriela, *La reforma judicial en América Latina: un estudio sobre las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires, Argentina. 2001.
- Avilés, Carlos, “Los retos de la reforma penal”, en *El Universal*, México, Viernes 02 de mayo de 2008.
- De Luna Gaona, Francisco, “Retrasado Veracruz en Reforma penal: Miguel Carbonell” en *Imagen del Golfo*, febrero 10 de 2012.

- DeShazo Peter and Vargas, Juan Enrique. *Judicial Reform in Latin America: An Assessment*. Policy Papers on the Americas, vol. XVII, Study 2, CSIS, Washington, DC, 2006.
- Escalante, Fernando. “Homicidios 2008-2009: La Muerte tiene permiso”, *Nexos*, enero 2011.
- Godson, Roy, *Guide to Developing a Culture of Lawfulness*, CICAD-Organization of American States, Washington, DC, 2000.
- México. Gobierno de la República, “Mensaje a medios sobre la operación Veracruz Seguro”, disponible en URL=<http://www.presidencia.gob.mx/2011/10/mensaje-a-medios-sobre-la-operacion-veracruz-seguro/>, consultado el 9 de noviembre de 2012.
- Ruiz Gómez, Claudia Cristina, “Implementación de las reformas al sistema de justicia penal en México. Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde)”, *Serie Cuadernos de Trabajo*, núm. 29, México, 2009.
- Sáenz, Héctor Iván, “Implementación de las reformas al sistema de justicia penal en México. Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (Insyde)”, *Serie Cuadernos de Trabajo*, núm 23, México, 2008.
- Salgado, Juan, “Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia”, *Cuadernos de Trabajo CIDE-PNUD*, núm 8, México, 2010.
- U.S. Department of State, *Report to Congress: U.S. Assistance Programs in Colombia and Plans to Transfer Responsibilities to Colombia*, Washington, DC, March, 2006.
- Ugalde, Luis Carlos, “Nueva y Vieja Corrupción Mexicana”, *Nexos*, Julio, 2011.
- United Nations Office on Drugs and Crime, *Criminal justice reform in post-conflict States: A guide for practitioners*, Vienna, 2011.

La reforma procesal penal en Chile y Argentina: algunas lecciones para México

JESÚS A. LÓPEZ GONZÁLEZ
MAURICIO LASCURAIN FERNÁNDEZ¹

Introducción

Es interesante observar el impacto de la transición a la democracia en América Latina sobre la actuación del poder judicial, tras la llamada tercera ola.² Por regla general, los gobiernos autocráticos monopolizan el ejercicio del poder y marginan a las ramas legislativa y judicial a un rol secundario, accesorio en la mayoría de los casos, o plenamente aliado a la dirección política asumida por el dictador. Instituciones judiciales de esas características, débiles y subdesarrolladas, resultan siempre útiles para el autoritarismo, ya que en procedimientos judiciales opacos y exentos del escrutinio público, se esconde la intervención política en la impartición de justicia. Fue por tanto lógico esperar que tras la restitución de elecciones libres en la región, se haya revalorado el papel de esos poderes.³

Para el poder legislativo, el retorno a la democracia le dotó de capacidades decisorias importantes, al punto que en varios países es considerado como un obstáculo

¹ Los autores agradecen a Georgina Rojas y Karem Galaviz por la asistencia de investigación brindada para la realización del presente ensayo.

Jesús López González es investigador en El Colegio de Veracruz y Mauricio Lascurain es subdirector académico de la misma institución.

² Samuel P. Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

³ Peter DeShazo and Juan Enrique Vargas, *Judicial Reform in Latin America. An Assessment Center for Strategic and International Studies*, CSIS, 2006, p.1.

visible a las reformas o a los planes modernizadores del presidente en turno. Sabemos que la naturaleza del sistema presidencial puede llevar al inmovilismo legislativo, cuando el partido en el poder no cuenta con la mayoría suficiente en el congreso para aprobar las reformas que el Ejecutivo le envía.⁴ El principio de pesos y contrapesos del sistema presidencial, se aprecia con mucha nitidez en la forma como se dirimen diferencias y alcanzan acuerdos las fracciones parlamentarias en nuestro continente, es también un indicador importante del grado de desarrollo institucional y democrático que prevalece en la región.⁵ Por ejemplo, en Brasil, el jefe del gabinete del gobierno de Lula da Silva, José Dirceu, fue condenado a 10 años de cárcel por sobornar a diputados de distintos partidos de oposición, como una forma de allanar el curso de las reformas propuestas por el presidente.⁶ En un caso más extremo, Alberto Fujimori, disolvió la legislatura en un acto sumamente autoritario, el famoso fujimorazo, ante la marcada indisposición de los legisladores de oposición para aprobar sus iniciativas.⁷

En otros países, Venezuela es uno de ellos, el poder legislativo se ha convertido en una mera oficialía de partes que recibe y aprueba las propuestas de reforma que envía el presidente Chávez por más controversiales que parezcan y sin mayor discusión.⁸ Mientras tanto, en naciones como Chile, Argentina, Colombia o México, el Poder Legislativo juega un papel de enorme importancia como contrapeso del Ejecutivo y su conducta se acerca a la presente en otras democracias desarrolladas. Como se ha señalado, el problema no necesariamente reside en las características del sistema presidencial, sino en el grado de madurez de los institutos políticos, las características del sistema electoral y la atomización del sistema de partidos.⁹

⁴ Las consecuencias de este tipo de eventos para el sistema político y el avance de la democracia en el Cono Sur, es descrita con gran nitidez por Guillermo O'Donnell, en "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*(5:1), 1994, January.

⁵ George D. E. Philip, *Democracy in Latin America: surviving conflict and crisis?*, Cambridge, Malden, MA, US, Polity, 2003.

⁶ Ver Jorge Victorero, "Prisma Multimedia", en BRASIL: El ex Jefe de Gabinete de Lula fue condenado por corrupción a 10 años y 10 meses de prisión, 13 de noviembre de 2012.

⁷ Harles Kenney and Helen Kellogg *Fujimori's coup and the breakdown of democracy in Latin America*, Institute for International Studies, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

⁸ Javier Corrales and Michael Penfold-Becerra, *Dragon in the tropics: Hugo Chavez and the political economy of revolution in Venezuela*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2011.

⁹ Scott Mainwaring, "Democratic Survivability in Latin America" en Howard Handelman and Marck A. Tessler, *Democracy and its limits: lessons from Asia, Latin America, and the Middle East*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 1999.

Por lo que toca al Poder Judicial, la transformación que trajo la democratización puede ser un poco más complicada de apreciar.¹⁰ Por un lado, el Poder Judicial está ligado en todo el continente a una idea de ineficiencia, ya sea porque el sistema inquisitivo, basado en el procedimiento escrito del proceso penal, tiene como característica fundamental la lentitud e ineficiencia para procesar el número de casos que se presentan, o por la percepción generalizada y documentada, llevada al cine incluso en forma de dramas o documentales, de corrupción y opacidad que va aparejada al desarrollo de la justicia penal. Esta condición en particular se ha agravado en varios países, México no es la excepción, por el alto número de expedientes de tipo penal que deben atender los juzgados respectivos. La saturación resulta del crecimiento exponencial de la violencia ligada a actividades propias del crimen organizado y el combate que el Estado hace de ellas.¹¹ Por ejemplo, una estimación conservadora de México Evalúa, organismo de la sociedad civil dedicado al estudio de las políticas públicas, indica que el número de asesinatos dolosos registrados en México entre 2006 y 2012 podría alcanzar los 100 mil. La investigación sugiere que el 50% de éstos se encuentra ligado al submundo criminal.¹² En conjunto, los números que presenta *México Evalúa* son 36% superiores a los registrados entre 2001 y 2007. Podemos imaginar que una cifra de esa magnitud y el ritmo al que crece, es capaz de desbordar la capacidad de cualquier sistema judicial. A la par de la saturación, prevalece la idea que el sistema de justicia es tan desequilibrado, que la cárcel es sólo para aquellos que no tienen los recursos suficientes para afrontar un proceso judicial largo, tedioso y corrupto. Se llega a la conclusión de que las cárceles, aunque llenas e incluso sobrepobladas, están repletas de pobres y no necesariamente de culpables o delincuentes.¹³

Por esa razón, es apropiado suponer que los objetivos de la reforma al sistema de justicia van más allá de la expectativa normativa de mejorar el funcionamiento de la democracia, sino que se inserta en la necesidad de las nuevas elites políticas por legitimarse de cara a los ciudadanos y potenciales electores, sobre todo por las conexiones constantes que hacen los medios de comunicación entre buen gobierno y la eficiencia en la aplicación de la ley, la seguridad pública y el orden en el sistema

¹⁰ Mathew Taylor, "Beyond Judicial Reform. Courts as Political Actors in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 41, num. 2, June, 2006.

¹¹ Juan E. Méndez et. al., *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 1999.

¹² Véase "Más 100,000 homicidios dolosos en el sexenio de FCH: México Evalúa", *CNN México*, 27 de noviembre de 2012.

¹³ Elena Azaola and Marcelo Bergman, "El Sistema penitenciario mexicano", en Arturo Alvarado, *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008.

político.¹⁴ Por tanto, las reformas que aborda el presente ensayo, tienen que ver con la voluntad del liderazgo político latinoamericano para romper con esta condición que lacera al proceso democrático en su conjunto y al mismo tiempo, influye en la opinión que los ciudadanos tienen sobre la capacidad de gobernar y hacer justicia de las nuevas elites políticas.

Para los efectos de este ensayo, nos concentraremos en la reforma general del sistema de justicia en su vertiente procesal penal. Se trata de una reforma que abarca a 17 países del continente y que ha tenido resultados disímolos, ya sea por su grado de alcance respecto a la transformación institucional del sistema de justicia, o por el éxito en su instrumentación. De acuerdo a la literatura consultada, es claro que en todos los países la reforma buscó limitar los poderes del juez al reducir, e incluso desaparecer sus facultades investigativas, lo que revaloró el papel de los ministerios públicos y de las policías investigadoras y preventivas. En esta realidad, México se encuentra entre los países que más tiempo le tomó iniciar el proceso de reforma. Lo anterior, si bien supone un retraso difícil de justificar, también brinda la posibilidad de aprender de aciertos y errores que otros países de la región han experimentado en lo que se trata, sin duda, de una revolución del sistema justicia.

Para cumplir con este objetivo, hemos dividido el capítulo en tres secciones. La primera parte, plantea el contexto general de la reforma a los sistemas penales en América Latina y su relación con la transición y consolidación de la democracia.¹⁵ En esa sección intentaremos también acercarnos a una interpretación teórica del fenómeno desde la perspectiva del estudio de las instituciones y sus efectos sobre la conducta de los individuos. La segunda y tercera parte del artículo, se concentra en dos casos particulares. En primer término, la reforma al sistema penal argentino, que es una experiencia relativamente exitosa en la implementación del sistema adversarial, sobre todo por el avance que registran algunas de sus provincias. Posteriormente, se analiza el caso chileno, que para varios autores es considerado como la reforma mejor lograda del continente. Del recuento de estos dos casos, pretendemos arrojar algunas luces sobre el proceso que tiene actualmente lugar en México, y que inspira la realización de esta obra.

¹⁴ Lydia Breshner Tiede, *The Politics of Criminal Law Reform: A Comparative Analysis of Lower Court Decision-Making*, en Political Science, San Diego, USD. PhD, 2005.

¹⁵ Juan Carlos Calleros, *The unfinished transition to democracy in Latin America*, London, Routledge, 2009.

La reforma al sistema procesal penal latinoamericano

El estudio de las reformas que han permitido a los sistemas procesales penales en América Latina transitar de un sistema inquisitivo a uno predominantemente acusatorio¹⁶ es también el recuento de un perfeccionamiento lento, pero sostenido de las instituciones democráticas de países que, hasta hace algunos lustros, eran gobernados por juntas militares. Como es conocido, el proceso de transición democrática que experimentaron las naciones latinoamericanas durante los setenta y ochenta tuvo, en su inmensa mayoría, a las fuerzas armadas como actor principal. La impartición de justicia durante las dictaduras latinoamericanas, estuvo caracterizada por códigos penales anticuados, opacidad, pobre infraestructura e inadecuada compensación económica y capacitación para los jueces, magistrados y ministerios públicos.¹⁷ En conjunto, esta condición de subdesarrollo institucional, hizo a este poder opaco, vulnerable a la corrupción y sujeto a la implacable influencia de la política en el ejercicio de la ley. De muchas maneras, las guerras sucias que las juntas militares emprendieron contra disidentes políticos en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay durante la segunda mitad del siglo xx, contaron con la complicidad de un poder judicial que faltó de manera consistente a su función fundamental y se sometió ciegamente al poder ejecutivo para mantener privilegios y prebendas de otra índole.

Es por esa razón que el periodo de consolidación democrática ha requerido de reformas en diversas áreas, siendo la rama judicial del poder público, una de las más importantes. En esa tarea, las naciones latinoamericanas no han estado solas. Recibieron el apoyo de agencias internacionales como la estadounidense USAID, El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que en su momento destinaron cuantiosos recursos, no sólo para modernizar a los sistemas judiciales de la región, sino para capacitar a los actores principales del nuevo proceso penal, así como a la exploración de mecanismos alternativos para la resolución de disputas.

En el fondo, la idea fundamental confluye en un punto: garantizar el imperio de la ley, entendido como un sistema que respeta los derechos políticos y las libertades civiles de los ciudadanos, garantiza un trato igualitario de los ciudadanos ante la ley, así como un debido proceso efectivo e imparcial. También incluye la rendición de

¹⁶ Mauricio Duce *et. al.*, *Reformas procesales penales en América Latina: experiencias de innovación*. Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005. Y Juan Carlos Calleros, *The unfinished transition to democracy in Latin America*, London, Routledge, 2009.

¹⁷ Linn Hammergren, *Envisioning reform: improving judicial performance in Latin America*, University Park, Pa., Pennsylvania State University Press, 2007.

cuentas por parte de los gobernantes y la transparencia de las acciones de gobierno, así como la existencia de un marco regulatorio claro de la actividad económica.¹⁸

Con esa idea, el proceso de reforma es visto, no sólo como un requerimiento importante para alcanzar una gobernanza democrática, acercar la justicia a los ciudadanos y proteger los derechos humanos, sino como un requisito indispensable para garantizar un desarrollo económico sostenido en la región. Recordemos que un estado que respeta los derechos de propiedad y tutela en forma eficiente los contratos entre las partes, reduce también los costos de transacción en la actividad económica. Estos elementos son consecuentes con la competitividad, la productividad y el desarrollo económico sostenido en el largo plazo.¹⁹ En América Latina, uno de los problemas más importantes que aquejan a la población tiene que ver con la alta percepción de inseguridad y también sobre la incapacidad que tiene el estado para llevar ante la justicia a los responsables de la comisión de un ilícito.²⁰

Las reformas también plantean, en general, reducir el tiempo que duran los juicios, establecen mayor supervisión del proceso judicial en todas sus etapas y garantizan el debido proceso. Esta visión reintegra a los actores principales del proceso penal, la víctima y el inculpado, en el centro del proceso judicial, en lugar de extraviarse en procedimientos judiciales tediosos e inadecuados. Es por esa razón que la reforma en su conjunto, propone nuevos roles para la policía, el ministerio público, la defensa del inculpado y los jueces en el proceso de investigación y presentación de pruebas en un juicio oral. En los nuevos esquemas, el ministerio público, es decir, el fiscal recupera las funciones principales de investigación criminal, que implica formular la acusación, presentar los cargos, así como recolectar la evidencia y testimonios que, presentados durante el juicio, pueden conducir a la condena o liberación del indiciado. Por tanto, el fiscal tiene capacidad de mando sobre la policía en el sentido que es necesaria para la recuperación y presentación de pruebas. Este punto es recurrente en las reformas efectuadas en América Latina y México también la incorpora en forma plena.

Al mismo tiempo, el juez es relevado de la función de investigación para convertirse en un mero decisor imparcial. Al sacar al juez del proceso investigativo, se genera certeza en su actuación al tiempo que supone que las averiguaciones previas se hagan con mayor rigurosidad. Algunos autores señalan que el sistema adversarial genera competencia entre instituciones, y se podría agregar que también

¹⁸ Véase Pilar Domingo and Rachel Sieder, *Rule of Law in Latin America: The international Promotion of Judicial Reform*, Londres, Pilar Domingo and Rachel Sieder. University of London 2001.

¹⁹ Douglas North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

²⁰ Rubén Aguilar and Jorge G. Castañeda, *El narco: la guerra fallida, México*, Punto de Lectura, 2009.

eleva la cautela de las partes en disputa. Lo anterior porque el ministerio público sólo se embarcará, por decirlo de un modo sencillo, en casos donde exista evidencia suficiente para probar la culpabilidad del indiciado, dejando a un lado aquellos donde la evidencia no sea concluyente, o cuando la reparación del daño pueda realizarse por medios alternativos, que no incluyan o impliquen encarcelamiento ni celebración de un juicio oral.

Este punto en particular supone también un reto para el sistema de justicia en su conjunto. La presentación eficiente y expedita de pruebas por parte del ministerio público, es fundamental para asegurar el buen funcionamiento del modelo penal acusatorio. Esta situación supone el fortalecimiento de los servicios periciales de las procuradurías estatales, pues en la medida que puedan recabar evidencia suficiente que sirva para fincar responsabilidad a los inculpados, el nuevo sistema de justicia estará cumpliendo su objetivo. En una plática informal con un magistrado de la sala penal del poder judicial en Veracruz, mencionó que en sus 20 años de carrera judicial nunca le habían presentado una prueba de ADN en un juicio. El magistrado también aceptó que el nuevo sistema para operar con eficiencia requiere de un proceso de capacitación de la policía investigadora, ministerial, e incluso de la preventiva, pues sus testimonios y la meticulosidad de los reportes policíacos, serán determinantes para el resultado en un juicio oral. De igual forma, los jueces que no tienen experiencia para dirigir una sesión tipo asamblea, es posible que enfrenten problemas para conducir con propiedad las sesiones públicas del nuevo procedimiento acusatorio.

En la medida que la reforma se haga operativa y sea asimilada por servidores públicos, el proceso penal en su conjunto se hará más ligero, ágil y transparente, pues la propia operación del mismo, descarta la llegada de casos que no ameritan la realización de un juicio. Por otro lado, previene que los presuntos responsables de la comisión de un delito pasen largos espacios de tiempo en la cárcel, en forma preventiva, mientras sus casos son atendidos por el sistema judicial. La existencia de procedimientos judiciales largos, poco consistentes y abiertos a la corrupción y deshonestidad, es sin lugar a dudas, la debilidad fundamental del sistema de justicia inquisitivo.²¹ Sobre este elemento, Haggard, MacIntyre and Tiede afirman que de acuerdo al origen de la tradición legal, el formalismo y la dependencia al estatuto tienen consecuencias sobre la ley. Países que practican el derecho civil, atan las manos a los jueces y son menos flexibles y capaces de adaptarse al cambio, que sólo puede darse revisando y adaptando

²¹ Paul Rubin, *The evolution of Efficient Common Law*, Northampton, MA, E. Elgar, 2007.

la legislación aplicable. En contraste, el *Common Law* en la tradición adversarial, evoluciona a través del litigio, lo que mejora la eficiencia y desempeño de la ley.²²

Sin embargo, y pese a los avances alcanzados, el acceso a la justicia en forma expedita y eficiente para los ciudadanos sigue siendo una meta elusiva en el contexto latinoamericano. Las reformas emprendidas han alcanzado niveles diferenciados de eficiencia entre las naciones de la región. Por ejemplo, Chile es visto como el país latinoamericano que mejores resultados ha logrado en su reforma de justicia, sobre todo por lo ambicioso de su proyección. La reforma chilena no sólo abarca la parte procesal penal, sino que eventualmente alcanzará también la administrativa y laboral. En el otro extremo de este *continuum*, encontramos a Venezuela, un país que si bien inició su proceso de reforma desde mediados de los años noventa y ha invertido cuantiosas cantidades de dinero en infraestructura y capacitación, no ha podido avanzar en forma significativa. La razón del rezago se debe, fundamentalmente, a la influencia tan marcada que tiene la política y en este caso, la presidencia que encabezo Hugo Chávez, sobre el poder judicial.

Desde el punto de vista teórico, el institucionalismo histórico representan una opción viable para entender la forma como funciona este proceso, principalmente por que ayuda a comprender la trascendencia que tiene la configuración inicial de una institución en su desarrollo posterior. El institucionalismo histórico ve al desarrollo político como un proceso donde decisiones tomadas en un momento determinado definen el curso de la institución a largo plazo. En otras palabras, un camino institucional adoptado se refuerza con el paso del tiempo, de tal modo que los cambios son graduales y tienden a fortalecer la dirección originalmente adoptada, lo que comúnmente evita que otras decisiones puedan surtir efectos duraderos.²³ Esto no quiere decir necesariamente que al haber un rumbo seleccionado, las acciones futuras o resultados estén automáticamente determinados. Significa que la posibilidad de continuar por ese camino se incrementa con cada paso que la institución da en la dirección inicial. Cambiar el curso no es imposible; sin embargo, se vuelve improbable con el paso del tiempo.²⁴

El institucionalismo histórico sirve muy bien para explicar la continuidad y el inmovilismo en las instituciones, pero le resulta muy difícil predecir o explicar el cambio y la transformación de las mismas. Para explicar variaciones, el institucionalismo

²² Stephan Haggard, Andrew MacIntyre y Lydia Tiede "The rule of law and economic development", *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, 2008, pp. 205-34.

²³ Wendy Hunter, *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1997.

²⁴ Sven Steinmo *et. al.*, *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

histórico suele recurrir a condiciones transformadoras brutales,²⁵ como puede ser una revolución o un cataclismo natural que sacuda de modo contundente el entramado institucional, social e incluso político de un país. Es sin duda el caso del cambio de un sistema predominantemente inquisitivo a uno adversarial, un cruce de caminos entre dos tradiciones jurídicas opuestas que suponen cambios trascendentales en el ejercicio de la justicia.

Par el caso de México, esta discusión teórica y práctica es importante desde varios puntos de vista. El primero es que, al igual que las naciones en América Latina, México también transitó a la democracia en el siglo pasado, aunque con características diferentes. En primer punto, la transición a la democracia en México no se dio de manera súbita ni estuvo centrada en el paso de un gobierno autoritario comandado por instituciones militares, sino que ocurrió de manera gradual, progresiva y se centró en la ciudadanización de las instituciones encargadas de organizar y celebrar las elecciones. En contraste, en la mayor parte de los países de América Latina, el proceso fue relativamente rápido y el punto fundamental fue garantizar la permanencia del liderazgo civil al frente de las organizaciones políticas del país. En este punto, es pertinente apuntar que la forma como las fuerzas armadas dejaron el poder, determinó su capacidad para negociar privilegios en la etapa democrática. Ello en parte explica el progreso que las reformas al sistema de justicia experimentaron en países como Argentina, en contraste con aquellos países donde el Ejército mantuvo influencia sobre las estructuras políticas, como Ecuador y Paraguay.

Para el caso mexicano, la condición de gradualidad hizo que las reformas a los sistemas procesales penales haya tomado más tiempo en iniciarse. De hecho, los esfuerzos por reformar el sistema de justicia iniciaron formalmente en 2002 y se consolidaron finalmente en 2008 con la reforma constitucional impulsada por el presidente Felipe Calderón. Esta diferencia de tiempos supone que en América Latina el cambio del sistema inquisitivo a uno adversarial es bastante desequilibrado, países como Chile y Argentina registran avances importantes, mientras que en México las reformas a nivel subnacional presentan un grado desigual de desarrollo siendo sin duda Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca y el Estado de México, los que más han avanzado. Estas diferencias en el grado de avance supone una veta interesante que los científicos sociales pueden explorar para identificar, en un estudio comparado, los factores políticos y procedimentales que explican el éxito o fracaso parcial de las reformas al sistema penal.

²⁵ Véase Jhon Ikenberry *et. al.*, *The State and American foreign economic policy*, New York, Cornell University Press, 1988. Y Andrew P. Cortell and Susan Peterson, *Altered states: international relations, domestic politics, and institutional change*, Lanham, Lexington Books, 2002.

Argentina

Como ya mencionamos, durante la década de los noventa comenzó una ola de reformas judiciales en toda América Latina. E. Skaar divide estas reformas respecto a su propósito: las que pretenden incrementar la transparencia y eficiencia del sistema judicial y las que modifican los poderes de la Corte Suprema.²⁶ Cabe mencionar que la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente Chile, Uruguay y Argentina, se encuentran clasificados en la tradición del Derecho Civil Español, por lo que de manera general guardan características en común, tales como el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Judicial y la práctica de presentar toda la información por escrito.

En ese sentido, Argentina ha efectuado dos tipos de reforma judicial desde que se reinstauró la democracia en 1983: una sobre la justicia penal y otra referida a la Corte Suprema. Respecto al sistema de justicia penal, Argentina ha desarrollado una transformación gradual. Por ejemplo, la provincia de Córdoba adoptó procedimientos orales desde 1940, y en el continente es pionera en la realización de cambios de esta naturaleza. De hecho, el código desarrollado en Córdoba fue tomado como modelo para el resto de Argentina, expandiéndose entre los años 1940 y 1950.

Sin embargo, los cambios más formales y recientes al sistema de justicia penal comenzaron en 1993 cuando se adoptó un nuevo Código de Procedimiento Penal para el Tribunal Federal, que estableció el cambio de los procedimientos penales de escritos a orales. Este Código ha sido un modelo a seguir para otros países que han emprendido reformas similares.

Desde una perspectiva histórica, el progreso alcanzado por la reforma al sistema penal argentino contrasta con el papel sumiso, e incluso accesorio, que desempeñó durante los años del gobierno militar. Por ejemplo, el golpe de Estado que llevó al poder al General Uruburo el 6 de septiembre de 1930, contó con el reconocimiento de la Corte Suprema. De esta forma, el Poder Judicial aceptó la legitimidad de regímenes autoritarios, condición que lo hizo aún más vulnerable a la intromisión política. Con el tiempo, el gobierno militar comenzó a remover a jueces, personal judicial y a partir del año de 1955 también a los integrantes de la Corte Suprema; la inestabilidad de la estructura judicial y jurídica desembocaron en la subordinación total y evidente de la Corte al Ejecutivo en turno.

El acoso al poder judicial también se dio con fuerza durante la administración peronista, quien en 1955 promovió un juicio político a los miembros de la Corte por mal desempeño, logrando removerlos casi en su totalidad. Con ese antecedente, cada

²⁶ Elin Skaar, "Un análisis de las reformas judiciales de Argentina, Chile y Uruguay" en *América Latina Hoy*, vol. 34, agosto, 2003.

nueva administración nombraba a los remplazos. Este proceso se repitió una vez más en 1983 con el regreso a la democracia durante el gobierno de Alfonsín. En este punto, la transición a la democracia en Argentina, estuvo marcada por el reclamo social por los desaparecidos, los presos políticos durante la dictadura, por lo que el respeto de los derechos humanos resultó un tema de primordial importancia tras la salida de la junta militar del poder. Recordemos que la transición a la democracia argentina tuvo lugar tras su derrota militar frente a Inglaterra por el diferendo de las Islas Malvinas, ello hizo que los militares negociaran su salida en una posición de tremenda debilidad, lo que en muchos sentidos, ayudó a que las reformas de la nueva administración civil avanzaran con mayor celeridad. De ese modo, el poder Judicial renovado en su totalidad surgió, al menos esa fue la aspiración, como un poder neutral por encima del poder militar y aliado a las causas de la transición a la democracia.

Esta intención se vio reflejada en el juicio que se estableció para sancionar a los infractores de los derechos humanos durante la dictadura, mismo que representó uno de los primeros que se realizaron de manera oral a nivel de las cámaras. Este consistió en el intercambio de argumentos entre los acusados, los testigos y las víctimas. Dichos juicios respaldaron la legitimidad, contundencia y eficiencia del Poder Judicial en Argentina. Sin embargo, fue evidente la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes, a tal grado que incluso el propio Alfonsín llegó a considerar riesgosa la autonomía judicial.

Después de los juicios a los ex comandantes, el Ejecutivo planteó ante las cámaras una serie de estrategias para limitar la autonomía del Poder Judicial. Aunque en un principio se dio prioridad a la revisión y evaluación de aquellos jueces nombrados en la etapa militar, la atención también se enfocó en la actualización de los códigos existentes. Así en 1984, se aprobaron los códigos de procedimiento penal, de justicia militar, penal de excarcelación y el penal, posteriormente en 1985 se aprobó el Código de Régimen Penal y Contravencional y, finalmente en 1986 se aprobó el Código Aduanero.

Ya para 1991, durante el primer gobierno de Saúl Menem, se modificó el Código Civil, el Código Electoral y el Código Penal de Procedimientos, estableciendo así, de manera oficial, la oralidad en los juicios penales, pero sin la incorporación de jurados. Éste último Código no planteaba de manera clara las funciones de los fiscales ni del juez, sin embargo, fue el preámbulo de la instauración formal de los juicios orales en procedimientos penales en todo el país.

Posteriormente, se inició una etapa de reformas a los códigos existentes, así como a la normatividad con respecto a la conformación de la Corte y la designación de los jueces. Aunque el gran cambio relacionado con el Poder Judicial se dio hasta la reforma constitucional en 1994. Y es que a pesar de la apertura democrática y

las reformas judiciales realizadas en Argentina aún se percibían vicios que el Poder Judicial arrastraba, tales como la ineficiencia, el burocratismo, la exclusión y sobre todo la corrupción.

Los problemas de corrupción se hicieron latentes ante un sistema en el que no se encontraba bien desglosado el presupuesto, en donde existía un gran número de burócratas intermediarios en el proceso y todo un sistema muy costoso, tanto para las partes en litigio, como para el Estado. Para recuperar la confianza del público en el sistema judicial, se implementó el Consejo de la Magistratura, encargado de incrementar la transparencia en cuestión de contratación de recursos humanos mediante un mecanismo de selección de jueces.

Un hito importante de este proceso tuvo lugar en 2005, a través de un programa piloto para implementar audiencias preparatorias en casos de flagrancia en la provincia de Mar del Plata en Argentina, proyecto firmado y realizado por diversas instituciones judiciales y académicas entre las que destacan: la Procuración General de la Provincia, el Ministerio de Justicia, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), posteriormente se adhirió la Suprema Corte de Justicia. Este proyecto sería el precedente para implementar programas similares en el resto de las provincias.

Para la implementación del Plan Piloto, tuvieron que realizarse varios cambios en los juzgados para su correcto funcionamiento, siendo la creación de una Oficina de Gestión de Audiencias (OGA) el más importante. La OGA fue diseñada para controlar y organizar el flujo casos, estableciendo así la organización de las agendas de los jueces de manera coordinada con los fiscales para garantizar que todas las audiencias se llevaran a cabo. También, se aseguró que las notificaciones realmente llegaran a los implicados. Por otro lado, se diseñaron procedimientos técnicos para registrar audio digital y capturar las actas de las audiencias. Finalmente, también ensayó la publicación de las agendas de las audiencias con anticipación, con lo que aseguró la asistencia de todos los sujetos implicados, además de garantizar que estas fueran públicas. Incluso, para brindar mayor efectividad y transparencia al sistema judicial penal, se estableció una metodología de audiencias preliminares en las cuales las partes podrían aportar toda la información que estuviere a su alcance de mejor forma que en el sistema escrito.

Otra innovación dentro del sistema oral implementado desde el plan piloto es que en los casos en los cuales se habla de nulidad, el Fiscal General suele citar a los policías que participan en los operativos para que conozcan los criterios de los jueces y así, posteriormente, se eviten fracasos en los procedimientos judiciales. Por otro lado, una de las instituciones más cuestionadas de las reformas desarrolladas en el sistema procesal argentino, es la agilización en la toma de decisiones y la reducción

de los plazos dentro de lo que se llama juicio abreviado. Desde el funcionamiento de la OGA, se observó un mayor dinamismo en las audiencias, ya que desde el plan piloto, su correcto funcionamiento permitió que entre el 2005 y 2006 se realizaran 4.84 audiencias por día hábil según el CEJA.

Tras la implementación del Plan Piloto, se pudo observar un aceleramiento en la realización de los juicios orales hasta llegar a 60 días en promedio, cuando en el pasado, superaba los 200 días. El plan piloto permitió también ejecutar 87.28 % de las audiencias programadas en las provincias de Mar del Plata, San Martín, Zárate-Campana, Necochea, La Matanza, Pergamino y Mercedes, según datos compilados por las OGA y la Subsecretaría de Planificación de la SCBA en 2007.²⁷

Es evidente que la implementación de las OGA no fue el único cambio implementado para coadyuvar al correcto funcionamiento del sistema de audiencias, ya que también implicó una reorganización estructural de cada institución integrante del sistema. Las fiscalías debieron adaptarse y se hizo urgente la implementación de una nueva metodología para cumplir con los plazos procesales.

Las defensorías públicas también debieron ajustarse al nuevo sistema para hacer frente al calendario de audiencias. Aquí resalta la implementación de turnos de 24 horas entre los defensores para que pudieran estar presentes en las entrevistas, procesos previos al juicio y finalmente en las audiencias orales. Otro de los objetivos del Plan Piloto fue mejorar la calidad de las decisiones adoptadas por los jueces, ya que dentro del proceso escrito fue común que las resoluciones fueran una proyección del análisis realizado por los empleados y no del juzgador. En cambio, en un sistema oral el juez debe absorber toda la información durante la audiencia y finalmente tomar su propia decisión en forma oral.

Actualmente, continúa la utilización de la forma escrita en la realización de los juicios, además que es práctica habitual de los abogados elaborar un guion para después leerlo y así evitar errores. La percepción es que al convivir el sistema oral y escrito aún dentro de los procesos judiciales ocasiona que muchos jueces previamente lean el expediente y lo resuman, por lo se percibe que en las audiencias los jueces llegan con un preconcepto del hecho al haber realizado la pertinente lectura, lo que de algún modo desvirtúa el objetivo del ejercicio oral y público.

Por otro lado y a pesar de que las audiencias deben ser públicas, siempre se nota la asistencia de muy pocas personas y aunque las OGA están colaborando a la difusión del nuevo sistema penal, hay camino por recorrer en esa misión. En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se observa la existencia de plazos muy largos para la

²⁷ Véase Luciano Hazan and Alan Iud, *Informe de evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la provincia de Buenos Aires-Plan de Flagrancia*, CEJA-JSCA, 2007, p. 207.

realización de una audiencia, condición que con frecuencia redundaba en las decisiones que adoptan los tribunales. Sin embargo, con la implementación del Plan Piloto antes mencionado se espera que las mejoras se presenten a lo largo de toda Argentina.

Respecto al progreso en la implementación del nuevo sistema de justicia, el CEJA en su portal electrónico difunde una investigación realizada por el Inecip en Buenos Aires, donde indica que la mayoría de los casos se resuelven en acuerdos abreviados o suspensiones del juicio a prueba y sólo un número muy reducido alcanza la fase del juicio oral. Como se puede observar, a pesar de todas las reformas implementadas en Argentina y de los cambios instaurados para asegurar la eficacia y eficiencia de la oralidad en los procesos penales, en la actualidad este tipo de juicios son relativamente escasos. Además, es posible apreciar que la fuerte tradición de intervención política en el sistema judicial argentino aún se ve reflejada en el nombramiento de los jueces, lo que limita la aplicación imparcial de la ley y afecta el funcionamiento general del sistema en su conjunto. En el fondo, estas observaciones hablan de una marcada falta de institucionalización del sistema, que se manifiesta en los resultados e insatisfacción de la población con el limitado acceso que tienen a la justicia.

Chile

Tras la caída del régimen autoritario de Augusto Pinochet en 1990, el país inició la consolidación de su proceso de transición democrática. La tarea abarcó diversos aspectos de su vida política, entre ellos la reforma penal que dio paso a la oralidad en los procesos judiciales. En esta parte del artículo, analizamos el origen y la forma como se ha implementado el proceso de reforma así como sus principales aspectos operacionales.

Después del 11 de marzo de 1990, fecha en que cae el régimen de Augusto Pinochet, Chile inicia un proceso tendiente a consolidar distintos esfuerzos para rehacer su sistema democrático. Cabe señalar que este es un proceso que no empieza ni termina cuando cae el régimen, de hecho lo hizo algunos años antes desde la sociedad civil chilena²⁸ que nunca terminó por doblegarse a los designios del dictador. Por tanto, las reformas que se instrumentaron durante las presidencias del Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle surgieron de organizaciones civiles, como los Colegios de Abogados y universidades; y no como una iniciativa que naciera desde el estado.²⁹

²⁸ José Borjon Nieto, *El nuevo procedimiento penal acusatorio*, Xalapa, El Colegio de Veracruz, 2008.

²⁹ Oscar Godoy, "La transición chilena a la democracia: pactada", en *Estudios Públicos*, núm. 74, 1999, pp. 79-106.

Sin duda uno de esos esfuerzos fue la reforma penal, un cambio de paradigma dentro de un conjunto de instituciones, normas, procedimientos y condiciones complementarias, que dieron paso a un sistema penal acusatorio, cercano en su concepción, al esquema norteamericano. La intención fue dejar atrás la tradición inquisitiva y secreta por la oral y pública.³⁰

Al igual que en México, el proceso de reforma en Chile se vio impulsado desde las universidades, que si bien se ajustaron a la dirección política y económica dictada por Pinochet, también se distinguieron por la inquietud de proponer reformas que redundaran en el funcionamiento eficiente del sistema político. Juan Enrique Vargas y Cristian Riego son las dos piezas claves de este proceso. Compañeros de universidad durante los últimos años de la dictadura de Pinochet, encontraron partidarios de sus ideas reformistas en la Academia de Humanismo Cristiano (AHC) que años más tarde, se convertiría en un tanque de pensamiento de transición a la democracia. Riego se insertó de lleno en el campo del derecho penal y junto a Sergio Yáñez, desarrollaron estudios en la materia que después serían retomados en el diseño de la reforma penal. Vargas por su parte, contribuyó de manera importante en los temas de Derechos Humanos.

Con la experiencia acumulada, Vargas se insertó en el primer gobierno electo democráticamente, convirtiéndose en asesor de Francisco Vargas, ministro de justicia del Presidente Patricio Aylwin Azócar. El nuevo gobierno en sus intentos por instaurar una verdadera democracia creó el Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24)³¹ que fijó su agenda bajo la insignia de dar mayor autonomía e independencia interna al poder judicial, modernizar la gestión de los tribunales y mejorar el acceso a la justicia. Éste es un punto importante, porque durante los años de la dictadura, ‘el poder judicial fue ampliamente criticado por su incapacidad para responder con efectividad a las violaciones de los derechos humanos, no sólo por sumisión y falta de independencia del poder político, sino por la escasa inversión en términos

³⁰ Patricio Valdivieso, *Reforma Procesal Penal en Chile y otras iniciativas relacionadas: aporte a discusión sobre fortalecimiento del Poder Judicial en México, transparentar su actuación y adecuarlo a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Miguel Enriquez, 2006.

³¹ Junto a Patricio Aylwin, Alejandro Silva Bascuñan, Carlos Briones, Jorge Quinzio, Eduardo Jara, Sergio Teitelboim, Edgardo Boeninger y Ramón Silva Ulloa, entre otros se fundó el Grupo de Estudios Constitucionales o grupo de los 24, en el año 1977, a fin de poner una alternativa al esfuerzo que estaba desarrollando la comisión de estudios de la Nueva Constitución Política, más conocida como “Comisión Ortúzar”, creada en 1973.

de infraestructura y capacitación efectiva de los jueces’,³² lo que con frecuencia redundaba en demoras de los procedimientos judiciales y falta de transparencia en los mismos.

Con esa visión general, el nuevo secretario del grupo, Jorge Correa Sutil, abrió las puertas a todos aquellos juristas que habían sido marginados durante el régimen autoritario, es así como Sergio Yañez y su equipo pusieron en marcha la “comisión Rettig”³³ en 1990. Posteriormente, Correa Sutil fue nombrado secretario ejecutivo de la comisión y se encargó de elegir a los juristas que la integrarían, dentro de ese grupo también aparecen Juan Enrique Vargas y C. Riego. Un año después, Correa fundó dentro de la Universidad Diego Portales (UDP) el departamento de investigaciones jurídicas que después dio lugar al Centro de Investigaciones Jurídicas (CIJ).

Durante 1990, Riego y Vargas junto a Jorge Mera y Juan Bustos fundan la Asociación de Política Criminal, en la cual empiezan a desarrollar esquemas de cambio para el sistema de justicia. Se dedican de tiempo completo a la labor académica, que con ayuda de financiamiento externo, logran crear seminarios e grupos de trabajo donde presentan esquemas alternativos al procedimiento penal existente y que retoman el código Procesal Penal Modelo para Ibero América.³⁴ Este grupo también recibe asistencia de Julio Maier y Alberto Binder, juristas argentinos que apoyaron el proceso de reforma de Guatemala y Costa Rica, por lo que sus ideas enriquecieron el trabajo del grupo. Más tarde, en 1993, el Proyecto de Capacitación, Gestión y Política Judicial (CPU) convocó al “Foro por la oralidad de los procesos”, logrando una alianza importante con Fundación Paz Ciudadana (FPC). Este vínculo representó un puente con sectores cercanos a la derecha política del país. Como resultado de estas discusiones, se organiza un nuevo intento de reforma al proceso penal de Chile, titulado: “Foro por la reforma procesal penal”, de donde surgen las iniciativas, los actores políticos y de la sociedad civil que impulsaron la Reforma Procesal Penal de 1997 y 1998.

³² Christian Riego, *Introducción de Procedimientos Penales en Chile*, Judicial Reform in Latin America, Washington DC, CSIS, 2006 p.1.

³³ La Comisión Rettig fue un dispositivo, creado en el gobierno de Patricio Aylwin, que debía desarrollar la política de reconciliación nacional al término de la dictadura de Augusto Pinochet. Esta comisión debía construir un relato oficial de los crímenes políticos cometidos durante la dictadura entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990 y realizar la descripción de los crímenes más graves, a partir de lo cual se podría definir una reparación para las familias de estas víctimas.

³⁴ Iniciativa del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, que existe desde finales de los años cincuenta en Uruguay.

La reforma

A pesar de los esfuerzos de los académicos por reformar los procesos penales, fueron cuatro las restricciones principales que enfrentaron: 1) Prerrogativas y autonomía de las fuerzas armadas. 2) Consejo de Seguridad Nacional. 3) Senadores designados. 4) Quórum requerido para reformar o aprobar ciertas leyes.

Como apunta Valdivieso, el sistema de administración de justicia en Chile data de 1906, que no había sufrido cambios significativos a excepción de la reforma implementada en 1927, donde se le daba a un mismo órgano judicial las labores de investigar y juzgar, convirtiéndolo así en juez y parte. Antes de la mitad de la década de los noventa este sistema en términos operacionales estuvo dividido en tres partes: 1. Los tribunales de justicia. 2. Los servicios colaboradores. 3. Los servicios auxiliares. El primero de ellos contenía al Poder Judicial como tal. Sus organismos eran en primer lugar, la corte suprema, que tenía a su cargo el ejercicio de la jurisdicción correccional, disciplinaria y económica de los tribunales, tutelar los derechos subjetivos públicos, ejercer control de casación y cautelar la supremacía constitucional. En segundo lugar, se encontraban las cortes de apelaciones, que disponían de los recursos de amparo y protección y conocían de segunda instancia de las causas. En tercer lugar los tribunales de primera instancia, instancia unipersonal, bajo la dependencia directa de los tribunales de apelaciones, contaban con el recurso de queja en primera instancia, y, paralelamente, existía una judicatura especializada en menores, laboral y militar.³⁵

Después de 1994, los nuevos y antiguos procesos comienzan a interactuar, pero es hasta el 12 de octubre del año 2000, cuando se publica el código procesal penal reformado, inspirado en el sistema penal alemán.

Este nuevo código encuentra su operacionalización legal e institucional en siete cuerpos legales: Reforma a la Constitución Política (Ley 16.519 de 1997), Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley 19.640 de 1999)⁵⁸, Nuevo Código Procedimiento Penal (Ley 19.696 del 2000); Ley de Defensa Pública en materia Penal (Ley 19.718 del 2001)⁵⁹, Modificación al Código Orgánico de Tribunales (Ley N°19.665, del 2000) Ley Adecuatoria de la Legislación Chilena a la Reforma Procesal (en tramitación), Ley Sobre el Régimen de Transición e Implementación del Nuevo Sistema y Ley de Gradualidad de Septiembre del 2001.³⁶

³⁵ Patricio Valdivieso, *op. cit.*, p. 2.

³⁶ *Ibidem*, p. 7.

Los esfuerzos chilenos recibieron apoyo del extranjero, principalmente de Estados Unidos y Alemania. El primero apoyó en la capacitación del capital humano y la redacción de los nuevos textos en materia penal. Alemania por su parte brindó apoyo de capacitación, planificación, difusión e implementación.

La aplicación de la reforma en todo el territorio fue gradual y de la siguiente manera:

- 2000, regiones IV y IX.
- 2001, regiones II, III y VII.
- 2002, regiones I, XI y XII.
- 2003, regiones V, VI, VIII y X.
- 2005, Región metropolitana.

El pilar fundamental de la reforma se encuentra en la separación de las labores de investigar y condenar, dando nuevas funciones y facultades a los actores dentro del sistema. Es necesario mencionar que la figura del ministerio público, como un actor independiente con la capacidad de investigar los casos, no existía propiamente en Chile. Los fiscales o agentes del ministerio público estaban enfocados a asistir al juez en la investigación, sin que ello representara un papel independiente en el proceso penal. Es por esta razón, que la reforma constitucional de 1997, impulsada por el Presidente Frei, crea la figura del Ministerio Público y lo faculta para la persecución penal, así como de autonomía para conducir la investigación, al tiempo que le otorga mando sobre la policía a efecto de recabar evidencia necesaria para presentarla en un juicio oral.³⁷

La reforma del sistema también conlleva a la formación de nuevos actores que se inmiscuyen en los juicios de manera directa o indirecta. Aparece una nueva instancia llamada defensoría nacional, que funge como un servicio público descentralizado que tiene relación con el Presidente de la República a través del ministerio de justicia, al tiempo que coordina y apoya el trabajo de los defensores regionales y locales. Al frente de ella, se coloca a un defensor nacional que es designado por el ejecutivo, este a su vez nombra a los defensores regionales previo concurso público. “Éstos están autorizados a licitar el servicio para que abogados privados, corporaciones de abogados y/o universidades que puedan prestar sus servicios en materia de defensa penal a cambio de retribuciones que provienen del Estado”.³⁸

³⁷ Juan David Pastrana Berdejo *et. al.*, *Implementación del proceso penal acusatorio de oralidad en Latinoamérica*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010, p. 129.

³⁸ Patricio Valdivieso, *op. cit.*

De igual manera aparece la fiscalía nacional representada en el Fiscal Nacional, quien fija los criterios de actuación del ministerio público, dicta las instrucciones generales para la investigación y establece las directrices que deben aplicarse en materia de derechos humanos. Los fiscales, por su parte, tienen a su cargo la instrucción de la investigación, solicitar la aplicación de medidas cautelares, proteger víctimas y sustentar la acción penal. Cuentan a su disposición con el servicio de investigadores o carabineros y unidades de apoyo de víctimas que ayudan a preparar a las personas para enfrentar de mejor manera el juicio oral.³⁹

Por lo que corresponde al Tribunal Oral en lo Penal, está integrado por tres jueces letrados que operan de manera colegiada, mientras que para los delitos menores existen tribunales unipersonales. En la legislación chilena, los jueces de garantía son aquellos que dirigen la audiencia de preparación, formalizan acuerdos, resuelven en audiencias las autoridades, diligencias y demás peticiones que presente el fiscal y el defensor.⁴⁰ Tiene una importante contribución al caso ya que puede ofrecer salidas alternativas (como son la suspensión condicional del procedimiento y el acuerdo reparatorio, dictando sentencia en procedimiento abreviado). Representan también la verdadera imparcialidad del sistema ya que al no investigar, tiene un amplio margen de maniobra para evaluar, fundamentar y dictar sentencia.⁴¹

Respecto a las etapas del proceso penal, Baytelman identifica cinco de ellas: 1. Investigación. 2. Preparación del juicio oral. 3. Juicio oral. 4. Impugnación de la sentencia. 5. Ejecución. Dentro de la primera etapa, están contenidas las modificaciones más importantes, es aquí donde se suprime el sumario criminal del sistema inquisitivo y se convierte en una simple fase de preparación para el juicio oral. Los actores aquí son el ministerio público y la policía que en conjunto deben investigar los delitos y ejercer la acción penal pública. La segunda etapa de preparación del juicio oral es el momento intermedio entre la investigación y el juicio oral, donde se prepara a los sujetos que intervendrán, el modo preciso y las pruebas, es un procedimiento de carácter oral realizado ante el juez de garantía. Cabe recordar que el juicio oral cuenta con tres características esenciales: la primera de ellas es que debe ser público, segundo, concentrado y por último debe tener una vigencia estricta del principio de inmediación. Esta consiste en una sola audiencia, donde el tribunal debe recibir y percibir de forma personal y directa las pruebas, y cuya recepción debe obtenerse de

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Juan David Pastrana Berdejo, *op. cit.*, p. 138.

⁴¹ Nuevo Código Procesal Penal. Libro segundo. Procedimiento ordinario. Título I. Etapa de investigación. Párrafo 6. Suspensión condicional del procedimiento y acuerdos reparatorios.

su fuente, de modo que peritos y testigos comparecen personalmente en el juicio, declaran y son examinados directamente por las partes.⁴²

De ese modo, los jueces deben determinar su fallo por lo obrado en el juicio oral y la única vía de impugnación es el recurso de nulidad (en caso de concederse obliga la reiteración del mismo ante un tribunal distinto).⁴³ El tribunal debe fallar en un lapso de 24 horas, pero puede tomarse hasta 30 días para decidir pena. El veredicto debe dictarse sin solución de continuidad en el juicio oral debiendo el tribunal pronunciarse sobre la absolución o condena del acusado.

Es nuestra impresión que la fortaleza de la reforma chilena, reside en la existencia de un sólo órgano de investigación, condición que garantiza en primera instancia la eficacia del proceso, erradica trámites y ritualidades en torno a este. La oralidad, por su parte, funciona como garantía porque las personas tienen la oportunidad de estar con los jueces, quienes son verdaderos intermediarios entre inculpadore y el acusado. Respecto al acceso a la justicia, la nueva ley contempla mecanismos alternativos de solución de conflictos con lo que las partes pueden alcanzar acuerdos que eviten la celebración del juicio o que el juez dicte la suspensión del procedimiento bajo condiciones impuestas al acusado.

Otra de las ventajas del sistema, de acuerdo a C. Riego, es que el proceso de reforma atrajo a un gran número de jóvenes profesionistas que asimilaron con rapidez los cambios, lo que facilitó la transición de un modelo a otro. De ese modo, los trabajadores que se formaron en el viejo sistema y que de manera natural presentan más resistencias al cambio, quedaron en minoría.⁴⁴ Al mismo tiempo, se efectuaron fuertes programas de capacitación al personal del sistema judicial, lo que también contribuyó en forma importante para asimilar la nueva cultura jurídica.

Por último, es necesario reconocer que el gobierno chileno también ha contribuido en forma importante para que la reforma funcione, destinando una gran cantidad de recursos y sobre todo voluntad política para impulsar el cambio, mantener la operación y desarrollar la infraestructura física del nuevo sistema de justicia.

⁴² Andrés Baytelman and Mauricio Duce, *Litigación penal Juicio oral y prueba*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2004.

⁴³ *Ibidem*, p. 30.

⁴⁴ Christian Riego, *Introducción de Procedimientos Penales en Chile, Judicial Reform in Latin America*, Washington DC, CSIS, 2006, p. 5.

Conclusiones

La reforma al los sistemas de justicia penal en América Latina deja muchas lecciones para México. Sin embargo, es la especificidad de cada país respecto a las características de su proceso de transición a la democracia la que puede explicar mejor la velocidad, profundidad y alcance que registraron las reformas. Es claro que en Chile, al ser un proceso encabezado por la sociedad civil y las universidades, la reforma ocurrió en forma ordenada y con metas ambiciosas que el país andino ha ido alcanzado de la mano de una indiscutible voluntad política de los gobiernos de centro izquierda que llegaron al poder tras la restauración de la democracia en 1990. Lo cruento que resultó la dictadura de Pinochet en cuanto a las violaciones a los derechos humanos, pavimentó el camino para que las reformas planteadas tuvieran metas ambiciosas. También tuvo mucho que ver el apoyo internacional en cuanto a inversión y capacitación, así como la voluntad del gobierno chileno para recibir asesoría y asistencia del exterior. Para el caso chileno, resaltan las cuantiosas inversiones que se realizaron en términos de adecuación de la infraestructura física y la capacitación de los nuevos integrantes del procedimiento penal y el recambio generacional de servidores públicos jóvenes que se integraron al sistema judicial con las nuevas reglas del juego. En este punto, pensamos que las teorías del institucionalismo histórico pueden verse enriquecidas al incorporar variables como el recambio generacional que es fundamental para explicar los cambios drásticos que pueden experimentar las instituciones.

El caso Chileno también resalta la creación de la figura del ministerio público, y la forma como contribuyó a dinamizar la instrumentación del nuevo procedimiento. Es interesante observar, que si bien la reforma ha sido un éxito, la percepción de la población chilena sigue siendo muy crítica respecto a la forma como ha progresado la reforma. De acuerdo con los estudios disponibles, el aspecto donde la reforma tuvo un mayor impacto fue en la duración de los juicios. La experiencia chilena indica que no sólo es necesaria la voluntad política, es igualmente importante guiar la transformación del sistema penal con capacitación, educación y un necesario recambio generacional de los servidores públicos.

Por otro lado, Argentina es un país pionero en la transformación de su sistema de justicia, aunque los resultados alcanzados son muy desiguales de una provincia a otra. No hay duda que la caída abrupta y la poca capacidad de negociación del régimen encabezado por el General Leopoldo Galtieri en 1982, abrió espacios para la realización de reformas de gran envergadura en el sistema político. La experiencia que se rescata de Argentina es la importancia de su programa piloto, que le permitió explorar las áreas de oportunidad en el proceso de la reforma penal y los puntos susceptibles de mejora en cuanto a la actuación de los jueces, la realización de las

audiencias preparatorias y el papel del ministerio público. El lado no tan brillante del sistema de justicia, es que son pocos los casos que llegan a esa instancia pues, la mayor parte de ellos son resueltos en los pasos previos y en formas que no siempre resultan transparentes.

La enseñanza para México de este proceso de reformas, reside en la importancia de realizar pruebas y programas pilotos, que a nivel estatal podrían iniciar en algunos municipios, que permitan evaluar y en su caso mejorar, la forma como usuarios y servidores públicos se ajustan a las nuevas reglas del juego. Es claro que en Argentina, este ejercicio brindó posibilidades de aprendizaje a la estructura completa. Lo preocupante en el caso argentino, es la intromisión del Poder Ejecutivo en el sistema de justicia, condición que sigue anclando su desarrollo institucional. Por tanto, la consolidación democrática en ese país pasa necesariamente por un acotamiento del poder presidencial y el de los gobernadores de las provincias en decisiones que corresponden a las cortes asumir, en temas tan básicos como el nombramiento y supervisión de jueces. La generación de un programa civil de carrera y el concurso transparente de las plazas disponibles en el sistema judicial, resulta igualmente fundamental para dar certidumbre y transparencia a la instrumentación del nuevo sistema procesal penal.

Referencias

- Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge G., *El narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.
- Azaola, Elena and Bergman, Marcelo “El Sistema penitenciario mexicano”, en Alvarado, *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, 2008.
- Baytelman, Andrés and Duce, Mauricio, *Litigación penal Juicio oral y prueba*, Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 2004.
- Borjon Nieto, José, *El nuevo procedimiento penal acusatorio*, Xalapa, El Colegio de Veracruz, 2008.
- Calleros, Juan Carlos, *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America*, London, Routledge, 2009.
- Corrales, Javier and Michael Penfold-Becerra, *Dragon in the tropics: Hugo Chavez and the political economy of revolution in Venezuela*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2011.
- Cortell, Andrew P. and Susan Peterson, *Altered states: international relations, domestic politics, and institutional change*, Lanham, Lexington Books, 2002.
- DeShazo, Peter, and Juan Enrique Vargas, *Judicial Reform in Latin America. An Assessment Center for Strategic and International Studies*, CSIS, 2006.

- Domingo, Pilar and Sieder, Rachel, *Rule of Law in Latin America: The international Promotion of Judicial Reform*, Londres, Pilar Domingo and Rachel Sieder Ed. University of London, 2001.
- Duce, Mauricio *et. al.*, *Reformas procesales penales en América Latina: experiencias de innovación*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2005.
- Godoy, Oscar, “La transición chilena a la democracia: pactada”, *Estudios Públicos*, núm. 74, 1999, pp. 79-106.
- Haggard, Stephan, Andrew MacIntyre y Lydia Tiede, *The rule of law and economic development*, en *Annual Review of Political Science*, vol. 11, 2008.
- Hammergren, Linn, *Envisioning reform: improving judicial performance in Latin America*. University Park, Pa., Pennsylvania State University Press, 2007.
- Hazan, Luciano and Iud, Alan, *Informe de evaluación del proceso de fortalecimiento del sistema acusatorio en la provincia de Buenos Aires-Plan de Flagrancia*, CEJA-JSCA, 2007.
- Hunter, Wendy, *Eroding military influence in Brazil: politicians against soldiers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1997.
- Huntington, Samuel P., *The Third wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Ikenberry, Jhon *et. al.*, *The State and American Foreign Economic Policy*, New York, Cornell University Press, 1988.
- Kenney, Harles and Helen Kellogg, *Fujimori's coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*, Institute for International Studies, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.
- Mainwaring, Scott, *Democratic Survivability in Latin America*, en Handelman, Howard and Tessler, Marck A., *Democracy and its limits: lessons from Asia, Latin America, and the Middle East*, Notre Dame, IN, University of Notre Dame Press, 1999.
- Méndez, Juan E. *et. al.*, *The (un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Ind., University of Notre Dame Press, 1999.
- North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy*, *Journal of Democracy* (5:1), 1994 January.
- Pastrana Berdejo, Juan David *et. al.*, *Implementación del proceso penal acusatorio de oralidad en Latinoamérica*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2010.
- Philip, George D. E., *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis?*. Cambridge, Malden, MA, US, Polity, 2003.

- Riego, Christian, *Introducción de Procedimientos Penales en Chile*, Judicial Reform in Latin America, Washington DC, CSIS, 2006.
- Rubin, Paul, *The Evolution of Efficient Common Law*, Northampton, MA, E. Elgar, 2007.
- Skaar, Elin, “Un análisis de las reformas judiciales de Argentina, Chile y Uruguay”, *América Latina Hoy*, vol. 34, agosto, 2003.
- Steinmo, Sven, et. al., *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Taylor, Mathew, *Beyond Judicial Reform. Courts as Political Actors in Latin America*, en *Latin American Research Review*, vol. 41, núm. 2, June, 2006.
- Tiede, Lydia Bresher, “The Politics of Criminal Law Reform: A Comparative Analysis of Lower Court Decision-Making”, en *Political Science*, San Diego, USD, PhD, 2005.
- Valdivieso, Patricio, *Reforma Procesal Penal en Chile y otras iniciativas relacionadas: aporte a discusión sobre fortalecimiento del Poder Judicial en México, transparentar su actuación y adecuarlo a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Miguel Enríquez, 2006.
- Victorero, Jorge, “Prisma Multimedia”, en *BRASIL: El ex Jefe de Gabinete de Lula fue condenado por corrupción a 10 años y 10 meses de prisión*, 13 de noviembre de 2012.
- Zepeda-Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo*, México, FCE, 2004.

La cultura de la legalidad ante la reforma del sistema de justicia penal en México
se terminó de imprimir en mayo de 2014
el tiraje consta de 1 000 ejemplares

