

# LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA ORAL EN AMÉRICA LATINA

HUMBERTO ENRIQUE RUIZ TORRES\*

## Resumen

El 18 de junio de 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre esos artículos se encuentran: el 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123, para dar pie a la instauración de la justicia oral en materia penal, en todo el país. Los resultados prácticos de esta reforma aún están por verse.

## Summary

June, 18<sup>th</sup>, 2008, the Decree was published in the Official Diary of the Federation by which diverse dispositions of the Political Constitution of the Mexican United States were reform and added. Between those articles they are: the 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 and 123, to begin the instauration of oral justice in penal area, in all the country. The practical results of this reform will be seen in a future.

---

\* Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Panamericana y autor, entre otras obras, de *Derecho bancario*, *Diccionario del juicio de amparo*, *Curso general de amparo*, así como *Curso general de amparo. Banco de preguntas*, todas ellas publicadas por Oxford University Press.

El autor expresa, desde estas líneas, su profundo agradecimiento al licenciado Antonio Alva Estévez, que, aunque joven, es uno de los mayores conocedores del funcionamiento práctico de la justicia oral en nuestro país; su valiosa ayuda ha hecho posible una parte sustancial de este artículo. De igual manera, al licenciado Edgar Olmedo Ramírez y a la licenciada Susana Carrillo Chontkowsky, por la revisión de fuentes y comentarios finales. Asimismo, a la señora María Eugenia Aguilar Ortiz, por su invaluable apoyo.

## 1. Nota Preliminar

Al cierre de 2006, México, con un PIB de 839,182 millones de dólares, ocupó la posición número **14** en la clasificación que sobre el desarrollo económico elaboró el Banco Mundial, superado ya por Brasil, el que se situó en el lugar número 10, con un PIB de 1,067,962 millones de dólares.<sup>1</sup>

Por otra parte, de acuerdo con las cifras que proporciona el Banco Mundial, para el mismo año, México tiene el **décimo** lugar en población y el **décimo cuarto** en extensión territorial. En cuanto a su productividad, se ubicó en el **octogésimo segundo** en producción industrial, **trigésimo segundo** en producción manufacturera y **vigésimo segundo** en producción de servicios, lo cual habla de lo lejos que estamos de ser un país industrializado, a pesar del lugar número **14** que tenemos entre las economías más desarrolladas. Esto tiene sentido, si consideramos, que México fue, en 2006, el **octavo país** del mundo con mayor flujo de turismo.<sup>2</sup>

En cuanto a los índices de competitividad, los números no son muy halagüeños: lugar **52** en el índice de crecimiento de la competitividad, **52** en el subíndice de tecnología, **62** en el ramo de instituciones públicas y **50** en el entorno macroeconómico. Esta situación se equilibra un poco si consideramos que, para 2006, México fue el **décimo quinto** en exportaciones de mercancías, y en 2005 el **séptimo** mayor receptor de flujos de inversión extranjera directa y **séptimo** también como receptor neto de flujos de capital bruto hacia países en desarrollo.

Sin embargo, el sector gubernamental es el que menos ayuda. De acuerdo con el propio Banco Mundial, México ocupa el lugar **101** en el índice de gobernabilidad y el **126** en cuanto al Estado de derecho.<sup>3</sup> Además, Transparencia Internacional ubicó a nuestro país, de acuerdo con datos generados en 2006, en el lugar **75** del índice de corrupción gubernamental, entre 163 países, con una calificación de 3.3 (donde 10 es limpio de corrupción y 0 es altamente corrupto).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Las primeras trece posiciones en la escala global corresponden a Estados Unidos (con 13, 201,819 millones de dólares), Japón (4, 340,133), Alemania (2,906,681), China (2,668,071), Reino Unido (2,345,015), Francia (2,230,721), Italia (1,844,749), Canadá (1,251,463), España (1,223,988), Brasil (1,067,962), Federación Rusa (986,940), India (906, 268). La lista total comprende 183 países, el último de los cuales es Kiribati, república cercana a Australia, que anteriormente tenía la denominación de Islas Gilbert. *World Development Indicators Database*, World Bank, 1 July 2007. [www.siteresources.worldbank.org](http://www.siteresources.worldbank.org).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> El estudio, según refiere la metodología, fue realizado entre empresarios, analistas de riesgo y ciudadanos del país. Los países con más altas calificaciones fueron para Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda, con 9.6, mientras que las más bajas correspondieron a Guinea, Myanmar e Irak, con 1.9; al

En cuanto a la administración de justicia, el capítulo mexicano de Transparencia Internacional elaboró, en 2005, un estudio sobre la percepción ciudadana sobre corrupción. Para ello se realizaron 32 encuestas en 15,123 hogares de todo el país. En una escala de menor a mayor corrupción, el rubro “Llevar o presentar un caso en un Juzgado”, se ubicó en el lugar **27** de entre 35 posibles. Los ocho primeros conceptos, es decir, los que la ciudadanía percibe como los que menos corrupción implican, son, en ese orden: “Pago de predial” (1), “Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios” (2), “Recibir correspondencia” (3), “Conexión de teléfono” (4), “Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial” (5), “Recibir apoyo o incorporarse a programas de gobierno como PROCAMPO, PROGRESA, leche, etcétera” (6), “Obtener un préstamo o crédito en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas”, “Visitar un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos” (7) y “Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas” (8). Por su parte, los últimos ocho rubros, que son los que superan al relativo al tener un “caso en un juzgado” son: “Pedir al camión de la delegación o del municipio que se lleve la basura” (28), “Trabajar o vender en la vía pública” (29), “Evitar ser detenido en el Ministerio Público/realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un caso” (30), “Recuperar su automóvil robado” (31), “Pasar sus cosas en alguna aduana, retén o puerto fronterizo” (32), “Evitar ser infraccionado o detenido por algún agente de tránsito” (33), “Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos” (34) y, en el fondo de la tabla quedó el “Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón” (35).<sup>5</sup>

Los anteriores datos son consistentes con el estudio denominado “Confianza en las instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas” realizada entre los días 16 al 19 de febrero de 2007, por Consulta Mitofsky. Para elaborarla se realizaron 1,000 entrevistas “cara a cara” en viviendas particulares (situadas en 100 secciones electorales de todo el territorio nacional), entre mexicanos mayores de 18 años de edad, con credencial de elector. De 19 instituciones, según ese trabajo, en quien más confían los connacionales son en las universidades, la iglesia y el ejército. La mayor desconfianza es para los partidos políticos, los senadores y, por último los diputados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación quedó ubicada en el lugar 13 y la policía en inmediato siguiente, el 14.<sup>6</sup>

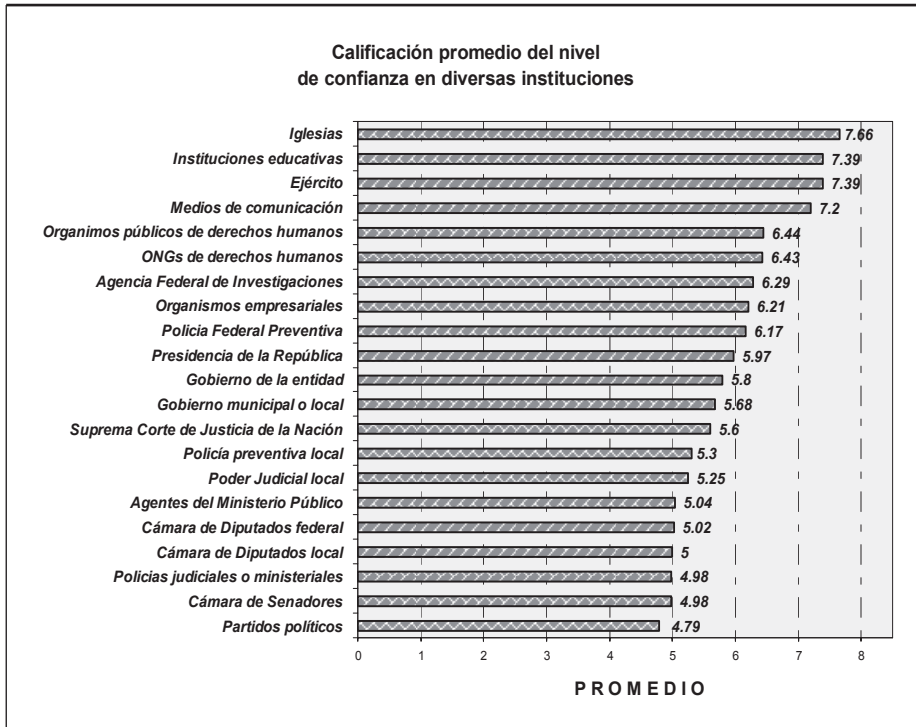
---

final de la tabla quedó Haití solo con 1.8. Transparency Internacional. The global coalition against corruption: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

<sup>5</sup> Véase el capítulo mexicano de Transparencia Internacional en [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx).

<sup>6</sup> Al respecto, puede consultarse: Consulta Mitofsky, en [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).

En 2006, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C. (ICESI) elaboró diversos estudios sobre la percepción ciudadana en cuanto a inseguridad. El levantamiento de las encuestas se realizó entre el 21 de febrero y el 15 de abril de ese año, con una muestra de 26, 428 personas, distribuidas en 16 zonas urbanas. El rubro de “Calificación promedio del nivel de confianza entre diversas instituciones” arrojó los siguientes resultados:<sup>7</sup>

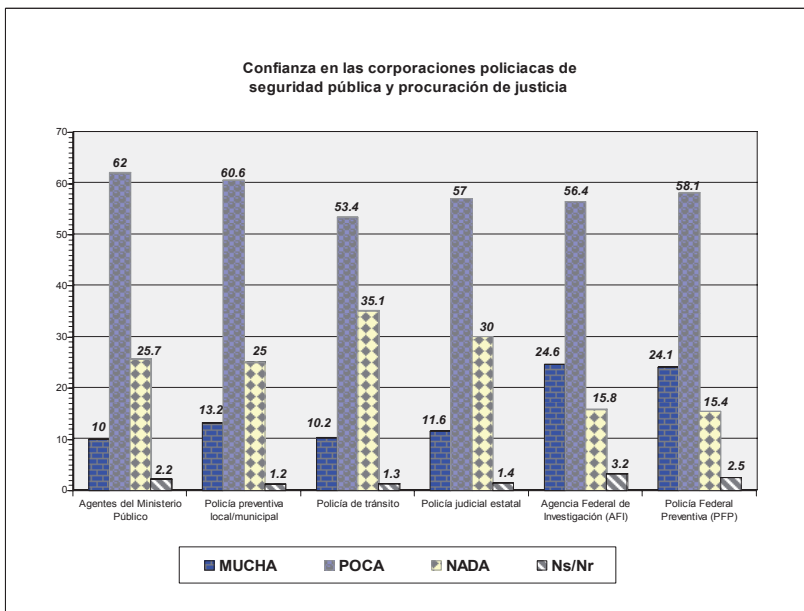


Por su parte, el mismo trabajo de ICESI, en cuanto a “Confianza en las corporaciones policíacas de seguridad pública y de procuración de justicia” revela que, entre la gente, hay muy baja aceptación de los agentes del Ministerio Público. Sobre el particular, manifiesta Luis de la Barreda:

*“Lo que tal vez más sorprenda a los analistas es que los agentes del Ministerio Público son más descalificados aún que las policías preventivas locales. Sólo la policía judicial o ministerial obtuvo una calificación*

<sup>7</sup> En este caso, reproducimos la tabla completa porque el tamaño de la muestra tiene indicios de ser muy representativo de las zonas urbanas y porque el presidente del ICESI es el doctor Luis de la Barreda Solórzano, prestigioso profesor de derecho penal e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Véase De la Barreda Solórzano Luis y Cecilia Sayeg Seade, *La percepción de inseguridad*, en *Etcétera*, Análisis, Ediciones y Cultura S.A., octubre 2007, pp. 33-38.

*más baja que el Ministerio Público, pero no puede perderse de vista que esa policía es parte del propio Ministerio Público. En este rubro parece que son muchos más, y de mayor gravitación, los datos fácticos que las noticias. Son muy conocidas las deficiencias que padecen los órganos de acusación en México. El bajísimo porcentaje de presuntos responsables puestos a disposición del juez, incomparablemente más bajo que en los países industrializados, pone de manifiesto lo anterior. No se ha difundido suficientemente el hecho de que la queja más numerosa ante las comisiones públicas de derechos humanos es por la lentísima tramitación o por las irregularidades en la integración de las averiguaciones previas. El Ministerio Público y los cuerpos policíacos son dos de las más importantes asignaturas pendientes en nuestro sistema de justicia”.*<sup>8</sup>



En su conjunto, la anterior información nos permite confirmar un presupuesto al que es fácil arribar: el prestigio de nuestro sistema de administración de justicia penal (comenzando por los policías, siguiendo con los agentes del Ministerio Público Federal y terminando con los jueces ordinarios)<sup>9</sup> no es el mejor que pudiéramos esperar. O, dicho de mane-

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> Excluimos de esta cuestión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (junto con todos los jueces de amparo), pues a pesar del bajo nivel de aceptación que reporta esta última, contamos con algunos datos, producto de la experiencia, en el sentido de que la mayoría de la gente no diferencia entre justicia ordinaria y extraordinaria (propia esta última del amparo) y sólo toma como referente el

ra más clara, su desprestigio es innegable. Frente a ello, la inacción es tan mala como la adopción de medidas fallidas que sólo contribuyan a un mayor deterioro de la administración de justicia, a incrementar su desprestigio y a generar un mayor desencanto en las instituciones públicas, con la consecuente afectación del tejido social.

Es necesario, pues, que el poder público adopte, con responsabilidad, las medidas para atender una compleja problemática que hace mucho se ha vuelto urgente. Pero, ¿será la simple reimplantación de la justicia oral el mejor (y único) remedio para todos los complejos males de la administración de justicia penal mexicana?, ¿podrá hacerse a un lado la cuestión de que en el país modelo, digámoslo sin ambages Estados Unidos de América, el modelo que se pretende imponer<sup>10</sup> ha fracasado ampliamente?,<sup>11</sup> ¿es factible considerar que el simple cambio de continente (es decir el método: entiéndase el juicio oral en lugar del juicio escrito) haga que también *ipso facto* cambien los contenidos?, esto es, ¿que los policías realicen su tarea de manera científica, profesional y ausente de corrupción y ya no se diga con pleno respeto a los derechos humanos?, ¿que los agentes del Ministerio Público asuman su tarea de investigación con diligencia, profesionalidad, también sin visos de corrupción y con respeto absoluto a las elementales garantías de los gobernados?, ¿que los jueces ordinarios de la materia resuelvan de manera eficiente e inmediata todos los asuntos que por su competencia conozca?

En muchos ámbitos académicos y políticos, de manera absolutamente dogmática, se ha afirmado que no hay otro camino; consideran que el modelo actual se ha agotado y que es menester sustituirlo por otro. ¿Por cuál? Desde luego, por el sistema oral de enjuiciamiento penal. Al parecer no hay... ni es necesario buscar otra solución. Sin embargo, durante el “Simposio Internacional sobre Sistemas Acusatorios y Juicios Orales”, realizado en agosto de 2007, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guanajuato” el profesor William T. McPherson, estadounidense estu-  
dioso, por más de 15 años, de nuestras instituciones jurídicas, señaló:

---

concepto de “jueces”. Dicho en otros términos, para el hombre de la calle, sólo hay “jueces” y nada más.

<sup>10</sup> En efecto, la palabra es imponer (e imponer desde los Estados Unidos de América) en un capítulo más de “colonialismo”, pero ahora jurídico-procesal.

<sup>11</sup> Al respecto, y sin sarcasmo alguno, Milton Heumann, asevera respecto de la justicia penal norteamericana: “Most cases in most criminal courts in this country are plea bargained; notwithstanding the nomenclature the ‘trial court’ is really a ‘plea bargaining court.’” [La mayoría de los casos, en gran parte de las cortes penales de este país, son resueltos a través de una declaración negociada; a pesar de su nomenclatura, la ‘corte del juicio’ es realmente una ‘corte de declaración negociada’]. Véase Milton Heumann, *Plea Bargaining. The experience of Prosecutors, Judges and Defense Attorneys*, The University of Chicago, 1981.

*“Cada vez que escucho a los abogados mexicanos expresar sus motivos para cambiar su sistema predominantemente escrito a uno oral, de corte anglosajón, encuentro que hay más razones para reformar su actual sistema que para cambiarlo por uno totalmente nuevo. Si se dice que su sistema es corrupto, me parece que mejor debieran atacar las causas de la corrupción; si se dice que es arbitrario e injusto, creo que debieran analizar las causas de ello y atacarlas desde sus orígenes y así sucesivamente”*.<sup>12</sup>

Pero no ha sucedido así, y para ello existen varias motivaciones que son más propias del sociólogo del derecho que del simple observador de temas constitucionales. Hay razones *externas*, a las que ya nos hemos referido en el capítulo anterior, como son la promoción del interés norteamericano a través de su agencia USAID (en México a través de PRODERECHO) y el fuerte impulso que ha dado CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), la que se ha caracterizado por apoyar los intereses norteamericanos.<sup>13</sup> Existen otras, en cambio, de orden *interno*, como son el decidido apoyo de organizaciones sociales, empresariales, académicas e institucionales, como es el caso del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,<sup>14</sup> al que se ha sumado el entusiasmo de legisladores de todos los signos políticos, sin considerar siquiera que no se trata de un simple cambio de método en la manera de administrar la justicia, sino que es, en el fondo, la adopción del sistema jurídico anglosajón, en contra de la tradición jurídico-romanista.

¿Alguien sale ganando con ello? Todo parece reducirse a un simple plan de negocios. Resulta obvio que al abogado estadounidense le es más fácil entenderse con uno inglés o con un escocés, que con un mexicano. Es, por tanto, una cuestión de fondo (y de dinero) porque es conceptual, de consecuencias y de prácticas bien diferenciadas. Así, desde esa perspectiva, en lugar de invertir recursos para entrenar a los abogados en las prácticas de los diferentes países latinoamericanos, para la debida atención de sus negocios, los estadounidenses han optado por impulsar programas (soportados por cuantiosos recursos económicos), para adaptar los sistemas jurídicos de esos países a sus particulares necesidades. Dicho en otros términos, si la realidad jurídica latinoamericana no coincide con la norteamericana, hay que transformarla a imagen y semejanza de ésta.

---

<sup>12</sup> Simposio realizado entre los días 20 al 24 de agosto de 2007. El doctor William T. McPherson es Former Dean of Law School de la Universidad de Nuevo México, en Albuquerque, Estados Unidos de América.

<sup>13</sup> Esto último incluso confirmado de viva voz con el doctor José Ovalle Favela, prestigiado procesalista iberoamericano, quien durante algún tiempo colaboró con CEJA.

<sup>14</sup> No consideramos aquí, de forma independiente, la tarea de PRODERECHO, porque se trata de una simple extensión de USAID.



Y, desde luego, no se vale aquí pecar de ingenuidad. Se ha tomado ventaja de la materia procesal penal, donde el caldo de cultivo es más que propicio para ello. Sin embargo, nada garantiza que en lo futuro el camino no se dirija, aprovechando la inercia que ya se ha generado, hacia otros procesos, empezando por los civiles (en su más amplio sentido) y mercantiles.<sup>15</sup> Las propuestas se han comenzado ya a generar. Hay quienes ya se sueñan en el estrado de Su Señoría, togados, con micrófono a la mano, frente al expectante público, siendo protagonistas de una película que no debiera ser la suya. Véase el ejemplo del Magistrado Miguel Reyes Anzures, quien expresa:

*“...preocupado por el entorno de un proceso predominantemente escrito, propongo aquí y ahora, la instauración de la justicia oral civil.*

*“La materia no es nueva, pues existe legislación al respecto en la justicia de paz; sin embargo, la pretensión es ahora introducirla en la primera instancia civil. Al efecto consideré, que como requisito indispensable para abandonar lo escrito, deben eliminarse lo que, en mi concepto, constituyen fardos para cumplir con el requisito constitucional de expedites en la administración de justicia...*

*“El legislador otorga preferencia, por obvias razones, a la justicia penal; empero no olvidemos que el grueso de los conflictos sociales se encuentra, no tanto en el delito, como en la cotidiana realidad del arrendamiento, del pago de adeudos, de los despojos y de los contratos; es decir se trata de una serie de conflictos silenciosos que reflejan también una crisis social...”<sup>16</sup>*

Luego... seguirían otros procesos. Y la pregunta surge sin el menor esfuerzo, ¿se atreverían a trastocar el resto de los procesos como el administrativo e incluso el amparo? No tengo la menor duda. Los negocios no distinguen materias, procesos y mucho menos tradiciones, sólo intereses.

---

<sup>15</sup> Afirma Juan Enrique Vargas Viancos: “Sin lugar a dudas la idea de cambiar nuestros sistemas procesales, desde su carácter fuertemente escriturados hacia juicios públicos y orales, ha sido la constante de todos los esfuerzos reformadores al sector de la justicia Latinoamericana durante los últimos 10 años. Tanto en materias civiles como criminales, la bandera de la oralidad se ha esgrimido como el arma más eficaz para barrer con muchos de los males que se le atribuyen a nuestros sistemas judiciales.” Véase *op. cit. infra* nota 18.

<sup>16</sup> Véase Reyes Anzures, Miguel, *Lineamientos sobre la oralidad en materia civil*, México, Ed. INADEJ, 2006, pp. 5-10.



## 2. La Justicia Oral Penal instaurada en América Latina

A la fecha de escribir estas líneas, el sistema que nos ocupa se ha implantado ya en Argentina (en 1991), Bolivia (2001), Costa Rica (1996), Colombia (2004), Chile (iniciada en 2000 y completada en 2004), Ecuador (2001), El Salvador (1998), Guatemala (1994), Honduras (2003), Nicaragua (2001), Paraguay (2000), Perú (2006), Venezuela (1999) y México (2008). Han quedado fuera de esta tendencia Brasil y Uruguay.<sup>17</sup>

En junio de 2003, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) dio a conocer un reporte denominado “Reforma a la Justicia Criminal en Latinoamérica. Éxitos y dificultades”,<sup>18</sup> en el que hace un recuento de lo sucedido en los diversos países de la región donde se ha implantado la oralidad, a más de una década de haber iniciado tal tarea.

Veamos primeramente los éxitos. (Entre paréntesis tanto se ha hablado de las bondades del sistema, que podríamos esperar cuando menos algunas transformaciones sustanciales que alimentaran la credibilidad en el nuevo sistema). Esto desafortunadamente no ha ocurrido;<sup>19</sup> afirman los investigadores de CEJA, que las múltiples reformas:

- a) “...se han traducido en cambios reales en la forma como operan los sistemas de justicia. **Más allá de los problemas prácticos que ha habido en su implementación...y que muchas veces se han llevado a que no se obtengan todos los beneficios que se suponían**, lo importante es que no se trata de una reforma puramente cosmética, como las ha habido tantas en el sector de justicia...”.
- b) “...han logrado asentar sólidamente la práctica de realizar juicios orales, con auténticos debates entre las partes. **Ciertamente, hay mucho que mejorar en ese sentido y las técnicas de litigación no se han expandido en la forma como debieran**, pero se trata

---

<sup>17</sup> Además, es necesario considerar, en el Continente Americano, en grupo distinto, por su tradición jurídica a los siguientes países: Trinidad y Tobago, Granada, Barbados, Puerto Rico, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Bahamas, Guyana, Jamaica y Belice. Asimismo, en forma separada, debe considerarse a Canadá y a los Estados Unidos de América. Este es, en general, el mapa de la oralidad.

<sup>18</sup> El reporte fue elaborado por Cristian Riego y Juan Enrique Vargas, ambos de CEJA y publicado en junio de 2003. [www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel](http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-Panel). Consta de 31 páginas. Como veremos más adelante, el reporte pudo haber tenido válidamente el subtítulo de “Éxitos y fracasos”. No es cuestión de semántica, es de fondo.

<sup>19</sup> Decimos desafortunadamente porque nada sería más deseable que cualquiera que fuera la fórmula ésta resultare exitosa, en beneficio de la administración de justicia.

propiamente de juicios, lo que constituye la exigencia más elemental de un debido proceso.”

- c) “...en todos los países se han realizado importantes inversiones para permitir el funcionamiento de los juicios orales y el resto del nuevo sistema, creándose cargos judiciales, de fiscales y defensores, construyendo y adaptando edificios, **modificando en ciertos aspectos la gestión de las instituciones del sistema...**”.
- d) “...Todo ello en contexto y alentado por un movimiento importante de personas e ideas en torno a la reforma, lo que ha significado elevar los niveles del debate legal y, en algunos casos, mejorar el nivel profesional de los actores del sistema de justicia criminal...”.<sup>20</sup>

Hasta aquí los éxitos. Las “dificultades” parecen ser mayores y tener mayor peso que éstos. Según el propio reporte de **CEJA**:

a) “1. Definición de roles, desconocimiento sobre cómo hacer funcionar sustantivamente el nuevo sistema...Un primer conjunto de debilidades de los procesos de reforma se encuentra precisamente en esta área, la constitución de los nuevos roles y de sus perspectivas metodológicas de trabajo ha resultado difícil y los procesos de implantación, **en general**, han carecido de los impulsos y energías necesarias para producir esos cambios de manera sistemática.”

¿Qué se quiere decir con el enunciado anterior? Simple y sencillamente que ni la tarea de los ministerios públicos ni de los defensores han producido los resultados esperados.

Primero, **por parte del Ministerio Público**, afirma el reporte de CEJA, existe una tendencia a reproducir la instrucción tradicional, a repetir los “métodos de trabajo del sistema inquisitivo” con un trabajo “...altamente burocratizado y al que se atribuían gran parte de las ineficiencias del sistema así como una marcada tendencia a la corrupción”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Op. cit. supra* nota 18, pp. 14-15.

<sup>21</sup> *Ídem*, p. 18. No son palabras del autor de estas líneas; son de los analistas de CEJA, decidido impulsor y defensor de la implantación de la justicia oral en toda América Latina. En el texto de CEJA se menciona, además, que: “el proceso de reforma plantea un cambio radical en el sistema de preparación de la acción penal, cuyo eje lo constituye el traspaso de esta tarea desde los órganos judiciales al Ministerio Público. Este cambio apuntó, por una parte, a lograr la imparcialidad de los jueces quitándoles toda participación en la persecución y, por otra, se trató de desformalizar la actividad de persecución, desligándola de todos los formalismos y limitaciones operativos propios de la ritualidad jurídica...”. Luego continúa diciendo: “Con el fin de cumplir con las nuevas tareas asignadas, en general, los Ministerios Públicos han recibido recursos importantes con miras a ampliar su personal...”. *Ídem*, p. 19.

Establece también que: “La tendencia general sigue siendo la de tramitar la mayor parte de los casos por medio de una investigación prolongada, lo que genera la existencia de una enorme masa de casos que no se resuelven.”<sup>22</sup>

El reporte de CEJA señala que en Ecuador, Chile y Guatemala se ha tendido a formar grupos de trabajo entre los Ministerios Públicos; “pero estas iniciativas parecen ser bastante tímidas y no están todavía consolidadas”.

Segundo, **en cuanto a los defensores** destaca CEJA que se ha mejorado el sistema, pues “durante las observaciones de juicios que se desarrollaron en cada uno de los países, se constató que en ellos hacía su aparición el defensor”,<sup>23</sup> también es cierto que:

*“El principal problema se refiere a que si bien como regla general los defensores están presentes en las audiencias e intervienen en ellas, aparentemente su capacidad de cuestionar la prueba producida por el fiscal es relativamente limitada. Muchas de sus actuaciones parecen estar mejor encaminadas a la presentación de antecedentes personales favorables al imputado y según muchas opiniones de otros actores del sistema su actitud frente a los cargos, en general, es más bien pasiva.”<sup>24</sup>*

En cuanto a este último aspecto, es decir, la actitud pasiva de los defensores, CEJA destaca una doble problemática: la falta de capacitación y la incapacidad para definir estrategias de defensa.

Pero aquí no se acaban los problemas con los defensores. Una cuestión adicional deriva de la lógica de un sistema que pretende, que todos los asuntos sean resueltos en audiencias —y no a través de otros medios, como ocurre en los Estados Unidos o en Inglaterra a través de la nada prestigiada figura del *plea bargaining*—: la falta de tiempo para preparar éstas.

*“...los defensores...están básicamente abocados a su actuación en las audiencias, por lo cual existen pocas posibilidades de preparación del caso y eso influye fuertemente en su capacidad para cuestionar la prueba. Dentro de sus actividades de preparación existen muy pocas posibilidades de desarrollar investigaciones autónomas...”*

Concluye CEJA esta parte de sus observaciones sin considerar una más —apuntada por el profesor Juan Enrique Vargas en su estudio *Eva-*

---

<sup>22</sup> Por otra parte, reporta, para Guatemala y Chile, “iniciativas” destinadas a realizar evaluaciones tempranas de los casos para desestimar algunos o darles “salidas alternativas sencillas”.

<sup>23</sup> Al parecer, no se necesitaba todo el cambio de modelo para que el defensor estuviera presente. Aun en un sistema inquisitivo o en uno mixto, es lo menos que se puede esperar.

<sup>24</sup> *Op. cit. supra* nota 16, pp. 22 y 23.

*luación de la reforma judicial en América Latina*— que, con la implantación de la reforma, no se ha logrado la sustitución del sistema escrito, más bien lo que se ha obtenido es una “teatralización” de los procesos penales, en los cuales, “más que una audiencia oral, lo que se produce es una lectura interminable de antecedentes probatorios o actuaciones generadas con anterioridad”.<sup>25</sup> Como se verá más adelante, lo mismo está sucediendo en Chihuahua, México, laboratorio interesante porque es uno de los lugares donde se ha realizado una de las reformas más completas:<sup>26</sup> la absoluta mayoría de las audiencias se reducen a una lectura interminable de constancias de autos, a una propuesta del Ministerio Público (después de haber negociado el caso), a la nula intervención del defensor y al dictado de proveídos de parte del juez, en el sentido de aceptar la propuesta del Ministerio Público.

b) “2. Falta de conexión con la reforma en materia de gestión. Necesidad de un nuevo modelo de gestión acorde con el sistema oral.” Bajo este rubro, el reporte de CEJA plantea un problema central: en términos generales,<sup>27</sup> las audiencias de los juicios orales no se realizan con la frecuencia que era de esperarse: “En todos los países analizados en este proyecto resalta un mismo problema, que probablemente constituye la dificultad más visible que está enfrentando el proceso de introducción de procedimientos orales. Ésta es, la generalizada ineficacia en la producción de las audiencias orales, lo que se traduce en demoras, desprestigio del sistema frente a los usuarios, desperdicio de recursos y detrimento de la publicidad y transparencia del sistema.”

Pareciera, entonces que con aumentar el volumen del aparato judicial, el nuevo sistema estaría en posibilidades de incrementar el desahogo de asuntos. Pero no ha ocurrido así: “En la mayor parte de los países estudiados el proceso de reforma llevó aparejada la creación de tribunales nuevos y especializados o la ampliación del número de jueces destinados a conocer de los juicios orales.” Sin embargo: “En prácticamente todos los países surgió como primera constatación que los juicios, efectivamente realizados por estos tribunales en el plazo de un mes, parecían pocos en relación con los recursos judiciales dispuestos al efecto...”<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Véase *op. cit. supra* nota 18.

<sup>26</sup> Esto de acuerdo con una clasificación elaborada por PRODERECHO. Véase <http://www.proderecho.com>.

<sup>27</sup> Salvo el honroso caso de Chile.

<sup>28</sup> Véase *op. cit. supra* nota 18, pp. 23 y 24. Al efecto hay que aclarar que el promedio de un mes obedece a que, en realidad, no se llevan a cabo todos los juicios. En una parte importante de ellos se negocia una declaración de culpabilidad que evita que el proceso se lleve a cabo. Los días en que se realiza el arreglo se computan como los de la terminación del asunto.

Por tanto, el autor se inquiere sobre las posibles causas de esta falta de productividad. La primera pretende encontrarla en el hecho de que los agentes del Ministerio Público no “hacen llegar” suficientes casos a la etapa del juicio: “Frente a este panorama, siendo la etapa del juicio la fase final de los procesos y tratándose en algunos casos de reformas de muy reciente instalación, la explicación no podría ser atribuible al funcionamiento de los tribunales en juicio, sino más bien al sistema de preparación y concretamente al trabajo del Ministerio Público que no hacía llegar suficientes casos a esa etapa.” A manera de ejemplo, menciona el caso de El Salvador: “...es tan clara esta circunstancia que los casos preparados por el Ministerio Público se acumulan y aguardan largos periodos a la espera de juicio, habiendo tiempo y recursos subutilizados para su realización.”<sup>29</sup>

Una segunda causa de la baja productividad, quizás la más importante, según el reporte de CEJA, se halla en el “...hecho de que los procesos de reformas no se han encargado de una manera sistemática de los desafíos que en el área administrativa supone el manejo de un sistema de audiencias orales...” Esto significa, en términos del propio estudio, en que todo el aparato de administración de justicia está diseñado para atender a las necesidades de un sistema escrito. En éste, señalan Riego y Vargas, el método de trabajo se basa en la incorporación de la información y de las resoluciones a un expediente material: “Este expediente está altamente formalizado y en consecuencia, los empleados están fundamentalmente preocupados por cumplir con las formalidades requeridas.” Además, la integración del mencionado expediente se produce bajo la responsabilidad directa de los jueces, quienes delegan en sus colaboradores: “El problema se produce al intentar hacer funcionar un sistema de audiencias con ese aparato administrativo”.<sup>30</sup> ¿Qué quiere decir esto? Sencillo, que no se ha abandonado la forma escrita.

Pero lo anterior es sólo parte de las dificultades. El aspecto visible del nuevo sistema consiste —al menos así lo entendemos— en que las audiencias se celebren, en público, ante el juez, en presencia del fiscal, del defensor y, como veremos líneas más adelante, si es posible en presencia del imputado. Pero no. Las audiencias no se celebran con la regularidad esperada. Cristian Riego y Juan Enrique Vargas, buscan otra vez las causas: En algunos países no hay una “agenda de juicios”; en varios más no existe “respeto por las horas fijadas para el inicio y continuación de las audiencias”; hay “incomparecencias” (lo que ocasiona retrasos incluso de varias horas, sin aviso oficial, “generando que en los hechos el juicio deje de ser público”); incluso estas “incomparecencias” alcanzan los “actores

---

<sup>29</sup> *Idem*, p. 25. El reporte de CEJA menciona cifras interesantes de realización de juicios orales de un 30% para Costa Rica, 27% para Ecuador, 41% para El Salvador o un 17% para Venezuela.

<sup>30</sup> *Idem*, pp. 26 y 27.

institucionales” como defensores, fiscales e incluso jueces, “todo lo cual tiene que ver con un problema de coordinación”;<sup>31</sup> los jueces “citan a varias al mismo tiempo con la esperanza de que alguna se realice”,<sup>32</sup> la pérdida de tiempo que se produce, por la desorganización de las audiencias, entre Ministerios Públicos, defensores, policía, servicios periciales, entre otros; incluso *la incomparecencia “de imputados que se encontraban privados de su libertad” (sic)*,<sup>33</sup> infraestructura inadecuada “para el ejercicio que deben cumplir”.<sup>34</sup> Frente a este panorama, pareciera que el reporte de CEJA que se viene describiendo, en lugar de tener por subtítulo de “Éxitos y dificultades”, debiera llamar a las cosas por su nombre y hablar de “Éxitos y fracasos”, porque sí los hay, no cabe duda.

Y a todo esto, ¿cómo se encuentran posicionados en cuestiones de corrupción y cumplimiento del Estado de derecho los países con sistemas de justicia oral? Aquí sí esperábamos alguna buena noticia. No, no es así. Conforme a datos del Banco Mundial, para 2006, los 9 países, de entre 18, con mayor percepción de corrupción del subcontinente, cuenta con sistemas de justicia oral (en orden descendente): Paraguay, Colombia, Panamá, Ecuador, Venezuela, El Salvador, Bolivia, Guatemala y Honduras, al fondo de la tabla. Por su parte, respecto del cumplimiento del Estado de derecho, de acuerdo con el propio organismo internacional, para el mismo año, también entre 18 países, los 12 con más bajas calificaciones tienen implantados sistemas de justicia oral (en orden descendente): República Dominicana, El Salvador, Argentina, Colombia, Perú, Nicaragua, Honduras, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Guatemala y Venezuela, al final de todos ellos.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> No obstante que en otra parte del documento, los autores del reporte aseveran que en los países observados se constató la presencia de un defensor. Véase nota 23.

<sup>32</sup> Los autores del reporte consideran que: “La dificultad radica en que esto agrava los problemas de descoordinación puesto que defensores, fiscales y otros actores permanentes del sistema reciben mayores demandas sin conocer a cuál deben acudir porque a su vez, saben que muchas de ellas fracasarán. Este fenómeno se observó de manera extrema en Venezuela y Ecuador, especialmente en la ciudad de Guayaquil.”

<sup>33</sup> A esto, Riego y Vargas le denominan “situación extrema de incapacidad para organizar las audiencias” e indican haber constatado esta circunstancia en Venezuela, El Salvador y Guatemala”. La responsabilidad de ello puede ser atribuida “según los actores del sistema” “al sistema de transportes del servicio penitenciario o al sistema de comunicaciones entre los tribunales y los recintos penales...”.

<sup>34</sup> *Op. cit. supra* nota 18, pp. 28-30. Como ejemplo de países con una infraestructura deficiente, Riego y Vargas citan a Ecuador y El Salvador.

<sup>35</sup> Véase fuente citada en *infra* nota 39.

### 3. El peculiar caso de Chile

#### 3.1. Los Éxitos en la Aplicación de la Justicia Oral

Chile es citado en varias fuentes como un ejemplo exitoso de la utilización del sistema de justicia oral, en materia penal. Tiene una de las tasas más altas, celebración de audiencias, un **98%**, frente a un 83% de Córdoba (Argentina), 76% de Guatemala y Paraguay, 41% de El Salvador, 30% de Costa Rica, 27% de Ecuador y 17% de Venezuela. Conserva uno de los niveles más importantes de soluciones alternativas (entiéndase *plea bargaining* o declaración negociada) con un **61%** de casos solucionados, sólo superado por Costa Rica con un 64%, y luego le siguen, muy de lejos, El Salvador con 26%, Paraguay con 10%, Guatemala 4%, Ecuador 2% y la provincia de Córdoba (Argentina) 1%.<sup>36</sup>

Sobre ese país, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) en su informe 2006, denominado *Punto de inflexión* afirma:

*“Chile es un ejemplo a seguir en todos los factores de competitividad ya que se encuentra por encima de México en cada uno de ellos. Pero en el caso del Subíndice: Estado de derecho confiable y objetivo, Chile es sin lugar a dudas un caso sorprendente. No sólo porque se encuentra en la segunda posición de la tabla, entre los siete países más industrializados del mundo, sino porque es el único país latinoamericano que se distingue en este factor y su resultado lo debe a una reforma integral de su sistema judicial. Así, en tan solo 13 años, el gobierno chileno logró transformar un sistema inquisitivo y burocrático de impartición de justicia, inclusive peor que el mexicano, por uno moderno, eficiente y eficaz. Esto se refleja en una mejor posición en todas las variables del subíndice...”*<sup>37</sup>

En este sentido, el *Subíndice* mencionado en el párrafo precedente (es decir, Estado de derecho confiable y objetivo) ubica a Chile en **segundo lugar** mundial, sólo superado por el Reino Unido. Las siguientes posiciones son, en ese orden, para Australia, Estados Unidos de América, Holanda, Dinamarca, Noruega, Japón, Corea del Sur, España y Alemania. Dentro del estudio que comprende a 45 países, México se encuentra en el modesto lugar 33.<sup>38</sup>

De acuerdo con estadísticas dadas a conocer por el Banco Mundial, para 2006, **el nivel más alto de control de la corrupción**, en América Latina, lo tiene precisamente Chile, seguido, en segundo y tercer lugar por Costa Rica y Uruguay. Continúan, en ese orden, Perú, Brasil, Argentina,

<sup>36</sup> *Ídem*, pp. 20 y 26.

<sup>37</sup> Varios, *Punto de inflexión*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México, p. 83.

<sup>38</sup> *Ídem*, p. 26.



Nicaragua, República Dominicana y después, en un nada honroso noveno lugar, México. Más aún, de acuerdo con los estándares del propio organismo internacional, el **primer lugar de cumplimiento de Estado de Derecho**, en 2006, le correspondió también a Chile, seguido de Costa Rica, Uruguay, Panamá, Brasil y México en sexto lugar.<sup>39</sup>

Otros datos parecen orientarse en el mismo sentido. En el índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional, para 2006, ubicó a Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda en los primeros lugares, seguidos de Dinamarca y Singapur. En **vigésimo lugar**, a Chile, al mismo nivel que Bélgica y Estados Unidos. Éste es el único país latinoamericano situado entre los 20 primeros. El siguiente en aparecer en la lista es Uruguay, en el lugar 28, Costa Rica en el 55 (por cierto, junto con Namibia) y así sucesivamente, hasta encontrar a México en el lugar **75**, compartiendo honores con Egipto, Ghana, India, Perú, Arabia Saudita y Senegal.<sup>40</sup> Además una información que no requiere mayores referencias: el principal cuerpo policiaco chileno, los carabineros, tienen el innegable prestigio de ser, en su género, la institución más honesta de Latinoamérica.

Los blasones anteriores no parecen dejar género alguno de duda, bajos niveles de corrupción que se reflejan en un muy buen estándar de cumplimiento del Estado de derecho.<sup>41</sup> Todo parecería indicar que el sistema de juicios orales ha dado resultados, que, por alguna razón, no se han producido en otros países.

El 12 de octubre de 2000 Chile expidió su *Código procesal penal*, cuya finalidad esencial fue la sustitución de un sistema de carácter inquisitivo por uno acusatorio de carácter oral. El *Código* y sus instituciones se aplicaron de manera gradual. En 2000, en las regiones IV (Coquimbo) y IX (Araucanía); en 2001 en las regiones II (Antofagasta), III (Atacama) y VII (Maule); en 2002, correspondió a las regiones I (Tarapacá), XI (Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo) y XII (Magallanes y Antártica Chilena); para 2003, las regiones V (Valparaíso), VI (Libertador Bernardo O'Higgins), VIII (Biobío) y X (Los Lagos). A partir de 2005 se aplicó a la Región Metropolitana.

---

<sup>39</sup> Véase [info.worldbank.org/governance](http://info.worldbank.org/governance).

<sup>40</sup> Transparencia Internacional. Véase la fuente citada en la nota 4.

<sup>41</sup> En sentido general, como lo hace José de Jesús Orozco Henríquez: "Por 'Estado de derecho' (*Rule of Law* para los juristas angloamericanos) se entiende, básicamente, aquél Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho." Voz "Estado de derecho", *Diccionario jurídico mexicano*, México, Ed. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 1999 (13ª. ed.), p. 1328.

El *Código* consta de 485 artículos. En el primero de ellos se prevé que: “Toda persona tiene derecho a un juicio previo, oral y público, desarrollado de conformidad con las normas de este cuerpo legal”. El procedimiento consta de tres etapas: la primera, es la investigación,<sup>42</sup> que puede durar hasta dos años (artículo 247); la segunda, de “preparación al juicio oral” que se lleva ante un juez de garantías<sup>43</sup> (ésta es propiamente de excepciones —por lo que puede concluir en sobreseimiento— y de búsqueda de soluciones alternativas para terminar el asunto); mientras que la tercera es la del “juicio oral”, que se tramita ante un órgano colegiado. Además de los recursos correspondientes (reposición, apelación y nulidad), en el *Código* se prevé un procedimiento simplificado para delitos que se sancionan con multa y para aquellos respecto de los cuales: “...el ministerio público requiriere la imposición de una pena que no excediere de presidio o reclusión menores en su grado mínimo...”. (Artículo 388.)

De conformidad con los resultados que arrojó el trabajo denominado “Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile: un estudio empírico entre el nuevo y el antiguo sistema penal”, se afirma el nuevo sistema (es decir, la aplicación del *Código* y sus consecuencias) permitió terminar las causas en menos de **15 meses**, y se concluyeron el **96%** de los casos, frente a un 87% del anterior sistema.<sup>44</sup> Por su parte el reporte de CEJA, mencionado líneas arriba destaca el beneficio generado en cuanto a la agilización de la justicia:

---

<sup>42</sup> En la investigación son auxiliares del Ministerio Público la Policía de Investigaciones de Chile y los Carabineros, además de la Gendarmería de Chile (artículo 79).

<sup>43</sup> De conformidad con el artículo 70 del ordenamiento que se comenta, estos jueces de garantías son competentes también para conocer de: “...las autorizaciones judiciales previas que solicitare el ministerio público para realizar actuaciones que privaren, restringieren o perturbaren el ejercicio de derechos asegurados por la Constitución.”

<sup>44</sup> Véase División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión-Ministerio Público de Chile. Vera Institute of Justice, “Analizando la reforma a la justicia criminal en Chile: un estudio empírico entre el nuevo y el antiguo sistema penal”, pp. 3 y 18. Los autores del estudio son, sin embargo prudentes al evaluar los resultados: “Tal vez es más relevante el hecho de no haber determinado *a priori* un criterio a través del cual interpretar estos resultados. Por ejemplo, no se puede afirmar si la tasa de condena en el nuevo sistema es demasiado elevada o demasiado baja, sólo que es sustancialmente más alta que la tasa del antiguo sistema. En el mismo contexto, no es factible definir como exitosa o satisfactoria la mayor velocidad con la que el nuevo sistema genera resoluciones y condenas. No se puede afirmar a partir de los datos disponibles, si el nuevo sistema es todo lo eficiente que la opinión pública desea. Tal como la comisión de expertos observó en el informe de diciembre de 2003, este juicio puede emitirse sólo después de comparar los medios disponibles de cada sistema para concluir su trabajo, y tomando en consideración las diferencias en el grado de complejidad de los casos. Ciertamente parece positivo que la Reforma Procesal Penal exhiba una mayor rapidez en la resolución de casos en comparación con el sistema antiguo, pero esta interpretación requiere ponerse de acuerdo acerca de qué es una “buena” velocidad y tener mayor claridad acerca de la agilidad que un sistema de justicia puede y debe alcanzar. En definitiva, se debe evaluar el rendimiento del nuevo sistema en virtud de los resultados que son posibles y deseables, y ello depende en gran medida de los recursos disponibles y de la complejidad jurídica e investigativa de los casos, más que de otros factores.”

*“Otro estudio encargado por el Ministerio de Justicia el 2002 a Adimark y aplicado en regiones donde la reforma se está implementando, indica que un 70% de los encuestados conoce o ha oído hablar de la reforma y un 71% cree que los juicios se han agilizado y un 68.1% que la justicia es más transparente. Este es uno de los beneficios más significativos asociados a la reforma, la mejora en la calidad del servicio judicial, algo unánimemente demandado por nuestros ciudadanos.”<sup>45</sup>*

Pero el reporte de mérito no concluye ahí. Chile es citado como ejemplo de todo lo positivo del sistema: ha generado iniciativas destinadas a realizar evaluaciones tempranas de los casos para concluirlos (alcanzando un 61% de efectividad); el Ministerio Público tiene mejores “rutinas” de trabajo para procurar el mayor número de audiencias; asimismo se cuenta con un sistema de administración centralizado que coordina a los jueces para la realización de las audiencias: “Este plan de gestión ha permitido al sistema chileno niveles muy superiores a los demás países en la organización de audiencias especialmente debido a la posibilidad que ofrece de enfrentar las diversas actividades que esta tarea comprende de un modo sistemático, con la posibilidad de un perfeccionamiento progresivo de los métodos de trabajo”.<sup>46</sup>

Por lo anterior, interesa dilucidar aquí la causa de la privilegiada situación de Chile. Esencialmente, si ésta obedece a sus reformas recientes o si, por el contrario, tiene su origen en otros factores anteriores a éstas.

### 3.2. ¿El modelo a seguir?

Para finales de 2006, Chile se ubicó como la economía número **38** del planeta, con un PIB de 145, 841 millones de dólares (5.7 veces menos que México), y con una población de tan sólo **15.8** millones de habitantes (6.5 veces menos población de México, el que concluyó ese año con 103.5 millones de habitantes). El territorio mexicano es **2.6 veces** más grande que el territorio chileno.<sup>47</sup>

Chile presenta muchas características interesantes. Durante el periodo 1983-1993, se ubicó como el **7°** país con más altos niveles de crecimiento, al haber logrado un promedio anual de **7.6%** de PIB.<sup>48</sup> Además, para 2006, la expectativa de vida de sus hombres fue de **75.5** años y para sus mujeres de **81.5** años (frente a 73.7 y 78.6, respectivamente de

---

<sup>45</sup> Véase la fuente citada *supra* nota 18.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Véase las estadísticas del Banco Mundial en fuente citada *supra* nota 1. Asimismo la obra citada en *infra* nota 49, p. 129.

<sup>48</sup> El nivel más alto fue para China con un 10.5%, seguido de Tailandia, 8.7%; Botswana, 8.6%; Taiwán, 8.3%; Corea del Sur 8.2% y Macao, 7.7%.

México); su nivel de alfabetización fue de **95.7%** (el de nuestro país fue de 92.2%), su tasa de natalidad de **2.0%** (frente a 2.4); la población urbana chilena representó, para 2006, un **87.0%** (y en México de 75.5%). Por su parte, la tasa de inflación alcanzó en Chile, durante el periodo 1999-2004, un promedio de **2.7%** (para México, en el mismo periodo, fue de 6.0%). Entre otros indicadores, por cada 100 personas hay **22.1** líneas telefónicas (en México, 16); también por cada 100 personas hay **51.1** suscriptores de teléfonos celulares (contra 29.5 de nuestro país); asimismo **11.8** computadoras por cada 100 habitantes (contra 8.3) y, finalmente **18.6** usuarios de internet por cada 1000 habitantes (frente a 18.1 de nuestro país).<sup>49</sup>

Sin embargo, la estabilidad y notables resultados de la mencionada nación sudamericana sólo pueden ser explicados como producto de un largo y penoso proceso, en el que se han conjugado factores externos con experiencias internas, muy poco deseables.

En 1970, el social demócrata Eduardo Frei Montalvo (1964-1970) entregó el poder al socialista Salvador Allende. En los seis años inmediatos anteriores, Chile había gozado de prosperidad en la economía mundial y de precios record para sus exportaciones de cobre. No obstante, esta situación no fue aprovechada por Frei: “La inflación nunca controlada, la violencia generalizada en las urbes, con huelgas frecuentes, tomas de terrenos para instalar campamentos de los sin casa, y las tomas de tierras rurales fueron polarizando a la población”.<sup>50</sup> Además, el rezago social fue evidente: en 1970, **82.2**, de cada mil personas fallecían durante la infancia (en 1990 sólo **17**); la expectativa de vida era de **63.6** años (71.8, en 1990); sólo el **50%** de las casas tenían baño en su interior (en 1990, el **90%** lo tenían); en el mismo año había **medio millón** de televisores en los hogares (en 1990, **dos millones**). Fue, en esencia, un gobierno de muchas carencias, que provocó el descontento de todos los sectores de la población.<sup>51</sup>

Salvador Isabelino Allende Gossens llegó al poder, en 1970, con un 36.2% de los votos. Consecuente con sus ideas, estatizó la industria minera del cobre (sin pagar indemnizaciones)<sup>52</sup> y el servicio de la banca; propió las industrias metalmeccánica y alimentaria; puso bajo control

---

<sup>49</sup> Ver la fuente citada en la nota 1 y “Pocket World in Figures” en *The Economist*, 2006 Edition, pp. 33, 129 y 179.

<sup>50</sup> Véase, Silva Galdames, Osvaldo, *Breve historia contemporánea de Chile*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 312.

<sup>51</sup> Codevilla, Angelo, “Is Pinochet the Model?”, *Foreign Affairs*, Nueva York, Estados Unidos de América, vol. 72, noviembre-diciembre de 1993, pp. 129-130.

<sup>52</sup> Afirma Silva Galdames que Allende, en la aplicación de su programa de gobierno: “...nacionalizó la gran minería del cobre, evaluándola según el ‘valor libro’, descontadas las ‘ganancias excesivas’. Siendo éstas mayores, no pagó indemnización, atrayéndose la enemistad de las transnacionales y del gobierno de los Estados Unidos que, por medio de la CIA, planeó desestabilizar al régimen...”. *Op. cit. supra* nota 50, p. 314.

estatal el sistema de salud pública y los servicios educativos; inició un programa de expropiación y redistribución de la tierra; planteó establecer tarjetas de racionamiento de alimentos; introdujo un programa de distribución de leche gratuita para los niños; además, estableció programas que pretendían mejorar las condiciones de los chilenos pobres. Producto de una política monetaria expansiva, en 1971, la industria creció en un **12%**, el desempleo disminuyó a una tasa de **3.8%** y la tasa de inflación se redujo de un 39.4% a un **22.1%**. Sin embargo, en 1972, la situación se deterioró y Allende anunció que dejaría de pagar la deuda externa; asimismo congeló los precios de bienes y servicios, a la vez que decretó aumentos salariales. La oposición de derecha, liderada por el Partido Nacional, comenzó una intensa movilización. Incluso más tarde, en 1973, por considerar que Allende había ignorado al sistema de administración de justicia y que había sustituido el Estado de derecho por los privilegios para sus partidarios, tanto el Congreso como la Suprema Corte Chilena, declararon formalmente que Salvador Allende había violado la Constitución y pidieron la intervención de los militares.<sup>53</sup>

Por su parte, las cifras relativas a los grandes indicadores económicos del gobierno de Allende no fueron muy halagüeñas. En 1970, el PIB creció a una tasa de **2.1%**, en 1971 se elevó a un **9.0%** y en los años subsiguientes se desplomó a **-1.21** en 1972 y a **-5.6%** en el fatídico año de 1973. Para ese mismo año la inflación, producto de una política monetaria expansionista, alcanzó la impresionante cifra de **600%**. Además, la carga que pesaba sobre el gobierno era muy alta, para 1973 tenía **650,000** trabajadores, lo que lo convertía en el principal empleador del país; esto provocaba además que el principal agente de crecimiento fuera el propio gobierno, pues éste controlaba el **75%** del PIB.<sup>54</sup>

Daremos aquí un salto hasta el 11 de septiembre de 1973, cuando, con ayuda del gobierno norteamericano, se lleva a cabo el asalto al Palacio de la Moneda, en uno de los capítulos más sombríos de la historia política latinoamericana. Le sobrevino el régimen represivo y brutal de Augusto José Ramón Pinochet Ugarte, jefe de la junta militar que gobernó Chile entre 1973 y 1974; lo mismo que presidente de ese país durante el periodo 1974-1990. Pinochet se dio a la tarea de revertir las medidas del *allendismo*: a través de la reprivatización de la banca (no así de la industria minera, que aún sigue en poder del Estado)<sup>55</sup> y de diversas industrias estatales;

---

<sup>53</sup> Véase *op. cit. supra* nota 51, pp. 130-131.

<sup>54</sup> United Nations Development Programme, "Export-led Economic Strategies: Effects on Poverty, Inequality and Growth. The Case of Chile, septiembre de 2001. Véase [www.undp.org/rblac/documents](http://www.undp.org/rblac/documents).

<sup>55</sup> Se trata de la Corporación Nacional de Cobre de Chile, que fue estatizada en 1971. Por lo que hace a los bancos, producto de la crisis económico financiera de 1980 14 bancos regresaron a manos del Estado, producto de las intervenciones.

liberalización de los servicios financieros; reducir el déficit fiscal; controlar la inflación; apertura comercial al exterior; devolver a sus antiguos propietarios los bienes inmuebles expropiados; liberar los precios de bienes y servicios; abolir el salario mínimo; abolir los derechos de los sindicatos; reducir y simplificar los impuestos; privatizar los sistemas de retiro, al igual que los servicios médicos y la educación superior (para transferir recursos a la educación primaria y secundaria). Por otra parte descentralizó y redujo el aparato burocrático. En el terreno jurídico, expidió la nueva Constitución Política de la República de Chile (en 1980), la que, entre otras cuestiones reestableció el Tribunal Constitucional de Chile y dotó de autonomía al Banco Central de la Nación. Todas las medidas, llevadas de la mano de un fuerte control social y político.<sup>56</sup> Con todo, las reformas de orden neoliberales efectuadas por el dictador alcanzaron un éxito inobjetable y Chile se encaminó hacia el crecimiento económico con estabilidad.

Después de que en 1988 Pinochet Ugarte perdió un plebiscito para continuar en el poder, en 1989 fue electo presidente, mediante un proceso democrático, Patricio Aylwin Azócar (para el periodo 1990-1994).<sup>57</sup> En su carácter de titular del Ejecutivo promovió la reconciliación nacional y en lo económico adoptó una serie de medidas para estimular el gasto, reformar el sistema judicial, reintegrar derechos laborales y abatir los rezagos sociales, sin poner en peligro ni las metas de inflación ni el crecimiento económico.<sup>58</sup> Enseguida, para 1994-2000 gobernó Chile Eduardo Frei Ruiz-Tagle (hijo del ex-presidente que precedió a Salvador Allende), quien con un envidiable entorno económico, hizo reformas en la administración, para hacerla más eficiente, para mejorar la calidad de la educación y para fomentar la autogestión de las regiones del país; además, fomentó de manera decidida la integración económica de Chile en el contexto internacional.

Una cuestión importante. Ni Patricio Aylwin, ni Frei Ruiz-Tagle, como tampoco Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) o Michelle Bachelet Jeria (estos dos últimos de tendencia socialista) revirtieron, en esencia, las me-

---

<sup>56</sup> Por la naturaleza propia de este trabajo, hacemos una exposición de carácter general, como si todas las medidas hubieran sido adoptadas al mismo tiempo y sin considerar las crisis chilenas de 1975 (cuando el PIB cayó en un 12%) y de 1982-1983 (en este caso el PIB cayó 13% y 4%, respectivamente). Véase, *op. cit. supra* nota 51, pp. 132 y ss.

<sup>57</sup> Patricio Aylwin fue, en su carácter de presidente del Partido Demócrata Cristiano, un fuerte opositor al gobierno de Salvador Allende, incluso, en su calidad de miembro del Congreso fue uno de los firmantes de la petición a las fuerzas armadas para que reestablecieran el Estado de derecho. Luego, promovió el reconocimiento de la Constitución expedida por Pinochet en 1980, como un medio para volver la normalidad democrática. Más tarde, en 1988, fue el eje del movimiento que derrotó a este último en el plebiscito.

<sup>58</sup> Navia, Pedro, "La elección presidencial de 1993. Una elección sin incertidumbre", *Las elecciones presidenciales en la historia de Chile. 1920-2000*, Centro de Estudios Bicentenario, 2005, pp. 435-462.



didadas de política económica aplicadas por el dictador Augusto Pinochet Ugarte, más bien, les dieron continuidad y supieron resolver, con inteligencia y sentido práctico, las diversas contingencias que se les han presentado. El actual éxito de Chile, en cuanto a su orden social, económico y político son sólo parte de un largo proceso, nacido, desafortunadamente, hay que reconocerlo, de la dictadura. No hay aquí, por tanto, resultados fáciles o surgidos por generación espontánea. Sin duda, la reforma en materia de juicios orales ha funcionado mejor en Chile, que en el resto de los países de Latinoamérica, porque encontró ahí un marco social, político e institucional propicio.

### 3.3. *Algunos aspectos de la Administración de Justicia*

Con anterioridad a 1970, Chile adquirió una fama, bien ganada, de tener un poder judicial verdaderamente independiente. La Constitución de 1925 garantizaba la inamovilidad de los jueces en todos los niveles, lo mismo que la irreductibilidad de sus salarios y dejaba su designación a salvo de la intervención de las fuerzas políticas. En la práctica, su imparcialidad le dio un gran prestigio y aspirantes altamente calificados buscaban ingresar a él, pues, dentro del poder público se convirtió en una de las carreras más apreciadas.<sup>59</sup>

Su primer punto de quiebra lo tuvo con la administración de Salvador Allende. Desde su primer discurso en el Congreso advirtió que, una vez que Chile hubiera hecho su transición al socialismo, reemplazaría el sistema de juzgados, por un Tribunal Supremo elegido por una asamblea popular que auxiliara a la mayoría de las clases en el gobierno. En el comienzo de su segundo año de gobierno, Allende inició la creación de tribunales de barrio que resolverían delitos menores, problemas de invasión de tierras y confiscaciones de las mismas. Éstos se establecieron al margen del sistema judicial y eran administrados por partidarios de Allende, la mayoría de los cuales carecía de conocimientos jurídicos. Con frecuencia, en tales procedimientos, se negaba a los acusados la presencia de un abogado que los defendiera.<sup>60</sup>

Por otra parte, los altos funcionarios de la administración *allendista* hicieron caso omiso de las sentencias de la Suprema Corte de Chile, en el sentido de anular las expropiaciones realizadas por el gobierno e invalidar las expropiaciones de tierras sin indemnización. La tensión llegó a tal punto que, en junio de 1973, la Corte rompió su tradicional silencio

---

<sup>59</sup> Fensom, Meredith, "Judicial Reform, Military Justice, and the Case of Chile's *Carabineros*", *Prepared for delivery at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association*, University of Florida, p. 2.

<sup>60</sup> *Ídem*, p. 3.



en temas de materia política y declaró que el país estaba a un paso de la anarquía.<sup>61</sup> Tres meses después se produjo el golpe de Estado.

No obstante, el mayor daño para el aparato de justicia se produjo durante el gobierno de Augusto Pinochet, quien sometió a los tribunales y muchos de ellos legitimaron las desapariciones y detenciones ilegales realizadas por el régimen.<sup>62</sup> El gobierno militar decretó el estado de sitio en 1973 (que de manera intermitente se prolongó hasta 1988), lo que se tradujo en la suspensión del privilegio de *habeas corpus*, instrumento fundamental para la protección de la libertad e integridad personales.<sup>63</sup> Por su parte, los tribunales militares minaron la competencia del sistema judicial a través de usurpar sus funciones: para mediados de la década de los ochenta, el 95% de los procesados por aquéllas, eran simples civiles.<sup>64</sup>

Fueron pocos los focos de resistencia que perduraron. Como casos notables pueden citarse a Carlos Cerda y René García Villegas. El primero, juez de la Corte de Apelaciones de Santiago, quien en marzo de 1987, citó al poderoso jefe de la policía secreta (la temible DINA), para que rindiera su testimonio respecto de la desaparición de miembros de Partido Comunista, entre 1975 y 1978.<sup>65</sup> El segundo, juez de la Vigésimo Primera Corte Criminal de Santiago. García Villegas admitió a trámite más de 40 casos de tortura y fue sancionado en dos ocasiones: una de ellas, por haber dicho en una sentencia que la práctica de transferir asuntos civiles a la justicia militar se traducían en impunidad a favor de los agentes de

---

<sup>61</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>62</sup> Cuestionada la Suprema Corte Chilena acerca de obediencia a las leyes emanadas de la dictadura, sin cuestionar sus contenidos, en 1987, los magistrados de ésta se defendieron a través de una declaración pública en la que se señalaba que: "Los Tribunales de Justicia son fieles cumplidores de la Ley, que para ellos sigue siendo la razón escrita y conforme a ella deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, sin que estén facultados para despreñar y no cumplir ese mandato y acudir a principios generales de moral...". Puede verse la declaración completa en [www.chipsites.com/derrechos/dictadura](http://www.chipsites.com/derrechos/dictadura). Esto fue visto, por un sector como el incumplimiento de la labor del juzgador de no ser un simple repetidor de la norma; para otros, como la asunción de un positivismo pragmático, por parte del juzgador. Para estos últimos, como una simple cuestión de supervivencia. La Ministra Mónica Madariaga (1977-1983) expresó que si los juzgadores se hubieran opuesto a la Junta Militar, ésta habría decretado la disolución del Poder Judicial.

<sup>63</sup> Véase Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Curso general de amparo*, México, Oxford University Press, 2007, p. 14.

<sup>64</sup> *Op. cit. supra* nota 59, p. 3.

<sup>65</sup> Fue demandado por Manuel Contreras, argumentando que el juez había ido a su casa a interrogarlo, no obstante que la citación se realizó en el Ministerio de Defensa. Luego recibió una queja del general de la Fuerza Aérea, quien adujo que Carlos Cerda interrogó con violencia a un teniente de la propia Fuerza Aérea. A pesar de ello, el juez tuvo el valor, inaudito en su tiempo, de dictar una orden de arresto contra 40 miembros de los Carabineros, Investigaciones y Fuerza Aérea; entre ellos al ex comandante en jefe Gustavo Leigh. Una Corte de Apelaciones sobreesayó el caso, afirmando que había prescrito. La Segunda Sala de la Suprema Corte confirmó la resolución. Véase la fuente citada en la nota 62.

seguridad; luego por haber dicho en una entrevista radiofónica para Radio Exterior de España que en Chile se practicaba la tortura. Finalmente fue obligado a renunciar.<sup>66</sup>

Así, pues, durante este periodo, el Poder Judicial, se convirtió en un brazo de los deseos del Ejecutivo; perdió independencia y credibilidad entre la gente. A cambio de ello, estuvo sujeto a un severo control, y ello explica por qué conservó cierta cohesión y no perdió el orden. Paradójicamente, estas condiciones permitieron, en su momento, una adecuada transición hacia la democracia.

Una cuestión más. Debemos referirnos, así sea brevemente, al prestigioso cuerpo de los carabineros. Es una policía técnica y militarizada. Con anterioridad al golpe de Estado, dependían del Ministerio del Interior. Durante la asonada militar, el general César Leónidas Durán, se sumó a los golpistas y asumió la dirección de la corporación, desplazando al general José María Sepúlveda, quien se encontraba en el Palacio de la Moneda, defendiendo a Allende. De esta manera, vía el general Durán, formaron parte de la Junta Militar y quedaron, luego, bajo la dependencia del Ministerio de Defensa. Como instrumento de los militares se convirtieron en el signo más claro de la represión, pues asumieron la ingrata tarea de combatir a los opositores al régimen; además, debido a su formación profesional, varios de sus oficiales de policía fueron asignados a los servicios de inteligencia secreta de la dictadura.<sup>67</sup>

Cuando Patricio Aylwin asumió el poder, uno de sus primeros actos de gobierno, en 1990, fue la creación de la Comisión Nacional por la Verdad y la Reconciliación. Al informe que produjo esta Comisión se le conoce como Reporte Rettig, por el presidente de este órgano, el abogado Raúl Rettig Guissen. En este documento se estableció que alrededor de 3,000 personas fueron asesinadas o desaparecidas durante la dictadura; de este monstruoso número, un 50% fue obra de los carabineros.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Por la primera falta (al referirse, en una sentencia a la impunidad de los agentes de seguridad) fue amonestado verbalmente por la Suprema Corte de Justicia, quien consideró que el juez García Villegas había cometido una falta de respeto a la Justicia Militar. Por la segunda, cuando habló de tortura, la propia Corte lo suspendió 15 días. El 25 de enero de 1990 (dos meses antes del retorno a la democracia) fue obligado a renunciar por la Suprema Corte. Véase fuente citada en la nota 62.

<sup>67</sup> *Op. cit. supra* nota 59, p. 4. Afirma Fensom que oficiales de la policía de carabineros fueron reclutados para formar parte de las más brutales unidades secretas de la represión, tales como la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). Asimismo precisa Fensom que: “*Carabineros* were active participants in some of the most heinous crimes and human rights abuses committed by the military government”. [Los carabineros fueron activos participantes en los más atroces crímenes y abusos contra los derechos humanos cometidos por el gobierno militar].

<sup>68</sup> *Ibidem*.

El Poder Judicial no quedó a salvo en el Reporte Retting. Éste señaló que la postura asumida por los jueces durante la dictadura permitió ampliamente agravar las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, en la medida en que las personas que fueron ilegalmente detenidas y cuyos casos fueron llevados a los tribunales quedaron sin protección, mientras que los agentes de la represión quedaron impunes, sin importar las atrocidades que hubieren cometido.

Por todo ello, de regreso a la democracia, una de las demandas más sentidas de los chilenos fue la realización de una reforma constitucional al sistema de administración de justicia en materia penal. Es decir, que también en este terreno se dieron las circunstancias políticas y sociales propicias para una transformación que incluyó, en principio, ampliar el número de integrantes de la Suprema Corte (de 17 a 21), estableciendo que 5 de ellos deberían ser ajenos a la carrera judicial. Por otra parte, se limitó la permanencia de los jueces para acotar la influencia de Pinochet, quien había designado jueces vitalicios. Asimismo, una parte central de la reforma fue la creación de la figura del Ministerio Público, con lo que se inició el cambio de un sistema escrito a uno predominantemente oral.

Sin embargo, y a pesar de estas transformaciones, persisten en Chile enclaves del autoritarismo: su Constitución, parte de sus juzgadores, sus militares e íntegra la estructura de los carabineros (la reforma judicial nunca tuvo como destinatario a ese poderoso cuerpo policíaco). Son parte de la tradición de la dictadura, parte de su ley y orden. Por ello se ha dicho con razón que: “The transition to democracy in Chile is best viewed as a series of interlocking pacts between the democratic opposition and the military regimen” [La transición a la democracia en Chile es vista, mejor, como un entramado de pactos entre la oposición democrática y el régimen militar].<sup>69</sup>

*“They include a constitutional pact in which the political opposition accepted Pinochet’s 1980 Constitution; a party pact in which the political opposition agreed to work within Pinochet’s institutional framework; an electoral and governmental pact in which groups would compete for the presidency and congressional seats within the unfavorable laws established by Pinochet; and an institutional pact, which guaranteed the armed forces that the transition would occur within existing institutional arrangements. Each pact perpetuated aspects of the military’s institutional regime within the subsequent political democracy”.*

*[Incluyen un pacto constitucional en el cual la oposición política acepta la Constitución de Pinochet; un pacto de partido en el cual la oposición política está de acuerdo con trabajar dentro del marco institucional de Pinochet; un pacto electoral y gubernamental en el cual las agrupacio-*

---

<sup>69</sup> *Ídem*, pp. 5 y ss.

*nes compiten por la presidencia y los asientos del Congreso con las desfavorables leyes electorales establecidas por Pinochet; y un pacto institucional, que garantiza a las fuerzas armadas que la transición ocurrirá dentro de los acuerdos institucionales existentes. Cada pacto perpetúa aspectos de régimen de las instituciones militares dentro de la posterior democracia política.*<sup>70</sup>

Además, la campaña, iniciada en Chile con 500 millones de dólares para modernizar el sistema judicial de Chile no contempló transferir el control de la policía nacional de los tribunales militares a los civiles, porque esto no es políticamente posible. El *Código de Justicia Militar Chileno* data de 1925 y desde entonces no ha tenido cambios de relevancia. De acuerdo con éste, los carabineros, al igual que ocurre con las fuerzas armadas, están sujetos a la justicia militar, incluso si se trata de asuntos que involucren a simples civiles. Un ejemplo de ello es —indica Meredith Fensom— es el siguiente: si en una protesta callejera, hay un altercado entre un civil y un carabinero y éste resulta herido, el civil será juzgado por la justicia militar; en cambio, el carabinero nunca sería sujeto a la justicia civil.<sup>71</sup>

El *ancien régime* militar está vivo. Vivo sin Pinochet. Vivo porque no es Pinochet, es la continuación de un sistema, que ahora presenta un rostro más amable y que convive con las instituciones democráticas; pero que no se subordina, por completo, a las reglas de juego de ellas.<sup>72</sup>

### 3.4. *La honestidad y el acatamiento del Estado de derecho una cuestión de continuidad en el largo plazo*

Si aún persiste alguna duda sobre este rubro, bien vale la pena revisar los siguientes datos. El primero, según estudios realizado por el Banco Mundial, en 1996 (es decir, 4 años antes de la implantación de la primera fase de los juicios orales)<sup>73</sup> Chile era ya el **primer lugar** en control de la corrupción en América Latina (es decir, el país menos corrupto de la región), seguido de Costa Rica, Uruguay y Perú. Diez años después, en 2006, seguía conservando ese lugar, ahora por delante de Costa Rica, Uruguay y Argentina.<sup>74</sup>

---

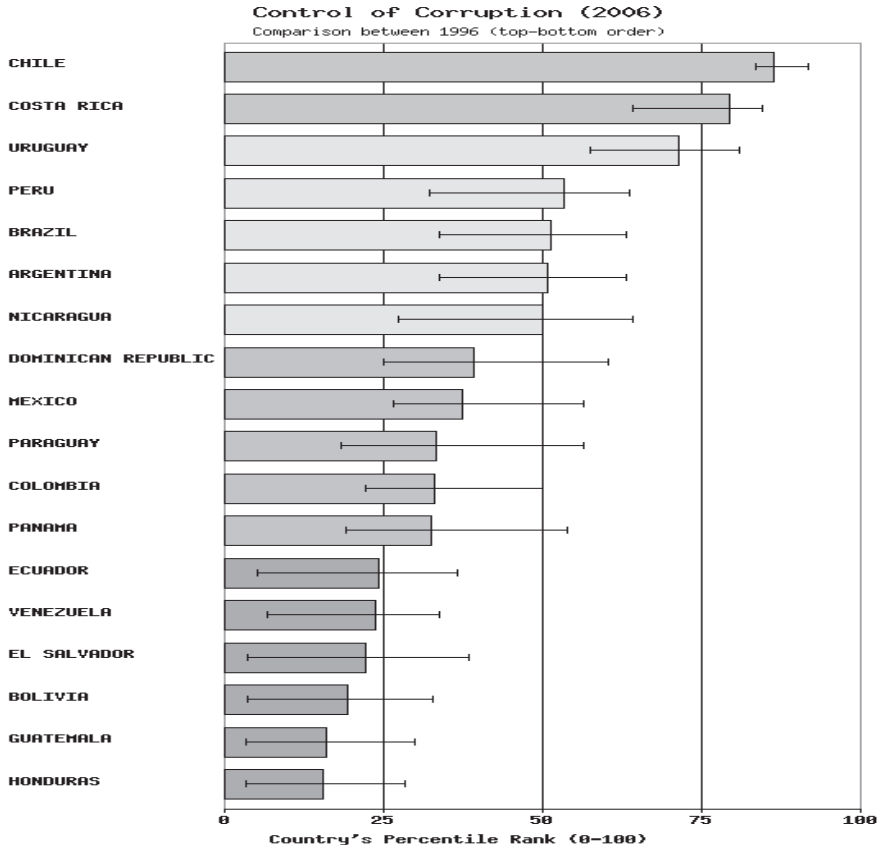
<sup>70</sup> *Ídem*, p. 9.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Esto explica porqué la Constitución Política de la República de Chile, aprobada el 11 de septiembre de 1980, instrumento jurídico fundamental, no fue abrogada con el reestablecimiento de la democracia. Sólo fue reformada. Para ser exactos, a la fecha 10 veces.

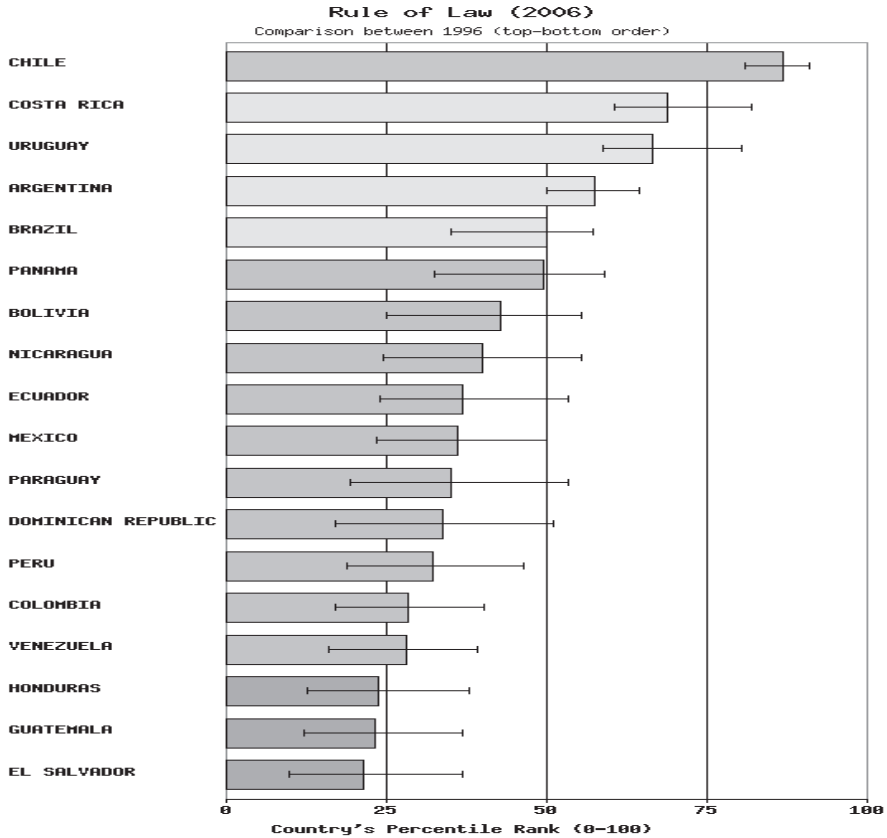
<sup>73</sup> Recuérdese que en Chile el proceso de implantación de justicia oral fue gradual.

<sup>74</sup> El Banco Mundial no tiene disponibles datos anteriores a 1996.

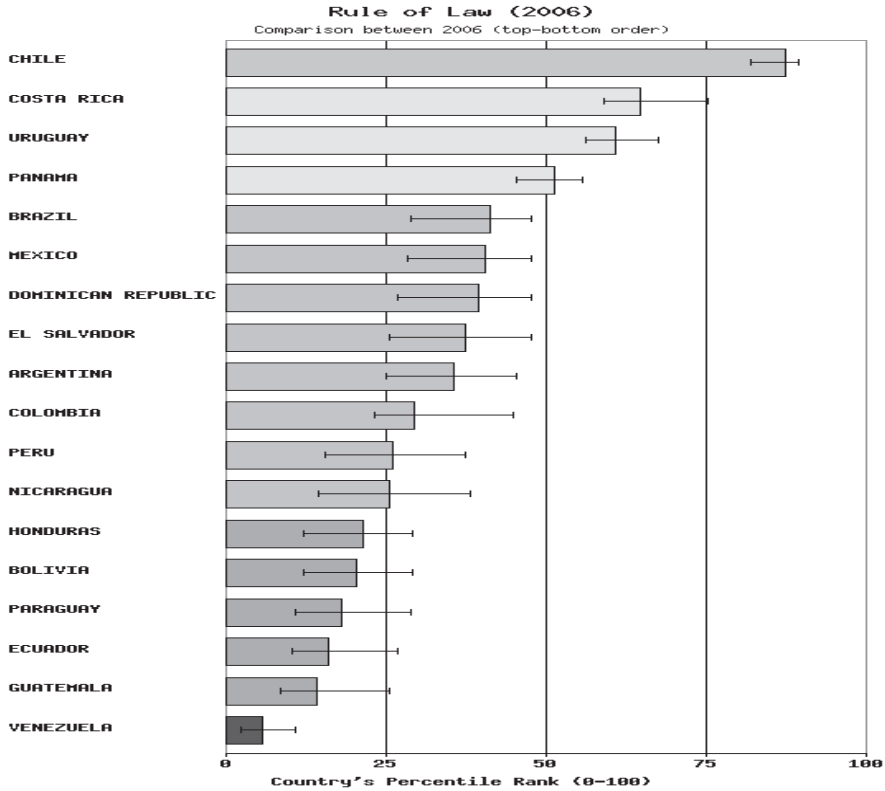


Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. Countries' relative positions on these indicators are subject to indicated margins of error that should be taken into consideration when making comparisons across countries and over time.

Conforme a los estudios elaborados por el propio Banco Mundial, en 1996, Chile también era **primer lugar** en cumplimiento del Estado de Derecho, seguido de Costa Rica, Uruguay y Argentina. En 2006, siguió conservando el lugar de honor, por sobre Costa Rica, Uruguay y Panamá.



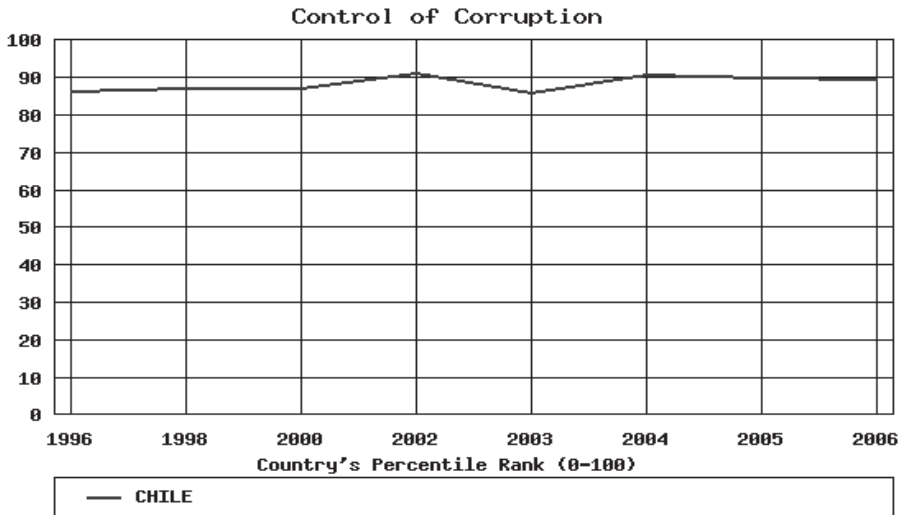
Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. Countries' relative positions on these indicators are subject to indicated margins of error that should be taken into consideration when making comparisons across countries and over time.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. Countries' relative positions on these indicators are subject to indicated margins of error that should be taken into consideration when making comparisons across countries and over time.

En este mismo sentido, la siguiente gráfica, que comprende el periodo 1996-2006, en cuanto al cumplimiento del Estado de Derecho, habla por sí sola de la estabilidad que ha tenido en esa materia el país sudamericano, al menos en la década precedente. En estas materias no hay milagros ni fórmulas mágicas, sino resultados de un trabajo de largo plazo. Y, a pesar de los resultados, ¿es este el modelo que a los mexicanos nos gustaría seguir? Estoy seguro que no.





Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2007: Governance Matters VI: Governance Indicators For 1996-2006

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. Countries' relative positions on these indicators are subject to indicated margins of error that should be taken into consideration when making comparisons across countries and over time.

## 4. La experiencia local mexicana: operación realidad

El 18 de junio de 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre esos artículos se encuentran: el 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123, para dar pie a la instauración de la justicia oral en materia penal, en todo el país. Los resultados prácticos de esta reforma aún están por verse.

Lo que es cierto, es que desde principios del año 2007, se han realizado y aplicado diversas reformas a nivel local, en diferentes Estados de la República. De acuerdo con los estándares de PRODERECHO, las más completas se han realizado en Chihuahua y Oaxaca, en tanto que Nuevo León ha realizado una solo parcial. Según esta organización, el Estado de México ha realizado una meramente superficial, en tanto que otros Estados se encuentran en proceso de aprobación de reformas.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Véase *op. cit. supra* nota 26.

Dado que, el Estado de Chihuahua es uno de los mejor ubicados en el *ranking* de PRODERECHO, haremos, enseguida, algunas observaciones empíricas sobre su sistema.

#### 4.1. Chihuahua: la Justicia Oral viva

El 1° de enero de 2007 entraron en vigor las reformas, tanto al Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, como al Código Penal de la misma entidad, con la finalidad de establecer un proceso regido por los principios de oralidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración procesales.

En esa misma fecha comenzaron sus funciones los nuevos órganos de administración de justicia: a saber, doce jueces de garantías, seis jueces para los dos tribunales orales y tres jueces para los tribunales de adolescentes infractores.

Para su operación, se dotó al nuevo sistema de una infraestructura especial: salas, con cierta similitud, en su estructura, a las que suelen utilizarse en el régimen anglosajón. Al fondo del salón, en la parte central, se encuentra el juzgador (unitario o colegiado), escoltado por la enseña nacional. En alguno de los costados, los encargados de sala, las secretarías necesarias, y, cerca de la barandilla (¿le podremos llamar barra?), una mesa para el agente del Ministerio Público y el ofendido; otra para el abogado defensor y el acusado. Cerca de la entrada, algunos cuantos asientos para el público.

Instalaciones acaso suficientes; pero la anhelada oralidad, cuando menos como se le ha defendido con vehemencia, no es una realidad. La mayor de las veces (ante sistemas de audio y video), los juzgadores, sus secretarios, defensores y ministerios públicos, invierten su valioso tiempo en la tediosa lectura de formatos preestablecidos, de constancias de autos y de todo lo que se puede leer. Se advierte tan artificial el procedimiento, que, sin ánimo de lastimar las ilusiones procesales de nadie, estamos en presencia de una pobre réplica de lo que ocurre (en los pocos casos que sucede) en el sistema anglosajón.

Por otro lado, es evidente la incapacidad tanto del defensor, como del agente del Ministerio Público para articular sus posturas de manera verbal en las audiencias. Quizá podría argumentarse (como lo hace CEJA en su reporte)<sup>76</sup> que la saturación del trabajo hace imposible la preparación de las audiencias; pero no, simplemente sucede que se está forzando, de modo

---

<sup>76</sup> Véase *op. cit. supra* nota 18.

extra lógico, la implantación de un sistema totalmente ajeno a nuestra realidad y necesidades jurídicas.

#### 4.1.1. *La Quinta Sala de los Juzgados de Garantías*

Son las doce horas en punto. La encargada de la sala se acerca al micrófono y anuncia el “inicio de grabación”. Los operadores ponen en marcha los equipos electrónicos.

La propia encargada toma entre sus manos un formato y comienza a leer: “Siendo las doce horas del día diecisiete de octubre de 2007, da inicio la presente audiencia de procedimiento abreviado...”, etcétera, etcétera. Se trata de un caso muy grave: el abuso sexual cometido en agravio de un menor de ocho años de edad, por parte de un tío paterno.

Se encuentra presente el acusado, asistido de su defensor. La misma encargada pregunta al inculcado sus datos generales. Éste proporciona su nombre y domicilio; dice tener cuarenta años de edad, ser casado y menciona el parentesco con el menor agraviado: “soy tío del niño porque su papá es mi primo”.

La encargada de la sala continúa con su lectura: “Se solicita al público presente en esta audiencia guardar silencio y respeto, así como apagar sus teléfonos celulares, ya que en caso contrario serán sacados de la sala”. Detiene su lectura, se acerca a una puerta de madera, pintada de color caoba (que luego se sabe es exclusiva para los juzgadores), hace una pausa y pide a todos los presentes (esto es un puro eufemismo, porque sólo hay cuatro personas entre el público) que se pongan de pie para recibir a la juez.

Hace su entrada el juzgador y se posesiona del estrado. “Buenas tardes”, dice a manera de salutación. La juez tiene aproximadamente cuarenta años de edad, es de piel blanca y cabello castaño. Definitivamente no es de baja estatura, sin duda mide más de 1.70 metros. Viste bien. Lleva puesto un traje sastre color verde olivo, que, se advierte, es de buena calidad y de manufactura reciente.

“Señores, identifíquense”, ordena la juez, con una voz grave que denota cierta seguridad. Hacen lo propio el agente del Ministerio Público y su acompañante (es decir, el padre del menor agraviado), lo mismo que el defensor y el inculcado.

La juez revisa por breves instantes algunos documentos. Por la forma que está diseñado el estrado, desde la posición del público no se advierte si consulta un expediente completo o simples anotaciones. Enseguida, levanta la cabeza y dirige la mirada al agente del Ministerio Público: “Es un

menor de edad”, le dice, entre afirmación y pregunta. “Sí”, contesta el interrogado. Los jueces de garantías están sujetos a un sistema de rotación aleatoria, de manera que sólo se enteran de los asuntos que habrán de atender, al momento que ingresan a su jornada del trabajo de ese día.

“El motivo de la presente audiencia es la solicitud de procedimiento abreviado”, agrega la juez, “y toda vez que la víctima del delito es un menor debe omitirse la mención de su nombre en la presente audiencia por protección, así como cualquier dato que permita su identificación o localización”. Acto seguido, sin decir palabra, dirige la mirada hacia la mesa del acusador y del defensor, buscando la conformidad de éstos; todos ellos inclinan la cabeza en señal de asentimiento.

Enseguida, toca su turno, en primer lugar, a la parte acusadora. El agente del Ministerio Público da comienzo a su lectura: “Esta representación inició una investigación en contra del acusado por el delito de abuso sexual en contra de un menor, debido a los hechos ocurridos en fecha (guarda silencio), en el domicilio ubicado en (vuelve a guardar silencio), hechos que ocurrieron de la siguiente manera...”. Salta algunas páginas del expediente que tiene a la mano, y lee las declaraciones de los padres del menor y del acusado.

El caso es terrible. La madre afirmó, en su declaración, que el día en que ocurrieron los hechos, el padre llegó a su casa en compañía de un primo. Como ya era tarde, el padre lo invitó a dormir ahí mismo. La madre le buscó un lugar para pasar la noche, en el cuarto de los niños. Ya de madrugada, la madre se despertó porque escuchó algunos ruidos; se levantó y se dirigió a ese cuarto. No pudo entrar; la puerta tenía puesto el seguro. Tocó y, enseguida, abrió su hijo. El menor estaba llorando. Ella le preguntó “¿por qué lloras”. “Es que mi tío no me dejaba levantar para ir al baño?”, contestó el menor. La madre le indicó que fuera al baño; en ese momento observó que la camiseta del niño tenía una visible mancha de sangre, a la altura de la región glútea. “¿Qué te pasó?”, inquirió alarmada la madre. El menor expresó que su tío lo estaba tocando y le dijo que no llorara, “pero yo quería ir al baño”, agregó el menor. La madre se dirigió presurosa a su marido, lo despertó y ambos llamaron a una patrulla.

El agente del Ministerio Público leyó, luego, parte de la declaración del padre. “Mi esposa me levantó y me dijo que mi primo le había hecho algo a mi hijo mayor, por lo que fui a la recámara y levanté a mi primo. Se levantó y me dijo que había escuchado que el niño se había caído de la cama; pero, cuando se levantó, vi que tenía su pantalón manchado de sangre a la altura del cierre, por lo que llamamos a la policía”.

“Los oficiales que llegaron al lugar mencionado, en su reporte establecieron que a petición de los afectados se llevaron detenido al señor”,

expresó el agente del Ministerio Público, mientras hacía un ademán, con la mano derecha, señalando al acusado.

Sigue la lectura. Ahora el agente Ministerio Público tiene a la vista el dictamen del médico legista. No queda duda del abuso sexual cometido en contra del menor; su sólo contenido convence e indigna. Después, el examen psicológico: “La conclusión del dictamen establece —continúa leyendo con voz rutinaria el agente del Ministerio Público— que el niño presenta ansiedad y nerviosismo cuando recuerda los hechos ocurridos en fecha (guardó silencio) y claramente llora cuando no ve a sus padres...”.

El inculcado no reconoce su responsabilidad. Una vez más el agente del Ministerio Público lee. Parece que su misión en esta etapa del procedimiento es leer, leer lo esencial; lo que él considera básico, una cuidadosa selección de textos que ha hecho y marcado con separadores. “Me encontraba tomando con mi primo (esto ya corresponde al acusado) cuando me dieron ganas de ir al baño, y cuando regresé del mismo le informé a mi primo que me había lastimado con el cierre al momento de subirme el pantalón y cuando estábamos en su casa le volví a informar que me había lastimado con el cierre al momento de subírmelo, pero en esta ocasión ya estábamos en su casa.”

Al fin, termina su lectura el agente. Aparece de nueva cuenta en escena la juez: “¿Tiene algo que decir o agregar respecto a las pruebas de la carpeta de investigación?”, pregunta al abogado defensor. “No”, responde éste de manera contundente.

“¿Usted tiene algo que agregar a lo manifestado por el Ministerio Público?”, cuestiona ahora la juez al padre del menor. También la respuesta es un simple “no”. Enseguida, la misma pregunta va dirigida al acusado. Un tercer “no” queda grabado en el sistema electrónico para constancia de actuaciones.

“Tiene usted la palabra”, dice la juez al agente del Ministerio Público. Éste lee algunos artículos de la ley y pide, para el acusado, una condena de dos años, dos meses, veinte días de cárcel; además, la reparación del daño causado y la solicitud de que el acusado no se acerque al menor, a su familia o a su domicilio.

“Está bien”, repone la juez. Y da el uso de la palabra al abogado del inculcado, quien señala: “Toda vez que la pena solicitada por el representante social no excede de cinco años, y en virtud de que el acusado no ha sido condenado anteriormente por un delito de la misma naturaleza ni por ningún otro delito doloso, por el cual se le haya privado de su libertad, solicito a su Señoría... la conmutación de la pena privativa de libertad por trabajo a favor de la comunidad, aceptando la reparación del daño en

los términos acordados y manifestando el inculpado que se abstendrá de acercarse al domicilio del menor y de su padres”.

“Está bien”, asevera una vez más la juez. Luego, inquiere al padre del menor agraviado: “¿Tiene usted alguna manifestación que hacer respecto de la conmutación de la pena?”. Un “no”, ausente de todo comentario, es la respuesta. Cuestiona una vez más la juez al padre: “¿Tiene algún inconveniente por la solicitud de conmutación de la pena?”. Otro “no”, marca la rutina de este caso. Pareciera como si se estuviera negociando el precio de una mercancía.<sup>77</sup> Sin embargo, no es así, se está negociando la integridad, la estabilidad y el futuro de un ser humano, que ahora sólo tiene ocho años.

Sobreviene el peso de la decisión. “El presente procedimiento es un procedimiento abreviado y tiene la finalidad de que, con las pruebas que obran en la carpeta de investigación, se dicte una sentencia”, advierte la juez a todos los presentes. Ahora dirige su mirada al acusado: “¿Es su voluntad sujetarse al presente procedimiento abreviado, en el cual se dictará una sentencia de acuerdo con las constancias de la carpeta de investigación, a lo solicitado por el Ministerio Público y a lo manifestado por su representante?”. “Sí”, responde lisa y llanamente el inculpado. Esto parece desconcertar notoriamente a la juez: “O, si prefiere —advierte con voz titubeante— puede solicitar, en este momento, le sea tramitado un juicio oral ante tres jueces, en el cual se efectúe la etapa de desahogo de pruebas, que acaba de leer el representante del Ministerio Público, los alegatos y la sentencia que en derecho corresponda”.<sup>78</sup>

“¿Se sujeta usted al presente procedimiento?”, insiste la juez, cuya voz parece querer evitar el peso de la responsabilidad.

“Sí”, responde, sin vacilar, el acusado.

“¿Está usted de acuerdo con el procedimiento?”, la pregunta es para el padre del menor ofendido.

---

<sup>77</sup> Véase la figura del *plea bargaining* en Ruiz Torres, Humberto Enrique, “Cinco tesis de la justicia oral en México” en *Iter Criminis. Revista de ciencias penales*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, número 5, cuarta época, 2008, pp. 59-90.

Este procedimiento en particular, ni siquiera es una declaración negociada, pues el inculpado nunca reconoció su responsabilidad sobre los hechos delictivos. No obstante, el asunto se negoció. ¿A qué costo? En términos humanos a uno muy alto. En términos económicos, sólo el agente del Ministerio Público y el defensor lo saben. El resultado y el mecanismo para llegar a él suscitan muchas suspicacias.

<sup>78</sup> El mecanismo de asignación aleatoria de los casos para los jueces en el mismo día en que van a conocer sobre ellos, tiene el evidente propósito de dificultar que éstos se corrompan (pero no hace imposible la corrupción). Sin embargo, a primera vista, genera otros inconvenientes que son igualmente perniciosos para la administración de justicia, como son la ausencia de estudio del asunto, la improvisación y la toma de decisiones superficiales. En el caso que se describe, es evidente, ante la falta de control sobre el asunto, la juez transita de un inicio seguro a un final titubeante.

“Sí”, contesta con cierta indiferencia. El asunto ya ha sido previamente negociado, en lo oscuro de la nueva administración de justicia, entre el defensor y el acusador;<sup>79</sup> ahí donde nadie puede ver, lejos del escrutinio público, donde la corrupción tiene su nuevo rostro.

“Permítanme unos minutos para dictar la sentencia, de acuerdo con lo aquí expresado”, indica la juez, cuya inseguridad ahora es evidente.

Sin decir palabra, revisa algunos papeles y hace anotaciones. Seis minutos después, decide la suerte del menor: “Tomando en consideración las constancias de la carpeta de investigación, así como lo solicitado por el Ministerio Público, se condena a dos años, dos meses y veinte días de cárcel, al acusado; así como a la reparación del daño en los términos establecidos y a no acercarse al menor, a sus padres, ni a cualquier integrante de la familia, así como tampoco al domicilio de los mismos, y, como consecuencia de la solicitud de conmutación de la pena privativa de la libertad, por parte del defensor, y de las manifestaciones del Ministerio Público, se acepta la conmutación de la pena en servicios a favor de la comunidad...”.

No se dice cuál ha sido el monto acordado para la reparación del daño,<sup>80</sup> ni cuáles serán los servicios a favor de la comunidad que prestará el inculpado. Sólo se fija una fecha y una hora, en los días subsiguientes, para dictar la sentencia formal.

El inculpado está libre. Sale por sus propios medios, rumbo a la calle.

Entre el escaso público, alguien pregunta: “¿y...qué va pasar con el niño?”

Con el niño, no se sabe. Lo que sí es cierto, es que se ha hecho justicia, “justicia oral”, con el sistema más avanzado del país; o, al menos, eso es lo que se dice.

---

<sup>79</sup> Obviamente con el papel protagónico del agente del Ministerio Público, quien es el facultado para proponer al juzgador los “arreglos”.

<sup>80</sup> Es decir, en cuánto se negoció la integridad del menor.