

I. LA RUTA DE LA REFORMA: LA SOCIEDAD CIVIL EN MARCHA

Cuando se realiza una reforma de la dimensión de la publicada el 18 de junio de 2008 de inmediato son muchos los actores políticos que quieren colgarse la medalla por su consecución. Lo cierto es que en el caso de la reforma que estamos analizando, el impulso inicial provino de la sociedad civil. En efecto, en noviembre de 2006 un grupo de más de 60 organizaciones sociales fue al Senado por invitación de la Comisión de Puntos Constitucionales (presidida por el senador Pedro Joaquín Coldwell) e hizo entrega de un proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia de juicios orales y debido proceso legal. Los senadores recibieron el documento y se comprometieron a convertirlo en iniciativa formal en pocos días, sin embargo fue el diputado César Camacho Quiroz quien tuvo la sensibilidad y el talento necesarios para tomar el texto, convertirlo en una iniciativa y arrancar con ello los trámites necesarios para verla aprobada.² Camacho era presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados y fue el principal protagonista de la reforma, así como uno de sus más decididos defensores. A él se le debe en buena medida el que la reforma exista y que se ha-

² La iniciativa en cuestión fue suscrita por el diputado Camacho y por otros destacados legisladores de diferentes partidos políticos, los cuales decidieron hacerla suya.

yan podido mantener sus partes más garantistas e innovadoras, pese a la oposición de algunos de sus colegas legisladores y a la actitud reticente de distintas instancias del gobierno federal que fueron consultadas.

La iniciativa de la sociedad civil tenía una clara orientación garantista y buscaba alcanzar dos objetivos fundamentalmente: permitir que las dependencias públicas tuvieran incentivos para hacer mejor su trabajo, de forma transparente, rindiendo cuentas y abatiendo los insoportables niveles de impunidad que existen, por un lado; por otra parte perseguía introducir en la normatividad constitucional mexicana los estándares internacionalmente reconocidos del debido proceso en materia penal.³

La citada iniciativa tuvo que competir con otras provenientes del Poder Ejecutivo Federal y de algunos legisladores del Congreso de la Unión que abordaban la misma temática. De entre las iniciativas presidenciales destacan dos que tuvieron gran influencia y que contribuyeron decisivamente a delinear la discusión y a configurar el contenido definitivo de la reforma. Me refiero a la iniciativa del presidente Vicente Fox del 29 de marzo de 2004 y la iniciativa del presidente Felipe Calderón del 9 de marzo de 2007.

La iniciativa del año 2004 destaca por ser muy completa y por haber sido acompañada desde un inicio por los respectivos proyectos de reforma legislativa. De esa manera, el presidente Fox permitió que la sociedad mexicana y los legisladores tuvieran a la vista no solamente el primer paso de la reforma (es decir, la propuesta de modificación constitucional), sino tam-

³ Para una primera aproximación a tales estándares puede véase GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "El debido proceso. Concepto general y regulación en la Convención Americana de Derechos Humanos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 117, México, 2006.

bién su complemento normativo, lo que sin duda vino a enriquecer la discusión y el análisis de los méritos de la propuesta.⁴ De hecho, desde un punto de vista de la técnica legislativa, se tendría que procurar que las iniciativas de reforma constitucional se acompañaran siempre con las respectivas iniciativas de cambio legal, ya que de esa manera los órganos que deciden y quienes siguen el debate público nacional podrían medir de manera más objetiva y certera el alcance completo de la reforma que se propone.

Pese a contener varios aciertos, la iniciativa de Fox no fue aprobada más que en una mínima parte, referida a la justicia para adolescentes que supuso una modificación al artículo 18 constitucional.⁵ Entre otras virtudes, la iniciativa de Fox acertaba al ofrecer un tratamiento de dos partes centrales del procedimiento penal: la referida al procedimiento propiamente dicho (es decir, a las diferentes etapas a través de las que se estructura la función pública encargada de la procuración y de la administración de justicia en materia penal) y la referida a los órganos encargados de llevarlo a cabo, tema en el cual se proponía avanzar hacia un

⁴ Un estudio muy completo de la iniciativa en cuestión puede verse en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La iniciativa de reforma constitucional en materia penal del 29 de marzo de 2004", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 111, México, 2004, pp. 1085 y ss.; reproducido en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, México, Porrúa, 2008, pp. 455 y ss.

⁵ ISLAS, Olga y CARBONELL, Miguel, *Constitución y justicia para adolescentes*, México, UNAM, 2007.

esquema de relativa autonomía del Ministerio Público, incluyendo incluso un cambio en su denominación.⁶

La iniciativa del presidente Calderón, de marzo de 2007, estaba enfocada hacia los temas vinculados con la seguridad pública y contenía medidas que no pocos analistas consideraron como regresivas en materia de derechos fundamentales. Por ejemplo, proponía facultar constitucionalmente al Ministerio Público para dictar todo tipo de medidas cautelares, sin supervisión judicial; constitucionalizar el arraigo y hacerlo aplicable a todo tipo de delitos por un plazo de hasta 30 días, mismo que podría duplicarse cuando se tratara de delincuencia organizada; permitir la entrada de la policía en un domicilio sin orden judicial; ampliar considerablemente las facultades del Ministerio Público cuando estuviera investigando presuntos delitos de delincuencia organizada, etcétera.

El presidente Calderón intentaba traducir por medio de su iniciativa la preocupación del gobierno federal sobre el deterioro de las condiciones de seguridad pública en buena parte del país. La situación se había venido descomponiendo de manera importante a lo largo del sexenio anterior y Calderón dedicó los primeros meses de su administración a encarar el desafío de la criminalidad organizada y, en particular, de los grandes cárteles de la droga. La idea del gobierno era recuperar parte del territorio nacional que había sido “privatizado” de hecho por los cárteles y permitir el ejercicio de las libertades más básicas dentro de cualquier Estado constitucional.

⁶ Algunos aspectos de la iniciativa, en referencia al tema del Ministerio Público, han sido analizados en CARBONELL, Miguel, “Cuando la impunidad es la regla. Justicia penal y derechos fundamentales en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 116, mayo-agosto de 2006, pp. 351-369; una versión previa puede verse en CARBONELL, Miguel, *La construcción de la democracia constitucional*, México, Porrúa, 2005, pp. 117-132.

Se trata de un propósito que comparte la enorme mayoría de los ciudadanos mexicanos, los cuales secundan el interés del gobierno para mejorar la seguridad pública. En lo que existen profundas discrepancias es en torno al método para lograr ese objetivo común. Calderón optó por sacar las fuerzas armadas a la calle, mientras que una parte de la sociedad se puso a trabajar en la confección de un marco jurídico que añadiera transparencia, certeza y eficacia a la actuación del Estado mexicano contra la criminalidad. De ahí surgió la iniciativa ciudadana a la que ya se ha hecho referencia.

Además de las iniciativas mencionadas existieron otras que se fueron sumando y que, en conjunto, suministraron insumos valiosos para que los legisladores pudieran encontrar una fórmula balanceada entre los distintos puntos de vista.

Tales iniciativas, como ya se apuntaba, dieron lugar a un procedimiento legislativo en el Congreso de la Unión que ha sido objeto de críticas por varias razones: unas de forma y otras de fondo. Respecto de las observaciones de forma, ha llamado la atención de algunos observadores la celeridad del trámite ante el Congreso de la Unión y en particular del que se desarrolla a partir de que se presenta el dictamen de las comisiones legislativas competentes en la cámara de origen, que fue la de diputados.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ, con su acostumbrada acuciosidad, ha documentado los pasos del trámite parlamentario.⁷ El 10 de diciembre es presentado el dictamen de las comisiones y el día 12 de ese mismo mes es aprobado por el Pleno de la Cámara, con una votación favorable muy importante: 366 votos a favor, 53 en contra y 8 abstenciones. Votaron a favor todos los diputados del PAN menos uno, así como los diputados del PRI, PVEM

⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *op. cit.*, nota 4, pp. 13 y ss.

Convergencia, PT y PANAL, además de un diputado del PASC. Los votos en contra fueron de legisladores del PRD (52) y de un diputado del PAN. Se abstuvieron 5 diputados del PRD y 3 del PASC. En la votación en particular de artículos reservados en el dictamen la votación fue de 301 diputados a favor y 94 en contra (lo que pone en evidencia que el proyecto tenía aspectos puntuales que suscitaban dudas o rechazo entre los legisladores). En concreto respecto de la inclusión del arraigo en el artículo 16 constitucional (tema que había suscitado fuertes críticas en los medios de comunicación), la votación fue de 272 votos a favor y 114 en contra.

Una vez aprobada por la cámara de origen, fue turnada a la colegisladora el 13 de diciembre; ese mismo día los senadores fueron capaces de redactar el dictamen correspondiente y ponerlo a consideración del Pleno. En un solo día, en pocas horas de hecho, el Senado votó a favor de la iniciativa. La votación en lo general fue de 79 senadores a favor, 27 en contra y 4 abstenciones. Hubo distintas votaciones específicas, pero en todos los casos se mantuvieron los votos necesarios para ver aprobada la reforma según los requisitos que, para esta parte del procedimiento, fija el artículo 135 de la Constitución.

Quienes critican la celeridad de la reforma tienen razón. Tomarse menos de una semana para despachar el trámite ante el Congreso de la Unión puede parecer muy apresurado. Hacerlo además durante los últimos días de sesiones, cuando la mayor parte de los ciudadanos se estaban disponiendo a salir de vacaciones, no le añadía elementos para confiar en la buena obra de los legisladores federales.

Por otro lado, a esa desconfianza abonaban experiencias anteriores, en donde se han utilizado fechas muy específicas o circunstancias propicias para darle un “bajo perfil” a ciertas reformas. Pese a todo, lo cierto es que el proceso estuvo acom-

pañado de una intensa discusión entre diversos actores involucrados, si bien buena parte de ella no discurrió por los canales más conocidos en México (organización de foros de consulta, seminarios, etcétera). De hecho, la sociedad civil —a través de distintas organizaciones— tuvo interlocución permanente, en distinto grado, con los personajes clave que perfilaron la reforma dentro y fuera del poder legislativo. Pero es igualmente cierto que la última etapa (la de aprobación) pudo haberse cuidado un poco más.