



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL NUEVO SISTEMA

ACUSATORIO ORAL

TESINA

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA

OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

OLGA JIMENA PONCE CÓRDOVA

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO., OCTUBRE DE 2013.

ÍNDICE

Introducción.	1
Capítulo I Antecedentes y Marco Conceptual	5
1.1 Antecedentes.....	5
1.1.1 Modelo Sajón.....	5
1.1.2 Modelo Español.....	6
1.1.3 Modelos Procesales Latinoamericanos de corte internacional.	6
1.1.4 Colombia y Chile	6
1.1.5 Proceso Penal Mexicano.....	9
1.2 Marco Conceptual.....	12
1.2.1 Fundamento Constitucional	12
1.2.2 Principios Rectores.....	13
Capítulo II El Ministerio Público en el Nuevo Sistema Penal	21
2.1 Acción Penal a Cargo de Particulares.	23
2.2 Independencia y Autonomía del Ministerio Público	24
2.2.1 Autonomía del Ministerio Público.	29
2.3 Principio de Oportunidad.	36
Capítulo III La Víctima en el Nuevo Sistema Penal.....	39
3.1 Víctima y Ofendido.	42
3.2 Derechos de la Víctima.....	45
Conclusiones.	50
Bibliografía.....	53

INTRODUCCIÓN

El 29 de marzo de 2004 el entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quezada, envió al Senado de la República la Iniciativa de Reforma Estructural al Sistema de Justicia Penal y Seguridad Pública, cuya finalidad entre otras, reside en transitar del modelo inquisitivo al acusatorio a través de la instauración de juicios orales a fin de eliminar las deficiencias plagadas en el sistema escrito.

En su propuesta, Fox Quezada enfatizó que se busca incrementar los niveles de seguridad y justicia en nuestro país, y aumentar la vigencia de los derechos humanos como una auténtica política de Estado, señalando además que los alcances de la propuesta de reforma significarán un cambio histórico sin precedentes en la calidad de la convivencia social.

La Iniciativa de Reforma Estructural se sustentó en los siguientes ejes:

- Transformar el procedimiento penal mediante un modelo que garantice la presunción de inocencia, juicios rápidos, orales, públicos y transparentes.
- Profesionalización de la defensa penal.
- Reestructuración del sistema de Seguridad Pública.

Asimismo, el ex presidente Fox, agregó que la Iniciativa de Reforma al sistema de justicia penal mexicano es también con el objeto de generar un mecanismo a nivel constitucional que permita garantizar, por una parte, que los actos atentatorios contra los derechos humanos en el ámbito de las entidades federativas no quedarán impunes por lagunas o deficiencias en los ordenamientos legales en materia penal y procesal.

Cabe señalar que actualmente el ordenamiento jurídico en México sigue el modelo del Derecho Civil español, las actuaciones suelen ser escritas y no abundan las audiencias orales.

Uno de los factores que dieron origen a la Iniciativa de Reforma al sistema penal, lo tenemos en el “Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos” de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el cual indica lo siguiente:

Expresa la necesidad de que el Estado mexicano adecúe el sistema procesal a un modelo acusatorio en el que el imputado, el Ministerio Público de la Federación y la víctima u ofendido del delito, gocen de plena equidad procesal, de tal suerte que sea el juez quien resuelva el asunto sobre la base de los elementos probatorios aportados por las partes en el marco de los principios de Oralidad, Publicidad, Concentración y Contradicción.

Tales apreciaciones surgen de la convicción de que las actuaciones judiciales en nuestro país son escritas y no orales, aunado a que el Ministerio Público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas.

La Iniciativa plantea la creación de un modelo procesal penal que no atienda precisamente a la importación de modelos extranjeros, como algunos juristas lo señalan al manifestar que no corresponde a la tradición jurídica del pueblo mexicano.

Lo que se pretende alcanzar, es que el nuevo sistema se configure a la altura de los postulados internacionales de un verdadero Estado democrático en donde se privilegie la imparcialidad, disminuya la corrupción, y lo fundamental: que se respeten los derechos humanos del imputado, víctima u

ofendido, mediante la transparencia en el desarrollo del proceso penal en base al trabajo de un aparato de justicia, basado en la legalidad y en el compromiso con la sociedad y las instituciones.

Uno de los componentes centrales de la reforma al sistema de enjuiciamiento criminal en América Latina es la creación del Ministerio Público o, para aquellos países que ya contaban con dicha institución, su reconfiguración de acuerdo al rol y funciones requeridas por el nuevo modelo procesal penal.

“Desafortunadamente, el inmenso esfuerzo político, técnico y legislativo que significa esta tarea no ha sido siempre acompañado por estudios serios que la respalden y por una reflexión académica que permita fundamentar adecuadamente los cambios propuestos. De hecho, una queja común por parte de algunos sectores académicos de la región es que una buena parte de las reformas al proceso penal en la misma no se encuentran basadas en una evaluación sistemática de los problemas que enfrenta el sistema.”¹

En el área específica de la persecución penal, Alberto Binder, probablemente el más connotado reformista de la región, ha sostenido que el Ministerio Público no ha sido objeto de preocupación intelectual en América Latina, lo cual se ha traducido en un conocimiento muy escaso acerca de su estructura óptima y del alcance y dimensiones de su transformación en el contexto de la reforma a los sistemas de enjuiciamiento criminal en la región.

Binder concluye que *“...el Ministerio Público es una institución raquítica, acerca de la cual poco sabemos, que no hemos estudiado, que no tiene perfil*

¹ Riego, Cristián, *La Reforma Procesal Penal Chilena*, en *La Reforma de la Justicia Penal*, Cuadernos de Análisis Jurídico n° 38, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1998.

*político propio, sin una historia importante y que genera desconfianza en los ciudadanos.*²

Es previsible que la situación descrita afecte la capacidad del Ministerio Público para el cumplimiento de los objetivos que justifican su reforma, lo que es negativo no sólo por las consecuencias que tiene para la reconfiguración de esta institución sino que también porque pone en riesgo el éxito del proceso de reforma a la justicia criminal en su conjunto.

² Binder, Alberto, *Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal*, Corporación de Promoción Universitaria, Fundación Paz Ciudadana y Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1994.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

1.1 Antecedentes

Siguiendo con la temática central que se vincula con la concepción de los sujetos, partes o intervinientes procesales y de acuerdo con la caracterización y contextualización de los sistemas penales y especialmente los de corte acusatorio que pudieran llegar a considerarse como modelos de comparación, se cita a continuación.

un listado breve de similitudes o diferencias entre dichos modelos.

1.1 Modelo sajón.

Sin duda una de las bases de un sistema acusatorio tradicional o de origen, es el de tipo norteamericano que enraizado en una de las estructuras del generalmente aceptado como modelo puro y de tradición sajona ha evolucionado con la concurrencia de un órgano determinante y diferenciador como lo es la presencia de una institución oficial como titular de la acusación, esto es, del ejercicio de la acción penal, pero que a la vez conserva muchas de las características esenciales que hoy se reconocen como principios de los sistemas acusatorios (oralidad, publicidad, mediación, contradicción o igualdad de armas, etc.).

Además, mantiene igualmente como aspecto característico la intervención del jurado como sujeto procesal plurisubjetivo integrado por ciudadanos y que representa una de las formas más efectivas de garantizar en especial el principio de publicidad y transparencia, al tiempo que constituye igualmente un instrumento eficiente para involucrar a la ciudadanía en la función de la

impartición de la justicia y la ardua tarea de la conformación cívica de la cultura de la legalidad. Este modelo, como se sabe, dista mucho de los implementados en Latinoamérica, precisamente por la ausencia del jurado, entre otras cosas, y por cuanto hace a las partes, en realidad se limita al reconocimiento de la tríada procesal, juez como supervisor del debate y trámite probatorio; fiscalía del Estado como órgano oficial de acusación; e imputado y su defensa, como parte respecto de la que recae la acusación del Estado, pero sin que la víctima tenga un papel formalmente reconocido y mucho menos de carácter protagónico, debiéndose recordar además la pluralidad de normatividad regionalizada por tratarse de un Estado Federal.

1.2 Modelo Español

Con peculiaridades propias de la estructura de gobierno inherente al Reino de España. Éste se conforma de modo distinto y en éste, basándose en el principio de “tutela judicial efectiva”, se reconoce la presencia posible de diversos tipos de acusadores popular, público, privado y particular, como un factor específicamente diferenciador del sistema mexicano tanto tradicional como acusatorio, además de contar con una Ley de Enjuiciamiento Criminal única.

1.3 Modelos procesales Latinoamericanos de corte tradicional.

Hasta hace un par de décadas los sistemas penales en Latinoamérica mostraban una marcada tendencia de predominio del sistema inquisitivo auténtico, particularmente por mantener la característica esencial de seguir estableciendo la identidad entre el órgano de acusación y juzgamiento, es decir, que “un mismo sujeto procesal fungía simultáneamente como acusador y como juzgador, lo que implica ser “juez y parte”, así como también la

caracterización de posibilitar una práctica muy limitada del ejercicio de la defensa.”³

No obstante, en las últimas dos décadas se han suscitado significativas transformaciones en varios países Latinoamericanos, cuya legislación se ha encaminado hacia un modelo mayormente acusatorio, aunque con muchas y muy marcadas peculiaridades en cada caso, de acuerdo a la estructura cultural y sociopolítica de cada país.

Así por ejemplo, no puede perderse de vista la concurrencia de factores de carácter político y vinculados con la transformación de los sistemas de gobierno como ha ocurrido en aquellos países en los que se transita de un régimen militar a un régimen de carácter democrático (Chile), o bien en aquellos otros casos en los que persisten problemas desestabilizadores como la presencia de movimientos políticos armados.

“Debe mencionarse que a diferencia de muchos países Latinoamericanos, México ha contado ya en su proceso penal tradicional durante todo el siglo XX de una estructuración mucho menos inquisitiva que aquella que hasta hace unos cuantos años existía en países Latinoamericanos como Chile o Colombia, que no contaban con un órgano especial de acusación diferente al juzgador, esto es, la presencia del Ministerio Público que en México existe desde hace más de un siglo.”⁴

A nuestro parecer, uno de los aspectos facilitadores de la implementación en el cambio de sistema, que se ha presentado en el caso de algunos países Latinoamericanos, y en comparación con México, es la reducida dimensión

³ ZAFFARONI, E. R., *El Proceso Penal. Sistema Penal y Derechos Humanos*, 2ª edic., ed. Porrúa, México, 2000.

⁴ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 10ª edic., ed. Porrúa, México, 1986.

poblacional de algunos de dichos países; la presencia de un sistema centralista de gobierno (no federal y por tanto sin multiplicidad de códigos); la existencia de policías o cuerpos de investigación y seguridad pública únicos (no divididos en los tres niveles de gobierno y con multiplicidad de organismos); y la existencia de una sola codificación normativa y especialmente en el ámbito procesal en el que se establece, según el caso, la implementación del sistema de manera progresiva y planeada.

Por otro lado, un diverso aspecto que puede considerarse que dificulta esa posible transición, además de lo estrictamente cultural, es sin duda el aspecto económico como limitante a la necesaria modificación estructural y de gestión, de ahí que en varios casos se haya contado con ayuda de fondos internacionales para la capacitación y estructuración del nuevo sistema procesal penal de tipo acusatorio.

1.4 Colombia y Chile

Son dos de los modelos mayormente comparados y en algunos casos prácticamente imitados en cierto modo, con motivo del proceso de conformación del nuevo sistema mexicano.

Tanto el modelo Colombiano como el Chileno cuentan con varias similitudes, sobre todo en cuanto a la captación y desarrollo de los principios característicos del llamado nuevo sistema acusatorio.

Ambos países participan en mayor o menor medida de peculiaridades de tipo tradicional respecto de factores de carácter sociopolítico y cultural, de ahí que respecto a México se constituyen lógicamente como desarrollos que en muchos aspectos también participan de similitudes con nuestro entorno dada

la tradición cultural Latinoamericana de la que forman parte y la evolución histórica de las influencias de las que han provenido nuestras respectivas tradiciones jurídicas en esta parte del continente.

Obviamente que también existen diferencias marcadas, empezando por la magnitud de los retos y complejidad para la implementación en cada caso del pretendido nuevo sistema. Así, mientras la población colombiana es menor del 50% de la mexicana; la chilena no alcanza ni el 20% de la que existe en México, (según *La Reforma del Estado. Propuestas del IJUNAM*) lo que trasciende significativamente en cuestiones presupuestales, estructurales y de gestión.

En el caso colombiano la fiscalía y el Ministerio Público son órganos diversos con actividad de sujetos procesales igualmente distintas, uno ejercita la acción penal y se convierte en acusador público y el otro supervisa y tutela la debida legalidad en la actuación de la autoridad en defensa de los intereses superiores de justicia; además, otro factor diferenciador sería el concerniente a que en ninguno de los dos países en mención el reconocimiento de los derechos de la víctima no tiene el desarrollo que ha alcanzado en México como sujeto interviniente en el proceso penal y con atribuciones de “parte” en el sistema ordinario y en el medio de impugnación autónomo que constituye el juicio de amparo en materia de control de constitucionalidad.

1.5 PROCESO PENAL EN MÉXICO

Como resumen de este breve ejercicio de contextualización y posible comparación de los modelos procesales de referencia, estimamos posible formular la pregunta acerca de cuál y por qué es el procedimiento penal que prevalece como derecho positivo de aplicación actual en el territorio de la República Mexicana.

Para ello es necesario tomar en cuenta los siguientes factores:

- La reforma constitucional de 18 de junio de 2008 establece las bases de un nuevo sistema procesal penal de corte mayormente acusatorio, contemplando su aplicación progresiva en cada una de las entidades de la República, así como en el ámbito federal en la medida en que en cada uno de estos ámbitos se realicen las reformas respectivas y se haga la declaratoria de aplicación correspondiente.
- Como consecuencia de lo anterior se establece la obligación de partir de una carga cero, esto es, que el nuevo sistema procesal penal sólo tiene aplicación respecto de los hechos criminales suscitados a partir de su vigencia, pero no se suprime el llamado proceso penal tradicional que sigue vigente para todos los demás supuestos y en todos aquellos lugares en los que no se hayan hecho aún las modificaciones correspondientes.
- Se prevé un período (vacatio legis) de ocho años como límite para que dicho sistema funcione en todo el país.
- Se prevé incluso un procedimiento de excepción de corte tradicional para la persecución y procesamiento de los delitos vinculados con la delincuencia organizada, respecto de lo cual la transformación del sistema es únicamente relativa o parcializada.

Tomando en cuenta los aludidos factores y utilizando como parámetro de medición el número de códigos que hoy en día existen en México, esto es, codificaciones potencialmente diferenciables (31 entidades federativas, un Distrito Federal y un código de aplicación en materia penal federal) podemos entonces establecer que para efectos de la aplicación idealizable del nuevo sistema en todo el país, el 100% equivaldría a la totalidad de cuerpos normativos, tal y como programáticamente se prevé en los artículos transitorios de la reforma constitucional de referencia.

Ahora bien, al 18 de junio del año 2012 (la mitad del período de vacatio legis) y de acuerdo con los datos oficiales a nuestro alcance sólo en 10 códigos del país se han realizado las reformas que establecen el nuevo sistema penal acusatorio, lo que implicaría el 30.3% del total posible, y dado el carácter progresivo de aplicación que también en cada una de las entidades se ha utilizado para el funcionamiento del nuevo sistema mediante fases de implementación regionalizada por ayuntamientos o bien por distritos judiciales, se tiene que hasta estos momentos se habla de que sólo en 3 entidades federativas (Chihuahua, Oaxaca y Estado de México) ya se aplica en todo su ámbito de jurisdicción local, el aludido nuevo sistema, lo que significa un 9% del total posible a nivel nacional.

En consecuencia de lo anterior y recordando además que simultáneamente subsiste y subsistirá durante varios años más el ahora llamado sistema procesal penal tradicional, en toda la República, es de concluirse que es precisamente ese modelo tradicional el que hoy por hoy prevalece en cuanto a aplicación en la República Mexicana y que éste subsiste con un notoriamente menor porcentaje de la aplicación del sistema de corte acusatorio programado en la Constitución Mexicana.

1.2 Marco Conceptual.

1.2.1 Fundamento Constitucional

El 18 de junio del año 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el que se reformaron y adicionaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a impartición, procuración, administración de justicia y seguridad a fin de estructurar e instaurar el nuevo sistema penal acusatorio que en la experiencia comparada ha probado ser más efectivo y cambiar de fondo el sistema penal inquisitivo y escrito, que en su aplicación ha resultado ineficiente y violatorio de los derechos humanos.

En un Estado como el mexicano, que se encuentra en un proceso de consolidación de sus instituciones, particularmente las responsables de administrar e impartir justicia, son necesarios los cambios, los avances y las renovaciones, con el firme propósito de alcanzar la legalidad y la seguridad jurídica que entraña el mismo Estado de Derecho, pilar de todo régimen democrático, mismo que se integra con la imprescindible concurrencia del orden jurídico mediante el cual se cumplen las normas constitucionales.

Las reformas constitucionales y legales permitirán renovar nuestro sistema de justicia penal mediante un modelo acusatorio que reconoce la supremacía de los principios penales, la relevancia de la jurisdicción, la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia y el esclarecimiento judicial de los hechos, eliminando los vestigios del proceso penal inquisitivo que aún prevalecen en la legislación penal vigente en la mayoría de las entidades federativas del país.

Todos los mexicanos esperamos que con la reforma al aparato de justicia y seguridad inicien los tiempos de transparencia, toda vez que en la construcción de un sistema de justicia eficaz, imparcial y transparente están las viabilidades de México, y en ello fincadas nuestras oportunidades como país.

Como lo señala el maestro Burgoa, *“el Estado en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades.”*⁵

1.2.2 Principios Rectores

Oralidad.

Conforme quedó plasmado en páginas precedentes y según lo explicó el legislador, la oralidad no constituye propiamente un principio que rige el proceso penal, sino se le define como un instrumento o medio (la expresión hablada) que permite o facilita la materialización y eficacia a los verdaderos principios así reconocidos en el propio texto constitucional, como lo son los antes preindicados de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

La publicación de las reformas arrancó un sinfín de comentarios acerca de si la oralidad realmente era una aportación novedosa o si era algo ya instaurado en nuestro actual sistema de enjuiciamiento penal federal, pues se sigue comentando que en la práctica realmente se cuenta con un sistema oral, bajo el argumento de que en los expedientes del proceso sólo se

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México, 2005, 38ª edición

redacta lo que las partes que intervienen relatan ante la autoridad correspondiente, ministerio público o juez.

Tal situación evidentemente no concuerda con los objetivos de la reforma, pues aunque esa postura puede ser así aceptada no es el objetivo buscado, pues como se razonó por el legislador, además de constituir la oralidad, según se ha dicho, el medio o característica que permitirá materializar los identificados principios del nuevo sistema de enjuiciamiento, con ello se abandonará el obsoleto y secreto sistema de expedientes, además de dar paso, en el aspecto material, al uso de la tecnología propia de nuestros días, puesta al servicio de la pronta y transparente administración de justicia.

En relación con los principios propiamente dichos, en la doctrina algunos autores definen los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación como principios referentes o que inciden en la prueba; otros consideran que tales principios rigen en el proceso en general; pero también existen otros criterios que realizan distintas clasificaciones, dependiendo incluso de la legislación de que se trate, pues por ejemplo, el Código Procesal Penal de Costa Rica no contempla los enunciados principios, ya que en su artículo 326 dispone: “Principios. El juicio es la base esencial del proceso, se realizará sobre la base de la acusación en forma oral, pública, contradictoria y continua”.

Conforme a la reforma al artículo 20 constitucional, en ese aspecto quedó clarificado en su propia redacción, al disponer expresamente en su primer párrafo que el proceso se regirá por los principios que postula, y lo confirma la disposición contenida en la fracción X del mismo precepto en su apartado A, al establecer que “los principios previstos en este artículo se observarán también en las audiencias preliminares al juicio”, entendiéndose así que tales principios también habrán de ser observados en actuaciones como la

audiencia de control de detención, de formulación de la imputación y de vinculación a proceso, entre otras más que procesalmente puedan preverse.

Algunos estudiosos consideran, sin embargo, que el ámbito de aplicación de los principios que estudiamos no se limita al proceso y sus audiencias preliminares, sino también cobran aplicación en actuaciones practicadas después de concluido, y que se desarrollan ante el juez de ejecución, como pudiera ser el caso de cuando se solicita un beneficio pre liberatorio; esa postura se adopta con base en la Opinión Consultiva OC-17/2002, de 28 de agosto de 2002, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se sostuvo que las garantías englobadas dentro del debido proceso deben respetarse en tres momentos: I. Al momento de la detención, II. En el desarrollo de procedimientos judiciales y III. En el cumplimiento de una medida reeducativa o de internamiento (incluso la prisión).

Inmediación

En términos generales, el principio de inmediatez es entendido como la actividad propia del juzgador de presenciar de manera directa y personalísima la recepción o desahogo de pruebas y de los alegatos de las partes.

Así el principio de inmediatez obliga al juez a presenciar todo acto procesal, toda audiencia que le permita percibir, recibir y efectuar la valoración de todo aquello que incida en el proceso.

Pero dicho principio no rige sólo respecto de los actos procesales vinculados necesariamente a la producción o desahogo de la prueba o recepción de

alegatos, pues si como lo postula el artículo 20 constitucional dicho principio es propio del proceso, entonces debe regir para todo vínculo bilateral en que participe el juez y así deberá regir respecto de todos los intervinientes en el drama penal.

Es entre todos los intervinientes del proceso que debe darse la inmediación porque:

- a) En relación con el juez, le permite realizar una efectiva valoración de la prueba y demás actos de las partes (por ejemplo, alegatos);
- b) En relación con las partes, les otorga un efectivo ejercicio de la contradicción;
- c) En relación con el acusado, le concede un efectivo ejercicio de su derecho de defensa, y por último,
- d) En relación con todos los intervinientes del proceso (inclusive en relación con el resto de la sociedad) permite que la publicidad se dé de la mejor forma, es decir, recibiendo de manera directa, sin intermediación, la información/actos/ pruebas que se supone deben brindarse durante el proceso.

Esa estrecha relación o contacto entre el juez con los órganos de prueba y con todos los actores procesales, defensor, fiscal, peritos, testigos, etc., que le permite no sólo ser receptor de tales pruebas, sino sensorialmente también de todos los impactos y reacciones que con su desarrollo se producen en los justiciables, es propia y justificada, desde ese punto de vista, en aquellos sistemas en que se contempla el juzgamiento de culpabilidad o inculpabilidad por medio de jurado.

¿Qué implicaciones podemos advertir que tendrá la aplicación del principio de inmediación en el nuevo sistema de enjuiciamiento penal?

En nuestra tradición jurídica, el principio de inmediación se ha conceptualizado con igual significado que el principio de inmediatez, y un ejemplo de ello lo constituye la diversidad de criterios aislados o incluso jurisprudenciales que los han interpretado para su aplicación en el proceso penal, dirigidos a justificar el conocido criterio de que por inmediatez procesal debe entenderse que a las pruebas recabadas con mayor cercanía al momento de acaecidos los hechos materia del proceso, como por regla general se invoca cuando de declaraciones se trata, debe asignarse mayor valor que a las rendidas con posterioridad.

Criterio que históricamente se ha sostenido, basado, por un lado, en la evocación, percepción y recuerdo de los hechos, que, se argumenta, se desvanecen con el paso del tiempo; o bien, cuando de las declaraciones de los imputados se trata, bajo el argumento de que las pruebas declarativas las rinden bajo un relativo concepto de certeza, como es la espontaneidad, mientras que las posteriores desde luego entrañan una variación o retractación de aquellas, se reputan, por regla general, como contaminadas por la reflexión defensiva o el aleccionamiento del defensor.

Postura que frente al nuevo sistema de enjuiciamiento penal previsto por la reforma, aparece francamente opuesta al principio de libre valoración de la prueba que postula.

No obstante ello, esa aparentemente clara contradicción deberá tenerse con reservas, pues si por un lado en el artículo 20 constitucional reformado se prevé, en su fracción III del apartado A, que para efectos de la sentencia sólo se considerarán como pruebas aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio, lo que por sí mismo parece clausurar toda posibilidad de aplicación de ese criterio valorativo de inmediatez procesal, no debemos olvidar que respecto de la delincuencia organizada la propia reforma

contempla un régimen diferenciado de procesamiento; y en el aspecto que comentamos habrá que tener presente el contenido del párrafo segundo de la fracción V, del apartado B, que según lo previo, el legislador, en el capítulo correspondiente del Código Federal del Procedimientos Penales, podría dar pauta por la aplicación del principio de inmediatez que se comenta.

Concentración

El principio de contradicción se presenta, a nuestro juicio, como el principio fundamental sobre el cual descansan y en torno al cual giran los demás principios del nuevo sistema de enjuiciamiento penal.

En efecto, pues como lo destaca María Eloísa Quintero, siguiendo la idea del legislador, “*consiste en el indispensable interés de someter a refutación y contra argumentación la información, actos y pruebas de la contraparte*”.⁶

En semejantes términos se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al reconocer que el derecho a un juicio adversarial contradictorio significa que los principales contendientes, fiscal y defensa, tengan la misma oportunidad de conocer y comentar las observaciones documentadas y evidencias aducidas por la otra parte.

En otras palabras, dicho principio pregona la igualdad entre las partes. La mayoría de los autores que abordan el estudio de ese principio procesal coinciden en lo general, al considerar que mediante el uso pleno de la contradicción por las partes antagónicas se puede alcanzar el objeto del proceso, pues por medio de la contradicción se favorece una producción de

⁶ QUINTERO, María Eloísa y POLAINO-ORTS, Miguel, *Principios del Sistema Acusatorio, Una Visión Sistemática*, 1ª Edición, Ara Editores, Perú, 2010.

calidad respecto de la información y se logra advertir los puntos más sensibles que sólo con el debate puede descubrir el juzgador, y que serán determinantes para el sentido de su sentencia o bien para la graduación de las penas.

Otros de los beneficios procesales que, se afirma, se obtienen mediante el ejercicio del contradictorio, es que permite a su vez el ejercicio efectivo del derecho de defensa, además de que mediante la justa y equilibrada confrontación se materializa el verdadero sistema de partes, pues como lo plantean Pastrana Berdejo y Benavente Chorres, tal principio postula un procedimiento marcadamente contradictorio, en donde toda la actividad procesal depende de la intervención de las partes, estableciendo su igualdad funcional o de armas.

De tal modo que es sólo mediante el efectivo ejercicio del contradictorio que puede lograrse el adecuado funcionamiento del sistema a que se aspira, a la vez que alcanzar el objeto del proceso penal que lo constituye, según postulado constitucional: “el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen”.

Esas son, desde nuestro punto de vista, sólo algunas de las aplicaciones e implicaciones que, en el aspecto meramente procesal, tendrá la entrada en vigor de la reforma constitucional que nos ocupa.

Sin embargo, consideramos que dicha reforma constitucional, desde el punto de vista normativo, presentará sin duda muchos más problemas a resolver, desde luego mediante la necesaria expedición del Código Federal de Procedimientos Penales, que precisamente habrá de reglamentar la aplicación de los principios constitucionales que aquí tratamos.

Pero también estimamos que la sociedad entera, y la comunidad jurídica en particular, habrá de resentir el mayor impacto de la reforma constitucional en otros ámbitos diversos del estrictamente normativo, como lo son el cultural y de tradición jurídica, pues necesariamente habrá que romper con viejos moldes y arraigados conceptos de la labor jurisdiccional, así como con algunas técnicas litigiosas, para asumir una nueva cultura respecto de la concepción y naturaleza del proceso, como de sus reales objetivos, a la vez que el abandono de algunas instituciones procesales hasta ahora paternalistas, en algunos aspectos tanto del órgano de acusación como del imputado, y en ocasiones, más que favorecedoras de éste lo parecieran de su defensor; tal es el caso, por ejemplo, de la facultad del juez o tribunal de ordenar la práctica de pruebas para mejor proveer, cuyo resultado da pie lo mismo para una sentencia absolutoria que para una sentencia de condena; la reclasificación de los delitos como una facultad del juez natural, e incluso del tribunal de apelación, que no se traduce en otra cosa que en subsanar las deficiencias técnicas del ministerio público al realizar el ejercicio de la acción penal y, en el caso de la apelación, sin que medie siquiera petición expresa del órgano acusador.

Entonces, si como se ha explicado la aplicación de los principios constitucionales que aquí estudiamos brevemente transforman el nuevo sistema de enjuiciamiento penal, según algunos autores, en un “derecho procesal de partes”, no hay duda de que se presenta como algo necesario y hasta urgente el que todos los actores, operadores, estudiosos, etc., del sistema penal asumamos esas realidades en torno a las nuevas formas, métodos y condiciones en que habrá de desarrollarse el nuevo proceso penal federal pregonado por la reforma constitucional de 2008.

CAPÍTULO II

EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO

En todos los procesos exitosos de reforma penal en América Latina, la figura del Ministerio Público o Ministerio Fiscal (dependencia de la denominación que tenga en cada país) ha jugado un papel central.

Se puede decir, en consecuencia, que no hay o puede haber reforma procesal penal exitosa sin un acompañamiento de la parte acusadora igualmente exitoso.

Desde luego, las reformas penales en nuestro continente han venido a modificar de forma sustancial la manera en que se trabaja desde las fiscalías, pues la investigación de los delitos ha pasado de ser burocrática, ritualista y excesivamente formalizada, a ser un proceso dinámico, “en buena medida basado en aportaciones científicas logradas por medio del trabajo de grupos interdisciplinarios, a cargo de la tarea de coordinación policial y sirviendo de puente entre la policía y los jueces de control.”⁷

*“La reforma a la Constitución mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, no es la excepción.”*⁸ Varias de sus disposiciones se refieren o afectan la forma de trabajo del Ministerio Público.

Si bien es cierto que el impacto de la reforma es menor, por ejemplo, que en el caso de Chile (en donde el Ministerio Público fue creado por su propia reforma, ya que anteriormente eran los jueces los que investigaban y

⁷ DUCE, Mauricio y RIEGO, Cristián, *Proceso penal*, Santiago, Editorial Jurídica de las Américas, 2009.

⁸ CARBONELL, Miguel, *Los juicios orales en México*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM-RENACE, 2011.

acusaban a los procesados), también es verdad que será notable el cambio en la concepción y en el desempeño de nuestros Ministerios Públicos.

En lo que sigue nos vamos a limitar a enunciar brevemente dos de los cambios más importantes que, en referencia al Ministerio Público, trajo consigo la reforma de junio de 2008: la acción penal a cargo de particulares y el principio de oportunidad. Entre uno y otro tema abordaremos también, de forma breve, el tema de la autonomía del propio Ministerio Público, que fue uno de los grandes olvidos de la reforma de 2008.

Ahora bien, quizá sea oportuno apuntar al menos que la reforma constitucional de 2008 impacta por ejemplo al Ministerio Público en las siguientes cuestiones adicionales:

- Investigación compartida con la policía, según el artículo 21 de la
- carta magna.
- Administración (en parte) del sistema de medidas alternativas al proceso,
- ordenadas por el artículo 17 constitucional.
- Nuevo papel en el proceso, derivado de los principios enunciados en
- el artículo 20.
- Funcionamiento transparente en distintas etapas de su quehacer, por
- mandato del principio de publicidad (artículo 20) y de la nueva forma
- de articulación del proceso penal acusatorio y oral.
- Atención a víctimas a fin de que puedan ejercer sus derechos desde el
- momento de la investigación.

2.1 Acción Penal a Cargo de Particulares.

Aunque se trata de una garantía orgánica más que procesal, creemos conveniente apuntar de forma muy somera la necesidad de que la reforma al sistema penal mexicano atienda el grave problema del monopolio de la acción penal en manos del Ministerio Público, sobre la base de lo que indica el párrafo segundo del artículo 21 de la Constitución mexicana, cuando señala: “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial”.

Lo mejor que puede hacerse en este caso es caminar hacia un esquema de desarrollo legislativo que mantenga la obligación del Ministerio Público de investigar y perseguir los delitos (considerando también atribuciones para buscar salidas alternas al proceso), señalando en forma de catálogo los casos en que los particulares pueden, bajo ciertas circunstancias y cumpliendo determinados requisitos, solicitar también la apertura de un proceso penal.

No se trata de eximir al Ministerio Público de que cumpla con su tarea constitucionalmente ordenada de investigar y perseguir la comisión de delitos (artículo 21, párrafo primero, constitucional), ni de banalizar la acción penal, de forma que termine sirviendo para solucionar pleitos entre vecinos o rencillas conyugales. De lo que se trata, más bien, es de permitir que en ciertos casos los particulares no tengan que transitar necesariamente por esa aduana costosa, lenta, ineficaz y a veces corrupta que es en México el Ministerio Público, o al menos que no tengan que hacerlo siempre e indefectiblemente.

En cualquier caso, consideramos que el legislador debería poner en manos de los particulares el ejercicio de la acción penal cuando se trate de presuntos delitos cometidos por funcionarios públicos o dirigentes de partidos políticos.

La falta de autonomía del Ministerio Público, a la que haremos referencia en el apartado inmediato siguiente, ha servido en México para encubrir a funcionarios públicos que han cometido delitos o para hacer consignaciones penales verdaderamente ridículas, cuyo único objetivo era obligar a los jueces competentes a sobreseer el juicio o declarar la inocencia del imputado. No parece muy sensato que siendo México uno de los países con mayor grado de corrupción en toda América Latina, no llegue al conocimiento de la jurisdicción penal más que un puñado de casos insignificantes en contra de funcionarios públicos.

Esa distancia entre la corrupción imperante y la falta de responsabilidad penal solamente se explica por la convivencia entre el Ministerio Público y el resto de los órganos del Estado mexicano, basada, apuntalada y propiciada en un mal diseño institucional. De ese diseño institucional trata, precisamente, el apartado que sigue, referido a la autonomía del Ministerio Público.

2.2 Independencia y Autonomía del Ministerio Público.

Una de las preocupaciones fundamentales detrás del debate académico y político acerca de la ubicación institucional del Ministerio Público ha sido su independencia o autonomía. Los temas que generan esta preocupación se encuentran, en un extremo, en la posible “politización” del Ministerio Público

en caso de afiliarse al Poder Ejecutivo y, en el otro extremo, en su “judicialización” en caso de afiliarse institucionalmente al Poder Judicial.

Una de las ideas centrales que ha justificado esta decisión, es que esta ubicación institucional asegura que el Ministerio Público tenga el grado de autonomía institucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo al nuevo sistema procesal penal.

Sin embargo, uno de los problemas que sobre la materia es posible detectar en la región es que, más allá del debate acerca de la conveniencia de establecer al Ministerio Público como un organismo independiente o autónomo, no ha existido una reflexión seria en términos de entender los alcances y consecuencias de este modelo.

Es más, resulta posible señalar que más allá de las declaraciones constitucionales o legales acerca de su independencia, no ha existido un desarrollo real de los elementos requeridos para consolidar tal estatus en el funcionamiento concreto de la institución. Como Linn Hammergren apunta *“Lo que es importante es que la organización tenga la suficiente autonomía real para operar.... Esto es algo que no dice relación tanto con el tema de su ubicación formal y de las leyes que lo regulan sino más bien con su entendimiento político informal y las prácticas que desarrolle la institución”*⁹.

Como consecuencia de lo anterior, más allá del estatus formal del Ministerio Público como una institución independiente, uno de los problemas que está enfrentando en la región es la intervención del Poder Ejecutivo en la determinación de sus políticas.

⁹ Hammergren Linn, *Institutional Strengthening and Justice Reform*, Center for Democracy and Governance USAID, 1998

Esta intervención no sólo ha creado el riesgo de politizar la persecución penal sino que también de impunidad en casos vinculados a corrupción política o administrativa e incluso en algunos casos de derechos humanos.

Alguna evidencia disponible también muestra que, no obstante el estatus de independencia de la institución, la excesiva intervención del Poder Judicial en el cumplimiento de los deberes del Ministerio Público ha sido uno de los obstáculos más complicados de superar para que la institución pueda asumir su nuevo rol y ocupar el espacio institucional llamado a llenar en el nuevo sistema.

“Los jueces en la región han tendido a asumir las responsabilidades de dirigir las investigaciones y de esta forma a tomar el lugar del Ministerio Público como titular de la persecución penal.”¹⁰

Los problemas causados por la intervención de estos poderes del Estado en el trabajo del Ministerio Público y su consolidación como un actor central del nuevo sistema de justicia criminal, constituyen señales claras de que su ubicación institucional como órgano extrapoder o independiente no ha sido suficiente para conferirle, en la práctica, un estatus de autonomía.

En otras palabras, el tema de la independencia de esta institución requiere ser revisado desde perspectivas adicionales a la sola ubicación institucional.

En primer lugar, resulta indispensable aclarar qué tipo de independencia es requerida para que el Ministerio Público pueda cumplir adecuadamente sus obligaciones y objetivos. En este sentido, pareciera no existir mucha claridad

¹⁰ Binder Alberto, *Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal*, op. Cit.

acerca de qué es lo que significa la autonomía o cual es el nivel de autonomía o independencia deseada.

A nivel conceptual, pareciera que un problema en torno a este tema es una tensión o confusión entre el concepto de independencia judicial y el nivel de autonomía requerida por el Ministerio Público.

En mi opinión, la independencia judicial es un concepto diferente al de la independencia requerida por el Ministerio Público. Al nivel judicial, la independencia importa una garantía para los ciudadanos de acuerdo a la cual cada uno de los jueces, al momento de adoptar las decisiones que la ley les entrega, deben estar absolutamente ajenos de cualquier influencia externa (de los otros poderes del Estado) o interna (del propio Poder Judicial).

El caso del Ministerio Público es diferente. En general, un Ministerio Público moderno que desee tener un rol protagónico en la persecución penal requiere del desarrollo de diversas y complejas relaciones con los otros Poderes del Estado para poder actuar eficientemente en el cumplimiento de sus objetivos.

Este tipo de relaciones son impensables dentro del marco cubierto por concepto tradicional de independencia judicial.

Así, si bien es cierto el Poder Judicial también requiere desarrollar relaciones con los otros poderes del Estado para el cumplimiento de sus funciones, la intensidad y complejidad de ellas, por el tipo de funciones que desempeña y los objetivos que pretende, son muy diferentes.

Por ejemplo, el Ministerio Público requiere una interacción intensa y permanente con el Ejecutivo, negociando incluso algunos aspectos, a objeto de determinar e implementar sus políticas de persecución y coordinarse adecuadamente con la ejecución de la política criminal estatal.

Este tipo de relaciones, claramente constituyen una zona gris o de muy alto riesgo desde el punto de vista de la independencia judicial, que da cuenta de la diferencia entre el sentido de ambos conceptos para cada una de las instituciones.

En los países más democráticos existen lazos institucionales entre el Ministerio Público y el sistema político. Incluso con ciertas variaciones entre países, siempre existen mecanismos específicos que permiten que la persecución penal sea influenciada por el medio ambiente político, al menos en líneas generales. Ello, sin duda, sería algo difícil de sostener respecto al Poder Judicial en un contexto en el que se respete su independencia.

A nivel de independencia interna, también es posible encontrar diferencias fundamentales entre Poder Judicial y Ministerio Público. La justificación de la independencia interna a nivel judicial no se aviene con la naturaleza de las funciones cumplidas por el Ministerio Público. Así, en buena parte de los países de nuestra tradición jurídica, el Ministerio Público se organiza como una institución unitaria y jerárquica en virtud de la cual las autoridades superiores siempre tienen posibilidades de ordenar prácticas concretas a los fiscales de inferior rango, sin que ello afecte el núcleo básico de autonomía que se reclama para la misma e incluso siendo necesaria para poder ejecutar una política de persecución penal igualitaria y controlable.

En definitiva, la forma tradicional de estructurar el Ministerio Público en nuestros países es incompatible con el concepto de independencia interna

manejado a nivel judicial. En el área judicial eso constituiría un grave problema en tanto que a nivel del Ministerio Público resulta indispensable para la eficiencia de la institución.

2.2.1 Autonomía del Ministerio Público

El Ministerio Público juega un papel central en los procesos de reforma al sistema penal. Bajo un sistema de corte acusatorio-oral, el Ministerio Público está llamado a desempeñar su función de forma muy distinta a la que tiene bajo un sistema inquisitivo.

Para que su desempeño sea adecuado es necesario dotar al Ministerio Público de los medios necesarios para realizar eficaz y eficientemente su trabajo. Esto supone, para el caso mexicano, abordar el tema de su diseño institucional.

De hecho, podemos afirmar que el debate actual sobre el ministerio público se centra precisamente en el tema de su idónea o correcta ubicación institucional. En concreto, se discute si debe seguir siendo una instancia del Poder Ejecutivo o bien si se debe avanzar hacia su completa autonomía.

“No se trata, aunque pueda parecerlo, de una cuestión sencilla. Si fuera fácil tomar una decisión sobre este asunto es seguro que ya habría quedado resuelto desde hace años. Con todo, parece que en los últimos tiempos se ha venido forjando un cierto consenso entre los especialistas en el tema, que defienden abiertamente la necesidad de darle autonomía constitucional al Ministerio Público.”¹¹

¹¹ CARPIZO Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-IMDPC, 2005.

Así por ejemplo, Sergio García Ramírez ha escrito que:

“Ha llegado el tiempo de que el Ministerio Público se asuma como órgano autónomo del Estado mexicano... En mi opinión debiera cumplirse de una vez la independencia de la institución, porque existe la necesidad y la posibilidad de hacerlo: un órgano autónomo recorrería con vientos más favorables su misión en el Estado moderno, que es el Estado de hoy. Vale la pena intentarlo. No sería aventura, sino culminación de un ascenso, favorecido por las nuevas circunstancias.”¹²

Por su parte, Fix-Zamudio explica esta idea con las siguientes palabras:

“...es preciso lograr que el Ministerio Público no dependa jerárquica y discrecionalmente del Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, y en esta dirección basta pasar revista a los cambios recientes que se observan en varios ordenamientos latinoamericanos, en los cuales o bien se adscribe al Ministerio Público al Poder Judicial, o bien se le otorga autonomía respecto del Ejecutivo, con el objeto de conferirle una mayor independencia.”¹³

La autonomía del Ministerio Público es necesaria, entre otras cuestiones, para permitir la eficaz persecución de los delitos cometidos desde el poder público. Si se combina la dependencia jerárquica del Ministerio Público con el monopolio de la acción penal en su favor, se tiene casi el peor de los escenarios posibles para combatir la corrupción y se incentivan fenómenos de protección de la clase político-partidista en el poder respecto de actos

¹² FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2002.

¹³ *Ibidem*.

delictivos cometidos por funcionarios públicos o por militantes de la propia fuerza política.

Es de nuevo Sergio García Ramírez quien nos ilustra sobre el punto cuando sostiene que actualmente “*existen las condiciones para recomendar la instalación del Ministerio Público como un órgano autónomo del Estado. Esto le daría, a los ojos de la opinión pública —en el nivel general o estatal—, una imagen de independencia conveniente para el desempeño de la institución*”.¹⁴

El destacado constitucionalista Jorge Carpizo sostiene la imperiosa necesidad de otorgar autonomía plena al Ministerio Público, por las siguientes razones:

1. “Realiza labor judicial extraordinariamente sensible para los derechos humanos.
2. Es una función técnica, que debe estar alejada de la política, los partidos políticos, el gobierno, los intereses de grupo o persona.
3. Son numerosos los casos de procuración de justicia que se determinan por razones políticas en contra de los derechos humanos y las pruebas contenidas en la investigación.
4. El peor sistema es aquel que hace depender jerárquicamente del Poder Ejecutivo a los fiscales. Al contrario, resulta indispensable garantizar a éstos la carrera ministerial y su independencia técnica.
5. Los aspectos que comprende la autonomía real del ministerio público son: la designación del procurador general, la creación de Consejos

¹⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Procuración de justicia y regulación penal de la delincuencia organizada*, en CARBONELL, Miguel, *Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

del Ministerio Público y de la policía de investigación, la carrera ministerial y policial, la autonomía presupuestal (...)”¹⁵

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM también se ha pronunciado sobre la necesidad de otorgar plena autonomía a la Procuraduría General de la República, en un documento redactado a solicitud del Senado de la República.

El Instituto afirma que el expolio de recursos públicos en nuestro país es una verdad que no requiere de comprobación; tampoco la impunidad que le acompaña y que la alimenta.

Ello sugiere que los resultados del órgano encargado de investigar los delitos de corrupción gubernativa y electorales y de ejercer la correspondiente acción penal, no está bien diseñado para el logro de este fin.

Por otro lado, la inseguridad sobre la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos —su derecho a no tener miedo a realizar sus actividades cotidianas— suficientemente medida por cifras oficiales, también sugiere que es inadecuado el diseño para medir los resultados del desempeño, tanto del titular de dicha institución, como de cada uno de los agentes que investigan y ejercen la acción penal por delitos que afectan los derechos más básicos de los ciudadanos.

“La dependencia orgánica al Poder Ejecutivo de la institución encargada de la persecución de los delitos y la subordinación jerárquica de su titular al jefe del Ejecutivo, promueven el uso faccioso y por tanto arbitrario de tan importante poder punitivo del Estado.

¹⁵ CARPIZO, Jorge, *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

El IJUNAM propone la modificación de su diseño, para que la acción penal sea ejercida por un órgano no dependiente de un poder movido por motivaciones de partido; que la autonomía del órgano competente sea la más amplia que otorga la Constitución, esto es, que la PGR se transforme y se convierta en un órgano constitucional autónomo.

En este orden de ideas, es opinión del IJUNAM señalar que la función que realiza como órgano de persecución de los delitos debe ser considerada como función de Estado, sujeta únicamente a los mandatos de la Constitución y de las leyes.”¹⁶

“La autonomía constitucional del Ministerio Público, en caso de ser aprobada, se debe complementar con la instauración de la carrera ministerial, semejante a la que existe en el ámbito judicial, que permitiría darles estabilidad en el cargo a los integrantes de las procuradurías de justicia, así como favorecer su profesionalización.

La carrera ministerial tendría que ser administrada por una especie de “consejo del Ministerio Público”, semejante al consejo de la judicatura federal.”¹⁷

Cabe señalar que la autonomía del Ministerio Público sería deseable en México sobre todo luego de haber instaurado el proceso penal acusatorio y oral, ya que de esa manera se moderarían los excesos que un órgano autónomo podría cometer. Las reglas del debido proceso legal aplicadas tanto a la parte sustantiva como a la procesal del derecho penal, moderarían ese riesgo y permitirían que la autonomía ministerial fuera muy positiva,

¹⁶ *La Reforma del Estado*. Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano, México, 2009.

¹⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, op. cit.

siempre que se nombren para los cargos relevantes a las personas adecuadas.

Los países más representativos de América Latina que han realizado modificaciones a su proceso penal le han ido dando autonomía al Ministerio Público. Es el caso de Argentina, Bolivia, Colombia (que aunque tiene a su Ministerio Público afiliado a la rama judicial, le reconoce autonomía funcional), Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela. El derecho comparado latinoamericano resulta muy ilustrativo en esta materia.

En los sistemas presidenciales latinoamericanos existe una marcada tendencia a otorgarle autonomía, al menos técnica, al Ministerio Público. Excepto en el caso de la República Dominicana, en donde el procurador general es nombrado y destituido libremente por el presidente, en todos los demás países intervienen en su designación el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y en algunos casos inclusive sin intervención presidencial.

El Ministerio Público se encuentra dentro del Poder Judicial en países como Costa Rica, Panamá, Paraguay o Colombia (con sus peculiaridades en este último caso).

Por el contrario, forma parte del Poder Ejecutivo en México, Uruguay y el citado caso de la República Dominicana. En Venezuela forma parte de otro poder, llamado Poder Ciudadano, que es completamente autónomo.

En países como Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua o Perú, el Ministerio Público tiene total independencia.

“Siguiendo la terminología que empleamos en México, podemos decir que son órganos constitucionales autónomos. Cabe apuntar que en el caso peruano debe rendir cuentas al Poder Ejecutivo.”¹⁸

Así pues, en términos generales, en el derecho comparado se observan tres alternativas claras sobre el encaje orgánico del Ministerio Público:

- Situarlo dentro del Ejecutivo, pero con un grado elevado de autonomía técnica, administrativa y funcional.
- Incluirlo dentro del Poder Judicial.
- Que sea un órgano constitucional autónomo.

Ahora bien, luego de haber detallado los temas de la desaparición del monopolio de la acción penal y de la autonomía del Ministerio Público, es necesario poner de manifiesto que todos esos cambios deben propender hacia la evidente necesidad de que el Ministerio Público (con o sin monopolio, con o sin autonomía constitucional) realice una investigación científica del delito.

Esto es esencial para el nuevo modelo de procedimiento penal mexicano, pues de esa manera podrá allegar al juez competente los elementos de carácter técnico que no ofrece en el sistema inquisitivo (basado fuertemente en la confesión y en otras pruebas de baja calidad científica). En el nuevo paradigma del enjuiciamiento penal el Ministerio Público deberá ir más allá de lo que ahora hace en el sistema inquisitivo, a fin de vincularse con los avances científicos y ponerlos al servicio de los fines del proceso.

¹⁸ ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Reforma política y electoral América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA Internacional, 2008.

2.3 Principio de Oportunidad

El párrafo sexto del artículo 21 constitucional incorpora el principio de oportunidad en los siguientes términos: “El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley”.

Del contenido de este párrafo se derivan distintas consecuencias para el intérprete constitucional. La primera es la puramente conceptual: ¿qué significa el principio de oportunidad? En segundo lugar, el párrafo en cuestión nos obliga a identificar a los actores involucrados en su aplicación, así como las actuaciones concretas que deben realizar para llevarlo a la práctica. Comencemos por definir al principio de oportunidad.

Alberto Bovino explica que:

“Frente al reconocimiento de la imposibilidad fáctica de perseguir todos los delitos, surge el principio de oportunidad, según el cual, cuando se toma conocimiento de hechos punibles, puede no iniciarse o suspenderse la persecución penal, por razones de conveniencia, de utilidad o de asignación de recursos. A través de su aplicación, se pretende racionalizar la selección que necesariamente tendrá lugar en la práctica, a partir de criterios distintos —explícitos y controlables— de los que aplica informalmente todo sistema de justicia penal.”¹⁹

El párrafo sexto del artículo 21 señala que será el Ministerio Público el que considere si cabe o no aplicar el criterio de oportunidad. Esta determinación parece lógica en tanto que es el propio órgano ministerial el encargado de ejercer la acción penal pública. Pero el mismo párrafo señala que el ejercicio

¹⁹ BOVINO, Alberto, *Justicia penal y derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2005.

de esta facultad discrecional estará limitado por “los supuestos y condiciones que fije la ley”. Es decir, el legislador (tanto el federal como el local) tiene la obligación primaria de determinar dos cuestiones: los supuestos específicos en que puede aplicarse el criterio de oportunidad, así como las condiciones para su ejercicio.

De esta forma, si el legislador lleva a cabo de forma prudente y responsable su tarea, tendremos una facultad bien regulada que permitirá al Ministerio Público enfocar sus esfuerzos a los casos más graves y peligrosos, seleccionando con base en la ley de entre todo el universo de conductas punibles que llega hasta su conocimiento.

No sobra mencionar que el ejercicio de esta facultad conlleva riesgos, pero estimamos que su inclusión en el texto constitucional es positiva en virtud de las siguientes consideraciones:

- a) Tradicionalmente en México ha estado formalmente sujeto al principio de legalidad el ejercicio de la acción penal; el principio de oportunidad supone un cambio de fondo en las concepciones tradicionales y un reto para los principales actores involucrados (para el legislador en primer término, pero sobre todo para el Ministerio Público encargado de su implementación práctica). Los datos estadísticos que se han mostrado al inicio de este libro acreditan que la visión tradicional ha sido un clamoroso fracaso, por lo que este principio puede suponer un incentivo para que el Ministerio Público ajuste a la ley su criterio para ejercer o no ejercer la acción penal.
- b) No desconocemos el hecho de que el principio de oportunidad, por sí mismo, no resuelve los grandes problemas del sistema penal mexicano, pero se le debe entender e interpretar dentro de un

contexto más amplio de cambio profundo del propio sistema. La constitucionalización del principio nos permitirá observar con lupa en qué casos el Ministerio Público deja de ejercer la acción penal de acuerdo a la ley y en qué otros lo hace por corrupción, por negligencia o por desidia. Recordemos que el principio de oportunidad se debe regular junto a mecanismos como los medios alternativos al proceso, la suspensión a prueba del proceso, el procedimiento abreviado, la primacía de la reparación del daño, etcétera; se trata de instrumentos novedosos, no muy conocidos en las vertientes tradicionales del proceso penal, pero que son exigidos por una realidad que nos ha rebasado completamente. Además, como es obvio, su introducción en el ordenamiento jurídico mexicano responde a una nueva racionalidad procesal.

- c) El criterio de oportunidad permite, si es bien aplicado, privilegiar la calidad por encima de la cantidad, así como tomar en cuenta criterios globales de eficacia del sistema. La determinación legislativa de los “supuestos y condiciones” en que se puede aplicar nos permite construir un esquema lo suficientemente general para que el principio no se convierta en una puerta para “legalizar la corrupción” que existe en algunos ministerios públicos.

CAPÍTULO III.
LA VÍCTIMA EN EL NUEVO SISTEMA PENAL

Aunque en ciertos casos las figuras de víctima y ofendido puedan concentrarse en un solo individuo, no siempre sucede así, por lo que es preciso uniformar estas definiciones en todos los ordenamientos en materia penal, para evitar confusiones que pudieran traducirse en violaciones al debido proceso o a los derechos fundamentales tanto de víctimas como de ofendidos.

El sistema penal acusatorio ya es una realidad en México. La reforma constitucional del 18 de junio de 2008 dio vida a una renovada corriente dentro del Derecho procesal penal mexicano, la cual se manifiesta poco a poco en todos los estados que integran la Federación al tiempo que dan cumplimiento a la obligación que les impone la Carta Magna.

Entre las consecuencias de esta reforma se incluye, según la propia exposición de motivos de la hoy “congelada” Ley General de Víctimas, la reivindicación de la figura de la víctima en el proceso penal, en razón de reformas previas al artículo 20 constitucional, específicamente, al apartado C que se refiere a los derechos de la víctima y el ofendido. Las modificaciones, recordemos, deberán replicarse en las legislaciones locales con la finalidad de estructurar el proceso penal en torno a los nuevos principios y ejes rectores impuestos por la reforma.

Esta reivindicación busca dar prioridad a un grupo que, lamentablemente, ha multiplicado exponencialmente sus filas, como consecuencia directa de la difícil situación en materia de seguridad que atraviesa el país.

Sin embargo, al trasladarnos a la práctica y revisar los distintos ordenamientos adjetivos en materia penal, reformados para guardar concordancia con el texto constitucional, es notable la falta de uniformidad en cuanto hace a la definición de víctima y ofendido, llegando incluso a confundir los términos en algunos casos.

Esta confusión, que en principio podría pensarse es peccata minuta, puede traducirse en violaciones al debido proceso y en la implementación de restricciones en tanto hace al ejercicio de derechos fundamentales de víctimas y ofendidos.

Asimismo, las leyes de apoyo y protección a víctimas y ofendidos por el delito, que existen en cada uno de los estados, difieren consistentemente unas de otras, situación normal en un Estado federado como México; sin embargo, es preciso asegurar que exista cuando menos un grado de coherencia mínimo en la materia, toda vez que la protección de los derechos de los grupos a los que se hace referencia es una obligación del Estado mexicano.

Con motivo de estas manifestaciones procederemos a realizar una breve revisión de los conceptos que manejan tanto los instrumentos internacionales como la Constitución y los códigos procesales penales de corte acusatorio de las entidades que ya han implementado la reforma, con énfasis particular en el estado de Tabasco. Posteriormente haremos el esfuerzo de determinar claramente los elementos que condicionan los términos y estandarizar las definiciones adecuadas para éstos, de acuerdo con la doctrina y la legislación revisada como antecedentes.

La importancia de tutelar los derechos de víctimas y ofendidos radica en el deber del Estado de proteger a sus miembros contra actos que afectan sus

derechos fundamentales, y constituye una garantía reconocida a nivel internacional.

A raíz de la premisa anterior se han desarrollado los modelos más eficientes para garantizar la integridad del respeto a estos derechos. Con este parámetro, nacen los esquemas de prevención del delito y de victimización, cuya finalidad es abarcar todas las medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito, susceptible de acarrear sanciones para quien los cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias.

Adicionalmente, la tutela de los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito está en función de la posibilidad de garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades que se les atribuyen en las diversas disposiciones legales, tanto a nivel nacional como internacional.

Los estados tienen la obligación de restituir a la plenitud de sus derechos a la víctima y al ofendido por el delito, además de brindarles la atención debida, en concordancia con los estándares internacionales.

Dichos estándares se encuentran plasmados en los siguientes principios: el resarcimiento a cargo del victimario o a la indemnización supletoria por parte del Estado; la asistencia material, médica, psicológica y social para las víctimas y los ofendidos del delito, y la participación de las víctimas u ofendidos en las etapas procesales del sistema penal.

3.1 Víctima y Ofendido

Por tradición, el papel de la víctima del delito en el actual proceso penal, se encuentra relegado a ser simple espectador. Su intervención en el proceso es mero formulismo, pues el control absoluto de las decisiones en el juicio, con respecto a la acción penal, es prerrogativa exclusiva del Ministerio Público. Muchas ocasiones, el llamado representante social actúa a espaldas de la víctima, y en ocasiones, en contra de los intereses de la víctima.

Un referente reciente en Baja California Sur, es el proceso penal conocido coloquialmente como el caso de las Micheladas, donde una vez cerrada la instrucción, al formular conclusiones el Ministerio Público, sin avisar a los ofendidos, sin consultarlos, sin tomar en cuenta su punto de vista, decidió retirar la acusación, desistirse de la acción penal y con ello provocar el sobreseimiento de la causa, que equivale en efecto a una sentencia absolutoria a favor de quienes estaban en prisión sujetos a proceso, y que habían sido señalados por los lesionados sobrevivientes, como partícipes del delito.

Al actuar de esa manera, el Ministerio Público dejó en completa indefensión a las víctimas y ofendidos del delito, lo cual es un grave contrasentido a la función de representación social que la ley le confiere.

Tienen el carácter de víctimas del delito, las personas que directamente hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito, y se denomina como ofendidos a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa.

Si consideramos que los más afectados por la comisión de un delito son la víctima y los ofendidos, la necesidad de fortalecer el reconocimiento y ejercicio sus derechos se convirtió en una exigencia ciudadana para legisladores y autoridades judiciales.

Esta desatención, abandono y en ocasiones traición a la víctima del delito por parte del Ministerio Público, se tradujo en un importante resorte impulsor de la reforma al sistema penal mexicano, que tradicionalmente, se caracterizó por otorgarle al delincuente, muchas facilidades y prerrogativas, sin contar para ello con un contrapeso adecuado respecto de la víctima y los ofendidos.

Es por eso que el nuevo sistema penal mexicano busca reivindicar a la víctima y los ofendidos, a través de diferentes mecanismos procedimentales y herramientas de solución alternas a la instancia judicial controversial; buscando así proceder en concordancia con los principios internacionales que reconocen derechos y prerrogativas a quien tiene la desgracia de ser víctima de un delito.

Entre otros derechos que el nuevo sistema reconoce a la víctima, destacan los siguientes:

- Aportar pruebas y participar en el proceso, de manera directa. Esto es, sin el requisito indispensable de la intermediación del Ministerio Público, como actualmente ocurre en el sistema tradicional.
- Solicitar directamente la reparación del daño, sin menoscabo de que el Ministerio Público haga lo propio. Actualmente, muchas ocasiones resulta imposible el cobro de la reparación del daño, por

incompetencia, negligencia o contubernio entre el Ministerio Público y la contraparte.

- Impugnar ante un juez las resoluciones y omisiones del Ministerio Público, al establecerse un procedimiento ágil, para que la autoridad judicial vigile que la investigación se desarrolle con puntualidad, certidumbre y eficacia, a diferencia de lo que actualmente ocurre, pues hoy en día, el Ministerio Público marca los tiempos para integrar o no las indagatorias, y los recursos contra su deficiente proceder, se ventilan ante el superior del mismo, lo que propicia vicios y corruptelas.
- Solicitar al juez que dicte medidas de prevención, así como algunas providencias. Esto ayudará no sólo a su protección sino, también, a la restitución de sus derechos, sin necesidad de esperar el final del juicio, lo que actualmente se traduce en años de espera, con el consecuente deterioro y menoscabo de los bienes afectos inicialmente a la averiguación previa y posteriormente, al juicio penal.
- Ejercer la acción penal de manera directa ante el juez. Esta es probablemente la novedad más revolucionaria, que rompe con el viejo esquema de monopolio absoluto del Ministerio Público. Con esta potestad reivindicada a la víctima y a los ofendidos, se busca romper el esquema tradicional que permitía a funcionarios de la procuración de justicia, lucrar con función persecutoria.

Capítulo III, artículo 150:

Se considerará víctima:

- I. Al directamente afectado por el delito;
- II. Al cónyuge, concubino, hijo o padre adoptivo, parientes dentro del cuarto grado por consanguinidad o segundo por afinidad y al heredero declarado judicialmente, en los delitos cuyo resultado sea la muerte del ofendido;
- III. A los socios, asociados o miembros, respecto de los delitos que afectan a una persona jurídico colectiva, cometidos por quienes la dirigen, administran o controlan;
- IV. A las asociaciones, fundaciones, sociedades y otros entes, en los delitos que afectan intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses, y
- V. A las comunidades indígenas, en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación cultural.

3.2 Derechos de las Víctimas

Uno de los mayores potenciales de la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, que entró en vigor en junio de 2008 y se halla en un proceso de implementación de ocho años, es su espíritu garantista que armoniza los derechos de las víctimas y los imputados. Si por un lado éstos ven concretado su derecho a la presunción de inocencia, entre otros relacionados con el debido proceso legal, las víctimas serían amparadas por el nuevo sistema de justicia penal acusatorio como no lo fueron nunca antes.

Una parte medular que lograría el equilibrio entre los derechos de las víctimas y los acusados sería la establecida por el nuevo Artículo 20 constitucional, en cuanto a que el proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

De acuerdo con la Guía de consulta de la reforma, la víctima logrará efectivamente la reparación del daño, tendrá protección ante posibles represalias del acusado, y en el juicio podrá participar directamente para hacer valer sus derechos e impugnar resoluciones.

Si acaso la reforma federal se implementara exitosamente, se ampliarán sus derechos a la justicia, a la seguridad y la integridad personales, a la reparación del daño, a no ser revictimizada, a resguardar su identidad y a la protección de datos personales.

El Artículo 20 constitucional ya estipulaba la mayoría de los derechos de la víctima o del ofendido que quedaron en su nueva versión reformada, la cual registra apenas algunos cambios:

- I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;
- II. Coadyuvar con el Ministerio público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio

público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

- III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;
- IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

Y se le incorporaron nuevos derechos relacionados con la identidad y la protección personales, y la impugnación al Ministerio público:

- V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. El Ministerio público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;
- VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

A su vez, el Artículo 17 constitucional ya establecía claramente la garantía según la cual toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Pero al ser reformado estableció también que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

El Proyecto de Presunción de Inocencia en México tiene las más amplias expectativas en que la reforma federal y las estatales del sistema de justicia penal acrecienten la capacidad del Estado de proveer justicia a las víctimas.

Específicamente, en cuanto a la aplicación racional y eficaz de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, tiene la convicción de que ésta permitirá a los imputados estar en mejores posibilidades de resarcir el daño y/o modificar su conducta violatoria de la ley si al cabo confiesan su culpabilidad o resultan condenados por el tribunal, lo cual redundará en los derechos de las víctimas a la justicia, la seguridad personal y la reparación del daño.

Lo anterior y los mecanismos alternativos de solución de controversias que prevé el Artículo 17 materializarían por primera vez el principio de justicia

restaurativa, el cual privilegia el resarcimiento del daño a la víctima sobre el castigo, y hasta la venganza, del Estado contra un acusado independientemente de la suerte que corra su víctima, algo que sucede en el anquilosado sistema de justicia penal de tipo inquisitorio vigente en el país.

CONCLUSIONES

Los procesos de reforma penal en América Latina han tenido entre sus protagonistas al Ministerio Público. México no puede ni debe ser la excepción.

El nuevo procedimiento penal mexicano, acusatorio y oral, supone nuevas exigencias y nuevos horizontes para la figura ministerial. Una parte de esas exigencias y esos horizontes se podrán ir perfilando a partir de lo que establezcan normas jurídicas, pero otra parte, igualmente importante, tiene que ver con la reingeniería de la institución, a fin de que su funcionamiento en la práctica esté a la altura del reto que supone la transformación de la justicia penal prevista por la reforma del 18 de junio de 2008.

Lo anterior implica que las modificaciones al Ministerio Público deberán hacerse y basarse en normas jurídicas, pero también implica que el cambio jurídico no lo es todo. Se requiere una nueva forma de trabajar, una perspectiva que sepa integrar elementos científicos de prueba y que responda a las nuevas necesidades de capacitación de los agentes ministeriales.

Como puede verse, el reto no es menor para el Ministerio Público. Nadie ha dicho nunca que fuera a ser fácil transformar el sistema de justicia penal en México, pero creo que con la reforma de 2008 se están sentando las bases para un modelo mucho más transparente y eficaz.

La prueba más importante, sin embargo, será la que arroje la realidad, de modo que habrá que esperar todavía un tiempo para ver si la reforma pudo plasmarse en cambios sustantivos y si el Ministerio Público, en efecto, estuvo a la altura del reto que se supone.

Los procesos de reforma a los sistemas de justicia criminal en América Latina aún se encuentran en etapa de asentamiento, lo mismo con los cambios experimentados por el Ministerio Público. En este contexto, el objetivo central de este trabajo ha sido el de realizar una identificación preliminar de los problemas que éste ha enfrentado hasta el momento, para satisfacer las expectativas que justificaron estos con el propósito de contribuir al desarrollo de un debate sobre los mismos y de guiar futuras actividades de investigación que nos permitan profundizar en sus causas y posibles soluciones.

Como conclusión, me parece posible afirmar que los fiscales han tenido diversos problemas para enfrentar y satisfacer parte de las demandas básicas que han justificado la reforma procesal penal y los cambios experimentados en su propia institucionalidad. Con todo, no debe confundirse este diagnóstico crítico con una situación de incumplimiento absoluto de objetivos. Por el contrario, los informes nacionales del Proyecto de Seguimiento de las Reformas Judiciales en América Latina junto con mostrar varios de los problemas reseñados en este trabajo también dan cuenta de múltiples experiencias exitosas en áreas específicas de actuación de los fiscales.

Así, hay varios casos en los que han desarrollado experiencias muy exitosas de trabajo en equipos entre fiscales y policías, en el establecimiento de sistemas de evaluación temprana de denuncias, en la creación de oficinas especializadas para la protección de víctimas, en la introducción de criterios modernos de administración, entre otras muchas que resulta difícil enumerar con detalle en este trabajo.

En este contexto, los Ministerios Públicos de América Latina deben profundizar las líneas de trabajo en donde se han logrado implementar

programas exitosos de acción. Ello parte, en primer lugar, por un cambio muy relevante en la orientación al trabajo.

Como se señalaba con anterioridad, sin una capacidad importante para producir información empírica confiable acerca del funcionamiento del sistema y sin que esa capacidad se construya pensando en la solución de problemas concretos de la institución será imposible pensar que a corto plazo los problemas descritos puedan superarse. Pero junto con ello debe tenerse claridad acerca de cuáles son los objetivos más relevantes que la institución está llamada a cumplir en el contexto de un sistema acusatorio y en un proceso de transformación como lo han sido las reformas experimentadas en la región en los últimos años.

Ambas cuestiones exigen liderazgo y capacidad de innovación en los Ministerios Públicos que no han estado presentes hasta ahora. Aquí se presenta en mi opinión el gran desafío que exige la etapa actual del proceso de reforma a la justicia criminal en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Binder, Alberto, *Funciones y Disfunciones del Ministerio Público Penal*, Corporación de Promoción Universitaria, Fundación Paz Ciudadana y Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1994.
- BOVINO, Alberto, *Justicia penal y derechos humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2005.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, México, 2005, 38ª edición
- CARBONELL, Miguel, *Los juicios orales en México*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM-RENACE, 2011.
- CARPIZO Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa-IMDPC, 2005.
- CARPIZO, Jorge, *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 10ª edic., ed. Porrúa, México, 1986.
- DUCE, Mauricio y RIEGO, Cristián, *Proceso penal*, Santiago, Editorial Jurídica de las Américas, 2009.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2002.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Procuración de justicia y regulación penal de la delincuencia organizada*, en CARBONELL, Miguel, *Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- Hammergren Linn, *Institutional Strengthening and Justice Reform*, Center for Democracy and Governance USAID, 1998

La Reforma del Estado. Propuestas del IJJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano, México, 2009.

QUINTERO, María Eloísa y POLAINO-ORTS, Miguel, *Principios del Sistema Acusatorio*, Una Visión Sistémica, 1ª Edición, Ara Editores, Perú, 2010.

Riego, Cristián, *La Reforma Procesal Penal Chilena*, en La Reforma de la Justicia Penal, Cuadernos de Análisis Jurídico nº 38, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1998.

ZAFFARONI, E. R., *El Proceso Penal. Sistema Penal y Derechos Humanos*, 2ª edic., ed. Porrúa, México, 2000.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Reforma política y electoral América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA Internacional, 2008.