

LOS LÍMITES Y CONTROLES INSTITUCIONALES EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL MEXICANO

Pedro Rubén TORRES ESTRADA^{*}

SUMARIO: I. *El equilibrio del poder como garantía del Estado constitucional.* II. *Las corporaciones policiacas y los servicios periciales.* III. *La Procuraduría General de Justicia.* IV. *La Defensoría Penal Pública.* V. *El Poder Judicial.* VI. *La administración penitenciaria.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Referencias.*

I. EL EQUILIBRIO DEL PODER COMO GARANTÍA DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Como todos sabemos, una de las características de todo Estado constitucional no sólo es tener Constitución, sino que ésta tenga controles reales y efectivos que hagan que el poder no se centralice o que pueda algún actor del Estado llegar a concentrarlo y pervertirlo. Actualmente, México se encuentra inmerso en el proceso de transición de un sistema penal mixto a uno adversarial, y una de las principales modificaciones que se van a vivir en este proceso es el replanteamiento de los límites y controles que existen actualmente en dicho sistema.

En este sentido, la intención de este artículo es la de evaluar a la luz de la teoría del control del poder los nuevos límites y sus garantías en dos áreas determinantes para el mismo, como son el diseño que se está planteando para cada una de las instituciones y su interrelación procesal entre ellas; asimismo, el nuevo papel que juegan la víctima y el imputa-

^{*} Profesor Investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey (EGAP); miembro de la cátedra de investigación "Estado de Derecho" de la EGAP y del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II). Agradezco el apoyo de mi compañero, el licenciado Arturo Centeno Valencia, por su invaluable ayuda en la búsqueda y sistematización de información para la elaboración de este trabajo.

do en este entramado de pesos y contrapesos. El estudiar esto nos permitirá no solo alertar y vislumbrar las fortalezas y debilidades que tiene el nuevo proceso, sino ir a la parte que le da sustento y movimiento al sistema que es la configuración de las nuevas instituciones y la reconfiguración de las ya existentes.

Es por esto que un sistema nuevo de justicia penal como el que se está instrumentando en México, visto desde un ángulo general, tiene como una de sus características formales la de establecer más controles tanto al interior de las instituciones u órganos del sistema (lo que, para efectos de este trabajo y clasificación, denominaremos controles intra-orgánicos) como entre las instituciones pertenecientes al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial (éstos los denominaremos controles inter-orgánicos),¹ Así también, se amplían los controles extra-orgánicos² (los cuales, para efecto de esta clasificación, son los que se realizan por los actores del proceso que no son parte de ninguno de los órganos del Estado como pueden ser la víctima o el imputado).³

Ejemplo de lo comentado son las relaciones de control y equilibrio al interior de un mismo poder (controles intra-orgánicos), como puede ser el control que realizan los fiscales a las actuaciones de los policías o los controles de jueces superiores sobre inferiores, es decir, todos aquellos controles que se den al interior de un mismo poder; o entre poderes (controles inter-orgánicos), como es el control que realizan los jueces de control frente a los fiscales o los jueces de ejecución frente a los administradores penitenciarios.

Como ya se planteó, dentro de esta propuesta de clasificación vamos a encontrar los controles extra-orgánicos, que son los que se realizan por parte de las personas frente a los operadores del sistema penal.

1 En otros sistemas jurídicos, existen figuras que, al día de hoy, no están consideradas en el orden federal mexicano, como pueden ser las fiscalías autónomas, las cuales se encuentran fuera de los tradicionales poderes ejecutivo, legislativo o judicial. No obstante, la tendencia en las entidades federativas es darles cierto grado de autonomía frente a los poderes; por ejemplo, la Fiscalía General del Estado de Coahuila cuenta con autonomía constitucional técnica, operativa y de criterio jurídico, para planear, programar, dirigir, ejecutar, evaluar y supervisar las funciones en materia de seguridad pública y procuración de justicia propias del estado, sin que se constituya como un organismo constitucionalmente autónomo, ya que es parte de la Administración Pública Centralizada, según el artículo 108 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2 Vamos a definir controles extra-orgánicos como los que son ejercidos por aquellos que no están insertos en ninguno de los poderes u órganos del Estado. Es de resaltar que Kart Loewenstein denomina a estos controles como *inter-orgánicos*, limitándolos al control ejercido por el electorado para el Gobierno y el Parlamento, sin entrar al análisis del control de los derechos humanos por los propios ciudadanos. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.

3 *Ibidem*, pp. 232 y ss.

Ejemplo de éstos son los que la víctima lleva a cabo frente a los fiscales o los realizados por el imputado frente a los órganos del Estado, una de las innovaciones de este sistema es un mayor activismo de la víctima e imputado en el proceso y por lo tanto un mayor número de controles extra-orgánicos.

Es importante señalar que al ser México un Estado federal podemos encontrar controles inter-orgánicos verticales,⁴ nos estamos refiriendo a los que realizan los órganos federales frente a las decisiones locales, especialmente cuando, por medio del amparo, se controla una decisión de los órganos estatales o incluso se podrá tener la posibilidad de que existan controles internacionales como los que puede ejercer la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La anterior clasificación es la que utilizaremos a lo largo de este trabajo para la identificación y análisis de los nuevos límites y controles en el nuevo sistema.

En este contexto, es importante que el estudio de los modelos de justicia penal se haga desde la lógica y la teoría del control entre instituciones y partes procesales, lo que permitirá identificar ausencia o exceso de controles. Esto puede desembocar en que el sistema pueda colapsarse por tener demasiados controles que hagan que el poder se fragmente o, por el otro lado, la ausencia de éstos puede hacer que alguno de los operadores centralice el poder en detrimento de los demás y del equilibrio del sistema.

En este sentido, un sistema de justicia penal debe estar bien equilibrado entre operadores y partes procesales, de tal manera que no se vayan a concentrar muchas facultades en alguno de los integrantes del sistema que hagan que el otro de los operadores se quede en situación de debilidad y que ocasione que el sistema se torne desproporcionado y, por lo tanto, poco efectivo. Ahora bien, es importante que el poder no se atomice con el establecimiento de muchos controles entre operadores o, incluso, al interior de los mismos, lo que puede ocasionar que el sistema se haga pesado e inoperante. Además de controlar el ejercicio del poder entre todos los operadores y las partes el sistema, se debe equilibrar principalmente en la relación entre dos actores básicos del mismo: los derechos del imputado frente a los derechos de la víctima.

Ahora bien, otro factor que no podemos perder de vista que también abordaremos y que nos impacta en nuestra clasificación, son los factores materiales del sistema ya que éstos harán variar la intensidad y efectividad de los controles formales. Por ejemplo, como opera política-

⁴ En oposición a los controles verticales, se encuentran los horizontales, los cuales son aquellos que se realizan por entes (ya sean controles inter o intra-orgánicos) que controlan a otros dentro del mismo orden de gobierno. Loewenstein, Karl, *idem*.

mente la asignación de presupuesto a las instituciones del sistema o el sistema de nombramientos y remociones que indirectamente le afecta a la fortaleza de las instituciones.

A continuación realizaremos un estudio de cada uno de los operadores del nuevo sistema, analizando primero cómo impacta su estructura orgánica en el equilibrio del poder y sus pesos y contrapesos entre los actores del sistema, para, posteriormente, describir los principales controles que se han considerado e identificado en algunas de las legislaciones estatales ya en operación así como en el contexto internacional comparado.

II. LAS CORPORACIONES POLICÍACAS Y LOS SERVICIOS PERICIALES

Éste es uno de los operadores que tiene que reformarse de manera profunda; las nuevas habilidades que el sistema requiere hacen necesario, también, un nuevo perfil de las instituciones policíacas. Recordemos que podemos encontrar a las policías preventivas y de investigación.⁵ Las primeras tienen la atribución de prevenir la comisión de delitos, así como de inspeccionar y vigilar su área de circunscripción.⁶ Estas policías pueden estar adscritas a la Secretaría de Seguridad Pública municipal o estatal; así, independientemente del orden de gobierno al que pertenecen los miembros de estas policías, deben ser certificados y pasar el control de confianza de acuerdo a las políticas y lineamientos del Centro Nacional de Certificación y Acreditación;⁷ incluso, existe la propuesta de reforma constitucional para imponer como requisito previo para que los municipios puedan contar con policía propia que éstas hayan obtenido la certificación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁸

5 Es de resaltar que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece la policía de reacción, como una tercera clasificación; sin embargo, ya que ésta tiene como facultad garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos no es materia de este artículo, ya que su función no impacta directamente en el nuevo Sistema de Justicia Penal (Fracción III del artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

6 Fracción II del artículo 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

7 Artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

8 Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el C. Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, núm. 153, Año 2010, 1 año de Ejercicio, Primer Periodo Ord-

Como todos sabemos, éste es el operador que regularmente llega en primer momento a la escena del crimen, por lo cual es necesario que conozca también las nuevas técnicas de cadena de custodia y de empaque de todos los elementos que, posteriormente, puedan ser útiles en el juicio. En el proceso de transformación del sistema penal, este actor es uno de los que tiene que iniciar los cambios en las primeras etapas del proceso de implementación, ya que es el que mayor número de personas tiene que capacitar, además de ser uno de los más complejos de reorganizar institucionalmente de cara a las nuevas necesidades, sus herramientas y sus equipos de trabajo, que deben estar a la vanguardia de las nuevas tecnologías para poder hacer frente a la sofisticación de la criminalidad.

Mientras que las segundas, las policías de investigación, institucionalmente pueden tener diversas adscripciones, ya sea en la Procuraduría General de Justicia del Estado,⁹ en una Secretaría no dependiente de la Procuraduría General de Justicia¹⁰ o en ambos, inclusive¹¹ (como actualmente se encuentran en el orden federal);¹² e, indistintamente de su relación orgánica, los miembros de las unidades de investigación tendrán el estatus de policía para lo referente al desarrollo policial. Esta policía tiene como facultades el esclarecimiento de los hechos y la identidad de los posibles responsables, de acuerdo a los mandatos dados por el Ministerio Público, participar en la investigación de los delitos, ejecutar las órdenes de aprensión y de detención para poner a las personas en inmediata disposición del Ministerio Público.¹³

nario de la LXI Legislatura, jueves 04 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.sena.do.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=5465&lg=61>.

⁹ Véase, por ejemplo, el estado de Nuevo León, que cuenta con una Agencia Estatal de Investigaciones dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado o el caso del estado de Chihuahua, que con la reforma a su Constitución, publicada el 15 de septiembre de 2010, y la creación de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, con la misma reforma y la expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado publicada el 25 de septiembre de 2010, establece que será la Fiscalía Especializada en Investigación y Persecución del Delito la facultada para investigar los delitos.

¹⁰ El caso chileno es un claro ejemplo, ya que la autoridad responsable de la investigación de los delitos es la Policía de Investigación dependiente del Ministerio de Defensa Chileno, y sin ningún vínculo organizacional con la Fiscalía General de la Nación.

¹¹ Esta configuración se puede encontrar en las instituciones del orden federal en México, ya que, tanto la Secretaría de Seguridad Pública como la Procuraduría General de la República cuentan con la atribución legal y las unidades especializadas para la investigación del delito. En la primera encontramos a la Agencia Federal de Investigación, mientras que en la PGR se encuentra la Policía Ministerial.

¹² Artículo 76 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹³ Artículo 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La necesidad de que las policías investigadoras sean científicas y de que, además, sus elementos tengan aptitudes para poder actuar con solidez como testigos en las audiencias orales y públicas, hace necesario que sus integrantes tengan que pasar por procesos de capacitación intensa y de reorganización de sus actividades para poder hacer frente a sus nuevas responsabilidades y a los próximos procesos de certificación hacia el nuevo sistema. El alza en la incidencia delictiva en algunas regiones del país puede hacer compleja esta tarea, ya que se complica aún más la posibilidad de sacar de sus tareas diarias a los policías para entrenarlos y capacitarlos en el nuevo sistema. Es por esto que el proceso debe estar bien planeado para que no se colapse al momento de su entrada en vigor, ya que, si este actor no está bien capacitado, la preparación de los juicios por parte de los fiscales puede resultar complicada y, por lo tanto, generar impunidad.

Aunado a este operador, la figura de los peritos también tiene que adaptarse a los nuevos requerimientos del sistema, ya que su naturaleza jurídica va a cambiar en el proceso penal y podrá ser llamado en su calidad de testigo y no de autoridad; como más adelante se describirá, los peritos, al igual que los policías investigadores, son actores muy importantes ya que ellos le dan la base técnica al órgano persecutor del delito para poder terminar con éxito la teoría del caso.

Como ya se comentó, la debilidad de estas dos instituciones puede terminar en impunidad y, como consecuencia, en una deslegitimación del sistema cuando la sociedad perciba esa situación. Por lo tanto es determinante que se fortalezca esta institución con tecnología de punta y, además, con capital humano. El nuevo sistema requiere, además de mayor pericia técnica y científica, más tiempo de los peritos ya que se requerirá su comparecencia para argumentar y defender su peritaje en las audiencias públicas orales. Asimismo, la dinámica de las nuevas necesidades del sistema va a requerir de un mayor número de estos operadores, por lo que es determinante que, cuando se vaya a implementar el sistema adversarial, se haga un inventario de recursos humanos y materiales para medir los tiempos en los cuales se podrá contar con los nuevos peritos y sus herramientas para hacer frente a las nuevas necesidades, ya que el desarrollo de la infraestructura básica, el desarrollo de capital humano y la adquisición de sus recursos materiales lleva su tiempo.

Asimismo, se tendrán que revisar y replantear muchos de los protocolos y procedimientos que actualmente responden a las necesidades de un sistema eminentemente escrito, tarea que lleva tiempo y cuidado por las posibles impugnaciones que de los mismos se puedan hacer en el

juicio; este último punto debe atenderse con especial cuidado por el impacto en la impunidad que pudiera traer. Los peritos y sus laboratorios son elementos que deben fortalecerse permanentemente, pues en caso de que no suceda así, el sistema se puede colapsar.

A pesar de que el perito es tratado como testigo, hay que atender al diseño institucional de los servicios periciales, ya que éste otorgará mayor o menor grado de autonomía técnica al momento de realizar sus peritajes, por lo cual es necesario enfocar los esfuerzos en conformar una institución que no responda a presiones políticas y sociales, sino que sea meramente técnica. Hemos podido identificar diversos tipos de servicios periciales: dependientes directos de la Procuraduría General de Justicia,¹⁴ organismos descentralizados con personalidad y patrimonio propio,¹⁵ organismo desconcentrado¹⁶ o los adscritos a un área diferente a la Procuraduría General de Justicia.¹⁷

Ahora vamos a ver cuáles son los principales controles que el sistema establece a los policías. Uno de los nuevos controles inter-orgánicos es el ejercido por el juez de control sobre la detención, desde un inicio del procedimiento. Si bien los jueces, desde antes de la reforma, podían controlar la detención, ésta se realizaba sólo cuando el consignado hacía valer alguna violación de sus derechos durante la detención. El cambio en este nuevo sistema es que el control se realiza de forma obligatoria cuando existe detenido, por medio de la *audiencia de control de detención*, primera audiencia del proceso penal, en la cual el detenido y su defensor podrán hacer valer cualquier violación a los derechos del detenido por parte de la autoridad que ejecutó la detención, la cual, como ya comentamos, regularmente realiza la policía.

Si el juez de control califica de ilegal la detención, tendrá como consecuencia que el detenido quedará en libertad aunque estará obligado a

¹⁴ La mayoría de los Servicios Periciales de México se encuentran con este diseño institucional, tal es el caso de los Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República, que la establece como una Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.

¹⁵ Un claro ejemplo de Servicios Periciales creados como órganos descentralizados, lo encontramos en el Estado de Jalisco, ya que la Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses establece expresamente que el instituto es un organismo descentralizado con personalidad y patrimonio propio.

¹⁶ Véase el caso del Estado de México que creó el Instituto de Servicios Periciales del Estado de México como un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa, de acuerdo al artículo 2 de la Ley que Crea el Instituto de Servicios Periciales del Estado de México.

¹⁷ Éste es el diseño institucional de los Servicios Periciales de Chile, ya que los podemos encontrar adscritos al Ministerio de Justicia, a la Policía de Investigación del Ministerio de Defensa o a los Carabineros.

proporcionar domicilio para ser localizado y comparecer,¹⁸ en su caso, a la audiencia de vinculación a proceso; dándosele el mismo tratamiento para ser citado a la audiencia de vinculación a proceso que a una persona en libertad.

Es de destacar que esta libertad no es absoluta e inmediata, ya que si el Ministerio Público está en posibilidad de formular la imputación, la podrá realizar, apercibiendo al juez al detenido ilegalmente que se quede en la sala de audiencia, así como éste podrá rendir su declaración preparatoria. Por otro lado, si el Ministerio Público considera necesaria alguna medida cautelar, la podrá solicitar en la misma audiencia sin que el imputado abandone el lugar.¹⁹

Otro control sobre la policía es la conducción jurídica de la investigación por el Ministerio Público, con lo cual, este último conducirá y normará los mecanismos de investigación del policía (por medio de instrucciones particulares del Ministerio Público o generales emitidas por el procurador general de Justicia)²⁰ y, en caso de negligencia o dilación del policía para realizar la diligencia ordenada por Ministerio Público, éste podrá motivar a los órganos de control internos de las corporaciones policíacas para la imposición de sanciones a los policías omisos o negligentes.²¹

De igual forma, la investigación del policía podrá ser controlada por el Ministerio Público al indicar que la diligencia fue mal realizada y, por consiguiente, que se vuelva a realizar, o ante la imposibilidad de repetirla, el Ministerio Público se verá en la necesidad de estudiar la legalidad de los elementos de pruebas recabados por el policía y tomar la decisión de si los ofrecerá o no como prueba en la audiencia intermedia para, así, evitar que le desechen el elemento de prueba por su notoria ilegalidad.

Esta decisión debe ser estudiada bajo la relevancia de la prueba y la notoriedad de la ilegalidad; ya que si la ilegalidad no es manifiesta, el Ministerio Público podrá optar por que sea el juez quien califique de ilegal o no el elemento recabado por el policía. Por lo tanto, en este sistema, se puede observar que el policía goza de autonomía en el desarrollo de sus investigaciones y, como se vio anteriormente, posiblemente no de-

¹⁸ Artículo 168 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y Artículo 207 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

¹⁹ Artículo 168, 169 y 275 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.

²⁰ Artículo 117 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y 148 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

²¹ Artículo 118 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el Artículo 149 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

penda orgánicamente del Ministerio Público; sin embargo, dicha autonomía puede ser controlada en sus funciones por el Ministerio Público y ahora, también, por los jueces de control.

Para analizar los controles a los peritos, es necesario partir de la lógica de que un perito puede ser un funcionario público adscrito a un área de peritajes de la Procuraduría General de Justicia, a la Defensoría Penal Pública, a una institución con autonomía técnica y de gestión o, incluso, puede ser un prestador de servicios profesionales que sea contratado para un caso en concreto por alguno de los actores en el juicio (Ministerio Público, defensor público o acusador coadyuvante o privado). De las posibles adscripciones de los servicios periciales y de cuál de las partes ofrece la pericial, dependerá si el control es inter, intra o extra-orgánico.

Independientemente de si el perito es o no funcionario público, el control al cual está sujeto dentro de un proceso penal es equiparable al ejercido sobre un testigo presencial que identifica al acusado como el culpable, por dar un ejemplo. Lo anterior, ya que, en la audiencia, comparece como un perito, o testigo experto, quitándole cualquier distinción por ser funcionario público. Es de esta forma que al perito se le controla directamente durante su comparecencia en el juicio oral para producir la prueba sobre la que realizó un peritaje, mediante el contra-examen realizado por la contraparte que lo ofreció.²²

Este contra-examen buscará contrarrestar principalmente dos elementos: su credibilidad como testigo y la de sus conclusiones. En la primera, se cuestionaría su experiencia y sus estudios en la ciencia o técnica sobre la cual dictamina, así como su imparcialidad en el caso. Mientras que, en la segunda, se buscaría analizar el rigor del método científico o técnico utilizado para llegar a esas conclusiones; es decir, si utilizó el adecuado, si lo utilizó de forma correcta, si el porcentaje de acierto del método es suficiente para llegar a conclusiones, si es aceptado por la comunidad científica, entre otras cuestiones.²³

No incluimos el control de idoneidad y de oportunidad ejercido sobre la prueba pericial durante su ofrecimiento en la *audiencia intermedia* como un control al perito, ya que se controla a la parte oferente y no al perito en sí, ya que la tacha de testigos y peritos no es posible en el juicio oral. Al perito se le controlará hasta la propia audiencia.

Afirmar lo contrario sería asegurar que se controla, por ejemplo, al cuarto testigo que ofrece la misma parte sobre el mismo hecho por con-

²² Artículo 288 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

²³ Artículo 345 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el Artículo 287 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

siderarlo dilatorio del procedimiento o al cirujano plástico para realizar un dictamen sobre el funcionamiento de un automóvil por no ser el idóneo, y que no se controla la estrategia o la motivación del oferente de buscar dilatar el juicio o intentar introducir pruebas innecesarias al juicio oral.²⁴

En este contexto, en el siguiente epígrafe observaremos la relación de estos actores con el órgano persecutor del delito y algunas de las opciones que, al día de hoy, se están planteando en el debate gubernamental y académico nacional en cuanto a la naturaleza jurídica y operativa de las procuradurías.

III. LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA

Antes de seguir, quisiéramos hacer la observación de que es determinante concienciar a la sociedad sobre la percepción de impunidad que el nuevo sistema pudiera generar al postular que éste tiende a judicializar sólo los asuntos que causan un mayor agravio a la sociedad y que habrá muchos delitos en los cuales las salidas alternas tendrán que hacer su función. Es decir, en este sistema la lógica es que las sentencias por delitos de bajo impacto tenderán a reducirse, mientras que las sentencias por delitos de alto impacto tendrán que ir a la alza; en síntesis, la propensión será más cualitativa que cuantitativa en materia de judicialización de asuntos.

Es por esta razón que los mayores esfuerzos del Estado y de la maquinaria judicial se moverán principalmente contra los delitos con penas mayores y, por consecuencia, de mayor importancia e impacto en la sociedad; se busca que los delitos menores salgan por medio de todas las posibilidades que el nuevo sistema ofrece, como pueden ser las salidas alternas o la justicia alternativa.

En este sentido, e independientemente del modelo jurídico que se siga para configurar esta institución, el trabajo de cambio tiene que ser de gran calado porque, como ya se comentó, el nuevo sistema tiende a tratar de judicializar lo menos posible los delitos de bajo impacto y es aquí donde el papel de los ministerios públicos cobra un rol determinante en las unidades de atención temprana de las procuradurías y la utilización de todas las posibilidades de salidas alternas que el nuevo sistema ofrece.²⁵

²⁴ Artículo 311 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el Artículo 349 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

²⁵ La experiencia internacional muestra que, en ciertos países, se utilizan en más del 50% de las causas, por ejemplo Chile (75%) y Costa Rica (64%). Duce, Mauricio y Riego,

Por otro lado, el nuevo sistema va a requerir de juristas especializados que sepan preparar su teoría del caso y defenderla oralmente en audiencias públicas, por lo que los perfiles de los ministerios públicos van a tener que cambiar para responder a las nuevas necesidades. Este cambio tendrá que pasar por la capacitación y posterior certificación de los actuales ministerios públicos, así como por la contratación de nuevos perfiles.

Un elemento básico para que este nuevo sistema funcione es la preparación jurídica de los asuntos, los cuales deben ir sustentados con sólidos elementos de prueba que la policía y los peritos habrán de proveer al Ministerio Público, por lo cual esta relación y coordinación resulta elemental para el éxito del nuevo sistema.²⁶

Sin embargo, la relación entre las policías de investigación y los ministerios públicos ha sido uno de los puntos de tensión que se ha dado en los países donde el sistema adversarial se ha implementado, pues los estudios indican que esta relación puede resultar muy complicada si no se clarifican las funciones, los límites y, sobre todo, los controles entre estos dos actores. Ésta es una de las primeras tareas que hay que definir en el proceso de transición hacia un nuevo sistema de justicia penal. Sobre todo, definir el modelo de policía y de fiscal que se quiere para el nuevo sistema.²⁷

En el fondo, materialmente el mismo proceso de transición de un sistema mixto a uno adversarial, su implementación y la definición de tareas de los operadores del nuevo sistema, es una lucha por el poder tra-

Cristián (redactores), *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Chile, CEJA, 2003, p. 51.

²⁶ La definición de la forma de actuación entre las policías y los ministerios públicos es básica para que esto funcione. Existen varios modelos a seguir; por ejemplo, en Italia y algunas provincias de Argentina, la policía investiga y, posteriormente, pone a consideración del MP para convalidar algunas de las prácticas. Por su parte, en Brasil, la separación es tajante: el policía le entrega ya todo al MP; es decir, en los delitos más graves, todas las investigaciones y pruebas iniciales son hechas por la policía. Véase "Sistemas judiciales", Centro de Estudios de Justicia de las Américas, núm., 15, año 8, pp. 58 y ss. Disponible en: <http://www.sistemasjudiciales.org/content/jud/archivos/revpdf/41.pdf>.

²⁷ Lo anterior, ya que, si bien es cierto que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la atribución de investigación corresponde tanto al Ministerio Público como a las policías, estas últimas bajo la conducción y mando del Ministerio Público, ni la Constitución, ni las leyes establecen de forma clara y precisa el alcance de la conducción y mando del Ministerio Público, por lo cual aún se discute en las realidades locales y la federal si el Ministerio Público regirá la investigación de las policías exclusivamente por la expedición de normas generales que se deben obedecer al momento de que la policía investigue, si el Ministerio Público podrá expedir dichas normas y, aparte dar órdenes directas a los policías, o si el Ministerio Público se limitará a la aprobación de la investigación para proceder a su litigación.

ducido en competencias, así como la definición, límites y controles de las mismas, la cual, naturalmente, va a estar supeditada por el *lobby* que puedan hacer los encargados de cada una de las instituciones al momento de estas definiciones.

Es decir, si el secretario de seguridad pública tiene mayor peso en el momento de las decisiones legales y procedimentales, las funciones de la policía van a ser más amplias frente a los controles de los fiscales, o al revés, si el procurador tiene mayor poder en este momento, las leyes, los reglamentos, los protocolos, los manuales e, incluso, las prácticas y los controles no formales van ser más amplios para las procuradurías.

Este proceso de definición de los roles de las instituciones puede llegar a desvirtuar la viabilidad técnica del modelo adversarial porque, en aras de no llegar a un conflicto entre instituciones, se puede romper con la lógica del control entre instituciones que pide este sistema, al dejar a una institución más fuerte que la otra o por falta de límites y controles claros en el actuar entre éstas.

La situación de la fortaleza o debilidad de alguna de estas instituciones puede ser relativa, siempre y cuando el control esté bien equilibrado entre ellas y el sistema de competencias sea claro y responda a las necesidades propias de cada sistema; además, es determinante que los titulares de las mismas asuman su responsabilidad de estado ya que en la reconfiguración orgánica tendrán que ceder algunas de sus competencias, aunque tendrán otras nuevas funciones. La madurez de los titulares en el proceso para cuidar la salud de las nuevas instituciones es estratégica para que el nuevo sistema se instale sin tantos sobresaltos.

Además de lo anterior, es importante mencionar que, cuando no existen policías y ministerios públicos bien preparados para el sistema, puede existir la tentación de limitar o reducir derechos de los imputados, ya que la falta de pericia de estos actores puede crear impunidad. Ante esta situación, la salida más sencilla para el Estado puede ser la eliminación desde la ley de algunas garantías del procesado y dotar a los órganos persecutores del delito de mayor poder en el proceso, lo que, si no se realiza con cuidado, puede trastocar el equilibrio entre los actores y alterar el sistema.

De igual forma, mientras no exista vulneración a los principios constitucionales que enmarcan el nuevo sistema, vamos a poder encontrar en estados de la Federación sistemas con características distintas en cuanto a las facultades de cada uno de sus operadores y, sobre todo, en su relación con el imputado y la víctima. En este sentido, la seguridad pública, y su impacto en la calidad de la democracia en estados específicos, va a influir para que puedan existir variantes entre éstos, principalmente

en la forma en que se van a abordar los derechos y las garantías de los actores antes mencionados en el proceso.

La forma y el equilibrio entre actores podrán tener variantes, pero un indicador, desde nuestra visión, que puede determinar la configuración entre éstos, será que, a mayor inseguridad e impunidad causada por la falta de pericia para llevar a los delincuentes ante los tribunales, podrá verse disminuida la calidad y cantidad de derechos del imputado en la norma. Es por esto que la profesionalización de los policías y los ministerios públicos es también un asunto de derechos fundamentales.

Regresando al modelo que debe tener el órgano persecutor del delito, desde hace algún tiempo ha sido planteada por distinguidos académicos,²⁸ partidos políticos²⁹ e, incluso, en algunos gobiernos estatales,³⁰ la intención de darle autonomía al Ministerio Público. No obstante, esta propuesta no ha avanzado, principalmente debido a que los poderes ejecutivos no han querido modificar esta institución, que gira en torno a su administración central; además, el alto índice delictivo que se vive en algunos estados de la República ha hecho complicado que se planteen reformas de fondo como a la que nos hemos referido, debido, entre otras cosas, a lo complejo de la situación actual, la cual está marcada por un aumento de la delincuencia organizada y la incidencia delictiva, no permitiendo plantear cambios de este tipo y, menos, su implementación. Esto además de las reticencias propias de los ejecutivos a perder esta institución que, al final de cuentas, es fuente de poder.

28 Carpizo, Jorge, "El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 125, 2004.

29 Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, núm. 42, año 2004, 1º año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario de la LIX Legislatura, jueves 1 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=1583&lg=59>.

30 Véase el caso del Estado de Chiapas, que creó la Fiscalía General del Estado como organismo público autónomo en su Constitución en el artículo 47 (Decreto 265: Por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicado el 09 de noviembre de 2004 en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, núm. 269, t. II, p. 2. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Chiapas/04183102.pdf>. Sin embargo, esta institución fue abrogada el 28 de septiembre de 2007 y creó el Ministerio de Justicia jerárquicamente subordinado al Gobernador. Decreto 299: Por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas, publicado el 28 de septiembre de 2007 en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, núm. 050, t. III, p. 2. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Chiapas/04183111.pdf>. Así mismo, véase a Carpizo, Jorge, "El Ministerio Público chiapaneco como órgano constitucional autónomo", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 14, enero-junio de 2006. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/14/cl/cl12.htm>.

Una de las bondades que pudiera darse al establecer un Ministerio Público autónomo, desde la lógica de la teoría del control, es que, al ya no pertenecer al ámbito del Ejecutivo, el control entre policía y Ministerio Público pasaría a ser un control inter-orgánico al dejar de tener estos actores un grado de dependencia orgánica del Ejecutivo. Con esto se fortalecería el control entre ambos, porque, como está actualmente el diseño institucional, el Ejecutivo es el árbitro y se puede decantar por alguno de estos dos actores del sistema, no solo en las decisiones políticas de funcionamiento, sino, sobre todo, en la integración y asignación de sus presupuestos. La independencia va a estar sustentada no nada más en cómo se configure formalmente la institución, sino también en las prácticas no formales que se den, por ejemplo, en el tema de los nombramientos y sus mecanismos de remoción.

En este sentido, también es importante mencionar la propuesta realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el documento denominado "Reforma del Estado", en donde uno de los planteamientos que realiza tiene que ver con dividir la funciones que actualmente tiene el procurador y separarlas en dos instituciones. Por un lado, dejar las funciones de representante social en un procurador que dependa del Ejecutivo y, por otro lado, dejar la función de órgano persecutor del delito en un órgano constitucional autónomo denominado "Fiscalía General del Estado", cuyo nombramiento sea realizado con la intervención del Ejecutivo y el Senado, y en el cual se respeten las garantías de independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.³¹

Si observamos la anterior propuesta, también parte de la lógica de equilibrio y control del poder porque se le estaría quitando a la Procuraduría la posibilidad de investigar delitos de corrupción de funcionarios o delitos en materia electoral. Deslindar la competencia de persecución del delito sería bueno para la misma institución, ya que se le eliminaría el estigma con el que actualmente parte, porque se quita la percepción, en algunos casos, de actuar bajo premisas políticas más que técnicas.

Consideramos que también el Ejecutivo y su Procuraduría pueden protegerse con este nuevo esquema, al librarse de cargar con culpas y costos políticos por la mala integración técnica de investigaciones que, ante su fracaso judicial, son tachadas de acciones con tintes políticos. Asimismo, se le da al órgano persecutor del delito más capacidad de

³¹ Barceló Rojas, Daniel (coord.), *La Reforma del Estado, propuestas del Instituto del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, Senado de la República-UNAM, 2009, p. 40. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/RefEdo.pdf>.

operación para actuar con mayor libertad y sin la necesidad de que los tiempos políticos sean un elemento a considerar en su proceder, lo cual, en ocasiones, redundaba en un halo de protección de la corrupción política.

Otra posibilidad pudiera ser que la Procuraduría siga al interior del Ejecutivo, pero que los ministerios públicos fortalezcan su autonomía frente a la estructura jerárquica de la institución, así como facultades de tipo técnico con las cuales se le otorguen las garantías necesarias para ejercer sus funciones constitucionales. Por ejemplo, resulta básico el poder lograr que no exista dependencia entre el fiscal y sus superiores, es decir, que estos últimos no puedan removerlo o influir en sus decisiones de carácter técnico.

Para que este modelo funcione en la realidad mexicana, hay que rediseñar efectivos controles al interior de las procuradurías; asimismo, es importante que los fiscales gocen de las mismas garantías que gozan los jueces, como son el ingreso, la promoción, el traslado, la estabilidad laboral y la remuneración; además, que todo lo anterior permita ir transitando a un sólido servicio profesional de carrera que le dé estabilidad técnica a la institución.

Este actor es, en las actuales circunstancias, el que requiere de mayores cambios para lograr un equilibrio al interior de la institución, así como en su relación con los demás operadores del sistema, principalmente, con las policías de investigación, que serán las que aporten el sustento de investigación de sus causas. El replantear los controles, las funciones jurídicas y la creación de nuevos protocolos de actuación, es una de las primeras políticas públicas que hay que definir de cara a la introducción del nuevo sistema.

El papel institucional de los procuradores o fiscales generales, según sea el caso, es muy importante en el proceso de transición de un sistema mixto a uno acusatorio adversarial. Su función, además de impulsar el cambio en las nuevas técnicas procesales, tendrá que ser de gran habilidad política y de liderazgo, así como de armonizador de posturas para la operación del nuevo sistema.

Esto porque va a recibir presiones externas e internas en el proceso de transición. Por un lado, va a estar una sociedad civil que pugnará por cambios profundos en la forma de procurar justicia y, por el otro, actores internos que pueden oponer fuertes resistencias al cambio, las cuales podrán ser por diversas causas, desde aferrarse a privilegios adquiridos y conocidos en el sistema mixto o por la falta de incentivos para transitar al nuevo sistema. La situación de cambio se agrava cuando las instituciones de este tipo están saturadas y colapsadas por las cargas labora-

les, así como un entorno creciente de inseguridad. Ante esta situación, es recomendable que se vaya formando una estructura paralela a la existente antes y durante el periodo de cierre del sistema mixto.

En este sentido, como el sistema beneficia la presunción de inocencia, las salidas alternas y la prisión preventiva como la excepción y no como la regla, se puede crear una confusión por parte de los integrantes de esta institución, ya que puede generar en ellos, y entre la población en general, la percepción de impunidad al ya no ver necesariamente al presunto delincuente en prisión preventiva.

Como comentamos, se tiene que dar a conocer cuáles son las características de este nuevo sistema, primero entre los integrantes de las instituciones operadoras y, posteriormente, entre la población.³² Es en esta parte del proceso donde los procuradores deben administrar el cambio, por lo cual no deben salirse del proceso o descalificarlo. Su influencia en la transición tiene que darse no solo al interior de su institución, sino también en toda su interacción con las otras instituciones del sistema ya que, de no hacerlo, estarían perdiendo la oportunidad de incidir en el mismo. La transición de las instituciones se debe dar, principalmente, desde adentro y administrando las precisiones externas.³³

En cuanto a los nuevos controles que este operador tiene, encontramos que uno de los principales controles inter-orgánico —si el defensor está adscrito a la Defensoría Penal Pública— o extra-orgánico —si es un defensor privado— que se ha identificado, se sustenta en los principios de contradicción e igualdad, ya que los elementos fácticos y probatorios que aporte el Ministerio Público para sustentar la culpabilidad del acusado serán controlados directamente por el defensor del acusado, por medio del contra-examen de las propias pruebas del fiscal y del examen de las aportadas por la defensa, con lo que buscará contrastar la veracidad y la credibilidad de los elementos aportados. Recordemos que el juez de juicio oral motivará su sentencia con la información presentada y controlada por las partes en la audiencia de juicio oral,³⁴ y ya no con base en un expediente aportado por el Ministerio Público.

La investigación conducida por el Ministerio Público, incluso la desformalizada, también es controlada inter-orgánicamente por el juez de con-

32 En este sentido, un trabajo que describe de una manera muy clara esta situación es el de Gallardo Rosado, Maydelí, *El nuevo rostro de la justicia penal en México. Principio de oportunidad. Una realidad a enfrentar*, México, Porrúa, 2011.

33 Torres Estrada, Pedro Rubén, “La transición política y la reforma constitucional en las entidades federativas. El caso de México”, en Torres Estrada, Pedro Rubén y Núñez Torres, Michael (coords.), *La reforma constitucional. Sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado*, México, Porrúa, 2010, p. 591.

34 Artículo 410 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

trol, ya que ciertas diligencias de investigación requieren de una autorización judicial previa para que sea legalmente realizada,³⁵ por ejemplo: cateo e intervención de comunicaciones privadas (que solo pueden ser autorizadas por el Poder Judicial federal), entre otras. Si el Ministerio Público no cumple con estos requisitos legales, será la defensa quien lo controle por medio de la impugnación de los medios de prueba ofrecidos en la audiencia intermedia por la ilegalidad en su producción,³⁶ así como los demás elementos probatorios que deriven de la prueba ilegal, recordemos la teoría del árbol envenenado.³⁷ Por otro lado, es controlado extra-orgánicamente por la persona que sufre de una investigación indebida al activar la presentación del amparo o de la impugnación ante el juez de control para cesar la diligencia y sus efectos, sin tener que esperar a la impugnación en la audiencia intermedia.

En cuanto a la investigación formalizada, después de la vinculación a proceso, será controlada por la defensa solicitando que se establezca un plazo de investigación; lo anterior, ya que, si el Ministerio Público no cumple con el plazo, la defensa o la víctima podrá solicitar al juez de control que aperciba al Ministerio Público para que cierre la investigación y avisará a su superior para que la dé por cerrada en un plazo de 10 días. En caso de que el Ministerio Público no la cierre en el plazo otorgado, el juez declarará extinta la acción penal y sobreseerá³⁸ el asunto.³⁹

Como se comentó, independientemente del modelo de investigación que establezca cada entidad federativa, es importante resaltar que el agente del Ministerio Público que tenga asignada una causa para su posible litigación y, en su caso, para la litigación, no puede ser el mismo que realice diligencias de investigación directamente. Lo anterior, ya que, si ese agente del Ministerio Público realiza, por ejemplo, un cateo en donde se encuentran los artículos robados, quedará inhabilitado para litigar esta causa en específico, ya que, al momento de producir la pre-

35 Artículos 235 y del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.

36 Artículo 353 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

37 Véase Benavente Chorres, Hesbert, *Estrategia para el desahogo de la prueba en el juicio oral*, México, Distrito Federal, Flores Editor, 2010, p. 127.

38 La extensión de la acción penal y su sobreseimiento tiene como consecuencia que el imputado ya no podrá ser perseguido y sometido al proceso penal por los mismos hechos que fueron sobreseídos (artículo 16 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas).

39 Artículo 326 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas. Es de resaltar que la legislación del estado de Chihuahua no establece como consecuencia el sobreseimiento de la causa, sino que se proceda a presentar acusación, solicitud de sobreseimiento o de suspensión del proceso, de acuerdo a los artículos 286 y 287 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.

ba de los artículos encontrados en el cateo, tendrá al mismo tiempo el rol de Ministerio Público litigante y de testigo para introducir a juicio los elementos que descubrió. No obstante se podrá encontrar en algunas legislaciones la posibilidad que el Ministerio Público siga investigando directamente pero con la salvedad ya descrita.

Por otro lado, si bien el Ministerio Público aún tiene el deber de ejercer la acción penal, la Constitución y las leyes secundarias establecen ciertas hipótesis⁴⁰ en las cuales se puede abstener de ejercerla e, incluso, de abrir una carpeta e iniciar una investigación. Es en esas excepciones en que se fundamentan los criterios de oportunidad⁴¹ del Ministerio Público, siendo éste uno de los temas más controversiales de la reforma y al mismo tiempo de las más importantes, los cuales tiene diversos controles. Por ejemplo: el procurador general de Justicia será quien establezca los casos generales en que el Ministerio Público podrá aplicar un criterio de oportunidad⁴² y con base en esta norma general es que la víctima, el ofendido y el indiciado podrá controlar extra-orgánicamente la aplicación inexacta por medio de los recursos administrativos y

40 El artículo 90 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas establece que: “El Ministerio Público deberá ejercer la acción penal en todos los casos en que sea procedente, con arreglo a las disposiciones de la ley.

No obstante, el Ministerio Público podrá prescindir, total o parcialmente, de la persecución penal, que se limite a alguna o varias infracciones o a alguna de las personas que participaron en el hecho, cuando:

I. Se trate de un hecho insignificante, de mínima culpabilidad del autor o del partícipe o exigua contribución de éste, salvo que afecte gravemente un interés público o lo haya cometido un servidor público en el ejercicio del cargo o con ocasión de él;

II. El imputado haya sufrido, a consecuencia del hecho, daño físico o psíquico grave que torne desproporcionada la aplicación de una pena, o cuando en ocasión de una infracción culposa haya sufrido un daño moral de difícil superación, o

III. Cuando la pena o medida de seguridad que pueda imponerse por el hecho o la infracción de cuya persecución se prescinde, carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta, o a la que se debe esperar por los restantes hechos o infracciones, o la que se le impuso o se le impondría en un proceso tramitado en otro estado.

El Ministerio Público deberá aplicar los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando cada caso en lo individual, según los criterios generales que al efecto se hayan dispuesto por la Procuraduría General de Justicia del Estado. En los casos en que se verifique un daño, éste deberá ser previamente reparado en forma razonable”.

41 Entendamos por “criterios de oportunidad” la facultad del Ministerio Público para iniciar o no una investigación y, en su caso, ejercer o no la acción penal. Es posible que el Ministerio Público decida aplicar un criterio de oportunidad (es decir no investigar, ni ejercer la acción penal) siempre y cuando la conducta se encuentre dentro de los supuestos descritos en la nota al pie número 40.

42 Artículo 90 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

jurisdiccionales.⁴³ De igual forma, la sociedad podrá controlar, posteriormente, esta aplicación por medio del seguimiento y evaluación de la oportunidad y resultados de los criterios generales emitidos por el procurador, así como de su aplicación en los casos concretos.⁴⁴

Siguiendo este análisis, la aplicación de la justicia restaurativa, una de las innovaciones de este nuevo sistema, cuenta con sus controles inter-orgánicos por parte del Poder Judicial, ya que es el juez de control quien debe asegurar la legalidad en la procedencia de la causa a justicia restaurativa, así como cerciorarse de que las partes hayan conocido las implicaciones de este proceso y que no fueron coaccionados por el Ministerio Público para llegar a un acuerdo.⁴⁵

La víctima, u ofendido, tiene un papel relevante en el control de la actuación del Ministerio Público, ya que le asiste el derecho de dar seguimiento a la investigación⁴⁶ e, incluso, proponer diligencias para la misma. Tales diligencias deberán ser realizadas por el Ministerio Público o, en caso de considerarlas improcedentes, fundamentar y motivar la improcedencia de la solicitud del afectado. Ante la negativa del Ministerio Público, la víctima podrá recurrir ante el superior del Ministerio Público para que revise su resolución.⁴⁷ Así como la víctima podrá constituirse como acusador coadyuvante para ofrecer y desahogar sus pruebas en caso de que lo considere necesario.⁴⁸

Por otro lado, con la acción privada, la víctima u ofendido podrá controlar la aplicación de ciertos criterios de oportunidad al tener la posibilidad de ejercer directamente la acción cuando el Ministerio Público apli-

⁴³ En el caso de Chihuahua, se establece la inconformidad ante el propio Ministerio Público y, en caso de que la resolución sea negativa, la víctima podrá recurrir la aplicación del criterio de oportunidad ante la autoridad judicial, de acuerdo a los artículos 224 y 227 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua. Mientras que el legislador de Zacatecas estableció que se recurra directamente ante el Poder Judicial del Estado, de acuerdo a los artículos 247 y 92 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas (solo es necesaria la inconformidad ante el MP en caso de que se aplique un archivo temporal, para los demás Criterios de Oportunidad se puede recurrir directamente al Juez de Control).

⁴⁴ Este control es un área de oportunidad para las universidades, la sociedad civil organizada, los académicos, las organizaciones no gubernamentales, entre otras, para establecer programas de seguimiento y evaluación ciudadana al respecto. Este seguimiento va acompañado del ejercicio del Derecho al Acceso a la Información Pública, ya que la autoridad no podrá negarles la información necesaria.

⁴⁵ Artículo 102 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas y el Artículo 199 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.

⁴⁶ Artículo 151 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

⁴⁷ Artículo 254 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

⁴⁸ Artículo 302 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el Artículo 338 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

que un criterio de oportunidad, independientemente de la recusación de su aplicación.⁴⁹

Como ya nos dimos cuenta, este actor es uno de los más determinantes para que el sistema funcione adecuadamente. De ahí la importancia del fortalecimiento de la comunicación y colaboración con otros operadores como lo son las policías y los peritos, principalmente.

IV. LA DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA

La relación entre este operador y el Ministerio Público en el nuevo sistema tiene como finalidad que el desequilibrio que al día de hoy existe con el sistema mixto tienda a desaparecer. La falta de presupuestos constantes que solventen las necesidades básicas de la Defensoría Penal Pública y la carencia de una formación continua y de calidad, ha hecho que su infraestructura física e institucional sea endeble. La ausencia de marcos jurídicos actualizados y modernos, de salarios dignos para sus integrantes, de una reorganización de su institución y sus procesos, de un equipamiento mínimo, además de un servicio profesional de carrera que le dé solidez y continuidad a la formación y consolidación de cuadros, no ha permitido que al día de hoy exista un verdadero equilibrio en el sistema entre este actor y los demás.

No obstante, la experiencia empírica de los estados donde el nuevo sistema se ha implementado muestra que este operador ha tenido mucha capacidad de adaptación a las nuevas reglas y, aun con el rezago en salarios, capacitación e infraestructura, su avance ha sido significativo frente a los demás operadores e, incluso, han sido un factor de presión para el mejoramiento de la formación y prácticas de sus contrapartes.⁵⁰

Una de las bondades del nuevo sistema para este operador es el deber constitucional de homologar sus salarios con el Ministerio Público.⁵¹ Así también, para que exista un buen equilibrio y efectivos controles en-

⁴⁹ La víctima podrá controlar al MP por este medio solo cuando la aplicación de un criterio de oportunidad se fundamente en que la posible conducta delictiva o la posible participación sea un hecho insignificante, de mínima culpabilidad del autor o del partícipe o su exigua. Véase artículo 86 *bis* con relación al artículo 88 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos.

⁵⁰ De acuerdo a lo expresado en diversas entrevistas con los titulares de las defensorías de los estados de Hidalgo, Nuevo León, Morelos y Chihuahua. En estos estados, la mayor parte de los asuntos penales son llevados por las defensorías públicas.

⁵¹ Párrafo 6 del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tre los operadores del sistema, es básico que esta institución cuente con autonomía financiera, técnica y de gestión que le permita poder enfrentar la defensa de cualquier inculpado con la mayor libertad que le da las anteriores características. Es decir, que esté blindada contra cualquier tentación de los titulares de los poderes de querer influir en la defensa pública y que ésta ejerza sus competencias con total apego a su función institucional, libre y sin miedo de ser sometida a represalias que le puedan impactar en sus presupuestos o en la remoción de alguno de sus miembros.

Al día de hoy, esta institución tiene distintas adscripciones dentro de la estructura orgánica de los poderes, ya que puede pertenecer al Poder Ejecutivo,⁵² al Poder Judicial⁵³ o, incluso, hay casos en los que las defensorías públicas son instituciones con cierto grado de autonomía.⁵⁴ De lo que dependerá si la clasificación de los controles son intra o inter-orgánicos.

Por otra parte, una de las debilidades importantes de este actor es que, en algunos estados, además de no contar con salarios homologados todavía, sus titulares dependen fuertemente del órgano de adscripción, y algunos de ellos tienen dentro del organigrama gubernamental puestos de bajo nivel al interior del mismo, lo que no permite que existan perfiles de las mismas características orgánicas que los de su contraparte. Es determinante que dicha función tenga una dignificación en la parte jerárquica y económica, que, si bien es cierto que no es la única que se necesita reforzar, sí es una de las básicas y estratégicas.

Además, una de las innovaciones en la implementación del nuevo sistema es el fortalecimiento y, sobre todo, la especialización y desarrollo de los órganos administrativos de apoyo a las áreas sustanciales de todos los operadores del sistema. En este sentido, es determinante que las defensorías públicas también refuercen este elemento que les permita no desviar recursos básicos a estos temas, es decir, que exista un área de apoyo administrativo que les gestione, por ejemplo, la ubicación y citación de un testigo o la contratación de determinada prueba pericial para hacer frente a la acusación en el juicio.

52 La mayoría de las defensorías penales públicas se encuentran adscritas al Poder Ejecutivo, por ejemplo: la Dirección General de Defensoría Pública del Estado de Aguascalientes, de Guerrero, del Distrito Federal, de Tabasco, entre otras.

53 Bajo este esquema se encuentra la Defensoría del estado de Oaxaca, de Quintana Roo, de Veracruz, entre otros.

54 Por ejemplo, el Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México, desconcentrado de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México; el Instituto de Defensoría Pública de Nuevo León, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía financiera, técnica y de gestión, entre otros.

La Defensoría Penal Pública, al igual que la Procuraduría, debe prestar un servicio eminentemente técnico, por lo cual sus miembros tendrían que estar alejados de la posible intervención de cualquiera de los poderes, en su intento de manipular o politizar sus procesos. En síntesis, esta institución puede funcionar de forma desconcentrada o descentralizada al interior de alguno de los poderes o, incluso, puede plantearse su autonomía constitucional. Cualquiera de estas opciones debe asegurar las condiciones que mencionamos para que exista un equilibrio entre las partes, que permita que los controles del sistema en la materialidad verdaderamente funcionen.

Además, deben existir, conscientes de las funciones y características propias legales de cada operador, los mismos incentivos; de lo contrario, se estaría vulnerando el principio de igualdad de armas, porque, si bien es cierto que este principio se refleja y tiene su clímax dentro del proceso, también es cierto que la igualdad debe partir desde el mismo origen, diseño y tendencia de las instituciones.

En cuanto al tema de los controles que existen para el adecuado funcionamiento de la Defensoría Penal Pública, encontramos el ejercido por el Ministerio Público al contrastar la veracidad de la teoría del caso elaborada por el defensor, por medio de la contradicción en la audiencia de juicio oral. Este mecanismo, al igual que en el caso del Ministerio Público, se sustenta con el ofrecimiento y desahogo de pruebas para desvirtuar la teoría, así como el análisis de la veracidad y credibilidad de los medios de prueba que desahoga el defensor para comprobar la teoría de la defensa.

De igual forma, el juez de control o de audiencia oral podrá controlar al defensor público o privado por medio de la advertencia que le realice el juez al imputado sobre un posible desempeño ineficiente cuando aquél no esté ofreciendo una autentica defensa técnica, para que el imputado decida sobre su remoción o ratificación.⁵⁵

V. EL PODER JUDICIAL

Éste es el operador que, en gran medida, viene a jugar un rol especial como controlador de los demás actores del sistema ya que se introducen dos figuras nuevas y se reforma la del juez del sistema mixto a la

⁵⁵ Artículo 23 del Proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales, presentado al Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en la VI Sesión Ordinaria celebrada el 9 de diciembre de 2010.

del juez de juicio oral. En cuanto a las dos nuevas figuras, nos estamos refiriendo al juez de control y al juez de ejecución de las sanciones.⁵⁶

En este sentido y como ya se había argumentado, los policías estarán orientados y, en cierta medida, controlados por los fiscales; sin embargo, el verdadero y el mayor número de controles de estas actuaciones estará a cargo de los jueces de control, aclarando que éstos no pueden solicitar la realización de una diligencia, ya que su función principal es la de controlar las que realice el fiscal. Esta última es una de las principales diferencias entre el juez de instrucción, que se da en contextos como España, y el juez de control mexicano; además, se elimina esta posibilidad propia de los sistemas mixtos.

El juez de control tendrá la posibilidad de controlar las actuaciones del fiscal y de la policía, así como las pruebas que se van a desahogar en el juicio oral, mientras que el juez de juicio oral juzgará con los elementos que, exclusivamente, se introduzcan en la audiencia de juicio oral. Es aquí donde vemos con mayor intensidad una de las nuevas lógicas de este sistema que, no es otra que la de crear equilibrios y controles entre todos los operadores, así como al interior de los mismos, ya que existe una incompatibilidad para ser juez de juicio oral de una causa cuando el juez ha conocido de la misma en una anterior etapa (por ejemplo, como juez de control de la causa).

La Reforma Constitucional de 2008 estableció dos tiempos para la implementación de la reforma penal. Un primer plazo a los tres años y que tiene que ver principalmente con el rediseño de todo el modelo de reinserción social y la creación de un juez de ejecución, y otro plazo de ocho años para el resto del sistema penal, tanto en la competencia estatal como en la federal.

En este sentido, uno de los nuevos jugadores que va a entrar a operar este nuevo sistema es el juez de ejecución, cuya principal función será controlar la ejecución de la sentencia y principalmente, la actuación de la administración penitenciaria. Actualmente, el debate se encuentra en la conceptualización y alcances de esta nueva figura, ya que mientras un sector pugna por que este juez solamente modifique sentencias, otros buscan que también controle todas aquellas actuaciones que vulneren directamente derechos fundamentales, y por su parte, otro sector prefiere una figura más activa del juez de ejecución que pueda incluso entrar a vigilar mayores aspectos de la administración penitenciaria.

Independientemente del modelo que se adopte, es indiscutible que va a existir tensión en los primeros momentos de la implementación de este

⁵⁶ En cuanto a trabajos específicos de jueces de control, puede verse a Sánchez Zepe-da, Rodolfo, *El juez federal especializado en medidas cautelares*, México, Porrúa, 2010.

sistema entre jueces de ejecución y las administraciones de los centros penitenciarios; pero, también, va a estar influido por el marco de las funciones que cada uno de estos actores vaya a tener, es por eso que se debe tener cuidado en el diseño de límites y controles que se establezcan entre estos dos operadores, ya que, si no se realiza con cuidado, puede llegar a colapsar al sistema penitenciario.

En este sentido, es importante, antes de diseñar el marco jurídico, conocer la infraestructura con la que se cuenta y hacer un diagnóstico real y serio de hasta dónde, en este momento, se puede instalar un determinado modelo de juez de ejecución, así como un eficaz modelo de reinserción. Creemos que es importante, en este tipo de temas, que se pueda abordar con una prudente gradualidad.⁵⁷

Además de lo anterior, se debe considerar que los jueces de ejecución deben tener, no solo un perfil eminentemente jurídico, sino que, además, deben contar con una sólida formación en criminología y conocer especialmente el derecho penitenciario, disciplina que, en nuestro país está poco desarrollada, pero que tendrá que evolucionar y es aquí donde las universidades también deben impulsar en sus planes de estudio un cambio importante en los mismos.

En este contexto, otro de los cambios orgánicos importantes al interior del poder judicial es la desaparición de los secretarios de acuerdos, función que ahora asumirán los jueces. Además, en las tareas administrativas es cada vez más frecuente la creación de una figura que empieza a ser adoptada en algunos estados que ya incorporaron el sistema adversarial, la figura de los administradores de tribunales, quienes asumirán todas las funciones administrativas de los juzgados, entre las que pueden destacar: contrataciones, licitaciones de materiales, notificaciones, agendas de audiencias, etcétera; además de que esta figura da estos servicios a un grupo de jueces, lo que ayuda a optimizar recursos y tiempos administrados por un profesional de estos temas.⁵⁸

El ingreso de esta nueva figura puede crear cierta tensión con los jueces, ya que, en el fondo, regularmente eran ellos quienes controlaban

⁵⁷ En este sentido, es importante conocer los modelos comparados para poder partir de experiencias exitosas. Al respecto, puede verse el trabajo del profesor José Zaragoza, quien analiza el modelo español, y que puede ser un referente para México en este cambio institucional. Zaragoza Huerta, José, *Derecho penitenciario español*, Monterrey, México, Elsa G. Lazcano, 2007.

⁵⁸ Véase *El sistema penal acusatorio en México: Estudios sobre su implementación en el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal, 2008, p. 127 y ss. Así como, Sáez Martín, Jorge Eduardo, *La organización y administración de los nuevos tribunales: la otra reforma*, Santiago, Chile, Editorial Metropolitana, 2007.

las áreas mencionadas. Aunque se pueda ver como una eliminación de funciones que tenían los jueces, lo que se busca es que éstos no pierdan tiempo ni esfuerzo en ver situaciones no sustantivas de la impartición de la justicia.

Por otro lado, es importante señalar que, en el proceso de implementación, los poderes judiciales han jugado un rol estratégico e, incluso, en muchos casos ha liderado el proceso. Una de las bondades de este poder es que se encuentra fuera de las coyunturas y cambios políticos propios de los órganos ejecutivos; asimismo, tiene estructuras institucionales sólidas, como puede ser un buen servicio profesional de carrera, institutos fuertes de capacitación, áreas de planeación y estadísticas con buenas bases de datos que permiten tomar decisiones con datos duros, por mencionar algunas.

Sin embargo, por su naturaleza constitucional de ser una instancia de impartición de justicia y no una instancia ejecutiva de políticas públicas, su papel debe ser más de impulso y de verificación de esfuerzos de los órganos e instancias ejecutivas, de lo contrario, como comentamos, rompería y podría desvirtuar su naturaleza funcional y jurídica dentro de la división de poderes del constitucionalismo mexicano. Incluso, desde la visión del proceso de implementación de la reforma penal, el papel de este actor debe ser el de controlador del proceso, independientemente de que, al interior de su estructura, su responsabilidad sea implementar el sistema.

Como ya lo hemos mencionado, el rol del Poder Judicial en este nuevo sistema es ser el controlador de los actores, el conductor de la audiencia y el juzgador de la causa con base en la información vertida en la audiencia de juicio oral; sin embargo, los actores también pueden controlar al poder judicial por diversos medios.

Uno de los principales controles que encontramos es la presentación de los diversos recursos para impugnar las diferentes resoluciones de los jueces de control, los jueces de ejecución de sentencias y los de audiencia de juicio oral. Por ejemplo los actores podrán presentar un recurso de revocación sobre las resoluciones del presidente del Tribunal sobre la conducción de la audiencia o sobre la calificación de procedente o improcedente de las objeciones realizadas a los cuestionamientos en los interrogatorios.⁵⁹

Mientras que, con el recurso de apelación, podrán controlar al juez de control por la imposición de medidas cautelares, la suspensión de un procedimiento a prueba, una sentencia definitiva en procedimiento abre-

59 Artículo 411 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el Artículo 447 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

viado, entre otras resoluciones.⁶⁰ Y con el recurso de nulidad, controlarán el respeto al debido proceso penal, por medio de la impugnación de la sentencia, haciendo valer agravios por violación del proceso penal.⁶¹ Mientras que, al juez de ejecución de sentencias, se le podrá controlar por medio del recurso de apelación en contra de sus resoluciones.⁶²

Cabe destacar que la presentación y activación de los recursos es un control inter-orgánico si lo lleva a cabo el Ministerio Público o la Defensoría Penal Pública, y un control extra-orgánico si es presentado por el defensor privado. Aunque debemos señalar que la presentación de cualquier recurso, tiene como consecuencia el ejercicio de un control intra-orgánico, que es la resolución del mismo por el órgano jurisdiccional superior del juez o tribunal que dictó la resolución impugnada.

Por otro lado, el Poder Judicial Federal podrá ejercer un control inter-orgánico vertical por medio de la resolución de un amparo presentado por alguno de los actores de una causa penal específica e, incluso, y por tratarse de juicios en los que están en juego derechos humanos, podrá existir la posibilidad de que aquéllos sean controlados por tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Aparte de los controles anteriores, encontramos algunos que van dirigidos a garantizar el proceso cuando se restringe la libertad de las personas, por lo cual, se han establecido controles inter-orgánicos especiales para hacer cumplir el plazo constitucional de 72 horas, ya que, cuando dentro de este plazo el centro de detención no recibe notificación de prisión preventiva o de libertad, el titular del centro llamará la atención al juez de control para que resuelva sobre el mismo, y en caso de no recibir la notificación dentro de las 3 horas siguientes, dejará en libertad al detenido.⁶³

De igual forma, el imputado podrá controlar extra-orgánicamente al juez de control durante el proceso de revisión de la prisión preventiva por el incumplimiento de los plazos, ya que podrá urgir el pronto despacho dentro de las próximas 24 horas y, si aun así no responde, le corresponderá la libertad. Este último tipo de control deriva en un control intra-orgánico, ya que es aplicado por el Tribunal Superior u órganos

60 Artículo 414 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el Artículo 450 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

61 Artículo 419 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua y el Artículo 456 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas. Es de resaltar que, en el caso de Chihuahua, a este recurso se le denominó como “de casación”, pero tiene como fin el mismo que el recurso de nulidad en Zacatecas.

62 Artículo 27 de la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa.

63 Artículo 321 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

disciplinarios del juez de control; de igual forma, éstos podrán imponer sanciones por la dilación en la resolución de la revisión de la prisión preventiva.⁶⁴

VI. LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

Esta institución es una de las que mayores recursos va a requerir tanto en el aspecto de su infraestructura (principalmente construcción de nuevos centros penitenciarios) como, sobre todo, en la contratación y formación de sus estructuras humanas, ya que, tanto el cuerpo de custodios como todas las demás áreas involucradas en el actual modelo de readaptación social en la mayor parte de los estados, tienen serias debilidades estructurales, como la ausencia, ya no digamos de un sólido servicio profesional de carrera, sino de elementos básicos que les aseguren condiciones mínimas de satisfacción laboral, como la estabilidad laboral, salarios decorosos, seguridad del personal así como incentivos laborales.

Como se ha venido insistiendo, dos de los pilares del nuevo sistema son los servicios periciales y los sistemas penitenciarios. Estos dos pilares también son, en gran medida, los que más van a requerir fuertes inyecciones de recursos, porque el equipamiento, tanto de las nuevas instalaciones de periciales como de las penitenciarías, es costoso, así como la formación del capital humano para que opere estos servicios. Además de lo costoso, lleva su tiempo, ya que existe un déficit histórico importante de inversión y capacitación en estas dos instituciones para poder ponerlas al nivel de las necesidades del nuevo sistema.

Con la reforma al sistema penitenciario, se redistribuye la competencia para la modificación de sentencias penales al poder judicial, con lo cual, al Sistema Penitenciario le eliminan, entre otras competencias, las de decretar la libertad condicional, la remisión parcial de la pena, la reducción total de la pena y el tratamiento pre-liberacional, si no cuenta con la autorización de un juez de ejecución de sentencias penales.⁶⁵ Si se limita estrictamente a la mencionada reforma constitucional, el anterior sería el único cambio. No obstante, existe una tendencia para que también controle otros aspectos de la administración, como puede ser el traslado de reos a otros centros penitenciarios entre otros.⁶⁶

⁶⁴ Artículo 63 del Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas.

⁶⁵ Párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁶ Sarre, Miguel, "Debido proceso y ejecución de penas", *Reforma Constitucional de 2008*, colaboración en la obra *25 años, 25 voces en la educación judicial*. Edición conme-

Sin embargo, en experiencias de implementación local, se ha identificado que, al sistema penitenciario, se le ha impuesto aparte un control jurisdiccional sobre los derechos consignados en los tratados y demás instrumentos jurídicos de carácter internacional ratificados por el Estado mexicano por medio de la presentación de recursos de inconformidad. Por ejemplo, se pueden activar estos mecanismos en los casos de inconformidades por la imposición de sanciones por parte de la autoridad penitenciaria, tal es el caso de Sinaloa y Durango.⁶⁷

Otro control inter-orgánico que se ha detectado en los estados de la Federación es el deber legal de los jueces de ejecución de supervisar la ejecución de sentencias en los centros penitenciarios, con el fin de constatar el respeto de los derechos fundamentales y penitenciarios de los internos, como se observa en el estado de Durango, donde el juez de ejecución de sentencias tiene este deber, más allá del puro control de la ejecución y modificación de penas.⁶⁸

VII. CONCLUSIONES

Como ya se pudo observar, el nuevo sistema de justicia penal que se está implantando en México, además de ser un cambio jurídico, es principalmente un cambio en los límites, equilibrios y controles entre los operadores institucionales del sistema penal y en los dos actores centrales del proceso: la víctima y el imputado.

Este nuevo sistema y su instrumentación, que tiene dos vías, una federal y otra local, podrá tener variantes en el diseño de estos límites y controles dependiendo de las características propias del estado; sin embargo, para su definición, siempre debe estar informado y delimitado por los principios constitucionales; no obstante, debemos reconocer, que, derivado de ese marco de movimiento que la misma Constitución le permite para ser desarrollado y definido en sus leyes secundarias, podrán existir variantes principalmente influenciadas e impactadas por temas como la seguridad pública y su percepción, el *lobby* que cada uno de los actores institucionales haga al momento de realizar y debatir las leyes,

morativa del 25 aniversario del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

⁶⁷ Fracciones VII y VII del artículo 11 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado de Durango; fracción II del artículo 25 de la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa, entre otros.

⁶⁸ Fracción VI del artículo 11 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado de Durango; artículo 26 de la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa.

la participación de las organizaciones ciudadanas, así como las organizaciones internacionales y las experiencias nacionales y extranjeras donde el sistema ya está funcionando. Todo lo anterior serán factores decisivos para la definición de los límites y controles de los sistemas que se están diseñando e implementando en un determinado contexto jurídico.

En conclusión, independientemente del diseño de límites y controles del poder que se adopten, debe quedar bien claro que el gran reto de esta reforma es crear nuevas instituciones fuertes, así como reformar y consolidar las ya existentes. Si no existe esta premisa básica, el sistema que sea va a fracasar porque los límites y controles son una parte del andamiaje institucional y si éste no es sólido, éstas no funcionan, ya que podrán existir formalmente pero materialmente serán poco efectivos en una importante coyuntura histórica para cambiar lo que hemos visto que no nos está funcionando y, si bien es cierto que la transición democrática debe ir acompañada de una transición en los sistemas de justicia, debemos cuidar que estas transiciones lleguen a consolidarse y no se muevan a la manera de un péndulo entre periodos autoritarios y periodos democráticos. Esto lleva tiempo y debemos tener paciencia; pero, sobre todo, entereza para consolidar nuestras endebles instituciones democráticas y de justicia.

VIII. REFERENCIAS

- BARCELÓ ROJAS, Daniel (coord.), *La Reforma del Estado, propuestas del Instituto del IJ-UNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, Mé Senado de la República-, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- BENAVENTE CHORRES, Hesbert, *Estrategia para el desahogo de la prueba en el juicio oral*, México, Flores Editor, 2010.
- CARPIZO, Jorge, “El Ministerio Fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 125, 2004.
- , “El Ministerio Público chiapaneco como órgano constitucional autónomo”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 14, enero–junio 2006. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/14/cl/cl12.htm>.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua (<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Reformas.asp?nIdLey=51496&nIdRefVig=19&iEdo=6&core=930767239&cTit=CO>)

DIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA&Estado=Chihuahua).

Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos (<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Reformas.asp?nldLey=57615&nldRefVig=12&iEdo=16&core=350444973&cTit=CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MORELOS&Estado=Morelos>).

Código Procesal Penal para el Estado de Zacatecas (<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Reformas.asp?nldLey=56865&nldRefVig=4&iEdo=31&core=438183010&cTit=CODIGOPROCESAL PENAL PARA EL ESTADO DE ZACATECAS&Estado=Zacatecas>).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/130_13042011.doc).

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Reformas.asp?nldLey=3509&nldRefVig=93&iEdo=7&core=895488918&cTit=CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA&Estado=Coahuila>).

DECRETO 299: POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS, publicado el 28 de septiembre de 2007 en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas núm. 050, t. III, p. 2. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Chiapas/0418311.pdf>.

DUCE, Mauricio y RIEGO, Cristián (eds.), *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*, Chile, CEJA, 2003.

EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO EN MÉXICO: ESTUDIOS SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal, 2008.

GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, núm. 42, año 2004, 1er. año de Ejercicio, Segundo Periodo Ordinario de la LIX Legislatura, jueves 1o. de abril de 2004. Decreto 265: Por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicado el 09 de noviembre de 2004 en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, núm. 269, t. II, p. 2. Disponible en <http://>

www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos/Chiapas/04183102.pdf).

GALLARDO ROSADO, Maydelí, *El nuevo rostro de la justicia penal en México. Principio de oportunidad una realidad a enfrentar*, México, Porrúa, 2011.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, presentada por el C. Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, núm. 153, año 2010, 1er año de Ejercicio, Primer Periodo Ordinario de la LXI Legislatura, jueves 04 de octubre de 2010. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=5465&lg=61>.

Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa (<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Reformas.asp?nldLey=22166&nldRefVig=5&iEdo=24&core=751384914&cTit=LEY DE EJECUCION DE LAS CONSECUENCIAS JURIDICAS DEL DELITO DEL ESTADO DE SINALOA&Estado=Sinaloa>).

Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado de Durango (<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Reformas.asp?nldLey=70790&nldRefVig=3&iEdo=9&core=992504299&cTit=LEY DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE DURANGO&Estado=Durango>).

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (<http://www2.scjn.gob.mx/Leyes/ArchivosLeyes/64772002.doc>).

Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Reformas.asp?nldLey=12032&nldRefVig=3&iEdo=14&core=751842678&cTit=LEY ORGANICA DEL INSTITUTO JALISCIENSE DE CIENCIAS FORENSES&Estado=Jalisco>).

Ley que Crea el Instituto de Servicios Periciales del Estado de México (<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Reformas.asp?nldLey=40463&nldRefVig=1&iEdo=10&core=207622707&cTit=LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE SERVICIOS PERICIALES DEL ESTADO DE MEXICO&Estado=Estado de México>).

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.

PROYECTO DE CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, presentado al Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en la VI Sesión Ordinaria celebrada el 09 de diciembre de 2010.

SÁEZ MARTÍN, Jorge Eduardo, *La organización y administración de los nuevos tribunales: la otra reforma*, Santiago, Chile, Editorial Metropolitana, 2007.

SÁNCHEZ ZEPEDA, Rodolfo, *El juez federal especializado en medidas cautelares*, México, Porrúa, 2010.

SARRE, Miguel, "Debido Proceso y Ejecución de Penas. Reforma Constitucional de 2008", colaboración en la obra *25 años, 25 voces en la educación judicial*. Edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2010, se puede consultar en (http://dl.dropbox.com/u/12770688/Sarre_%20Reinserci%C3%B3n%20social%20TSJDF%2025%20Aniversario%20IEJ%20Oct%20%202010%20versi%C3%B3n%20final.pdf).

TORRES ESTRADA, Pedro Rubén, "La transición política y la reforma constitucional en las entidades federativas. El caso de México", en TORRES ESTRADA, Pedro Rubén y NÚÑEZ TORRES, Michael (coords.), *La reforma constitucional sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado*, México, Porrúa, 2010.

ZARAGOZA HUERTA, José, *Derecho penitenciario español*, Monterrey, México, Elsa G. Lazcano, 2007.