

2012. “Instituciones de justicia en transición. Las reformas al Ministerio Público en perspectiva comparada”. Rincón Covelli, Tatiana y Jesús Rodríguez Zepeda, (Eds.). *La justicia y las atrocidades del pasado. Teoría y análisis de la justicia transicional*. Miguel Ángel Porrúa-UAM-A. México

INSTITUCIONES DE JUSTICIA EN TRANSICIÓN: LAS REFORMAS AL MINISTERIO PÚBLICO EN  
PERSPECTIVA COMPARADA

Dra. Azul A. Aguiar A.  
Profesora-Investigadora en el ITESO  
[azulaguiar@iteso.mx](mailto:azulaguiar@iteso.mx)

El buen funcionamiento de las instituciones de justicia es un elemento clave para mantener en pie un régimen democrático. En gobiernos autoritarios no existe una preocupación por el respeto a las garantías individuales, los derechos humanos, el acceso equitativo a la justicia o el derecho al debido proceso; en democracia, estas cuestiones son fundamentales para garantizar que por ejemplo, los crímenes del pasado sean, dado el caso, procesados en instituciones profesionales e independientes del poder político. Del mismo modo, tales asuntos son cruciales para mantener el pie el Estado de derecho, sin el cual el régimen democrático se reduce a un procedimiento mediante el cual los ciudadanos eligen a sus representantes, además de abrirse la puerta a la corrupción, a la impunidad: a que la ley sea negociada al mejor postor.

Una de las instituciones de justicia cruciales para mantener un Estado de derecho saludable es el Ministerio Público (MP), dado que de su actuación depende lo que ocurrirá en la etapa del juicio: es el *gatekeeper* de la justicia penal (Di Federico, 2001). En países que recientemente han transitado a algún tipo de democracia en América Latina, una de las preocupaciones fundamentales fue cambiar (o crear) las reglas del juego en las que operan las instituciones del sistema de justicia: tribunales, policías, ministerios públicos, cortes constitucionales, defensorías públicas, entre otras. Las reformas judiciales promovidas en América Latina por distintas organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, USAID, la Fundación Konrad Adenauer, el Banco

Mundial, se enfocaron a cambiar las reglas del juego en varias dimensiones que afectan el funcionamiento general de la justicia, las más relevantes son: 1) el procedimiento penal; y 2) la ubicación institucional y, por tanto, la autonomía política<sup>1</sup>. Todas ellas han alcanzado en mayor o menor grado también al MP.

Con respecto a la primera, el procedimiento penal, se buscó sustituir el sistema legal inquisitorio por otro de corte acusatorio. Tradicionalmente, como se mostrará, los países latinoamericanos habían estado regulados por procedimientos penales inquisitorios, característicos del *civil law*, dada la herencia legal recibida tanto de España como de Portugal. Sin embargo, cuando se inicia la difusión de las transiciones a la democracia, los reformadores de la región latinoamericana y los proyectos de promoción de la democracia buscaron introducir elementos característicos del sistema legal acusatorio como el derecho a la presunción de inocencia, mecanismos alternativos de solución de conflictos, regulación estricta del uso de la prisión preventiva, entre otros.

Por otro lado, el cambio principal con respecto a la ubicación institucional del MP fue el sacarlo de la esfera de influencia del Ejecutivo. Durante el último periodo autoritario en la mayoría de los países latinoamericanos el MP se caracterizó por ser un miembro más del staff presidencial, pues su nominación y remoción dependían enteramente del presidente en turno. Al iniciarse las transiciones a la democracia, el debate se centró en la necesidad de darle autonomía constitucional a esta institución para evitar la que la ley fuera usada como arma política.

En países como Brasil y México los cambios señalados han tenido diferentes alcances. Así, por ejemplo, los legisladores en Brasil introdujeron más avances en la dimensión de autonomía política, mientras que México introdujo más cambios en la dimensión de procedimiento penal, dejando prácticamente sin modificación la ubicación institucional del MP. La pregunta importante es entonces, ¿por qué ha existido esa variación? ¿Por qué algunas dimensiones han sido más reformadas que otras? La respuesta está relacionada con la activa participación de lo que aquí se denomina grupos de interés en justicia.

---

<sup>1</sup> Esta dimensión fue particularmente importante para instituciones como los tribunales, las cortes constitucionales y el ministerio público.

En este artículo se elabora un análisis de la participación de diversos grupos que cabildearon las reformas al sistema de justicia en Brasil y México. Se formula la hipótesis de que a mayor participación y cohesión de estos grupos durante el proceso legislativo de reforma, mayor la posibilidad de que el sistema penal sea reformado, así como mayor la posibilidad de que el MP emerja como una institución independiente.

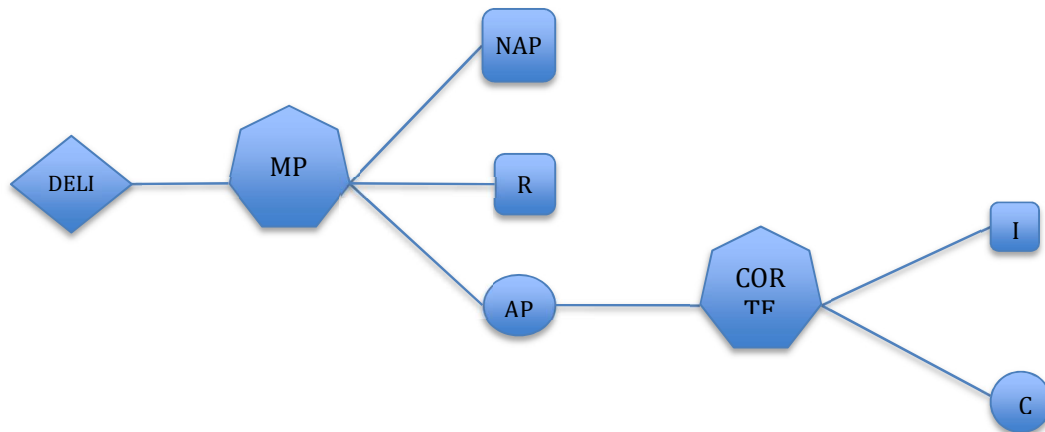
El artículo se organiza como sigue. En la primera parte se muestra brevemente la importancia del MP en el sistema de justicia. En la segunda parte, se analiza cómo estaban configuradas las dimensiones del procedimiento penal y la autonomía durante el último periodo autoritario. Posteriormente, se consideran los cambios que fueron introducidos en los dos países y se hace una comparación. Finalmente, el análisis se centra en la participación de grupos de interés en justicia cabildeando las reformas. Se concluye con una conclusión comparada.

#### UN VÍNCULO CLAVE EN LA CADENA DE LAS INSTITUCIONES LEGALES

Dentro del sistema de justicia penal, el Ministerio Público es la institución encargada de investigar los delitos y ejercer la acción penal. En algunos países (en el caso de América Latina, casi en todos) esta tarea es llevada a cabo exclusivamente por el MP, lo que significa que la institución tiene el monopolio de la acusación o acción penal; en otros países, como por ejemplo en Chile, cualquier individuo tiene la posibilidad de presentar, en ciertos casos estipulados por la ley, su acusación directamente ante un juez. En cualquier caso, en la mayoría de los sistemas legales, el MP permanece como “el punto central de la administración de la justicia penal” (Gans, 1913: 120) y su intervención es necesaria, o cuasi-necesaria, para que un caso llegue a un tribunal (Zepeda Lecuona, 2004: 109). De igual forma, el procurador o el agente del MP tiene el poder de decidir si llevar o no un caso a juicio dependiendo de la evidencia que colecte. Una vez que ha decidido perseguir un delito, el agente del MP administra y organiza la investigación del caso apoyándose, casi invariablemente, en los cuerpos policíacos. Asimismo, dado que los procuradores dirigen la investigación del delito “las decisiones que toman determinan en gran medida quién será sentenciado y qué tipo de castigo se impondrá” (Vorenberg, 1981, 1521). Por lo tanto, se puede

considerar al Ministerio Público como “el *gatekeeper* del sistema penal” (Di Federico, 2001: 1), como el filtro por el que debe pasar un caso para llegar a juicio.

Figura I. El juego del Ministerio Público en el sistema penal



Elaboración propia

El diagrama anterior muestra qué pasa una vez que un delito ha sido reportado al MP, o bien, una vez que esta institución ha decidido investigarlo de oficio. Después de desarrollada la investigación, el procurador o agente del ministerio público puede decidir si 1) ejercer la acción penal (AP); 2) archivar o reservar el caso (R) porque no hay suficiente evidencia para llevar la acusación frente a un tribunal; o bien 3) no ejercer la acción penal (NAP) dado que la evidencia colectada no prueba la existencia de un delito. Como se puede observar, únicamente cuando el MP decide ejercer la acción penal (AP) hay una continuidad del *juego*, esto es, el caso pasa a un tribunal donde un juez, basado en la investigación ofrecida por el MP, decidirá si el imputado es culpable (C) o inocente (I). Si el agente del MP decide no ejercer la acción penal o reservar el caso hasta que más información sea colectada, entonces la parte que juzga el caso no participa en el *juego* y el procurador se queda como la parte decisora en el proceso penal, esto es, decide si un individuo está implicado en la comisión de un delito.

Como se observa el MP debe desarrollar tareas muy importantes, por tanto, es crucial tener reglas que aseguren la naturaleza acusatoria de sus procedimientos, así como reglas que garanticen su autonomía política frente a

otros poderes sea políticos o de facto. Tener reglas claras en estos asuntos es un paso necesario para contribuir a anclar mecanismos democráticos como el debido proceso y el igual acceso a la justicia, así como contar con instrumentos para procesar de mejor manera tanto delitos cometidos en el antiguo régimen, así como aquellos que surjan en el futuro. No reformar una institución que tradicionalmente ha sido de corte inquisitorio y ha estado subordinada al Ejecutivo obstaculizará el buen funcionamiento del estado de derecho y amenazará el proceso de democratización.

#### CAMBIANDO LAS REGLAS DEL JUEGO

##### *a) El procedimiento penal*

Durante el último periodo autoritario en Brasil (1964-1985) y en México (1929-1988)<sup>2</sup>, el MP desarrolló sus actividades bajo un sistema legal de corte inquisitorio y estaba ubicado en la esfera de influencia del Ejecutivo. En los siguientes párrafos se presenta una revisión de varios textos legales (constituciones y leyes secundarias) vigentes tanto durante el último periodo autoritario como en el periodo democrático reciente. El objetivo es mostrar qué cambió y hasta qué punto.

Con respecto al procedimiento penal, los elementos de un sistema legal acusatorio no estaban garantizados en la Constitución, en el Código de Procedimiento Penal (CPP) u otro texto legal, como se muestra en la Tabla I<sup>3</sup>. Este escenario cambió una vez que los países estudiados iniciaron su proceso de transición política y varias reformas constitucionales fueron introducidas:

---

<sup>2</sup> Fechas basadas en la clasificación de regímenes políticos elaborada por Scott Mainwaring, Daniel Brinks y Anibal Pérez Liñán (2007).

<sup>3</sup> Los indicadores seleccionados son las características más importantes de un sistema legal de corte acusatorio durante la etapa de investigación penal. Después de considerar la amplia literatura en el tema (Guarnieri, 1984; Damaška 1986; Merryman 1985; Langer 2007; Mattei and Lucca 2008; Weigend 2002) se consideraron los 9 indicadores mostrados en la Tabla I como los más importantes para observar qué tipo de sistema legal es predominante en un país. Considere que entre más indicadores estén presentes en los textos legales, mayor la predominancia formal de un sistema acusatorio. Finalmente, es importante señalar que los indicadores señalados únicamente muestran la presencia de tales condiciones *de iure* y no *de facto*, esto es, con los indicadores desplegados en la Tabla I uno no puede decir si el sistema en la práctica es efectivamente acusatorio.

Tabla I. Garantías formales de un sistema de procedimiento penal acusatorio

Indicadores	Autoritarismo				Democracia			
	Br		Mx		Br		Mx	
	A	N	A	N	A	N	A	N
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que las funciones del procurador y el juez están separadas?	•		•		•		•	
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que el imputado debe saber el delito por el que está siendo perseguido?		•	•		•		•	
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que la posición del imputado es siempre inocente hasta que un juez emita una sentencia?		•		•	•			•
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que el imputado y su defensor pueden ofrecer evidencia de su inocencia durante la investigación preliminar?		•	•			•	•	
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que los ciudadanos pueden presentar sus denuncias directamente ante los tribunales?	•			•	•		•	
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que la investigación preliminar es pública y oral?		•		•		•	•	
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que existen mecanismos alternativos de resolución de conflictos durante la investigación preliminar?		•		•		•	•	
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que la prisión preventiva es fuertemente regulada?		•		•		•		•
¿Está escrito en la Constitución o algún otro texto legal que la evidencia e información obtenida por medios ilegales no es válida como prueba de culpabilidad?		•		•	•		•	
<b>Número total de indicadores garantizados en textos legales</b>	2/9		3/9		5/9		7/9	

A = Afirmativo / N = Negativo

Con información de: Constitución brasileña de 1969/ 1988; CPP brasileño 1942 (y también el reformado); CPP mexicano de 1931 (y también el reformado)

Durante el gobierno autoritario experimentado por Brasil y México, el rol del procurador (investigación) y el juez (decisión) estaban separados y al ministerio público se le otorgaba el monopolio de la investigación de los delitos y la acción penal (CPEUM, art. 21, 1917; CPP brasileño, art. 24, 1942).

Los derechos del acusado en este periodo estaban muy restringidos en ambos países: el acusado era presumido culpable en lugar de inocente y los procuradores se enfocaban en demostrar la culpabilidad del acusado, en lugar de conducir una investigación imparcial. En Brasil, pero también en México, “el sospechoso era tratado como un potencial culpable” (Pacelli, 2008, p. 6) y casi no le asistía ningún derecho.

La prisión preventiva era la regla más que la excepción. Por ejemplo, en el caso mexicano, la prisión preventiva podría ser utilizada sólo para “casos que merecen pena corporal” (CPEUM, art. 18, 1917) que bajo el CCP de 1931 —federal pero también locales— constituían una gran mayoría, pero también representaban un número alto de delitos menores como robo de instrumentos de trabajo, robo de productos agropecuarios, etcétera (Zepeda, 2009, p. 238). En el mismo sentido, en Brasil la prisión preventiva no aparecía en textos legales como una medida que debía ser usada sólo para delitos graves. Por el contrario, era usada para “garantizar el orden público, para realizar la investigación penal sin inhibiciones o para asegurar que se aplique la ley” (art. 312, CCP brasileño, 1942), esto se tradujo en que una vez denunciado un delito a la policía o al MP se imponía prisión preventiva al acusado.

Además, en ninguno de los dos países estaban contemplados en algún texto legal la existencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Durante el régimen autoritario, los procuradores no tenían la oportunidad de resolver un caso por vías alternativas como la compensación y estaban obligados ejercer siempre la acción penal.

Los procedimientos durante la investigación preliminar eran escritos: la evidencia recolectada se registraba en el Expediente y las decisiones judiciales se tomaban después de leer este extenso documento. Asimismo, la investigación se llevaba en secreto, y como resultado, ni el acusado ni su abogado podían acceder al expediente mientras éste no fuera turnado a juicio.

Las cosas variaron una vez que México y Brasil comenzaron su proceso de transición a la democracia. Como puede observarse en la Tabla I, México avanzó varios pasos importantes para reformar su sistema de justicia y, en comparación con Brasil, introdujo más elementos de un sistema legal de corte acusatorio. Después de la reforma, México cuenta con siete (7) de nueve (9) garantías formales consideradas aquí para identificar un modelo acusatorio, esto es, los reformadores mostraron una clara preocupación por mejorar el procedimiento durante la investigación preliminar de un delito y otorgaron un mayor número de garantías tanto a la víctima pero también al acusado. En el caso de Brasil, los legisladores no

mostraron mucha preocupación para reformar el sistema penal<sup>4</sup>. Después de 20 años de transición a la democracia, Brasil ha incorporado cinco (5) de los nueve (9) indicadores aquí considerados para determinar el carácter acusatorio de un sistema penal durante la investigación preliminar.

En México, el acusado tiene derecho a que se le comunique la razón por la que es perseguido al momento de su detención (art. 20, CPEUM, 1917). En el caso brasileño, esta provisión fue recientemente introducida al CPP: el artículo 306 señala que dentro de las 24 después de la detención la autoridad debe informar al acusado la razón por la cual fue detenido, así como (en su caso) la persona que interpuso la demanda en su contra.<sup>5</sup>

Con las reformas el acusado ganó más garantías formales respecto a la presunción de su inocencia en Brasil. Siguiendo lo estipulado en la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José y de la cual Brasil es un país firmante, el artículo 5, no. LVII de la Constitución brasileña estipula que “nadie debe ser considerado culpable hasta que una sentencia judicial sea pronunciada”. Para el caso de México, este derecho aparece garantizado también en la Constitución (art. 20, letra B). Después de la reforma penal en 2008, la presunción de inocencia es un derecho que asiste al imputado. Sin embargo, es importante señalar que, derivado de la lucha contra la criminalidad organizada emprendida por la administración del Presidente Felipe Calderón, este derecho es negado a casos relacionados con delincuencia organizada, que en la opinión de expertos y organizaciones está débilmente definida (Amnistía Internacional, 2008; Carbonell, 2010). En la reforma de 2008 se introdujo una figura de detención preventiva muy controversial: el arraigo, que viola abiertamente el derecho a la presunción de inocencia porque el sospechoso de delincuencia organizada es sujeto a reclusión en las así llamadas Casas de Alta Seguridad por un periodo legal de 40 días, con la posibilidad de extenderlo por otros 40 (art. 16, CPEUM).

Las reformas introducidas en los dos países ofrecieron a la parte afectada la posibilidad de llevar (en ciertas ocasiones) su caso directamente ante el juez. Así

---

<sup>4</sup> Algunos esfuerzos han comenzado a ser desarrollados en este aspecto y un nuevo código de procedimiento penal espera su ratificación en la cámara de diputados. Agradezco al Profesor Eliezer Silva (Universidad de Pernambuco) esta puntualización.

<sup>5</sup> Ley 12,403, Ley que introduce cambios al CPP de 1942, Abril de 2011. Disponible en [www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil). Agradezco al Dr. Eliazer Gomes da Silva de la Universidad de Pernambuco por este señalamiento.

por ejemplo, en Brasil, casos como abuso sexual, contra el honor, acoso, corrupción de menores pueden ser llevados al juez directamente por la víctima si el ministerio público no realizó la investigación durante el periodo estipulado (CCP, Brasil). En el caso de México, la ley no es muy clara respecto a cuáles serían estos casos (Carbonell, 2010).

Las prácticas como la tortura, la coerción o la presión psicológica están formalmente prohibidas como método para obtener confesiones en ambos países (art. 5, no. III y LVI del CPP brasileño; art. 20, letra B, CPEUM). La confesión, en el caso mexicano, no tendrá valor si no fue hecha en la presencia del abogado defensor (art. 20, letra B., no. II).

Finalmente, algunos mecanismos alternativos, como la compensación, durante la investigación preliminar están ahora vigentes en el caso mexicano. Para Brasil, no hay alguna especificación al respecto en los textos legales.

#### *b) Ubicación institucional y autonomía política*

La situación que concierne a la ubicación institucional del MP y, por tanto, la autonomía política del Procurador General<sup>6</sup> respecto a otros poderes del Estado no fue muy diferente en México y Brasil durante el tiempo que estos países experimentaron regímenes autoritarios: la institución era manejada a voluntad por quien ocupaba la presidencia de la república. El Procurador General en ambos países eran invariablemente empleados del presidente y estaban a su servicio. La siguiente Tabla<sup>7</sup> muestra la situación con respecto a la autonomía política del Procurador General durante el último periodo autoritario y durante el periodo democrático reciente.

---

<sup>6</sup> Tradicionalmente, los estudios judiciales han operacionalizado la autonomía de una institución mediante la observación de quiénes son los actores que nominan, destituyen y promueven los miembros de dicha institución (Larkins, 1996; Domingo, 2000; Russell, 2001; Ríos, 2006). En este trabajo se sigue esa estrategia de observación; entonces, entre mayor sea el número de actores que intervienen, mayor será la autonomía política formal de la institución.

<sup>7</sup> Para seleccionar los cinco indicadores desplegados en la Tabla II se tomó en consideración la literatura en Estudios Judiciales, en particular, la concerniente a la independencia de la corte y tribunales (Farejohn, 1998; Guarnieri, 2003; Bill-Chavez, 2004; Rís-Figueroa, 2006). A pesar de que los tribunales y el ministerio público realizan tareas diferentes, las garantías formales de independencia pueden ser compartidas, dado el importante papel que desarrolla el MP como el *gatekeeper* de la justicia penal. Entonces, se considerará que entre mayor sea la presencia de los indicadores señalados, mayor será la autonomía política de la institución.

Tabla II. Garantías formales de autonomía política del Procurador General

Indicadores	Autoritarismo				Democracia			
	Br		Mx		Br		Mx	
	A	N	A	N	A	N	A	N
¿Se estipula en códigos legales que al menos dos actores intervienen en el nombramiento del Procurador General?		•	•		•		•	
¿Se estipula en códigos legales las razones del por qué el Procurador General puede ser removido del cargo?		•		•		•		•
¿Se estipula en códigos legales que al menos dos actores intervienen en la remoción del Procurador General?		•		•	•			•
¿Se estipula en códigos legales el tiempo de duración en el cargo del Procurador General?		•		•	•			•
¿Se estipula en códigos legales que el salario del Procurador General no puede ser reducido arbitrariamente?		•		•	•			•
<b>Número total de indicadores garantizados en textos legales</b>	0/5		1/5		4/5		1/5	

A = Afirmativo / N = Negativo

Con información de: Constitución brasileña de 1969/ 1988; Constitución mexicana de 1917

Durante el último periodo autoritario, el MP en Brasil era dependiente del Ejecutivo. El presidente tenía facultad exclusiva para nominar al Procurador General sin la intervención de otros actores (art. 95, Constitución brasileña – reformada, 1969). Para el caso mexicano, la regla fue la misma durante la mayoría del periodo autoritario y sólo cambió seis años antes de la transición política del 2000, estipulándose que la denominación del Procurador General debía ser hecho por el presidente con la ratificación de las 2/3 partes del Senado (art. 102, Constitución mexicana, 1917). En ambos países, el candidato seleccionado no se le requería pertenecer al servicio ministerial de carrera: se le nomina entre los aliados políticos del presidente. Así, el control directo del ministerio público estaba asegurado al Ejecutivo, abriéndose la puerta para la politización de la investigación de los delitos.

Con respecto a la destitución, en México, el Procurador General era removido únicamente por el presidente de la república (art. 102, Constitución mexicana, 1917) y las razones del por qué no aparecían estipuladas en ningún texto legal. En el caso de Brasil, tampoco existía una especificación al respecto en la Constitución de 1969, pero varios autores señalan que el procurador general era

destituido a voluntad del jefe del ejecutivo (Marques, 1985, p. 88; Coelho de Madeiros, 1985, p. 203).

El procurador durante esta época tampoco tenía garantías de permanencia en el cargo, ni de protección salarial. El titular de la institución estaba en el cargo hasta que el Presidente de la República lo decidía o bien cuando el procurador presentaba su renuncia. Así por ejemplo en México, en 5 administraciones políticas, el presidente llegaba con su propio procurador y éste cambiaba cuando termina el sexenio del presidente<sup>8</sup>.

Una vez que se inició el proceso de cambio político, la situación cambió en gran medida en el caso brasileño, pero no así en el mexicano. Brasil otorgó autonomía constitucional al MP, así como independencia funcional y presupuestaria. Como se aprecia en la Tabla II, Brasil modificó cuatro (4) de las cinco (5) garantías formales de autonomía política, mientras que México no hizo ninguna modificación relevante y se quedó con una (1) de cinco (5).

En Brasil actualmente el Procurador General es nominado por Ejecutivo entre los miembros de carrera del MP y la nominación debe ser aprobada por la mayoría absoluta del Senado (art. 28, no. 1, Constitución de Brasil, 1988). El mismo artículo menciona que la duración en el cargo del Procurador General es por dos años, con la posibilidad de reelección.

Si el Ejecutivo quisiera remover de su puesto al Procurador General, la petición debe ser sometida a la aprobación de la mayoría en el Senado. Por tanto, desde estas reformas, el presidente no puede nominar y destituir a su discreción al Procurador General. Con respecto a las razones de su remoción, la Constitución u otro texto legal no es muy claro al respecto. La ley Orgánica del Ministerio Público de 1993 da razones para la remoción de los procuradores estatales, pero no refiere al Procurador General.

En lo referente a la protección salarial, el artículo 128, no. 5, de la Constitución de 1988 señala que el salario de todos los procuradores (incluyendo el Procurador General) nunca puede ser reducido. Además el 129, no. 4, establece que el régimen salarial del MP sigue el estipulado para el poder judicial en el

---

<sup>8</sup> Manuel Ávila Camacho, 1940-1946; Miguel Alemán, 1946-1952; Luis Echeverría, 1970-1976; José López Portillo, 1976-1982; y Miguel de la Madrid, 1982-1988. Con información de la página web de la PGR, 2010.

artículo 93 de la Constitución. El Procurador General no únicamente cuenta con protección salarial, sino que tienen equivalencia salarial con los jueces, quienes ostentan los salarios más altos en el servicio público brasileño y determinan los demás salarios: si éstos no suben, ningún otro salario en el servicio público lo hará.<sup>9</sup>

Para el caso mexicano, después de más de 10 años de alternancia política no se han introducido cambios importantes en esta dimensión. Existen varias propuestas que se han elaborado por diversos académicos para otorgar mayores niveles de autonomía al MP pero siguen esperando ser discutidas en el Congreso. De hecho, en 2009 se presentó un proyecto que incluye, por una parte, la creación de una Fiscalía del Estado: un órgano constitucional autónomo encargado de la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal; y, por otra parte, la creación del Ministerio Público: un órgano de representación social en los procesos judiciales federales y dependiente del Ejecutivo (IIJ-UNAM, 2009, p. 19). Entonces, dada la inacción de los legisladores en esta materia, en México, el MP sigue siendo dependiente del poder Ejecutivo como sucedía durante el último periodo autoritario. Todavía le falta caminar un buen trecho para alcanzar la autonomía política que este tipo de institución goza en gobiernos de corte democrático.

Con este panorama, lo que procede es preguntarse por qué existe esa variación en los resultados formales de la reforma, ¿qué puede explicar que en México se haya reformado más la dimensión de procedimiento penal que la de autonomía política, mientras que en Brasil sucedió lo contrario? El siguiente apartado se propone una explicación a esta interrogante.

#### EL PAPEL GRUPOS DE INTERÉS EN CUESTIONES DE JUSTICIA

En ciencia política, la literatura en Estudios Judiciales explica que las instituciones de justicia emergen con mayores niveles de autonomía política cuando el rediseño institucional se lleva a cabo en un escenario de fragmentación política (Cooter and Ginsburg, 1996; Magaloni, 2003; Bill-Chávez, 2004), esto es, cuando existe un gobierno dividido. Sin embargo, esa condición necesaria es más efectiva (la institución es completamente reformada) cuando hay una activa participación de

---

<sup>9</sup> Agradezco al Prof. Eliezer Gomes da Silva de la Universidad de Pernambuco por esta puntualización.

grupos cabildeando por la justicia. De hecho, como veremos en el caso mexicano, la reforma al sistema penal no pasó en 2004 a pesar de existir un gobierno dividido. Se plantea así que si la participación de grupos de interés es activa durante el proceso legislativo, entonces el MP emergerá con mayores niveles de autonomía política y bajo un sistema legal predominantemente acusatorio. En los siguientes párrafos expongo sucintamente lo que está dentro del concepto grupo de interés en justicia, para después analizar el papel de estos grupos en las reformas constitucionales al MP en Brasil y México.

La participación activa de grupos organizados durante la deliberación de una reforma en el Congreso es una condición importante que contribuye a obtener resultados más plurales, porque mejora la discusión en la arena parlamentaria al introducir temas o asuntos que los legisladores no estaban tomando en cuenta o bien no deseaban debatir. Aquí, lo que se entiende por grupos organizados es la existencia de lo que la literatura en ciencia política denomina grupos de interés, esto es, “grupos que articulan demandas políticas en la sociedad, buscan impulsar estas demandas entre otros grupos mediante la promoción o la negociación e intentan transformarlas en políticas públicas oficiales, influenciando la elección hecha por políticos, así como los diferentes procesos de toma de decisiones (Almond, 1958, p. 275). Entonces, este estudio se concentra en el grupo de individuos (cabilderos en justicia) que invierten diferentes tipos de recursos en su búsqueda por obtener ciertos resultados constitucionales para mejorar el escenario donde se encuentran, en particular jueces, procuradores, académicos, barras de abogados, así como activistas en derechos humanos y debido proceso.

El impulsar y negociar propuestas de políticas públicas para inducir cambios en la legislación en el área judicial, así como la articulación de un grupo de cabilderos en justicia no es una empresa nueva. Los jueces en Estados Unidos, tanto de la Suprema Corte como los de los tribunales locales, han utilizado tradicionalmente diferentes técnicas de negociación para persuadir a los representantes sobre la importancia de reformar o introducir una nueva regulación en el área de su interés (Glick, 1970). El caso brasileño es también muy revelador. Como se mostrará, las actividades desarrolladas por la Confederación Nacional de Miembros del Ministerio Público (CONAMP) durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, con la finalidad de promover su propuesta de

reforma al MP, es un buen ejemplo de cómo estos grupos organizados influyen en el proceso de toma de decisiones en el Congreso.

Una estrategia activa de negociación de un grupo de cabilderos en justicia influirá positivamente la reforma de las instituciones de justicia por varias razones. Primera, no se dejará solos a los representantes cuando se diseñen nuevas reglas del juego. Independientemente de la composición partidista del Congreso, más actores se sumarán al debate de reforma, incrementando la posibilidad que el resultado de la ley beneficie a un mayor número de grupos, dado que un mayor número de intereses entrarán en juego cuando aquella se apruebe. Además, los representantes políticos pueden tener una idea (o interés) respecto a cómo una nueva institución democrática debe estar diseñada, pero las ideas (o intereses) de los grupos a quienes se dirige la reforma, pueden ofrecer experiencia muy valuable durante la deliberación. En este sentido —pero para el caso del poder judicial— Jeffrey Staton señala que “es altamente probable que los mismos jueces están más familiarizados que los políticos con soluciones institucionales plausibles a problemas como la independencia judicial, el acceso ciudadano a la justicia, la eficiencia judicial y el efectivo control constitucional” (2004, p. 6). La segunda razón es que en el mejor de los escenarios la estrategia de negociación de los cabilderos en justicia puede influenciar directamente el proceso legislativo y transformar una propuesta emanada por este grupo en ley promulgada. Los ciudadanos que actúan como una colectividad en el espacio legislativo —grupo de interés— pueden producir un balance más alto en la distribución de poder entre las instituciones de gobierno y la sociedad, esto es, el resultado formal de la reforma no reflejará el interés de una única institución (por ejemplo, el legislativo) sino que tomará en consideración otros intereses. Tercero, aún si la estrategia de cabildeo no tiene éxito y la propuesta hecha por grupos de interés en justicia no se refleja en el resultado formal de la nueva ley, la demanda de estos cabilderos puede alcanzar el espacio público a través de los medios de comunicación y, por tanto, empezar un proceso de difusión para que la propuesta sea mejor bienvenida en legislaturas futuras.

Las reformas al Ministerio Público

Una vez definido los atributos del concepto principal, se comienza en esta parte con el análisis empírico. El contexto en el cual se llevaron a cabo las reformas al Ministerio Público fue el de transición política en los dos países. Como se vio, en Brasil, los cambios más importantes al MP se dieron en la dimensión de autonomía política, mientras que el sistema penal permanece como en el último periodo autoritario, casi sin ningún cambio, aunque ya se están preparando algunas reformas. La reforma a la autonomía política del MP se llevó a cabo durante el periodo que va de 1986 a 1988. Durante esa época existió un gobierno dividido *de facto*, es decir, a pesar de que el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) obtuvo la mayoría de asientos para la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y la presidencia de la república, la alta fragmentación que existía al interior de este partido, cuyos miembros se aliaban tanto con la izquierda como con la derecha (Mainwaring y Liñán, 1997, pp. 468-473), así como la muerte de Tancredo Neves (presidente electo del PMDB) y la asunción del poder por parte de José Sarney (del Partido da Frente Liberal, de extracción de derecha), la situación no era la de un gobierno unificado como muestran los resultados electorales.

Los debates de esos días se centraron en la creación de una nueva Constitución que regulara la vida política de la democracia emergente en ese país. Los constituyentes debatieron todo tipo de propuestas en diferentes comisiones y subcomisiones; varios diputados se involucraron en la tarea de promover la autonomía política del MP y trabajaron arduamente, con la asistencia de la CONAMP para convencer a sus colegas en la ANC de que la institución debería ser reformada (CONAMP, 2010).

En el caso de México, la reforma al sistema penal tomó lugar ocho años después de la alternancia política, en medio de la así llamada guerra contra el narcotráfico. Existieron intentos por introducir cambios al sistema legal desde 2004 pero no prosperaron. El tema no se volvió un asunto importante sino hasta 2007, cuando en el nuevo escenario de combate al narcotráfico se encontró que la lucha sería compleja si no se introducían algunas reformas, pues muchas instituciones de justicia estaban infiltradas por el crimen organizado. Durante el periodo que comprendió la reforma existió un gobierno dividido: el Partido Acción Nacional ocupó la presidencia, mientras que los asientos obtenidos en la ambas

cámaras eran insuficientes para pasar una reforma constitucional, por lo que la negociación con alguno de los partidos de oposición era necesaria.

Con este breve contexto, las páginas siguientes se dedican a explorar la participación de los grupos de interés en justicia durante el proceso legislativo que reformó el MP en cada uno de los países aquí explorados.

## Brasil

Dado el formato abierto al debate público que inicialmente tenía la Asamblea Nacional Constituyente (Mainwaring y Liñan, 1997, p. 458; Gomes, 2006), los legisladores discutieron con distintos grupos de interés provenientes de la sociedad civil los asuntos que deberían ser incluidos en la nueva Carta Magna. Así, por ejemplo, el trabajo desarrollado por la CONAMP con algunos constituyentes fue clave para introducir reformas importantes, en la dimensión de autonomía política, al MP en la Constitución de 1988. Desde el momento en que la ANC comenzó los debates para la creación de una nueva Constitución, los miembros de la CONAMP se movilizaron activamente para lograr que un cambio favorable fuera introducido en la institución. Sin embargo, se debe señalar que la articulación de los procuradores como grupo empezó años atrás de la elección de Neves y el establecimiento de la ANC. A inicios de los años 70's, procuradores provenientes de casi todos los estados en Brasil se asociaron en la *Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público* (CAEMP, actualmente conocida como CONAMP), una organización que buscaba avanzar la modernización del MP tanto a nivel local como federal. Los procuradores trabajaron en el diseño de varias leyes importantes como, por ejemplo, la Ley Suplementar No. 40 —que se convertiría en la primer Ley Orgánica del MP— y la Carta de Curitiba —una propuesta de los procuradores que sería adoptada como el capítulo IV de la Constitución Brasileña de 1988—. La CONAMP fue creada en 1971 con el objetivo de luchar contra las políticas regresivas del régimen militar, que entre otras cosas le había quitado al MP todas las garantías de autonomía política (CONAMP, 2010)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Es importante señalar que dada la creación de la carrera ministerial (mediante una reforma a la constitución de 1967), los miembros del MP se identificaban como un grupo cuyo objetivo era defender y promover los derechos de la “clase” (Mazzilli, 2002); este hecho, influirá en la organización que este grupo cuando se convocó la ANC, esto es, dada esa “consciencia de clase” no

Cuando el momento transición política era ya evidente, los procuradores agrupados en la CONAMP vieron en esta coyuntura política una gran oportunidad para avanzar diversas reformas en la institución y restaurar las garantías de autonomía política que fueron socavadas durante el último régimen militar; los procuradores “estaban buscando que se introdujeran nuevas competencias, más espacios para la acción del MP, ser más activos en cuestiones sociales y no únicamente en cuestiones penales” (Mazzilli, 2002).

Antes de la victoria electoral de Neves, los procuradores organizaron diferentes encuentros, seminarios y otro tipo de conferencias a nivel nacional para despertar y expandir “una conciencia nacional del Ministerio Público” (Mazzilli, 2002). Por ejemplo, durante este periodo los líderes del MP en São Paulo realizaron varios viajes alrededor del país para “extender la idea de un MP fuerte y profesional en todo la nación que ayudará los intereses de la sociedad” (Sabella, 2008). Del mismo modo, la CONAMP solicitó a todos los procuradores brasileños que respondieran un cuestionario concerniente a las actividades que el MP debería desarrollar en el nuevo periodo democrático que estaba por abrirse<sup>11</sup>. También organizó diversos congresos, por ejemplo el Congreso Nacional de Procuradores de 1983 donde se presentaron varias propuestas de reformas<sup>12</sup> y el Primer Encuentro Nacional de Procuradores Generales de los Estados y Presidentes de las Asociaciones del MP estatales en 1983. Fue en este encuentro donde se escribió la Carta de Curitiba, un proyecto que se convertiría en el capítulo constitucional del MP. En Curitiba, los procuradores discutieron el tipo de configuración institucional que debería tener el MP en el futuro régimen democrático, esto es, en qué parte del espectro político debería ubicarse, cuáles deberían ser las garantías de los

---

solo tenían ya una clara propuesta para ser incluida en la constitución sino que cabildaron por ella.

<sup>11</sup> La CONAMP envió 5,793 cuestionarios a los miembros del MP en Brasil y le regresaron 977. Entre las preguntas hechas a los procuradores estaban (Mazzilli, 1989, p. 25):

- 1) En la Constitución el MP debería aparecer en: a) El capítulo del Ejecutivo (97); b) en el capítulo del judicial (85); c) en el capítulo del Legislativo (5); d) en un capítulo especial (743).
- 2) Cómo debería ser nombrado el Procurador General de la República: I) libremente por el ejecutivo (15); II) por el Ejecutivo de una lista de tres candidatos elaborada por: a) un colegio de procuradores (92); b) todos los procuradores (275); c) sólo los miembros estables del MP (199).

<sup>12</sup> Por ejemplo, el procurador Gilberto Porto junto con Voltaire Moraes de Porto Alegre presentaron una tesis que sería usada tres años después para la Carta de Curitiba.

procuradores con respecto al nombramiento, la destitución, el periodo en el cargo, entre otras. Este debate tuvo como base los resultados del Congreso Nacional de Procuradores, los cuestionarios respondidos por los procuradores y la propuesta elaborada por los procuradores de São Paulo. El debate fue muy intenso y surgieron varios desacuerdos. La discusión más ríspida se dio entorno a la prohibición de que los procuradores pudieran también ejercer funciones de litigante, una práctica muy asentada en algunos estados brasileños (De Freitas, 2003; Sabella, 2008).

A pesar de la existencia de tales discrepancias, Mazzilli asegura que una cosa era segura

(...) había una clara conciencia sobre el hecho de que si no nos poníamos de acuerdo en un proyecto preliminar, seguramente correríamos el riesgo de que los constituyentes nos presentaran un capítulo del MP a su voluntad. Queríamos tener un molde para la institución que quería cambiar, que sentía la necesidad de caminar al paso de las transformaciones que estaban ocurriendo en el país (...) (Mazzilli, 2002).

Entonces, después de que diferentes voces expresaron su opinión sobre estos temas, los procuradores acordaron llevar la Carta de Curitiba a la ANC y defenderla como propuesta de grupo. Se estableció un lobby permanente para defender y avanzar la aprobación de la Carta de Curitiba como el nuevo capítulo del MP en el texto constitucional. Los líderes de la CONAMP, así como los presidentes de varias asociaciones de procuradores en los estados pasaron meses enteros en el recinto de la ANC asistiendo, asesorando y trabajando junto con el grupo de legisladores que estaban a cargo de la Subcomisión del Poder Judicial y el Ministerio Público. De acuerdo con Paganella

En Brasilia, bajo el liderazgo de Antonio Ferraz dal Pozzo, estaban trabajando entre 10 y 12 procuradores. Yo era parte de ese grupo (...) El grupo era responsable de preparar enmiendas, elaborar reportes, escribir justificaciones, acordar entrevistas con legisladores, cabildar por votos, etcétera. Pero sabíamos que solos no conseguiríamos nada. Era indispensable el apoyo fuerte de las bases. De ahí vendría nuestra fuerza. Y acordamos que cada uno de los miembros debería establecer en sus Estados una red de apoyo. Los colegas de todo Brasil fueron quien en realidad dieron sustento a la lucha del MP. Por ejemplo, cada colega de Río de Janeiro seguía rigurosamente un plan estratégico, conversaba con el diputado de su región y enviaba, inmediatamente, el resultado de la conversación para que formáramos el mapa de los electores. Así, nuestro transito por los corredores del Congreso era muy fácil porque todos los

constituyentes estaban ya comprometidos con nuestra causa debido a las conversaciones tenidas con los procuradores en sus Estados (Paganella, 2002).

La organización mostrada por la CONAMP para persuadir y convencer a los legisladores de reformar la institución en los términos propuestos por la Asociación fue sólida, cohesionada y permanente. Por ejemplo, la CONAMP desarrolló una investigación para conocer bien el perfil político de los 559 constituyentes, así como su posición ideológica, preferencias e ideas. Después de esto, se buscó la persona adecuada para convencer al legislador de votar a favor la propuesta del MP elaborada por la asociación. El cabildeo de la CONAMP incluyó pláticas con los legisladores en sus propios estados (Paganella, 2002), pero también un fuerte cabildeo en los salones de la Constituyente: “había un excelente grupo de cabildeo del MP actuando conjuntamente con la Asamblea Constituyente” (Arruda, 2002). El grupo de procuradores estuvo siempre presente en la ANC desde que abrió sus puertas hasta que la Constitución de 1988 fue votada<sup>13</sup>.

Las actividades desarrolladas por la CONAMP en Brasilia fueron determinantes para dar forma al nuevo MP. No obstante, hubo otro factor que fue también importante para pasar las reformas al MP en el modo propuesto por los procuradores: varios diputados, algunos de ellos líderes de grupo en la ANC, eran miembros, ex miembros o tenían algún tipo de relación profesional con el MP. En este sentido, el testimonio de casi todos los procuradores que fueron parte del grupo concentrado en Brasilia es ilustrativo cuando coinciden que la ayuda proporcionada por varios diputados fue fundamental para obtener los resultados deseados. Voltarie de Lima, un procurador que formaba parte del grupo de cabildeo en Brasilia señala

(...) la importancia extraordinaria que representaron, en la Asamblea Nacional Constituyente, figuras como la de Ibsen Pihneiro, diputado que sin cansancio luchó por el MP. Con respecto al proyecto de mejoramiento del MP, considero que de ello se debe a Ibsen Pihneiro. Todos los asuntos discutidos en la Confederación se los llevamos a él y él buscó la forma de pasaran en la Asamblea Nacional Constituyente. El diputado Nelson Jobin nos ayudó también en ese tiempo;

---

<sup>13</sup> El testimonio de Antonio dal Pozzo, Presidente de la CONAMP en aquel tiempo, es muy interesante cuando describe cómo pasó noches enteras en el cuarto donde se imprimían las resoluciones con el objetivo de verificar que lo que fue votado, fuera impreso como había sido acordado: “en ese tiempo aprendí que la fuente más importante del Derecho no son los principios, las costumbres o lo que todos aprendemos en libros. La fuente más importante es el dedo que escribe: si un error se comete al escribir, el error permanecerá en el texto y nadie puede hacer algo al respecto” (Dal Pozzo, 2002).

también el diputado Ivo Mainardi nos ofreció apoyo extraordinario. Finalmente, hubo otros legisladores que también se unieron al proyecto de mejoramiento del MP (De Lima, 2000).

De hecho, el diputado Arruda Sampaio, y miembro del MP, señala abiertamente que su actividad en la ANC “era la de provocar la formación de alianzas que facilitaran la aprobación del texto que había ya sido discutido por la clase, y no la de diseñar el texto” (2002). Ahora, a pesar de que la CONAMP tenía un apoyo decisivo en la ANC, el debate en el recinto constituyente no estuvo libre de problemas. El problema más fuerte se presentó cuando el grupo Centro Democrático, conocido como *Centrão*, presentó su propia propuesta de texto constitucional<sup>14</sup> y muchos de los temas que la CONAMP había estado empujando no estaban considerados. Todos los meses de trabajo de la CONAMP estaban por ser reemplazados por la propuesta de la *Centrão*. Los procuradores estaban muy preocupados porque el nuevo texto era producto del grupo de constituyentes más ligados a los sectores conservadores, pero sobre todo porque

(...) el enorme esfuerzo hecho parecía colapsarse: habíamos logrado vencer a la oposición dentro del mismo MP; habíamos superado la resistencia parlamentaria y habíamos logrado que muchas garantías importantes del MP fueran incluidas en el texto y, de repente, el movimiento político conocido como *Centrão* cambió todo. Un grupo conservador, y hasta cierto punto reaccionario, diseñó un proyecto para reemplazar todo el trabajo constitucional hecho y lo propuso como sustituto global (Mazzilli, 2002).

Entonces, la cuestión era cómo negociar el capítulo del MP con un grupo que considera que aires izquierdistas se habían instalado en la ANC. De acuerdo con Pihneiro, la estrategia que se siguió fue la de dejar en claro que el proyecto de reforma del MP no se derivaba de una ideología de izquierda sino de una ‘ideología ministerial’, esto es, una ideología del MP estaba detrás de la propuesta llevada por la CONAMP a la ANC. Y con esta bandera, los intereses del MP navegaron con éxito;

---

<sup>14</sup> La formación de este grupo responde a la inconformidad del sector conservador con el texto que había sido propuesto por las Comisiones temáticas y de Sistematización —encargadas de redactar la propuesta constitucional—, pues se les acusaba de estar conformadas en su mayoría por diputados con tendencias izquierdistas. De hecho, Mario Covas, líder del PMDB en ese periodo, nombró estratégicamente legisladores progresistas en casi todas las Comisiones y Subcomisiones (Gomes 2006, Souza 2001), alterando de esta manera la representación ideológica que existía entre las comisiones y el pleno y, por tanto, generando una reacción negativa cuando los grupos conservadores en el pleno leyeron el borrador constitucional.

la CONAMP, con la valiosa ayuda de algunos constituyentes<sup>15</sup>, logró que se incluyeran en la nueva Constitución casi la totalidad del articulado contenido en la Carta de Curitiba.

No existe duda de que las reformas a la dimensión de autonomía política del MP introducidas en el texto constitucional cambiaron drásticamente su configuración institucional. De hecho, muchos procuradores argumentan que no hay ninguna institución en Brasil que haya cambiado tanto como cambió el MP con la promulgación de la Constitución de 1988; el perfil institucional del MP fue renovado completamente y, como muchos académicos de distintos campos del conocimiento señalan, se convirtió casi en un cuarto poder (véase Bietancourt, 2007; Arantes, 2002; Sadek, 2003).

Entonces, la Constitución brasileña incluyó tres artículos muy completos respecto a la autonomía (política y financiera), garantías profesionales, así como deberes y obligaciones de los miembros, esto es, los procuradores estaban preocupados principalmente con a) que se avanzara la autonomía institucional y política del MP frente a los órganos del estado, particularmente con terminar la dependencia que existía entre el Ejecutivo y la institución, b) obtener la exclusividad para iniciar la acción penal; c) adquirir garantías de trabajo como la permanencia en el cargo, el nombramiento, las transferencias, promociones y la remuneración; d) fortalecer la carrera ministerial; y e) expandir las obligaciones de las instituciones, especialmente al sector social, debido a la creencia generalizada de la “clase” de que en un régimen democrático el MP debe ser el protector de los derechos sociales y difusos, debe defender el interés de la sociedad (De Lima, 2000; Dal Pozzo, 2002). Se obtuvieron muy buenos resultados.

Empero, es conveniente preguntar qué dejó fuera la CONAMP en su lucha en la ANC, esto es, ¿qué cosas no fueron cabildeadas por los procuradores u otros cabilderos en justicia, como los jueces? Un asunto que llama mucho la atención por su ausencia fue una propuesta para reformar el sistema penal. De hecho, no existió una postura clara de la CONAMP para modificar el modelo legal durante las discusiones parlamentarias; ni siquiera un llamado para que se legislara más tarde.

---

<sup>15</sup> De hecho, el diputado Pihnerio señaló que para mantener los canales de negociación saludables con la *Centrão*, decidió abstenerse en el voto respecto a la duración del periodo presidencial —uno de los asuntos más controversiales en la Asamblea, pues los votos estaban sumamente divididos— (Pihneiro, 2003)

Las preocupaciones principales de los procuradores eran alcanzar autonomía institucional y garantías profesionales, pero sobre todo, un control más extenso del MP en derechos sociales y difusos. En ese sentido, Antonio dal Pozzo, señala

En mi opinión, en la medida en que la defensa del medio ambiente, la defensa de los intereses difusos ganaron los titulares de los periódicos, dos cosas pasaron: primero, todo el mundo queriéndose cambiar al área civil con la finalidad de ser notado. Segundo, una especie de revuelta de aquellos que estaban del otro lado, pues tenían la sensación de que su trabajo no estaba siendo valorado. Eso fue generando una atmosfera institucional que provocó que las personas que trabajaban en el área penal se sintieran desprestigiadas, sin importancia, embarcados en una tarea inútil que no producía ningún resultado práctico. En fin, quedaron desencantados y perdieron toda pasión por la institución (Dal Pozzo, 2002, p. 35).

El impulso para transformar el procedimiento penal en Brasil no vino de ninguna parte. Ningún grupo de interés en justicia se embarcó en esa tarea y, como se mostró en páginas anteriores, hasta la fecha Brasil sigue regulado por un código penal inspirado en código penal italiano de los años 30's, el código Rocco, que como señala Eugenio Pacelli produce un escenario conflictivo entre una constitución progresista y un código penal de inspiración fascista (2008).

## México

La reforma penal en México tomó lugar en 2008. Sin embargo, antes de que se debatiera esta reforma, otra iniciativa fue presentada con anterioridad por el entonces Presidente Vicente Fox. En 2004 envió al Senado una iniciativa de reforma que buscaba mejorar el desempeño de las instituciones de justicia mediante

la implantación de un sistema de justicia penal de corte acusatorio, (...) la creación de una nueva Policía Federal, profesionalizada, concentrada en un solo órgano que ejerza sus facultades de forma eficaz y transparente; (la creación) de un órgano dotado de autonomía constitucional para la dirección de la investigación de los delitos y la persecución de los acusados; y (...) mayor profesionalismo para el desempeño de la función de defensor público o privado (Fox, 2004, p. 5).

La propuesta buscaba ampliar derechos tanto de víctimas como acusados, incluir la presunción de inocencia, mecanismos alternativos de solución de conflictos tanto durante la etapa de investigación como en la del juicio,

profesionalizar la policía de investigación, mejorar el derecho a la defensa, así como crear una Fiscalía General de la Federación con autonomía política de los poderes del Estado (Fox, 2004). La iniciativa de reforma fue promovida en el Senado por el Procurador General de la República pues era el actor natural para hacerlo, dada, como vimos en las páginas anteriores, su dependencia política con el Ejecutivo. Sin embargo, la iniciativa encontró obstáculos que no se pudieron superar. El primero de ellos fue la incapacidad del partido del presidente para negociar los votos con los partidos de oposición para introducir la reforma constitucional. Otro obstáculo, importante para el argumento que se desarrolla en este trabajo, fue la oposición de lo que puede ser denominado un muy importante grupo de interés en justicia: los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación. Este grupo señaló que la iniciativa de reforma del Presidente carecía de sustento pues argumentaban que “nuestro proceso penal es acusatorio”, esto es, “se reconoce ya la presunción de inocencia y se lleva a cabo (el proceso) predominantemente de manera oral” (El Universal, 2004). Los jueces, magistrados y también algunos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se opusieron a la reforma propuesta dado que, entre otras cosas, cuestionaban la posibilidad de su operabilidad dado la falta de presupuesto. Así, con respecto a los juicios orales, el Ministro Juan Silva Meza señalaba que se produciría un retraso considerable en el procesamiento de casos pues los tribunales no serían capaces de “absorber el número creciente de audiencias” (El Universal, 2004b). Por otro lado, durante este periodo no se detectó la participación positiva de otro grupo de interés

Ningún otro grupo de interés en justicia cabildeó la reforma. Si bien varios académicos se mostraron a favor, no se articuló ningún grupo que pudiera presionar para que los cambios al sistema penal fueran adoptados. Finalmente, se tiene que durante este intento de reforma no se concluyó mucho. El cambio más destacado se dio únicamente respecto a una parte pequeña, aunque muy importante, del proyecto presentado: la justicia juvenil. Lo demás (sistema penal, autonomía política, profesionalización) permaneció como durante el autoritarismo.

La reforma más importante, como se mencionó, tomaría lugar en 2008. En el periodo 2006-2007 llegaron varias propuestas al pleno tanto de la Cámara de

diputados, como a la de Senadores provenientes del Ejecutivo, de los propios legisladores, así como de grupos de interés en justicia. En la siguiente Tabla se muestran el número de iniciativas que fueron presentadas, así como quiénes fueron sus promotores:

Tabla. Iniciativas de reforma al sistema penal. Legislatura LX

<b>Actor</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Fecha</b>
Jesús de León Tello (Diputado/PAN)	Presentada a la Cámara de diputados para reformar el artículo 20 de la Constitución	29/09/06
Red Nacional por los Juicios Orales y Debido Proceso	Proyecto de reforma presentado en la Cámara de diputados y la de Senadores	13/12/06
César Camacho (Diputado/PRI), Felipe Borrego Estrada (Diputado/PAN), Raymundo Cárdenas (Diputado/PRD) y Faustino Estrada (Diputado/PVEM).	Presentada a la Cámara de diputados para reformar los artículos 14, 16, 17,18, 19, 20 y 21. La propuesta de la Red Nacional por los Juicios Orales fue considerada en la mayor parte de esta iniciativa.	19/12/06
César Camacho (Diputado/PRI)	Presentada a la Cámara de diputados para reformar los artículos 14, 16, 19 y 20. La propuesta de la Red Nacional por los Juicios Orales fue considerada en la mayor parte de esta iniciativa.	07/03/07
Felipe Calderón (Presidente de México)	Presentada en el Senado para reformar los artículos 16, 18, 20, 21, 22, 73, 122 y 123 de la Constitución.	09/03/07
César Camacho (Diputado/PRI)	Presentada a la Cámara de diputados para reformar el artículo 22 de la Constitución	29/03/07
Javier González (Diputado/PRD), Alejandro Chanona (Diputado/Convergencia), Ricardo Cantú (Diputado/PT), Raymundo Cárdenas (Diputado/PRD), Layda Sansores (Diputado/Convergence)	Presentada a la Cámara de diputados para reformar los artículos 14, 16, 17,18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución. Algunos académicos de la Red Nacional de Juicios Orales escribieron el proyecto de reforma	23/04/07
Grupo parlamentario PRD	Presentada a la Cámara de diputados para reformar los artículos 18, 22 y 104 de la Constitución	04/10/07
Grupo parlamentario PRD	Presentada a la Cámara de diputados para reformar el artículo 17 de la Constitución	04/10/07
Grupo parlamentario PRD	Presentada a la Cámara de diputados para reformar varias disposiciones de la Constitución	04/10/07

Grupo parlamentario PRD	Presentada a la Cámara de diputados para reformar los artículos 14, 16, 17, 18, 20, 21 y 116 de la Constitución	04/10/07
-------------------------	---	----------

Con información de la Cámara de Diputados, Secretaría de Servicios Parlamentarios (SSP), 2008.

Dentro de las propuestas de grupos de interés en justicia, el ejemplo más destacado son los proyectos presentados en la Cámara de diputados por la Red Nacional por los Juicios Orales y el Debido Proceso, una organización creada en 2005 con el trabajo de varias instituciones —INACIPE, IJ-UNAM, CIDE, Grupo Reforma, ITAM, IMDH, Reintegra— coordinadas por Renace<sup>16</sup> (Sánchez, 2010). La preocupación principal de este grupo era mejorar la situación del sistema penal en México mediante la creación de iniciativas para que se avanzara la reforma constitucional del sistema penal mexicano. En este sentido, después del tenso periodo electoral vivido en 2006, varios especialistas señalaron a los legisladores la necesidad de dejar atrás los conflictos electorales y comenzar a trabajar en conjunto para crear nuevas reglas que mejoraran el funcionamiento de la justicia en México (Carbonell y Ochoa, 2006).

El trabajo desarrollado por la Red empezó años antes de que el proyecto de reforma fuera debatido en la Cámara de diputados en 2006-2007. Por ejemplo, la organización Renace desde finales de 2001 comenzó a trabajar para introducir “un cambio radical al sistema de justicia dado que (...) estaba bastante corrompido (era) ineficiente, injusto, ineficaz” (Sánchez, 2010). El entonces presidente de esta organización, Ernesto Canales, convocó a varias instituciones tanto académicas como empresariales para plantearles la necesidad de trabajar en una reforma constitucional que introdujera un sistema acusatorio “un sistema de justicia que mencionará de manera tajante el respeto al debido proceso y el respeto a la presunción de inocencia. Algo que nunca había estado en nuestra Constitución y que los abogados decían que ahí estaba. ¡Pero no estaba!” (Sánchez, 2010). Otro ejemplo relevante es el esfuerzo llevado a cabo por la Red Nacional de Derechos Humanos: todos los derechos para todos y todas, que desde 2001 venía

---

<sup>16</sup> Renace es una organización no gubernamental (ONG), con sede en Monterrey, Nuevo León y que asiste a personas de bajos recursos cuyos derechos han sido violados durante el proceso judicial. Esta ONG ha realizado diversos esfuerzos para introducir los juicios orales y cambiar el colapsado sistema penal en México.

desarrollando trabajos de investigación que daban cuenta de la incapacidad del sistema para garantizar el debido proceso tanto para víctimas como para acusados (Cortes, 2011). Del mismo modo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) colectó y sistematizó información estadística que mostraba lo inefectivo y corrupto que era el sistema penal. Roberto Hernández (un académico de dicha institución) produjo también un documental, *El Túnel*, donde mostraba como el Ministerio Público en México construye literalmente un crimen y acusa personas inocentes en medio de un ambiente altamente corrupto y sin un ápice de profesionalización. Este documental se volvió un arma importante para luchar contra los argumentos de las autoridades (jueces, ministerios públicos pero también representantes) que se negaban a aceptar lo que las estadísticas ya les habían mostrado: que el sistema penal era altamente ineficiente y corrupto (Hernández, 2010).

La Red de Juicios Orales presentó dos proyectos a la Cámara de diputados (Ríos, 2010).<sup>17</sup> El primero fue escrito principalmente por Miguel Carbonell (UNAM). El otro proyecto estaba escrito por Roberto Hernández (CIDE), Carlos Ríos (Pro derecho) y Miguel Sarre (ITAM). Ambos proyectos buscaban introducir un sistema penal de corte acusatorio: mecanismos alternativos de resolución de conflictos, el derecho a la presunción de inocencia, juicios orales. Sin embargo, diferían en una serie de aspectos: redacción, planteamiento y alcance del contenido, así como estrategia de cabildeo (Hernández, 2010). Así, por ejemplo, desde el punto de vista de Hernández el proyecto de reforma enviado a la Cámara de diputados debería incluir “la mayoría de los derechos reconocidos en los tratados internacionales que México había suscrito (...) con el lenguaje que venían en los tratados, para que se aplicará en dado caso la jurisprudencia de las instituciones internacionales y para que fuera claro que esos derechos existían en México” (Hernández, 2010).

De acuerdo con César Camacho, el entonces presidente de la Comisión de Justicia, y “padre de la reforma para introducir un sistema acusatorio en México”

---

<sup>17</sup> La razón por la que fueron presentados dos proyectos por la misma Red fue debido a que surgieron algunos desacuerdos con respecto a la redacción y contenido primera propuesta elaborada por Carbonell. Así, un segundo grupo de académicos dentro de la Red presentó otro proyecto a la Cámara de diputados (Hernández, 2010). Las dos propuestas fueron altamente consideradas por la Comisión Constitucional cuando se escribió el proyecto de ley que fue votado en el Pleno.

(Ríos, 2010), los proyectos enviados por la Red de Juicios Orales estuvieron a la base del proyecto de ley votado en el Pleno de la Cámara de diputados y después enviado al Senado para su discusión (Secretaría de Servicios Parlamentarios — SSP—, 2008, p. 12).

Después de presentadas los dos proyectos de reforma por la Red de Juicios Orales, la participación de este grupo en el debate legislativo no fue muy activo, sobre todo si se compara con el cabildeo mostrado en el caso brasileño por el grupo de procuradores asociados en la CONAMP. Una razón para esto es la inexistencia de canales institucionales que fomentaran la participación de la sociedad civil en la reforma constitucional al sistema penal (como sí sucedió en el caso brasileño cuando se abrieron vías institucionales para la participación de grupos civiles en el proceso de diseño de la Constitución). De acuerdo con Edgar Cortez, la participación y el cabildeo de los grupos de interés en justicia se movió

más en la informalidad y muchas veces en la relación que se ha venido construyendo de cierto conocimiento, de cierta cercanía [con el legislador]. Eso hace que tus aportaciones siempre estén en un terreno de incertidumbre, de [no saber] qué tanto vas a influir, qué tanto las van a tomar en cuenta. Porque la otra cosa es que —dado que no hay esa institucionalización— también transitas por las divisiones políticas. Entonces si te acercas al partido A, tu iniciativa, tu idea, tu propuesta queda asociada como si fuera del A y puede ser que el partido B se oponga porque es [la iniciativa] del partido A (Cortez, 2011).

Del mismo modo, en una de las sesiones de los debates parlamentarios, integrantes del PRD, PT y Convergencia señalaron que una reforma del alcance de la que se quería votar requería un análisis más profundo, por lo que se debería invitar formalmente a académicos y expertos para que discutieran el tema (SSP, 2008: 323–325). Sin embargo, los canales institucionales para fomentar el diálogo y la participación de grupos de interés eran y siguen siendo inexistentes. Así, los integrantes de la Red tuvieron acceso al Congreso mediante mecanismos no institucionalizados de participación. Por ejemplo, en el caso de Carlos Ríos, su participación fue muy activa dado que era asesor de César Camacho y fue a través de él que la Red pudo promover muchos de sus intereses en la iniciativa de reforma que fue aprobada. En el caso de Roberto Hernández, la iniciativa que escribieron llegó al Congreso gracias a que su suegra (Layda Sansores) era

diputada federal en el periodo cuando se inicio a discutir la reforma constitucional y fue ella quien se encargó de promover la propuesta de reforma entre sus colegas legisladores.

Ningún otro grupo de interés se movilizó a favor de introducir cambios al sistema penal. Como bien lo señala Carlos Ríos, ni siquiera los grupos pro-derechos humanos se involucraron cuando bien lo pudieron haber hecho (Ríos, 2010) o grupos de mujeres, quienes actualmente reclaman que la reforma penal no tiene una perspectiva de género (Cortes, 2011). Una de la razones de esto es que, por un lado, no existen mecanismos desde el Congreso para facilitar que grupos de Derechos Humanos ubicados fuera de la Cd. de México puedan involucrarse, y por el otro, muchos de estos grupos no cuentan con los recursos suficientes para desplegar un activo cabildeo de sus intereses en el Congreso (Cortes, 2011).

Por otra parte, conviene destacar que otros grupos, como el de los jueces, no mostraron un fuerte apoyo a la reforma penal (o a cierta parte ella) que se estaba discutiendo (Sánchez, 2010), pero al menos no se movizaron en contra como sucedió cuando el entonces Presidente Fox promovió una reforma penal que quedó en el tintero. Cabe destacar también la posición de los miembros del MP quienes también tuvieron voz en las reformas, sobre todo como representantes del Ejecutivo, pues como se señaló el MP se encuentra bajo su cobijo. Los procuradores, así como las fuerzas de seguridad que los auxilian en sus tareas, estaban en contra con ciertas partes garantistas de la reforma propuesta por la Red y adoptada por los legisladores, principalmente porque con la nueva ley se obstaculizaba la posibilidad de detener criminales potenciales. Sobre el hecho, Sánchez (2010) señala que ciertas

(...) instituciones [la PGR, la SSP] quieren continuar con un enfoque persecutorio para la delincuencia, en este caso para los narcotraficantes o los secuestradores. Argumentan temas como que 'se nos van ir', 'nos van a dejar sin armas (...) 'sin herramientas', 'no voy a poder detener a la gente', 'cuando los detengo, no los voy a poder retener' (...) Y ese argumento está por todo el país, por todas la procuradurías y por todas las oficinas de seguridad pública.

El Procurador General de la República representó los intereses del Ejecutivo en el debate legislativo y su objetivo era lograr que la reforma del Presidente en seguridad pública se aprobara (Ríos, 2010). Dicha propuesta contradecía varios de los aspectos fundamentales de la elaborada por la Red de

Juicios Orales dado que el presidente Felipe Calderón, preocupado por los altos niveles de inseguridad pública, proponía la inclusión diversos elementos de corte autoritarios como la constitucionalización del arraigo y la posibilidad de que la policía entrara a domicilios sin orden de cateo, así como aspectos que reafirmaban el sistema inquisitorio como el incremento en el número de delitos donde puede ser considerada la prisión preventiva (Gaceta del Senado, 2007, pp. 3-6). La propuesta ganó varias críticas por parte de grupos de derechos humanos, académicos, magistrados y algunos legisladores (del PRD, PT, Convergencia, PASC y algunos del PRI) pero fue bien cabildeada por el procurador de la república, el partido del presidente en el Congreso y grupos de familiares de víctimas del delito<sup>18</sup> logrando, como se vio, que se introdujera el arraigo como un figura de detención preventiva en la Constitución.

El resultado del trabajo de los legisladores y de los que cabildaron un sistema penal más moderno es más bien ambiguo, esto es, hubo varios avances innegables para modernizar los procedimientos de las instituciones de justicia pero, como bien señalan diferentes académicos, expertos y grupos de derechos humanos, la reforma incluye también varios retrocesos, en particular en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos y la garantía del derecho a la presunción de inocencia. ‘La gota de veneno’, en palabras de Fix Zamudio, es el arraigo dado que cualquier sospechoso de criminalidad organizada —cuya definición en la Constitución, según varios expertos y organizaciones, es muy débil (Aministía Internacional, 2009; Carbonell, 2010; Cortes, 2011— puede ser detenido y recluso hasta por 80 días mientras el ministerio público desarrolla la investigación y decide si debe o no llevar al *presunto culpable* frente a un juez.

### Conclusión comparativa

La reforma al MP, en sus diversas dimensiones, en los casos de México y Brasil avanza la plausibilidad de la hipótesis de que a mayor participación activa de

---

<sup>18</sup> Los grupos de víctimas como México Unido Contra la Delincuencia, SOS, Alto al Secuestro fueron organizaciones que apoyaban la propuesta del Presidente de la República dado que desde su perspectiva con principios como el de presunción de inocencia se le estaban otorgando muchos derechos a los delincuentes, se estaba “privilegiando a los acusados en detrimento de las víctimas” (Cortes, 2011).

grupos de interés en justicia, mayor será la posibilidad de que la institución sea reformada, esto es, que el MP emerja como una institución autónoma y bajo un sistema acusatorio. Tanto el caso brasileño como el mexicano muestran que cuando no hay involucramiento de actores que apoyen una reforma del tipo, las posibilidades de que la institución se transforme son pocas. Así, en el caso de Brasil, se observó que aquella área (la del sistema penal) en donde no hubo participación de grupos no hubo reforma, mientras que aquella (la de autonomía política) donde hubo participación activa, se logró cambiar el diseño institucional exitosamente. El caso mexicano muestra resultados parecidos. Primero, cuando se buscó reformar por primera vez la institución y no existió una participación activa por parte de grupos de interés en justicia (más que el grupo de procuradores de la PGR) y además un grupo importante como los jueces se manifestó en contra, la reforma no se logró. Segundo, cuando hubo varios grupos de interés en justicia, conglomerados en la Red de Juicios Orales, la reforma cabildeada (sistema penal) por ellos, tuvo relativo éxito, esto es, la reforma pasó pero con ciertos elementos, como ya observamos, indeseables para un sistema penal que busca transformar las prácticas legales en un régimen de corte democrático. Y finalmente, el caso mexicano nos deja también de nuevo ver que ahí donde no hubo participación (cabildeo por la reforma a la autonomía política) no ha existió cambio. Para estudios posteriores queda entonces verificar si esta hipótesis se confirma con un mayor número de casos.

## Referencias

Almond, Gabriel, (1958), "Research Note: A Comparative Study of Interest Groups and the Political Process", *American Political Science Review*, Vol. 52, No. 1, pp. 270-282.

Arantes, Rogerio, (2002), *Ministério Público e Política no Brasil*, EDUC Editora da PUC-SP, São Paulo.

Bitencourt, Nóbrega Flavianne, (2007), "The New Institutional Design of the Procuracy in Brazil: Multiplicity of Veto Players and Institutional Vulnerability",

*Latin American and Caribbean Law and Economics Association*, Annual Papers, University of Berkeley, <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1077&context=bple> [Acceso: Mayo 2008].

Bill Chavez, Rebecca, (2004), *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press.

Cámara de Diputados de México, “Legislatura LX”, *Servicio de Información para la estadística Parlamentaria*, [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo\\_LX.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LX.html)

Carbonell, Miguel, (2010), *Los juicios orales en México*, Porrúa-RENACE, Mexico.

Código de Procedimientos Penales, Brasil, 1942.

Código de Procedimientos Penales, México, 1931.

CONAMP, (2010), “Histórico”, *Associação Nacional dos Membros do Ministério Público*, <http://www.conamp.org.br/outros/historico.aspx> [Acceso: Junio 2010].

Cooter, Robert D., y Tom Ginsburg, (1996), “Comparative Judicial Discretion: An Empirical Test of Economic Models”, en *International Review of Law and Economics*, Vol. 16, pp. 295-313.

Damaška, Mirjan, 1986, *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale, Yale University Press.

Di Federico, Giuseppe, 2001, “The Independence and Accountability of the Public Prosecutor. In search of a difficult equilibrium. The cases of England, France and Italy”, Lecture given on at National University of Cordoba, [referencia en línea], [http://www.irsig.cnr.it/testi/pubbl\\_online/indip\\_account\\_dif.pdf](http://www.irsig.cnr.it/testi/pubbl_online/indip_account_dif.pdf), [Abril, 2008].

Gaceta del Senado, (2007), “Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta 77, Cámara de Senadores, Legislatura LX*, March 13, 2007.

Gans, Howard S., 1913, “The Public Prosecutor: His Power, Temptations and Limitations”, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 47, County Government.

García Ramírez, Sergio, (2004), “Comentario a la iniciativa de reforma constitucional en materia penal del 29 de marzo de 2004”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 111, México, pp. 1085-1150.

Glick, Henry Robert, (1970), “Policy Making and State Supreme Courts. The Judiciary as an Interest Group”, *Law & Society Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 271-292

Gomes, Sandra, (2006), "O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)", *Dados*, vol. 49, nº 1.

Guarnieri, Carlo, 2003, *Giustizia e politica. I nodi della Seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino.

Guarnieri, Carlo, 1984, *Pubblico Ministero e Sistema Politico*, Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani.

Langer, Máximo, 2007, "Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 55.

Scott Mainwaring, Daniel Brinks, and Aníbal Pérez-Liñán, "Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999," in Munck, Gerardo (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford: Oxford University Press, pp. 123-160.

Mattei Ugo and Luca G. Pes, 2008, "Civil Law and Common Law: Toward a Convergence?", in Kelemen and Caldeira (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford University Press, Oxford.

Merryman, John Henry, 1985, *The Civil Law Tradition. An introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, Stanford University Press, California.

Magaloni, Beatriz, (2003), "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchanges and the Rule of Law in Mexico", in Scott Mainwaring and Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, New York: Oxford University Press.

Pacelli, Eugénio, (2008), *Curso de Processo Penal*, Lumen Júris, Rio de Janeiro.

Ramseyer, J. M., (1994), "The Puzzling (In)dependence of Courts: A Comparative Approach", *Journal of Legal Studies*, Vol. XXIII, pp. 721-747.

Ríos, Julio, (2006), "Judicial Independence: Definition, Measurement, and its Effect in Corruption. An Analysis of Latin America", Phd Thesis, New York University, 220 pp.

Sadek, Maria Tereza y Rosangela Batista Cavalcanti, (2003), "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of. Accountability", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, pp. 201-228

Senado de la República en México, "Integrantes de la Legislatura LX", [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

Staton, Jeffrey, (2004), "Lobbying for Judicial Reform: The Role of the Mexican Supreme Court in Institutional Selection", <http://userwww.service.emory.edu/~jkstato/papers/lobbying.pdf> [Acceso: Junio, 2010]

SSP (Secretaría de Servicios Parlamentarios), (2008), "Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Proceso Legislativo", *Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados*, pp. 664.

Vorenberg, James, 1981, "Decent Restraint of Prosecutorial Power", *Havard Law Review*, Vol. 94, No. 7.

Weigend, Thomas, 2002, "Criminal Procedure: Comparative Aspects", in Dressler Joshua (ed.), *Encyclopedia of Crime and Justice*, Second Edition, New York, Macmillan.

Zepeda Lecuona, Guillermo, 2004, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, FCE, México.

### **Periódicos, revistas y documentales**

Carbonell, Miguel y Enrique Ochoa, "Juicios Orales. ¿Por dónde empezar?", *Enfoque/Reforma*, Diciembre 2006.

*El Universal*, (2004a), "Impugna Poder Judicial la reforma penal foxista" [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=117822&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=117822&tabla=nacion)

*El Universal*, (2004b), Cuestiona Ministro reforma penal de Fox, [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=112616&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=112616&tabla=nacion)

Hernández, Roberto y Layda Negrete, (2005), *El Túnel: justicia penal y seguridad pública en México*, CIDE, Chile-México.

Veja, 1987, "A direita se organiza. Cresce no meio da crise do governo e gahna força nos debates na Constituinte", *Revista Veja*, No. 1001, 11/11/87, Brazil. [online reference], [www.veja.com.br/acervodigital/home.aspx](http://www.veja.com.br/acervodigital/home.aspx) [Acceso: Agosto 2010]

### **Legislación**

#### **Brasil**

Código de Procedimientos Penales, Brasil, 1942.

Constitución Federal de Brasil, 1969.

Constitución Federal de Brasil, 1988.

Ley Suplementar No. 75, "Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União", 1993.

## **México**

Código de Procedimientos Penales, México, 1931.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010.

## **Entrevistas**

Arruda, Sampaio Plínio, (2002), "Entrevista a Plínio de Arruda Sampaio conducida por Gunter Axt y Ricardo Vaz Seelig para el estudio del Memorial del Ministerio Público de Rio Grande do Sul", 08/02, Brasil.

Cortés, Edgar, (2011), "Entrevista con Edgar Cortez. Investigador del Instituto Mexicano de Derechos Humanos, miembro de la Red de Juicios Orales, sobre el proceso de reforma al sistema penal en México", reliazada por Azul Aguiar.

Dal Pozzo, Antonio Araldo, (2000), "Entrevista a Antonio Dal Pozzo conducida por Gunter Axt para el estudio del Memorial del Ministerio Público de Rio Grande do Sul, Brasil.

De Lima, Voltaire, (2000), "Entrevista a Voltaire De Lima conducida por Gunter Axt para el estudio del Memorial del Ministerio Público de Rio Grande do Sul",10/10/00, Brasil.

Hernández, Roberto, (2010), Entrevista a Roberto Hernández conducida por Azul Aguiar, México.

Mazzilli, Hugo, (2002), "Entrevista a Hugo Nigro Mazzilli conducida por Gunter Axt para el estudio del Memorial del Ministerio Público de Rio Grande do Sul",12/06/02, Brasil.

Paganella, José Antonio, (2002), "Entrevista a Antonio Paganella conducida por Gunter Axt para el estudio del Memorial del Ministerio Público de Rio Grande do Sul", Brasil.

Ríos, Carlos, (2010), Entrevista a Carlos Ríos conducida por Azul Aguiar, México.

Sabella, Walter Paulo, (2008), "Entrevista por Carta Forense. O MP na Constituinte da CR/88", <http://www.cartaforense.com.br/Materia.aspx?id=1850>, [Acceso: Junio 2010]

Sánchez Bocanegra, Martín, (2010), Entrevista a Martín Sánchez Bocanegra conducida por Azul Aguiar, México.