

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

“ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA PROFESIONALIZACIÓN
DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO

PRESENTA: JUAN MARCOS SERRANO GARCÍA

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO D.F., 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

El mismo rey Salomón, aunque sobresalía en el esplendor de sus tesoros y magníficos palacios, de sus barcos y de sus navegaciones, en asistencia y servicios, en fama y renombre y cosas de ese jaez, no pretendía sin embargo ninguna de esas glorias y sólo reclamaba para sí la gloria de la investigación de la verdad; por eso él dijo categórico: “La gloria de Dios es ocultar una cosa, pero la gloria del rey es descubrirla”; como si, conforme al inocente juego de los niños, la Divina Majestad se deleitara en esconder sus obras con el fin de que fueran descubiertas; y como si los reyes no pudiesen obtener honor más grande que el de ser los compañeros de Dios en ese juego.

FRANCIS BACON, el progreso de las ciencias (1605)

*A Dios Padre todo poderoso
Por su omnipotente, misericordioso
e infinito amor.*

*A mi madre María Emma Ofelia García
Creadora de valor y de esperanza, en un
Mundo en que terminará prevaleciendo
el bien sobre el mal.*

Amén.

*A mi padre Ranulfo Serrano Parra
De quien espero alcanzar algún día
la dimensión de su amor y de su sabiduría.*

*A Liliana Sandoval Pérez
Por su inigualable fe en todo aquello que emprende, y
Porque su vida consiste en la búsqueda de la verdad, el amor, y la justicia.*

*Con gran afecto a mis hermanos Ranulfo y Luis;
En especial a Laura y a Eduardo por su incondicional
fidelidad y comprensión, aún en los días de niebla
y desesperanza.*

A Flor y Oscar, quienes ya forman parte de esta entrañable familia.

*A Gloria y Antonio; Claudia, Silvia, Irene y Katy,
por su expresión de aliento y calidez humana.*

*A Pablo Irad Cepeda Zorrilla, por ser el hermano
y amigo que toda familia anhela entre los suyos.*

*A mis queridos sobrinos, Mauricio, Alberto,
Fernando, Daniel, Samantha y Jesús, porque
en sus ojos se refleja la luz que el mundo necesita.*

A mi amigo el Lic. Felipe Valdivieso Cabrera.

*A mis profesores, de principio a fin,
Quienes son cimiento, luz y guía en mi camino.*

*Con especial afecto y admiración a Guille y Alberto Cruz Rodríguez
Por su firme voto de confianza hacia mi persona.*

*Al Dr. Edmundo Elías Musi,
Por su invaluable supervisión y apoyo
a los estudiantes de esta Honorable Facultad.*

*Muy especialmente a mi asesor el Lic. Felipe Rosas Martínez,
Con sincero agradecimiento y con profundo respeto,
Por su enorme paciencia; quien además de ser un excelente maestro
sabe ser un gran amigo; por su total entrega al dirigir el presente trabajo
Pero sobre todas las cosas por su inigualable calidad humana.*

*A la memoria de los que ya no se encuentran
entre nosotros, Rafael y Guadalupe, pero que
siempre estarán presentes al legarnos su vivo
ejemplo de vivir con dignidad.*

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

CONCEPTOS PRELIMINARES

	Pág.
1.- Concepto de Garantía.	1
2.- Concepto de Garantía Individual.	1
3.- Clasificación.	6
4.- El Ministerio Público.	20
5.- Profesionalización.	22
6.- Servicio Público de Carrera.	26

CAPITULO II

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1. Constitución de Cádiz de 1812.	31
2.2 Constitución de Apatzingán de 1814.	33
2.3 Constitución Federalista de 1824.	33
2.4 Constitución Centralista de 1836.	35
2.5 Constitución de 1843.	36
2.6 Constitución Liberal de 1857.	37
2.7 Constitución Mexicana de 1917.	39

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO Y PROFESIONALIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

	Pág.
3.1 Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	46
3.2 Función Investigadora. Jurisprudencia.	47
3.3 Estructura, Organización y Atribuciones del Ministerio Público.	49
3.4 Del Servicio Civil de Carrera en la P.G.J.D.F.	53
3.5 Del ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización, evaluación, reconocimiento, prestaciones y sanciones de sus servidores públicos.	61
3.6 Atribuciones y Requisitos legales para ser Procurador, así como para ser Subprocurador de Justicia del Distrito Federal.	61
3.7 Atribuciones y Requisitos legales para ser Fiscal y Responsable de Agencia respectivamente.	62
3.8 Requisitos legales de ingreso y permanencia para ser Agente del Ministerio Público, así como del Secretario del M.P. y de sus Auxiliares Directos.	63
3.9. Acuerdos emitidos por el C. Procurador, a través de los cuales se han sentado las bases del Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	65
3.10. Del Instituto de Formación Profesional.	68
3.11 Del Consejo Interno del Ministerio Público	68
3.12 Del Servicio Civil de Carrera de los Agentes del Ministerio Público de la Federación.	69
3.13 Iniciativa de una nueva Ley de la Procuraduría General de la República en su parte relativa al servicio Civil de Carrera de Procuración de Justicia Federal.	70

CAPITULO IV

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO COMPARADO

	Pág.
4.1 El Ministerio Público en Francia.	77
4.2 El Ministerio Público en Buenos Aires Argentina.	81
4.3 El Ministerio Público en los Estados Unidos de Norteamérica.	83

CAPITULO V

DE LA CARRERA JUDICIAL

	Pág.
5.1 Concepto.	87
5.2 Convocatoria.	94
5.3 Preparación de exámenes.	94
5.4 Exámenes.	95
5.5 Evaluación.	95
5.6 Ingreso	95
a) Categorías.	96
b) Rangos.	96
5.7 Designación, nombramiento, y estatuto legal.	97
5.8 Escuela Judicial.	98
5.9 Hacia una real profesionalización del Ministerio Público.	104
5.10 Necesidad de la profesionalización de los Auxiliares Directos del Ministerio Público.	109
5.11 Perfil propuesto para el C. Agente del Ministerio Público y sus auxiliares directos. .	113
Anexo 1.	117
Anexo 2.	123
A Manera de Conclusiones.	131
Bibliografía.	136

INTRODUCCION

Abuso de autoridad, impunidad, injusticia, discriminación, negligencia, apatía, prepotencia, desconfianza, corrupción, ignorancia, intereses políticos., son sólo algunas de las palabras frecuentemente escuchadas en los pasillos de las oficinas del Ministerio Público, que se emiten a través de las voces de víctimas, agraviados, testigos, indiciados, y abogados postulantes, en reclamo de una adecuada actuación del Ministerio Público Investigador.

Serias limitaciones en materia de recursos humanos, materiales, financieros, y tecnológicos, destinados a la investigación de los delitos, cargas de trabajo notoriamente excesivas y deficientemente distribuidas; falta de estímulos profesionales, carencia de actualización de estudios especializados y de reconocimientos académicos; salarios no dignos; así como falta de una verdadera competencia profesional, leal, equitativa, y de horarios de trabajo que interactúen con un desarrollo profesional, personal, social y humano.

Asociaciones delictuosas, crimen organizado, recursos financieros ilimitados, armamento sofisticado, tecnología de vanguardia, personal profesional y especializado, repartición de tareas, eficacia en la realización de conductas antisociales contrarias al derecho, al la ley, y a la justicia.

Son algunas de las razones que han motivado mi interés en la elección y desarrollo de un tema que considero de atención impostergable e inminentemente social, y no meramente académica, jurídica, o política.

Siendo innegable que en la actualidad el órgano investigador de los delitos en materia común, carece de conocimientos jurídicos básicos en su materia, y más aún de conocimientos especializados; aunado a una clara falta de vocación y profesionalización del servicio público como guía incondicional de su cometido.

Asimismo no puede dejar de mencionarse que los servidores públicos que tienen verdadera vocación, que la demuestran y ejercen con el cabal cumplimiento de sus funciones, que se distinguen por la honestidad, transparencia, conocimiento y puntualidad con que desempeñan su importante labor; lamentablemente deben afrontar un ambiente inhóspito, y denso, en el que tienen que ocuparse de personas o grupos que pretenden ofuscar, limitar, o empañar su noble tarea, y no conformes con eso buscan su exterminio institucional, siguiendo como método eficaz la discriminación y el descrédito.

Por otra parte, no debemos soslayar que en la actualidad vivimos una etapa de permanentes cambios inherentes a un proceso cultural, sociológico, económico, jurídico, y político, que se observa gradual en el desarrollo de un país que tiende a volver tangible o por lo menos aproximarse a los ideales propuestos en la Constitución y en las leyes acerca de justicia, democracia, estado de derecho, seguridad, y bienestar; que garanticen el pleno desarrollo de su población.

No obstante, para afrontar la problemática expuesta, se propone como alternativa replantear una verdadera y permanente tarea de profesionalización del Ministerio Público Investigador, pues es a este actor a quien corresponde conocer primeramente acerca de la comisión de conductas antisociales consideradas por la ley como delitos, teniendo como principal tarea la de acreditar el cuerpo del delito de un asunto en concreto, así como la probable responsabilidad penal de las personas autoras o partícipes de su comisión; para finalmente impulsar la actuación de un juez que inicie un proceso penal y determine o no la existencia de un delito y la responsabilidad de persona determinada.

Por lo que en opinión personal, resulta de vital importancia profesionalizar al personal de la institución que se dice encargada de investigar los delitos de competencia en materia común y que acontecen en una de las ciudades más complejas a nivel mundial; profesionalización que deberá constituirse en un programa permanente que se vea reflejado en las actuaciones ministeriales, practicadas con legalidad, prontitud y eficacia, que aporten un beneficio mediático para la sociedad; e inmediato para las personas que lamentablemente se vean involucradas en el inicio de un procedimiento penal, concretamente, de aquellas personas que sean víctimas o agraviadas por la comisión de un delito; e incluso de aquellos que tengan el carácter de indiciados ó probables responsables como consecuencia de esas conductas antisociales.

Por otra parte, se considera que la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo se traduce en la seguridad jurídica del ciudadano de que sólo al Ministerio Público corresponda la obligación de investigar los delitos, sino que debe traducirse en que esa facultad la desarrolle con plena eficacia.

Por tales motivos se propone una real profesionalización, esto es, que sea íntegra y que se traduzca en una realidad que involucre al total de los actores a quienes corresponde la investigación de los delitos en la búsqueda de una procuración de justicia que beneficie a la sociedad en su conjunto.

Lo contrario significa adoptar una percepción equívoca de la realidad, que impedirá tener clara visión de los problemas sociales y de sus alternativas de solución, acordes con la transformación política y social de nuestro país en constante evolución.

Así la tarea de profesionalización de los servidores públicos, pasa a formar parte fundamental en el andamiaje del Servicio Público de Carrera, que hay que subrayarlo, actualmente se encuentra inconclusa al estar dirigida a un sector de la Institución de Procuración de Justicia del Distrito Federal, concretamente al **personal sustantivo**, conformado por Peritos, Policía Judicial, Oficiales Secretarios y Ministerios Públicos hasta el grado ó nombramiento de Responsables de Agencia, excluyendo los cargos restantes de éste Servicio Civil de Carrera en la Institución como son los de Fiscales,

Subprocuradores, e inclusive del propio Procurador, considerándose a los segundos, como cargos de libre designación (de confianza) y cargos políticos; impidiendo con ello un Servicio Civil de Carrera íntegro que permita la profesionalización del total de sus servidores públicos, y que apueste sus resultados sobre la base del trabajo honesto, disciplinado, metodológico, y práctico, en el marco de una irrestricta aplicación del derecho como bastión en el actuar del Ministerio Público Investigador.

CAPITULO I

CONCEPTOS PRELIMINARES

1.- CONCEPTO DE GARANTIA

En un primer orden observamos que el Diccionario de la Lengua Española, define la palabra garantía como (De garante) f. Efecto de afianzar lo estipulado. // 2.- Fianza, prenda. // 3.- Cosa que asegura y protege contra un riesgo o necesidad. // 4.- Compromiso temporal del fabricante o vendedor, por el que se obliga a reparar gratuitamente la cosa vendida en caso de avería. // 5.- Documento que garantiza este compromiso. // *garantías constitucionales*. Derechos que la Constitución de un Estado reconoce a todos los ciudadanos. 1 Siendo ésta última acepción la que realmente interesa al campo del derecho.

2.- CONCEPTO DE GARANTIA INDIVIDUAL

En los tiempos primitivos no es posible hablar no sólo de la existencia de los derechos del hombre considerados éstos como un conjunto de prerrogativas del gobernado de observancia jurídicamente obligatoria e imperativa para los gobernantes, sino ni siquiera de potestades o facultades de hecho de que pudiera gozar el individuo dentro de la comunidad a que pertenecía y que constituyesen una esfera de acción o actividad propia frente al poder público. 2

Doctrinalmente no existe un criterio uniforme acerca de este tipo de conceptos, así por ejemplo se dice que proviene del término anglosajón “warranty” o “warantie” , que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar; atribuyéndosele su origen al derecho privado.

De una manera genérica se acepta como válido que los derechos del gobernado que debe respetar toda autoridad constituyen las garantías individuales.

Podemos considerar entre otras cosas que las garantías individuales, son derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la Acción Constitucional de Amparo. Como puede observarse a manera de ejemplo con la siguiente tesis jurisprudencial:

1. – Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, pág.1022 vigésima primera edición. Ed. Espasa Calpe.

2.- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 33ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2001, p. 58.

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTIAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.

Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través de la cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el aquo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conocimiento como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional. 3

Contradicción de tesis 14/94. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, entre otros. 14 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente Humberto Román Palacios, en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Genaro David Góngora Pimentel. Secretario Manuel Rojas Fonseca.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 2/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.

3.-Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo V, enero de 1997, tesis P./J.2/97, p.5; IUS . 199492.

En este sentido, al ser las garantías individuales limitaciones al poder público, su violación no puede - al menos en México- reclamarse en contra de particulares. La Suprema Corte ha establecido en diversas ejecutorias, la tesis de que las garantías constitucionales por su naturaleza jurídica, son, en la generalidad de los casos, limitaciones al poder público, y no limitaciones a los particulares, por lo cual estos no pueden violar esas garantías, ya que los hechos que ejecuten y que tiendan a privar de la vida, la libertad... encuentran su sanción en las disposiciones del derecho común; razón por la cual la sentencia que se dicte condenando a un individuo por el delito de violación de garantías individuales no está arreglada a derecho y viola, en su perjuicio, las de los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

Así el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, al analizar el concepto de garantía individual, afirma que en este se da la concurrencia de los siguientes elementos: **4**

1. - Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. - Derecho público subjetivo que emana de dicha relación (objeto).
3. - Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. - Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).

Por su parte, el jurisconsulto Luis Bazdresch considera que las garantías son realmente una creación de la constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o de disfrutar, y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos.” **5**

Así las garantías individuales suponen una relación jurídica de supra a subordinación que se produce entre los gobernados y las autoridades estatales. (es precisamente lo que comprende su naturaleza jurídica) Los primeros son los sujetos activos de la relación (personas físicas o morales), en tanto que los segundos participan en ella como sujetos pasivos (El Estado y sus autoridades, así como los organismos descentralizados, al realizar actos de autoridad frente a particulares).

4.- BURGOA, Ignacio, Op. Cit., p. 187.

5.- Bazdresch, Luis, Garantías Constitucionales. Curso introductorio, 4ª. Edición, México, Editorial Trillas, 1990, p. 12.

Luego entonces, al demandar del Estado y sus autoridades el respeto a los derechos del hombre que garantiza la Constitución, el gobernado ejerce un derecho subjetivo público; se trata de un derecho subjetivo porque es una facultad que se desprende de una norma, y es público porque se intenta contra sujetos pasivos públicos, es decir, el Estado y sus autoridades.

El Derecho no puede nunca ser una creación caprichosa del Estado, pues, por el contrario, debe ser siempre el resultado de las necesidades de la colectividad para la cual se legisla. Y los derechos del gobernado que debe respetar toda autoridad constituyen las garantías individuales. ⁶

Es pertinente mencionar que las garantías individuales no son derechos públicos subjetivos absolutos, pues “su uso, restricción y suspensión se arreglan a los casos y a las condiciones que establece dicha constitución, dentro de los límites que la misma señala.” Como lo señala la siguiente tesis judicial:

GARANTIAS INDIVIDUALES

No son derechos públicos reconocidos sin limitación alguna, por texto expreso de la Constitución Política, su uso, restricción y suspensión, se arreglan a los casos y a las condiciones que establece dicha Constitución, dentro de los límites que la misma señala. Amparo civil 7499/41 Piña Magdalena. 28 de octubre de 1942. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Emilio Pardo Aspe. ⁷

En este mismo sentido, la Constitución en su artículo primero prevé que: *En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.* ⁸

Partes de la Constitución Mexicana:

Al respecto, debemos de tener presente en primer lugar, que la Constitución es la norma suprema que organiza a los poderes del Estado y protege los derechos fundamentales de las personas. Tradicionalmente se ha aceptado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al igual que otros países democráticos se divide en dos partes, la *dogmática* y la *orgánica*; por lo que se refiere a la primera, tenemos que dogma (del latín dogma), se entiende una proposición que se asienta por firme y cierta y como principio innegable de una ciencia, esto es, que no admite discusión, luego entonces, lo dogmático será lo relativo a las verdades que no necesitan comprobación, y en el caso de la

^{6.-} Instituto de Especialización Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Manual del Juicio de Amparo”, Novena Reimpresión, México, Ed. Themis, 1998, p. 7

^{7.-} Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tercera Sala, t. LXXIV, p. 2536; IUS: 351,635.

^{8.-} Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México Distrito Federal, 2006, p. 5.

Constitución, la primera de las dos partes se llama *dogmática*, porque en ella está contenida una serie de verdades que se reputan como válidas sin necesidad de ser demostradas (las garantías individuales contenidas en los artículos 1º. A 29).

La segunda de las subdivisiones en que se estructura la Carta Fundamental se denomina orgánica, se tiene que algo es orgánico (del latín *organicus*) cuando se refiere a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios, por ende, la parte orgánica de la Constitución es aquella que establece la organización, la integración y el funcionamiento de los Poderes Públicos, en el ámbito federal como local, y que define el alcance de la esfera de competencia que cada uno de esos poderes tiene atribuida.

En conclusión, al preverse en el artículo primero de la Ley Fundamental que: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las *garantías* que otorga esta Constitución ...”, significa que los derechos que todo ser humano tiene, por el solo hecho de serlo, son perfectamente reconocidos, sin embargo, para tener efectividad, necesitan ser garantizados, es decir, afianzados o asegurados, a través de normas que tengan el rango de supremas, de modo que las autoridades del Estado deban someterse a lo estipulado por dichas normas.

Principios Constitucionales

Las garantías individuales se rigen básicamente por dos principios fundamentales, uno es el principio de la *supremacía constitucional*, contenido en el artículo 133 que establece: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Lo cual quiere decir que al estar plasmadas las garantías individuales en el texto constitucional, son también supremas, es decir, que se encuentran por encima de cualquier norma secundaria.

Por otra parte el artículo 135 contiene el principio de que la Constitución mexicana es *rígida*, y se refiere al procedimiento que debe seguirse para poder ser adicionada o reformada.

Siendo el primero de los principios el que reviste mayor importancia para el desarrollo de nuestro estudio, *cuyo contenido y efectos deben ajustarse a lo que la ley suprema establece.*

Fuentes:

En el sistema jurídico mexicano, **el derecho es primordialmente escrito, por lo tanto, la fuente primaria de las garantías es la propia Constitución Política de los**

Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, *las Constituciones de las entidades federativas pueden complementar la regulación de las garantías individuales consagradas en su parte dogmática.*

Independientemente de la Constitución Federal y de las Constituciones estatales, el desarrollo de las garantías individuales se ha robustecido gracias a los *tratados internacionales* como otro tipo de fuentes. Tal es el caso, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París 1948), que se volvió obligatoria al ratificarse el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales junto con su protocolo facultativo ha permitido que los derechos del hombre en cuanto a su reconocimiento y su defensa se internacionalicen.

Características Principales:

Si bien es cierto, que no existe un criterio uniforme respecto a cuáles deben ser las características principales de las garantías individuales, destacan entre sus peculiaridades, su **Unilateralidad**; esto es, que su observancia está a cargo del Estado, es decir, su receptor. Así los particulares son los sujetos activos de las garantías individuales, porque a ellos les corresponde hacerlas respetar cuando un acto de autoridad del Estado las vulnere.

Asimismo, otra particularidad es su **Irrenunciabilidad**, toda vez que nadie puede renunciar a ellas. Todo particular cuenta con garantías individuales por el solo hecho de hallarse en el territorio nacional.

Una característica más que define a las garantías individuales es su **Extensión**:

Lo cual quiere decir que las garantías individuales no sólo están contenidas en los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el concepto mismo de garantía individual no es restrictivo, sino extensivo, esto es, dichas prerrogativas pueden hacerse extensivas a otros numerales de la Ley Fundamental, *en la que se expliquen, amplíen o reglamenten las normas que los prevén.*

3.- CLASIFICACION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES:

La propia Constitución Federal no agrupa a las garantías en determinadas clases, *además de que dentro de un solo artículo sea factible encontrar más de una garantía*, más bien la doctrina las clasifica para su estudio en cinco grupos a saber: 1. De seguridad jurídica; 2. De igualdad; 3. De libertad; 4. Sociales y 5. De propiedad.

1) **De Seguridad**.- Las Garantías de Seguridad Jurídica son derechos subjetivos públicos en favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, *a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos*, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de

condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.

Las garantías de seguridad jurídica tienen como finalidad que las autoridades del Estado no incurran en arbitrariedades al momento de aplicar el orden jurídico vigente a los casos concretos, en que se ven involucrados los individuos.

La libertad y la dignidad de éstos se ve salvaguardada cuando las autoridades evitan actuar con desapego a las leyes, particularmente a las formalidades que se deben observar antes de que una persona se le prive de sus propiedades o de su libertad.

Los artículos que consagran estas garantías son el 8º., 14, y del 16 al 23.

El artículo **8º.** Establece el derecho de petición, que se traduce en la prerrogativa que tienen los individuos de hacer peticiones escritas a la autoridad, de manera pacífica y respetuosa; y en la correlativa obligación de éstas de responder tales peticiones *en breve término*, sin que ello implique que deban hacerlo en el sentido esperado por los peticionarios.

Artículo **14** Constitucional:

A ninguna ley se dará efecto retroactivo *en perjuicio* de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante *juicio* seguido ante los *tribunales previamente establecidos*, en el que se cumplan las *formalidades esenciales del procedimiento* y conforme a las *leyes expedidas con anterioridad* al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.

Este precepto Constitucional consagra entre otras garantías:

a) *La Irretroactividad de la ley*, esto es, cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, toda vez que para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores.

b) *La garantía de legalidad*; es decir, se regulan los actos privativos, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, *la existencia de un*

juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento (o sea, aquellos requisitos que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, cuya finalidad es evitar la indefensión del afectado); y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

c) *De exacta aplicación de la ley*, principio de nullum crimen, nulla poena, sine lege, principio rector del sistema de enjuiciamiento penal en México, a virtud del cual queda prohibido imponer en los juicios penales, por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada *por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

Por otra parte, el artículo **16** de la Ley Fundamental prevé que:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, *ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.*

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, *carecerán de todo valor probatorio.*

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, *sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.*

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

A diferencia de los actos **privativos** regulados por el artículo 14 constitucional, el numeral 16 de la ley suprema, regula los **actos de molestia** que pese a constituir afectación en la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, *pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento, lo que se traduce en una garantía de seguridad jurídica.*

Esta última garantía se ve complementada con lo establecido en el primer párrafo del artículo **16**, en el sentido de que a nadie se le puede molestar en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito por una autoridad competente, que funde y motive la cusa legal del procedimiento, en suma, la garantía de legalidad no es otra cosa que la obligación de las autoridades de **fundar** - indicar con precisión las disposiciones jurídicas a que se acogen – y **motivar** – explicar los motivos por los que resuelve en un sentido o en otro- los escritos por los que pretendan causar actos de molestia en contra de los particulares.

El artículo **17** prohíbe que las personas se hagan justicia por propia mano, en el entendido de que, en aras del orden en las relaciones sociales, habrá tribunales establecidos por el Estado que se encarguen de resolver, de manera expedita, cualesquiera controversias jurídicas en que se vean envueltos los justiciables. Este precepto también prohíbe el encarcelamiento por deudas civiles.

Garantías consagradas por este precepto:

Derecho a la jurisdicción

Derecho a una administración de justicia expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita.

Independencia de los tribunales y plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo **18** Constitucional, establece cuáles son los requisitos que se deben observar antes de someter a alguien a sufrir la pena de prisión preventiva, que podría considerarse necesaria sólo cuando de ella dependa la seguridad de la sociedad, o bien, cuando por su causa se evite que alguien se sustraiga a la acción de la justicia.

Garantías Consagradas:

La prisión preventiva sólo procede por delito que merezca pena corporal.

Los Gobiernos Federal y Estatal organizan el sistema de readaptación social, sobre la base de:

El trabajo, la capacitación para el mismo,

La educación,

Convenios entre los Estados y la Federación para que los reos sentenciados por delitos del orden común, extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

Instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los artículos 19 y 20 se relacionan con quienes resultan penalmente acusados o procesados.

En efecto, el artículo 19 establece garantías relativas al auto de formal prisión, que debe expedirse de conformidad con previsiones específicas; por otro lado, el artículo 20, a través de diez fracciones, señala de qué prerrogativas gozará quien sea detenido y pueda llegar a enfrentar un proceso ante las instancias penales.

El artículo 21 le da a la autoridad judicial el monopolio de la imposición de las penas, y agrega que el Ministerio Público, que tendrá bajo su mando a la policía investigadora, es el encargado de la investigación y persecución de los delitos. Así como de velar por las garantías de las víctimas y de los ofendidos por la comisión de un delito. Artículo Constitucional que se analizará más ampliamente por lo que a la figura del Ministerio Público se refiere en el tema de Marco Jurídico y Profesionalización del Ministerio Público.

Por otra parte, el artículo 22 prohíbe la imposición de penas inusitadas o trascendentales, toda vez que el fin del sistema penitenciario mexicano no es castigar, sino procurar la reintegración provechosa de los reos a la sociedad de la que fueron apartados.

Finalmente, el artículo 23 consagra el principio latino conocido como non bis in idem, es decir, que a nadie se le puede juzgar dos veces por el mismo delito y, además, proscribire la absolución de la instancia, lo que persigue prevenir que indefinidamente quede pendiente de resolución la situación jurídica de una persona determinada.

2) **Garantías de Igualdad.**- Las Garantías de Igualdad pueden ser definidas como el conjunto de disposiciones constitucionales que, sobre la base de que las personas deben ser tratadas de conformidad con la situación jurídica en que se encuentren, establecen derechos en favor de los individuos y, correlativamente, obligaciones a cargo del Estado, que se traducen en la imposibilidad de que éste, al ejecutar sus funciones, tome en cuenta características que entrañen un trato desigual para quienes se ubiquen en los supuestos contemplados por las leyes.

INSTITUCIONES FINANCIERAS. EL ARTÍCULO 50 BIS DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL AUSENTE DE SERVICIOS FINANCIEROS, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LA LEY CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El principio de igualdad o equidad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y posterior interpretación y aplicación, de manera que opera para que los poderes públicos tengan en cuenta que los particulares que se encuentran en igual situación de hecho deben ser tratados de la misma forma, sin privilegio alguno.

Es decir, a través de la equidad se busca colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos superiores, protegidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, aunque ello no significa que todos los individuos se encuentren siempre y en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, pues dicho principio se refiere a la igualdad jurídica que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual o injustificado. 9

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las **Garantías de Igualdad** se encuentran previstas en los artículos 1º.; 2º., Apartado B; 4º.; 5º., primer párrafo; 12; 13 y 31 fracción IV.

El artículo 1º. Señala que todos los individuos que se encuentren en los Estados Unidos Mexicanos gozan de las garantías que consagra la Constitución; es decir, establece el principio de igualdad legal para cualquier persona que se halle en el territorio de la República. Más aún, proscribire la esclavitud y la discriminación nacida de motivos étnicos, religiosos, políticos o de género, entre otros.

Por lo que respecta al apartado B del artículo 2º. Constitucional aborda lo relativo a las condiciones de igualdad que deben privar en las comunidades indígenas; y las acciones que debe llevar a cabo el Estado para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier tipo de discriminación.

En cuanto al artículo 4º., contiene una serie de seis derechos garantizados. En primer lugar, indica la igualdad jurídica del varón y de la mujer. Además, consagra los derechos a la salud, a un medio ambiente adecuado y a que los niños cuenten con todos los elementos necesarios para su debido desarrollo.

El primer párrafo del artículo 5º. Consagra el libre ejercicio de cualquier comercio o industria a todas las personas, sin distinciones basadas en nacionalidad, raza, sexo, etcétera.

Por otra parte, el artículo 12, uno de los pocos preceptos que no ha sufrido cambio alguno desde la expedición de la actual Carta Magna, impide la concesión de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios.

Finalmente, el artículo 13 defiende a la igualdad al prohibir el procesamiento por leyes privativas o tribunales especiales y al declarar abolidos los fueros, con la salvedad del militar.

9.- **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XVI, diciembre de 2002, tesis 1ª. LXXXI/2002; CD-ROM IUS: 185380.**

3) **De Libertad.**- Las Garantías de Libertad, son un conjunto de previsiones constitucionales por las cuales se otorga a los individuos una serie de derechos subjetivos públicos para ejercer, sin vulnerar derechos de terceros, libertades específicas que las autoridades del Estado deben respetar, y que no pueden tener más restricciones que las expresamente señaladas en la Constitución.

De conformidad con los postulados y principios fundamentales que acoge nuestra Constitución, las autoridades, los poderes y los órganos del Estado están sujetos a la ley en su organización, funcionamiento, facultades y atribuciones, y sólo pueden actuar en aquello que les ha sido concedido, pues en lo que guarda silencio lo tienen prohibido; en tanto que tratándose de particulares, ese silencio les garantiza que lo que no les está prohibido es lícito y permitido. La libertad personal prevista como garantía individual tanto en el artículo 1º, como en los principios fundamentales del derecho que en forma abstracta están contemplados en la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse como un atributo consustancial de la naturaleza humana y como la facultad de elección para hacer o dejar de hacer algo, siempre que no se perjudiquen derechos de tercero.

Doctrinalmente se ha aceptado como opinión mayoritaria que las **Garantías de Libertad** se encuentran ubicadas en los artículos 1º a 7º, 9º. a 11, 15, 24 y 28.

Así, el artículo 1º, en su párrafo segundo reconoce la prohibición de la esclavitud; el numeral 2º., apartado A, la autodeterminación de los pueblos indígenas; así el precepto tercero reconoce la libertad de educación; y el 4º segundo párrafo, la libertad de procreación; el 5º., prevé la libertad de trabajo; el 6º., la libertad de expresión; el 7º., libertad de imprenta; 9º., la libertad de asociación y de reunión; el artículo 10, la libertad de posesión y portación de armas, con las limitaciones establecidas en la ley; el 11 prevé la libertad de tránsito; el precepto 15 la prohibición de extraditar reos políticos; el 24 reconoce la libertad de culto, y por último, el artículo 28 la libertad de concurrencia en el mercado.

4) **Sociales.**- Las Garantías Sociales, de acuerdo al maestro Ignacio Burgoa Orihuela, este tipo de garantías tal como las individuales, se revelan como una relación jurídica; a su vez Alfonso Noriega Cantú ha señalado que los derechos sociales provienen de una nueva etapa del desarrollo político, social y económico de la época contemporánea. Para unos revisten tal importancia que deben sustituir de manera definitiva a los derechos individuales, mientras que, para otros, deben armonizarse con ellos en beneficio de una mejor y más eficaz defensa de la libertad humana.

Por su parte el jurisconsulto, Juventino V. Castro ha considerado que las Garantías Sociales pretenden proteger a la persona ya no como individuo, sino como componente de un grupo social o de la sociedad en general.

Desde el punto de vista de la filosofía jurídica, Luis Recaséns Siches estima que los derechos sociales tienen por objetivo actividades positivas del Estado, del prójimo y de la sociedad, para suministrar al hombre ciertos bienes o condiciones.

En contraste con los derechos individuales, cuyo contenido es un “no hacer” por parte de las demás personas y, sobre todo, de las autoridades públicas, el contenido de los derechos sociales consiste en un “hacer” por parte de los órganos estatales.

La confrontación de las posiciones doctrinales señaladas permite conceptualizar a las garantías sociales como derechos públicos que asisten a grupos de personas caracterizados por una situación socioeconómica específica, y cuya satisfacción depende de acciones tomadas por el Estado, a quien le corresponden obligaciones de hacer, con tal de equilibrar el nivel de vida de todas las clases de la población.

Las garantías individuales protegen los derechos del individuo. Por su parte, las sociales surgen ante la necesidad de proteger determinadas clases económicamente débiles contra cualquier acto perjudicial por parte del Estado. Efectivamente, la garantía individual implica una relación jurídica entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados y, del lado pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases.

Las garantías sociales nacieron como una medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes particulares, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino ante una clase social pudiente. Por tal motivo, la titularidad de las garantías sociales es más restringida que la que corresponde a las garantías individuales, puesto que circunscribe a una clase social específica.

De lo anterior se sigue que las garantías individuales y las sociales no se contradicen y que, por el contrario, son compatibles en cuanto a su existencia simultánea. Además no sólo existe entre dichas clases de garantías una perfecta compatibilidad, sino que las sociales crean, en la realidad, una situación donde la parte económicamente débil en las relaciones jurídico-sociales puede desempeñar su libertad frente a los sujetos fuertes y poderosos.

Cabe dejar en claro que no existe un criterio uniforme respecto a la ubicación de las garantías sociales en el articulado de la Constitución Federal.

Así, podemos clasificar dentro de este tipo de garantías, los artículos 3º, en cuanto garantiza el derecho a la educación; 4º, párrafos tercero, cuarto y quinto, que consignan el derecho a la salud, a un medio ambiente adecuado y a la vivienda, respectivamente; 21, párrafos quinto y sexto, que garantiza el disfrute de la seguridad pública; 27, relativo a la propiedad de los bienes nacionales y el estado del agro mexicano; 123, baluarte de los derechos laborales y de seguridad social del proletariado mexicano y los trabajadores al servicio del Estado.

5) **Garantías de Propiedad.**- La existencia de las Garantías de Propiedad obedece a cuestiones de tipo económico, fundamentalmente.

La propiedad es una garantía que, a un tiempo, puede considerarse individual y social. Merece ser calificada de individual en cuanto se repasa lo establecido por el segundo párrafo del artículo 14 de la Carta Fundamental: "Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". Las líneas transcritas revelan un interés en asegurar el mantenimiento de lo que, con base en el propio trabajo, cada individuo haya podido agregar al conjunto de bienes que constituyen su patrimonio.

Ahora bien, desde el punto de vista social, la garantía de propiedad se desprende del contenido de los tres primeros párrafos del artículo 27 de la Ley Suprema. En esos párrafos se prevé que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, le corresponde a la nación; más todavía, se aclara que toda expropiación deberá hacerse por causa de utilidad pública, es decir, en atención a intereses sociales, no individuales, mediante indemnización; por último, se dispone que la nación tiene, en todo tiempo, el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, siempre que ello sea preciso para la salvaguarda del interés público. Todo esto tiene por objeto que haya equidad en la distribución de la riqueza pública, así como que el desarrollo del país sea equilibrado y que mejoren las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Apartado especial sobre la actual Reforma Constitucional en Materia Penal

Es pertinente mencionar que en el transcurso del desarrollo del presente trabajo, surgió una iniciativa con proyecto de decreto a cargo de integrantes de la XL Legislatura del H. Congreso de la Unión, por el que se reforman y adicionan los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **10**

Por lo que se considera pertinente hacer referencia a dichas disposiciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 18 de junio de 2008.

Así por ejemplo el artículo **16** constitucional prevé que para librarse una orden de aprehensión se requiere que lo haga la autoridad judicial, como se ha venido haciendo hasta ahora, al igual que sigue requiriendo que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señala como delito, sancionado con pena privativa de libertad,

10.- Fuente: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/20061219-html>

sin embargo, el cambio sustancial que observamos es que obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió ó participó en su comisión, dejando de hacer referencia a cuerpo del delito y probable responsabilidad.

Asimismo establece que para el caso de delincuencia organizada la autoridad judicial podrá decretar el arraigo de una persona, sin que pueda exceder de un término de 40 días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos ó exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Plazo que podrá prorrogarse siempre que el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieran origen a dicho arraigo, sin que la duración exceda de 80 días.

Subsiste el término de 48 horas para que una persona pueda ser retenida por el Ministerio Público, plazo en que ordenará su libertad ó la pondrá a disposición de la autoridad judicial, asimismo la posibilidad de duplicar dicho plazo en casos de delincuencia organizada.

Asimismo los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y *por cualquier medio*, las solicitudes de medidas cautelares, providencias cautelares y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.

Por lo que respecta al artículo 17, se prescribe que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias, para lo cual se establecerá la legislación secundaria correspondiente.

Se establecen por medio de dicho precepto, los juicios orales.

Se vela por la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Asimismo se establece un **servicio de defensoría pública de calidad para la población** y asegurará las condiciones para un **servicio profesional de carrera para los defensores**, y prevé que las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los Agentes del Ministerio Público, opinamos fundadamente que de igual forma debe establecerse un **servicio profesional de carrera integral para los Agentes del Ministerio Público a rango constitucional que garantice un servicio de calidad para los actores principales en la averiguación previa y en el proceso penal, es decir, no sólo en pro de las víctimas, sino de testigos, agraviados e incluso de los propios inculpados, pues ese actuar con calidad en el servicio público de carrera de la institución del Ministerio Público, implica actuar de manera objetiva, apegados a la constitución y a las leyes de la materia.**

Por lo que hace al artículo 18 podemos decir que sustancialmente conserva sus

elementos anteriores a la reforma, regulando la organización del sistema penitenciario mexicano, sin embargo, cambia el término de readaptación social por el de *reinserción social*.

Respecto al artículo **19** constitucional cambia el término de auto de formal prisión por el de *vinculación a proceso*, y al igual que el artículo 16 de la Constitución ya no se hace referencia a cuerpo de delito y probable responsabilidad, sino que ha de establecerse que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

Asimismo establece que el Ministerio Público únicamente podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, salvo que esté siendo procesado o haya sido sentenciado por la comisión de un delito doloso.

Asimismo el juez ordenará de oficio la prisión preventiva, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves en contra de la seguridad nacional.

Artículo 20 constitucional

Este numeral presenta un cambio radical mediante el cual establece que el proceso penal mexicano será acusatorio (incriminación que se hace en contra de una persona a la que se señala como autora de uno o varios delitos determinados), y oral, y se regirá por ciertos principios, esto es, de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Recordemos aquí que en términos generales, en los países que se rigen por un sistema de gobierno democrático, el sistema acusatorio es el que regula las formas de procesamiento.

Así el sistema de procesamiento acusatorio tiene como principales características:

- a) Se encuentran perfectamente diferenciados los órganos de juzgamiento, acusación y defensa.
- b) la oralidad de los juicios.- el enjuiciamiento es tramitado verbalmente, y sólo lo esencial se documenta por escrito.
- c) Publicidad.- las diligencias en el desarrollo del procesamiento pueden ser presenciadas por cualquier persona; asimismo el desahogo de pruebas, alegatos de las partes y el pronunciamiento de sentencia, tiende o hay inclinación a realizar la totalidad del procesamiento en una sola audiencia.

d) Continuidad e inmediación.- no existe límite en cuanto a las pruebas que puedan aportar las partes, y su libre valoración por parte del juzgador, son constantes del sistema acusatorio.

e) Igualdad procesal de las partes.- lo que da un equilibrio en la causa, al garantizar la igualdad al sostener la acusación o la defensa.

Por otra parte, y respecto a los derechos de toda persona imputada conviene destacar que desaparece la figura de la persona de confianza, con lo cual se persigue una adecuada defensa a cabo de abogado.

Por lo que hace a los derechos de la víctimas u ofendidos, resalta entre otras cosas, la posibilidad de intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Asimismo el resguardo de su identidad y datos personales cuando se trate de menores de edad, en caso de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada.

Además el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos.

También se prevé el derecho a impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como de sus determinaciones de las indagatorias, de reserva o no ejercicio de la acción penal, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño, acerca de lo cual coincidimos en parte, pues opinamos que de ser así debería haber jueces exclusivamente especializados para atender esos asuntos, y por otra parte, nacen ciertas interrogantes, como qué pasaría con las figuras de control interno de la institución ministerial, así como qué procedimiento tendrían aquellos casos en que dichos juzgadores conocieran de asuntos en que el Ministerio Público haya observado un actuar inadecuado ya sea con consecuencias graves y no graves.

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función (se revalora el papel del Ministerio Público como único titular de la acción penal; asimismo a consideración muy particular se observa la creación de una sola policía y no sólo eso sino que además deberá ser de carácter investigadora).

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. (Pensamos que el legislador al dotar a los particulares de la facultad de ejercer directamente la acción penal, lo hizo en el sentido más amplio de tener una garantía de debido proceso penal del ofendido y no quede al margen de la acción penal, claro está sin entrar en polémicas de si con esto exista una privatización del Ministerio Público o de quitarle o restarle el monopolio de sus facultades.

Así en la mayoría de los casos estamos seguros que el ofendido a su vez solicitará lo represente un abogado particular, al no poder hacerse cargo por sí mismo de defender sus derechos, lo que le representará gastos adicionales al detrimento de los intereses que defiende ante un juzgador y no obstante de que derivado de la reforma constitucional, para el caso de que la acción penal sea ejercida por un particular, durante el proceso correspondiente también podrá intervenir el Ministerio Público, con los alcances y facultades que determine la ley, es claro que si el particular decide ejercer acción penal por sí mismo es porque en ese momento decide la no intervención del Ministerio Público, ya sea por desconfianza en ésta clase de institución ó porque deposita su confianza en un abogado particular por considerarlo mayormente competente.) La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad (éste principio de oportunidad permite que las autoridades no persigan a un presunto delincuente si decide cooperar con la justicia y suministrar elementos para someter a proceso a sus cómplices o a los más altos responsables de una organización criminal), para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y *certificación* de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

4.- EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público en México, encuentra sus orígenes en los modelos español y francés, y su estructura y concepción actuales datan de su regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Origen Etimológico

Ministerio.- Del latín *ministerium*–i, función (de servicio) servicio, empleo, oficio, menester, trabajo. El sufijo –erio, indica conjunto.

Público.- Del adjetivo latino *publicus* –a-um, del pueblo, del Estado, oficial, público. *Publicus* es un derivado de *populus*–i, pueblo (como conjunto de ciudadanos), habitantes de una ciudad o de un Estado. Así, el *Senatus Populusque Romanus* (S.P.Q.R.) es el Senado y el Pueblo Romano (los dos órganos esenciales del Estado). El sufijo –ico (a) indica lo relativo o correspondiente a.

Privatorum conventio jus publicum non derogat

La convención de los particulares no deroga el derecho público.

Jus Publicum est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem spectat.

El derecho público es el que se refiere al estado de la república romana, el derecho privado es el que se refiere a la utilidad de cada uno en particular.

Jus privatorum sub tutela iuris publici.

El derecho privado cae bajo la tutela del derecho público.

Ministerio Público de la Federación:

Definición.-Conjunto de funcionarios a quienes se halla confiada, como misión esencial, la defensa de intereses vinculados al orden público y social. 11

Federal

Del latín foedus – foederis, alianza, tratado, pacto, acuerdo. Derivado de fides–fidei, fe, y del verbo fidere, confiar. El sufijo –al, indica lo relativo o correspondiente a.

Quivis de populo

A causa de los delitos de que tiene conocimiento

Opertet privatis utilitatibus antepone.

Es preciso anteponer los intereses comunes a los particulares.

Ministerio Público Federal (jurisprudencia)

Las funciones del Ministerio Público son: vigilar y regular el cumplimiento de la ley, ante los tribunales de su fuero, interviniendo como parte en el amparo, representar a la sociedad, para el ejercicio de la acción penal, en los términos previstos por la Constitución; representar a la nación, como entidad jurídica, en defensa de los intereses patrimoniales de la misma, y además, el procurador puede actuar como consejero jurídico del gobierno, funciones perfectamente distintas entre sí, y que no admiten confusión alguna. 12

De acuerdo a la definición del “Nuevo Diccionario de Derecho Penal” El Ministerio Público es el Órgano del Estado encargado de investigar los delitos y de ejercitar la acción penal, ante el juez o tribunal de lo criminal. 13

Por su parte el autor Cesar Augusto Osorio y Nieto considera que el Ministerio Público, es el Órgano del Estado dependiente del Ejecutivo, encargado de perseguir delitos y de cumplir las atribuciones de representación social que las leyes secundarias le confieren. 14

11.- Terminología de la Ley de Amparo Correlacionada, pág. 793, Edición, 2006, Ed. Libros Técnicos.

12.- Quinta Época: Semanario Judicial de la Federación. Primera Sala. Tomo XXVI. Pág 449.

13.- Nuevo Diccionario de Derecho Penal, p. 661, 2ª. Edición, 2004, Ed. Librería Malej S.A de C.V.

14.- La Averiguación Previa. Osorio y Nieto Cesar Augusto. Ed. Porrúa 2ª edición, 1997., p. 558.

5.- PROFESIONALIZACION

El Diccionario de la Real Academia Española, define la palabra profesión, entre otras cosas como el empleo, facultad u oficio que una persona tiene y ejerce con derecho a retribución. Así respecto a la palabra profesionalizar señala que es dar carácter de profesión a una actividad; convertir a un aficionado en profesional, persona que ejerce una actividad como profesión. 15

Profesionalidad:

Cualidad de profesional (competente y responsable en una profesión)

Cualidad de la persona u organismo que ejerce su actividad con relevante capacidad y aplicación.

El término correcto de este principio es profesionalidad, pero la CPEUM la menciona como profesionalismo.

Profesionalismo:

La definición de profesionalismo comprende lo que el servidor público en ejercicio de sus funciones hace y el cómo lo hace, es decir, involucra la aplicación de un cúmulo de conocimientos jurídicos especializados y la capacidad de incrementar de manera constante ese conocimiento; implica integrar las habilidades, actitudes y valores con los cuales se hace merecedor de la confianza y reconocimiento tanto del titular que lo designó, como de la sociedad que constitucionalmente demanda una impartición de justicia, pronta, completa, imparcial y gratuita. 16

La noción de profesionalizar, supera el concepto limitadamente civil en la denominación de los cuerpos burocráticos al servicio de la sociedad; supone la permanente calificación y certificación del personal público con conocimientos y destrezas instrumentales - haciendo un paréntesis - aquí se propone en primer lugar la adquisición de tecnología de vanguardia, capacitación en el conocimiento, y uso de esa tecnología a favor de la investigación ministerial, y de la sociedad que lo demanda en pro de cumplir con eficacia el servicio público a que todo ciudadano tiene derecho de una procuración de justicia digna.

La profesionalización del servicio público es una etapa de cambio institucional que tiene como objetivo que las capacidades de gobierno se nutran de servidores públicos competentes, calificados y aptos para ejercer la función pública en contextos de alta intensidad ciudadana.

15.- Real Academia Española, Op. Cit., p.1673.

16.- Poder Judicial de la Federación, "Manual para el análisis del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación", Primera Edición, México, Ed. S.C.J.N., 2006, p. 139.

La profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de equidad, competencia y lealtad institucional. Con la profesionalización, tanto el gobierno como la administración pública adquieren otro perfil institucional.

Dicho perfil se relaciona con el objetivo de mejorar cualitativamente el servicio público a partir de premisas que son centrales a saber: la cultura del mérito, la permanencia, el desempeño, la evaluación y el retiro digno.

Así el compromiso institucional de los servidores públicos deberá de ser con las políticas públicas, mas no con los fines de las políticas partidistas, con lo cual se quiere decir que ni la política es ajena al servicio público, ni el servicio público es refractario a las prácticas de la política.

Expuesto lo anterior podemos hacer referencia al concepto que sobre profesionalización da uno de los estudiosos de este tema, el maestro **Ricardo Uvalle Berrones**, quien propone que en un sentido amplio, *“profesionalización significa capacidad para valorar y analizar problemas: ordenarlos y situarlos en una escala de decisión que puede traducirse en el desarrollo de acciones. Además la profesionalización denota que el gobierno en acción enfrenta contextos propios y ajenos; situaciones presentes y futuras; apoyos y disensos; relaciones de cooperación y conflicto.”* 17

La profesionalización del servicio público debe responder a una Procuraduría de Justicia, que no debe darse el lujo de desaprovechar el capital humano que son los servidores públicos: no más improvisación, altibajos, impericia y falta de compromiso institucional, elementos que pueden ser eliminados con un servicio público equitativo, competente, transparente y emprendedor, debidamente reglamentados. No más cultura reactiva sino creativa, es el punto de partida para mejorar sustancialmente los rendimientos, el desempeño institucional y las capacidades de la administración pública.

De este modo, la tarea de gobernar consiste en valorar la naturaleza de los problemas y con base en su definición, proceder a su tratamiento institucional y organizativo, para situarlos en la visión de las instituciones y la institucionalidad.

Los gobiernos no tienen punto de reposo, son organizaciones en movimiento esto es, adoptan decisiones, movilizan recursos, coordinan esfuerzos, implementan programas, evalúan políticas y cumplen con las metas de interés público. Su acción continua y diferenciada permite atenuar la incertidumbre en la vida pública. Por eso, su acción es indispensable para evitar que las dificultades, las carencias, y las necesidades sean problemas insalvables.

17.- Ricardo Uvalle Berrones, “Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas”, Primera Edición, México, Ed. Plaza y Valdés, S. A. de C.V., 2000, p. 220.

Por tanto, los gobiernos tienen como referente a los problemas públicos y sobre esa base deciden como responder a las distintas facetas que los definen, en el caso específico nuestro referente es el autoritarismo, la impunidad, la injusticia, discriminación, negligencia, apatía, prepotencia, desconfianza, corrupción, ignorancia, intereses políticos, etcétera, y la forma en que proponemos dar solución a estos problemas es una capacitación permanente y seria que sea impartida por destacados conocedores del derecho y su aplicación, al personal que se encarga de investigar los delitos, velando por la verdad, los derechos de los ofendidos primordialmente, y los derechos humanos, como base de un servicio profesional de carrera.

En este sentido, la calidad institucional de los gobiernos es un asunto de resultados, no de intenciones a cumplir ni deseos a satisfacer. El desempeño institucional es determinante para calificar en términos positivos o negativos lo realizado por el gobierno, opino en lo personal que los resultados de una Procuraduría de Justicia debe valorarse únicamente por las sentencias ejecutorias que obtenga en los tribunales.

Formar y consolidar son condiciones necesarias para que las decisiones y acciones de gobierno sean consistentes y eficaces.

La profesionalización significa que el grado de formación y preparación en el renglón de las pericias, las habilidades y las capacidades de los servidores públicos ha ingresado a una etapa de mayor exigencia, es decir, que la sapiencia como el pragmatismo son los atributos de un servicio público más consolidado, competitivo y eficaz, el cual tiene como horizonte formalizar la carrera administrativa.

Respecto a las condiciones del trabajo gubernamental la profesionalización se orienta a eliminar el patrón de la lealtad individual para formalizar la lealtad institucional.

Opino que con la capacitación permanente, la improvisación se destierra para dar paso a la pericia y el conocimiento demostrado a través de exámenes, pruebas y resultados acreditados.

El servicio público profesionalizado es una opción importante para contribuir al mejor desempeño de la función pública. Tiene la ventaja de mejorar las capacidades de gobierno y de ese modo asegurar el desarrollo institucional del propio gobierno. En tiempos de incertidumbre, inestabilidad y desajuste es fundamental que los gobiernos y las administraciones públicas tengan las mejores condiciones para responder al cúmulo de problemas que se originan en la complejidad de la vida pública. El servicio público es la visión de la vida contemporánea, tiene que ser competitivo y eficaz, es decir, ser apto para desenvolverse en los ámbitos de un mundo intercomunicado e interdependiente.

De esta manera, la profesionalización del servicio público tiende como un proceso de aprendizaje a introducir y afianzar los cambios que se necesitan para transitar hacia etapas que permitan transformar el contenido, los valores y las reglas del servicio público.

Saber profesional y desempeño institucional son vínculo indisoluble para incrementar la eficacia de los resultados en razón de los retos de la vida pública.

Calidad y competencia se engarzan para fortalecer los atributos de un servicio profesionalizado.

El servicio profesionalizado constituye una etapa que acredita el desarrollo de las instituciones, al enfatizar en su calidad y eficacia; también corrobora que los operadores – directivos y ejecutores - de las instituciones tienen un perfil más competitivo para que la función pública sea más emprendedora.

En México los antecedentes para profesionalizar la función pública son importantes. Sin embargo, ha prevalecido la cultura de la lealtad individual, misma que define un modo de vida que se finca en que el ingreso a la función pública no ha sido con base en el mérito, sino de acuerdo al mundo de los valores que definen a la propia lealtad individual.

En este sentido, es importante mencionar que la administración pública es considerada como un botín; como un medio para saldar deudas partidistas; como opción para pagar apoyos y lealtades que provienen desde ángulos disímboles –gremios, cámaras, sindicatos, partidos- que demuestran la importancia de transformar esta situación de vida. Este perfil ha sido aceptado en el México contemporáneo durante décadas, dando como resultado situaciones que frenan la necesidad de modernizar y profesionalizar la función pública. Ha sido la cultura de los “favores y pagos” la base para identificar la esencia de la administración pública. Por lo tanto, la ecuación partidismo-lealtad individual es la constante que ha prevalecido en las reglas, costumbres, símbolos y prácticas de la administración pública.

Definir, reconocer y formalizar una zona de certidumbre institucional – ingreso, permanencia, seguridad, evaluación y estímulos - para las administraciones públicas es el sentido y significado del servicio profesional de carrera.

En opinión personal es que la Procuraduría debe optar por la cultura de la competencia y la calificación profesional, dado que son las palancas para que la función pública sea respetada y respetable. Instituir de manera integral el servicio profesional de carrera es camino que no puede evadirse; es objetivo que no puede postergarse, es meta que se vincula con las nuevas realidades.

El servicio público profesionalizado, debe responder a – reglas del juego claras - que comprometa a los servidores públicos con el ejercicio competitivo, continuo y eficaz de la función del gobierno. Un proyecto de – selección, ingreso, promoción, estímulo, evaluación y retiro - es la contraparte que favorece a los servidores públicos para no desempeñarse en condiciones de incertidumbre, las cuales se originan con los vaivenes políticos, y la falta de seguridad y estímulos que impiden tener confianza institucional en el gobierno y la administración pública.

De lo anterior, podemos sostener sobre un concepto de profesionalización que, la posibilidad de permanecer y desarrollarse en el servicio obliga a la Administración Pública del Distrito Federal a **instituir e impulsar una capacitación superior, actualizada y especializada de los servidores públicos** que, vinculada a las acciones de Gobierno de la Ciudad, permita la especialización en cada una de las líneas funcionales de servicio y, en consecuencia, su mejora continua.

Finalmente, no hay que olvidar que los servidores públicos representan el pilar insustituible del quehacer gubernamental, en ningún caso significa deshumanizar el servicio público, sino valoración de capacidades y potencialidades que deben aprovecharse a través de un sistema de reglas públicas a saber: la profesionalización.

6.- SERVICIO PUBLICO DE CARRERA

El Servicio Civil de Carrera tiene sus orígenes en la Época del México Independiente, en el que la primera tarea fue la de buscar una organización política resultado de la lucha de independencia, cuando España deja de nombrar a los gobernantes y de dictar las reglas de gobierno a las que se sujetaban los mexicanos de entonces.

Por otra parte, en 1917, Carranza promulgó la Constitución el 5 de febrero, considerada como una de las más avanzadas de su tiempo, sin embargo, en su texto original no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores. Posteriormente, en 1922, un movimiento de servidores públicos del gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de Administración Pública, encabezada por el entonces presidente de la República, Álvaro Obregón, cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí, así como la creación de la carrera administrativa mediante una ley del servicio civil. **18**

En 1938, se expidió por parte del presidente Lázaro Cárdenas, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que significó el primer cuerpo unificado y sistematizado de la materia, continuándose con el desarrollo de todo un proceso político que contemplaba la evolución de las normas reguladoras de la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores.

En los años sesenta se criticó el hecho de que la mayor de las veces, las acciones de gobierno se frustraban por la incapacidad o el dolo de quienes están encargados de

18.- El Servicio de Carrera en la Procuración de Justicia Federal, México, Editores Impresores Fernández, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002, pág. 366.

su ejecución, lo que trajo un cambio de actitud en la década siguiente, propiciando una amplia participación tanto de los funcionarios públicos, como de los sectores organizados de la sociedad.

En 1994, se delineó mediante un Plan Nacional de Desarrollo, pugnar por un Servicio Civil de Carrera que permitiera aprovechar la experiencia y conocimientos del personal y evitar la interrupción de las funciones y programas, a través de una capacitación que posibilitara a los servidores públicos actualizarse en el uso de nuevas tecnologías, estableciendo además un código de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional.

Ahora bien, por lo que corresponde a nuestra realidad actual y jurídica, El artículo 84 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, define al Servicio Civil de Carrera de acuerdo con el Título IV de la Constitución (artículo 108), y artículo 32 de la Ley Orgánica de la dependencia, se denominará "Servicio Público de Carrera" en la Procuraduría y se entenderá como el régimen que establece las condiciones del personal que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Institución para cumplir con su atribución constitucional de investigar y perseguir los delitos y que está fundado en los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de dichos cargos, empleos o comisiones y que contempla el reclutamiento, la admisión, formación, capacitación, regularización, promoción, retiro, remuneración, y evaluación del personal.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas "El Servicio Civil de Carrera es el cuerpo apolítico permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración" cuyos elementos son:

- 1.- Una ley básica de administración de personal de servicio civil.
- 2.- Un organismo responsable de su aplicación.

Su finalidad es atraer y retener en el servicio público a las personas más idóneas para que dicho servicio sea más eficiente.

El Estado debe garantizar la vigilancia y aplicación permanente y sin vicios de las normas respectivas para propiciar y fomentar dicho servicio.

Es necesario definir claramente las técnicas de clasificación de puestos, reclutamiento y selección de personal, nombramiento, contratación, inclusión, adiestramiento, capacitación, relaciones públicas, sistema de méritos, administración de jubilación, pensión y retiro. Los exámenes deben ser imparciales y objetivos.

Así, podemos inferir que el servicio civil de carrera, es un método de administración de personal público cuyas principales características son el ingreso por concurso o examen, el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, y la profesionalización y estabilidad en el empleo.

Considerándose pertinente mencionar a este respecto que en octubre de 2001, la Procuraduría General de la República, con el objeto de consolidar y contar con un Servicio de Carrera mejor reglamentado, llevó a cabo un simposio, denominado “El Servicio Civil de Carrera: Experiencia, Modelos y Perspectivas”. Con la participación de expertos en la materia; así el entonces Director del Servicio Público de Carrera del Gobierno del Distrito Federal, Lic. Arturo Rivera, le correspondió la ponencia sobre “El Desarrollo de los Servidores Públicos de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal”, destacando que la *profesionalización*, es uno de los principios junto con el de estabilidad, del sistema integral del servicio público de carrera de la administración pública del Distrito Federal, que dispone las reglas generales para el reclutamiento, selección, calificación del desempeño, reconocimiento al mérito, promoción, sanciones y separación del servicio público.

Manifestándose porque el servicio público de carrera tenga como principal propósito el de lograr los objetivos institucionales con una administración moderna que fortalezca el vínculo entre el gobierno, el servidor público y la sociedad, en respuesta a la dinámica propia del Distrito Federal, sustentándose dicho Servicio Público de Carrera en ocho principios generales: mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalización y eficacia.

Mérito

Se refiere a que tanto el ingreso como la promoción de los servidores públicos de carrera se basarán en elementos objetivos que partirán de sus aptitudes y desarrollo profesional, eliminando las valoraciones subjetivas o las prácticas patrimonialistas.

Igualdad de Oportunidades

Todos los servidores públicos y aspirantes tendrán el mismo derecho de evaluación, promoción y desarrollo en los términos del sistema integral del servicio público de carrera.

Legalidad

Tanto la actuación de los servidores públicos, como de los órganos que componen la estructura del sistema deben ajustar su actuación al marco jurídico vigente, a la Ley del Servicio Público de Carrera y a las disposiciones jurídicas y administrativas que de ellas se deriven.

Honradez

Se busca que el cumplimiento de las funciones públicas se realicen de manera recta y sin desviaciones, aplicando los recursos para el estricto cumplimiento de los objetivos y metas gubernamentales.

Lealtad

Los servidores públicos deben desempeñar sus funciones con lealtad institucional buscando responder a las demandas sociales y prestando con oportunidad y calidad los servicios públicos. De esta manera no se deben atender intereses de grupo o partidistas, ni actuar conforme a indicaciones personales que no estén de acuerdo a su misión dentro del aparato administrativo.

Imparcialidad

El Gobierno debe contar con una estructura administrativa que se encargue de la operación del sistema del Servicio Público de Carrera. En esta tesitura, todos los ingresos, evaluaciones, promociones, ascensos, sanciones y estímulos serán dictaminados por los órganos responsables de manera imparcial y transparente, eliminando así, presiones e influencias políticas, partidistas o de otro tipo que afecten el desarrollo transparente de la carrera administrativa.

Eficiencia y Eficacia

El servicio público buscará mantener una permanente evaluación del desempeño de los servidores públicos del sistema, como otro de los elementos determinantes para el desarrollo de su carrera. Esta evaluación estará orientada hacia la eficacia institucional y a la confrontación del logro de objetivos y metas programáticas con el desempeño individual, de manera que exista un aliciente para la mejora continua y para que el sistema no se inmovilice ni se burocratice.

Profesionalización y Eficacia

La posibilidad de permanecer y desarrollarse en el servicio obliga a la Administración Pública del Distrito Federal a instituir e impulsar una capacitación superior, actualizada y especializada de los servidores públicos que, vinculada a las funciones del Gobierno de la Ciudad, permita la especialización en cada una de las líneas funcionales de servicio y, en consecuencia, su mejora continua.

El objeto de la profesionalización es fomentar la formación para desarrollar aptitudes, conocimientos, habilidades y destrezas para un desempeño de calidad y eficiencia de la función pública.

El diseño e implementación de los programas permanentes de actualización y especialización comprendidos en la profesionalización corresponderá al órgano auxiliar del Consejo Directivo de conformidad con la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal**, los cursos que se impartan en estos programas tendrán valor curricular y otorgarán puntos. Los servidores públicos de carrera también podrán tomar cursos en instituciones de educación superior y al igual que los otros otorgarán un puntaje. **19**

19.- "El Servicio de Carrera en la Procuración de Justicia Federal". Op. Cit. p. 202-204.

Considero oportuno mencionar que, no obstante de que la ley en comento, prevé las bases y los principios antes mencionados, *exceptúa como servidores públicos de carrera* a los servidores públicos electos por vía del sufragio, de libre designación, al personal médico, al magisterio, personal sindicalizado, pero lo que resulta lamentable, es que **exceptúa, a los servidores de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**, por lo que se propone una reforma incluyente que regule el Servicio Público de Carrera de estos dos organismos que forman parte de un todo, esto es, del Gobierno de la Ciudad de México, con lo cual se unificaría el conjunto de disposiciones que regulan el Servicio Público de Carrera, dando certeza y seguridad jurídica a sus servidores públicos.

No es menos importante mencionar lo que el Dr. en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España, Guillermo Haro Bélchez, Secretario General de la Cámara de Diputados del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y dicho sea de paso una institución en el tema, piensa respecto del servicio profesional de carrera: (sic) “.. se requiere comprender que el servicio civil de carrera no constituye un fin en sí mismo, ni va a resolver per se, los problemas de corrupción e ineficiencia que aquejan a nuestro país. Su éxito dependerá también de una reforma integral del gobierno y de su administración pública, orientada a suspender las principales patologías que la aquejan: discrecionalidad, clientelismo, informalidad e impunidad”. **20**

Finalmente, el maestro José R. Castelazo, en su obra intitulada Administración Pública: Una Visión de Estado, al hablar del servicio civil refiere que el concepto de *Servicio Civil de Carrera* se divide en dos: el Servicio Civil, así, a solas, como mecanismo de gestión de personal y, por otro lado, la construcción de un plan-escalera como medio para acceder a los distintos puestos, con los retos a superar en cada paso hacia la cúspide, todo lo cual significa la carrera en sí. La compatibilidad de ambos aspectos da como resultado un *Servicio Civil de Carrera*.²¹

20.- Red Mexicana de Servicio Profesional A.C., “Servicio Profesional de Carrera”, Vol.IV, núm.7, México primer semestre de 2007, p. 22.

21.- R. Castelazo José, “Administración Pública: Una Visión de Estado”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007, pág. 353.

CAPITULO II

*ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES
DEL MINISTERIO PUBLICO*

2.- Breve referencia histórica del Ministerio Público

La Institución del Ministerio Público nació en Francia, con los Procureurs du Roi de la Monarquía francesa del siglo XIV, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y de 1586. El Procurador del Rey se encargaba del procedimiento, y el abogado del Rey se encargaba del litigio en todos los negocios que interesaban al Rey. En el siglo XIV Felipe el Hermoso transforma los cargos y los erige en una bella magistratura. Durante la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad del representante del poder ejecutivo ante el poder judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes.

La Revolución Francesa hace cambios en la Institución, desmembrándola en Commissaires du Roi encargados de promover la acción penal y de la ejecución, y accusateurs publicus, que sostenían la acusación en el debate. La tradición de la Monarquía le devuelve la unidad con la ley del 22 primario, año VIII (13 de diciembre de 1799), tradición que será continuada por la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón en que el Ministerio Público, organizado jerárquicamente bajo la dependencia del poder ejecutivo, recibe por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los Estados de Europa.

El Ministerio Público en México

España que impuso en el México colonial su legislación, estableció su organización por lo que respecta al Ministerio Público. La Recopilación de Indias, en ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, ordenaba: “Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza en todo lo civil, y el otro en lo criminal.” 22

2.1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española, dada en Cádiz, reemplazó la soberanía del rey por la de la nación, confirió el poder real al ejecutivo y le quitó al rey los otros dos poderes. Fue una constitución de índole liberal para proteger los derechos individuales, la libre expresión en asuntos políticos y la igualdad jurídica entre españoles y americanos. El virrey Venegas la promulgó en México en septiembre de 1813, y procedió desde luego a darle cumplimiento. Fue publicada y jurada por todos los pueblos y por todas las corporaciones. Venegas puso en práctica la libertad de imprenta e hizo elegir democráticamente ayuntamientos, diputados a Cortes y diputados a las cinco diputaciones provinciales que operarían en México.

22.- Castro Juventino V. “El Ministerio Público en México”, Décima Edición, México, Ed. Porrúa, 1998, pág. 8.

Con todo la Constitución de Cádiz funcionó tarde, poco y mal. Sólo estuvo vigente cerca de un año. El grupo español y los criollos ricos se opusieron a ella. El virrey Calleja sucesor de Venegas, la abolió en agosto de 1814. 23

Cuando en la antigua y Nueva España se estableció el régimen constitucional, la Constitución ordenó que a las Cortes correspondía fijar el número de Magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo (hoy Suprema Corte), y las Audiencias de la Península y de Ultramar; lo que realizó el Decreto de 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales.

Por una parte la Ilustración y sus postulados (particularmente en lo que se refiere a la idea de “soberanía popular”) fueron la gran fuerza exógena que movió nuestra guerra de independencia, y por la otra, una fuerza endógena fundamental fue sin duda la toma de conciencia nacionalista de los criollos novohispanos, o al menos de autonomía de su patria novohispana.

La invasión francesa, el motín de Aranjuez, la abdicación de Carlos IV, seguida de la de su hijo Fernando VII, la exaltación al trono de José Bonaparte y la guerra de independencia de España, fueron todos ellos acontecimientos que impactaron grandemente en la Nueva España, además de ser la oportunidad que no desaprovecharon los criollos, protegidos por el virrey José de Iturrigaray, para plantear la tesis de que vacante el trono de España, toda vez que la abdicación de Fernando VII era nula y, por lo mismo, inválida la proclamación de Bonaparte, la nación novohispana resumiera su soberanía.

Nacido México a la vida independiente, siguió sin embargo, rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía el citado decreto de 9 de octubre de 1812, ya que en el Tratado de Córdoba se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusieran al Plan de Iguala, y mientras las Cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado. 24

Aunque la Constitución de Cádiz se aprobó fuera del territorio nacional, por lo cual se le califica de “ley extraña en suelo propio”, es un documento que por la influencia que tuvo en el constitucionalismo mexicano y en el latinoamericano es de estudio obligado. Tuvo esta Constitución una agitada vida, pues se dejó sin efecto por Fernando VII en 1814; el propio rey la jura de nuevo en 1820, para eliminarla tres años más tarde, concluyendo con un mero restablecimiento formal en 1836.

Para los países latinoamericanos, México entre ellos, la Constitución de Cádiz brindó la primera oportunidad a las entonces colonias de participar en el destino de la metrópoli.

23.- Cosío Villegas Daniel, “Historia Mínima de México”, Segunda Edición. México, Ed. El Colegio de México, 2000, p. 91.

24.- Castro Juventino V. Op. Cit., p. 9.

2.2. CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

Oficialmente llevó el título de “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, constituye un documento que se debe ya enteramente a los patriotas mexicanos, que al calor de la guerra de Independencia recogían en él las inquietudes políticas y constitucionales que se habían manifestado poco antes en los documentos constitucionales de Rayón y en los Sentimientos de la Nación que había formulado Morelos.

Reconoce el documento su paternidad en el grupo de Chilpancingo, integrado principalmente por Morelos, Bustamante, Quintana Roo, Herrera, Rayón y Liceaga, en los cuales se percibe el mayor acercamiento a Rousseau.

El texto de 1814 acogió el principio de la división de poderes, aunque se inclinó decididamente a favor del Poder Legislativo. Al Supremo Congreso le correspondía la facultad legislativa en toda su amplitud, inclusive la reglamentaria, así como la iniciativa de las leyes. Todavía más, el Congreso extendía su control hasta en el propio actuar material del órgano ejecutivo, el requería de acuerdo especial para alejarse de su residencia y sólo a la distancia que se señalare.

Los otros dos poderes, estaban mucho más restringidos. El Poder Ejecutivo se depositaba en el supremo gobierno, se componía de tres individuos, nombrados por el Congreso según un procedimiento especial. En cuanto al Poder Judicial residía en un Supremo Tribunal de Justicia, mismo que se componía de cinco individuos que eran elegidos asimismo por el Congreso. Para oponerse a las decisiones del Congreso ambos órganos sólo tenían un derecho suspensivo de veto que no alteraba mayormente las poderosas atribuciones de aquél órgano.

A principios de 1814 el Congreso tuvo que abandonar Chilpancingo por el acoso de las fuerzas realistas y se alojan en Tlacotepéc, posteriormente se trasladó a Uruapan, de ahí a Huetamo, después a la Hacienda de Santa Efigenia, de allí a Tiripitio y finalmente a Apatzingán en dónde logró promulgar la Primera Constitución propiamente mexicana el 22 de octubre de 1814, inspirada en la francesa de 1793 y la española de 1812.

Este Decreto establecía entre sus postulados lo siguiente: la católica será la religión del Estado; la soberanía reside en el pueblo; el ejercicio de la soberanía corresponde al Congreso; la ley es la voluntad de la expresión general, y la felicidad de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad. El Poder judicial, estaba comandado por un Supremo tribunal de cinco individuos, sin embargo, la Constitución de Apatzingán jamás estuvo en vigor.

2.3. LA CONSTITUCION FEDERALISTA DE 1824

Durante buena parte del siglo XIX el constitucionalismo mexicano osciló de manera continua entre los textos fundamentales federalistas y los textos fundamentales centralistas. En un principio sin embargo, las inquietudes se centraron más en la forma de gobierno que en la forma de Estado.

En los primeros días de la emancipación en México había una fuerte corriente a favor de la monarquía fomentada por los seguidores de Iturbide y los llamados “borbonistas” que pretendían la reinstalación de la dinastía ibérica, a ella se opuso la tendencia liberal que pretendía fundar un régimen republicano.

Se Instaló de manera formal el Primer Congreso Constituyente el 24 de febrero de 1822.

Los trabajos del Segundo Congreso Constituyente principiaron el 7 de noviembre de 1823, planteando dos temas esenciales para la nación: la alternativa entre el federalismo y el centralismo y la forma en que debería organizarse el Poder Ejecutivo.

La balanza se inclinó a favor del sistema federal, con fecha 31 de enero de 1824, se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, esto es, la Nación adoptaba para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

La Constitución Federal de 1824 dividió a México en diecinueve estados y cinco territorios. Facultó a cada estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias, como se hacía en Estados Unidos y según lo tenía previsto la Constitución de Cádiz.

El sistema presidencial triunfó con la Constitución Federal de 1824. En este ordenamiento se depositó el supremo Poder Ejecutivo en un presidente, electo por cuatro años por mayoría de votos de las legislaturas de las entidades federativas, reelegible al cuarto año de haber cesado sus funciones. Tenía el presidente facultad para iniciar una ley o decreto.

El gobierno federal tendría los tres poderes, según la doctrina de Montesquieu. Al Poder Legislativo lo compondrían dos cámaras: diputación y senado. El Ejecutivo debería ejercerlo un presidente, o en su ausencia un vicepresidente. El Judicial en su más alto nivel se atribuyó a la Suprema Corte. Por lo que toca a principios, la Constitución de 1824 mantuvo como religión de estado a la católica, prohibió el ejercicio de cualquier otra y ordenó las libertades de palabra e imprenta.

Por otra parte, la Constitución Federal de 1824 estableció al Ministerio Fiscal en la Suprema Corte, equiparando su dignidad a la de los Ministros, y dándoles el carácter de inamovibles. También establece Fiscales en los Tribunales de Circuito sin determinar nada expresamente respecto de los juzgados.

Se considera importante señalar lo expuesto por el jurista Juventino V. Castro, respecto a que “La Constitución de 1824, no contiene ningún capítulo especial en el cual se enumeren garantías que se reconozcan a las personas frente al Estado en general, y a los funcionarios públicos en lo particular. **25**

25.- Castro Juventino V. “Garantías y Amparo”, Décimo Primera Edición, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 10.

La Constitución Federal de 1824 estuvo en vigor poco más de 10 años, sin alteraciones por lo difícil de su procedimiento de reforma. Sin embargo, su trayectoria estuvo plagada de vicisitudes, rivalidades constantes entre el presidente y el vicepresidente, pronunciamientos y cuartelazos, amenazas y presiones del exterior, y sobre todo, la pugna irreconciliable entre conservadores y liberales, determinaron su abrogación.

A este breve ensayo federal, sucedió un periodo centralista que dio lugar a expedir dos Constituciones: Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

2.4. CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.

Como dato importante para situarnos en el contexto histórico que imperaba por aquel entonces diremos que, para la Santa Sede, la independencia de México y de las demás repúblicas hispanoamericanas representó un problema agudo, toda vez que la misma no había sido reconocida por España. Así fue como uno de los grandes temas políticos en México durante más de cincuenta años de vida independiente, junto con decisiones tan importantes como las formas de Estado y gobierno, fueron las cuestiones religiosas y eclesiásticas.

A principios de 1834 regresó Santa Ana al poder, retiró a Gómez Farías, clausuró el Congreso. Y a finales de ese año se llevaron a cabo elecciones legislativas y el 4 de enero de 1835 entró en funciones el nuevo Congreso, el cual estuvo dominado mayoritariamente por legisladores de inclinación centralista, pudiendo considerarse que en ese momento se formaban en el país las dos grandes opciones políticas que dominarían al panorama nacional prácticamente todo el siglo XIX: liberalismo y conservadurismo.

A fines de 1836 el Congreso cambió la Constitución Federal de 1824 por las Siete Leyes, que suprimían los estados, reforzaban el poder presidencial y restringían las libertades ciudadanas.

La nueva ley fundamental de corte conservador se dividió en siete estatutos conocidos como Constitución de las Siete Leyes.

Dada la mayoría conservadora que dominaba el Congreso, éste decretó el 2 de mayo de 1835 que “en él residían por voluntad de la nación, todas las facultades extra constitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824, ciertas alteraciones que creyera convenientes en bien de la misma nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribía”, o sea, se proclamaba como Congreso Constituyente.

De esta forma, la comisión de Constitución, preparó una Ley de Bases para la Nueva Constitución, la cual fue aprobada el 2 de octubre y promulgada el día 23 de ese mes.

En esa ocasión se ensayó una nueva técnica constitucional, ya que en lugar de confeccionar una única ley fundamental, se prefirió expedir “Leyes Constitucionales”.

La primera de las cuales fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, misma que pretendía ser una primera expresión de una declaración de derechos del hombre, pues ahí se hablaba de la libertad personal, la de tránsito, la de expresión; de la propiedad, de la inviolabilidad del domicilio y de las garantías personales.

Las seis leyes restantes fueron terminadas de aprobar el 9 de diciembre de 1836, y publicadas todas juntas el día 30 del mismo mes; dicha carta fue jurada el 1 de enero de 1837.

En este orden, la Segunda Ley versaba acerca del Supremo Poder Conservador, que fue instaurado pretendiendo salvar el defecto de la Constitución mexicana de 1824, sobre la ausencia de las adecuadas garantías constitucionales, en el sentido moderno de instrumentos adjetivos para hacer valer los principios constitucionales.

La Tercera Ley hablaba del Poder Legislativo, que se integraba con dos cámaras – diputados y senadores -.

La Cuarta Ley se refiere al Ejecutivo, el cual era ejercido por el presidente de la República.

La Quinta Ley estaba dirigida al Poder Judicial.

La Sexta se refería a la división interna de la República, ya que se había suprimido al régimen federal, los antiguos estados eran suplidos por los departamentos, los gobernadores de los mismos eran designados por el gobierno central y además había juntas departamentales que ejercían las funciones que antaño tenían los congresos locales.

Finalmente, la Séptima ley hablaba de las reformas constitucionales y de la reforma del juramento constitucional.

Las Siete Leyes de 1836 establecen el sistema centralista en México, y en la ley de 23 de mayo de 1837 se establece un Fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los Departamentos con un Fiscal cada uno de ellos.

2.5. CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1843

Yucatán pretende separarse de México. Un Ejecutivo Provisional (1841-1843) convoca al Congreso, que expide en 1843 una nueva Constitución con el nombre de Bases Orgánicas que durarán vigentes no más de tres años.

El propio presidente Nicolás Bravo, disolvió el Congreso y formó una Junta Nacional Legislativa, que quedó instalada el 6 de enero de 1843. El 14 de junio se publicaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

La Bases Orgánicas de 1843 establecen el presidencialismo mas acentuado en toda la historia constitucional de México. Conserva los fueros y privilegios eclesiásticos y militares. Se erige un cuarto órgano, denominado Poder Electoral; la elección es de segundo grado; para ser elector se exige una renta anual mínima.

El territorio de la República se divide en departamentos; se adopta la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualesquiera otra (título primero).

Se establece un capítulo de derechos individuales (título segundo); asimismo las condiciones de nacionalidad y ciudadanía (título tercero).

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denomina Presidente de la República; dura cinco años en sus funciones: El Presidente goza de un veto extraordinario sobre las resoluciones del Congreso, tiene facultades de inspección, intervención y sanción a los miembros del Poder Judicial. Puede expedir leyes extraordinarias para la organización de los departamentos (título quinto): Tiene facultad, además, de resolver conflictos entre los órganos departamentales.

Se deposita el Poder Judicial en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos (título sexto).

Se establecen disposiciones sobre administración de justicia (título noveno) y sobre hacienda pública (título décimo).

Se establece el sufragio universal con la salvedad de que se entiende reservado a los varones aunque no se diga. Se suprime la vicepresidencia de la República. Se añaden nuevos Estados a la Federación y, lo más notable, se establece el control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional en caso de violaciones de derechos humanos, mediante el juicio de amparo y por órgano político en caso de leyes inconstitucionales, fueran federales o estatales, por las legislaturas estatales o por el Congreso, respectivamente.

En Materia de lo criminal establecía que: a nadie se exigirá juramento en materia criminal sobre hecho propio; en ninguna causa, sea cual fuere su cuantía y naturaleza, podrá haber más de tres instancias; en los delitos de imprenta no hay complicidad en los impresores; los magistrados y jueces que hubieren fallado en una instancia no podrán hacerlo en otra, entre otras disposiciones.

2.6 CONSTITUCION LIBERAL DE 1857

Los acontecimientos impidieron la puesta en vigor de la Constitución hasta 1867, en que la vida pública nacional se conformó a sus principios; casi diez años después una revuelta impuso el poder unipersonal que la mantuvo sólo nominalmente.

La nueva Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857 y promulgada el 11 de marzo del siguiente. A fin de año los poderes federales quedaron instalados, habiendo sido electo presidente de la República Ignacio Comonfort, y presidente de la Suprema Corte de Justicia Benito Juárez. El 17 de diciembre el general Félix Zuloaga, apoyado por el partido Conservador y la Iglesia católica, se pronunció en Tacubaya de acuerdo con un plan que proponía el desconocimiento de la Constitución y la convocatoria de un nuevo Constituyente. El Presidente de la República se unió al movimiento. Benito Juárez asumió la presidencia de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales.

Los avances fueron importantes. Se establecen los derechos del hombre y los políticos (título primero). “El pueblo mexicano - dice el artículo 1º.- reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales”. Se inscribieron los derechos fundamentales de libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad en un catálogo completo; quedaron suprimidos los fueros; la protección del acusado en los enjuiciamientos criminales fue extensa; queda abolida la pena de muerte por delitos políticos y limitada a los extremadamente graves. Por otra parte, se sentaron las bases de un Poder Judicial Federal y el Juicio de Amparo como medio de protección.

Se reconoce plenamente la soberanía popular. No hubo dudas respecto a la adopción del Estado federal como la estructura que la nación pedía y la república representativa como gobierno (título segundo).

La Constitución establece la clásica división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (título tercero).

El Ejecutivo se deposita en un presidente de la República, también de elección popular.

Junto a la a jurisdicción ordinaria, al Poder Judicial Federal se le asigna la jurisdicción constitucional protegiendo al individuo contra leyes o actos de autoridad que violen los derechos del hombre o contra actos de la Federación o de los Estados que en perjuicio de un individuo invadan el ámbito que no les corresponde. El Juicio de Amparo, seguido siempre a instancia de la parte agraviada en la violación de sus derechos fundamentales, adquiere pleno rango constitucional (título tercero).

Se establecen los derechos del hombre y los políticos (título primero)

Dentro de las principales y sucesivas reformas hechas a la Constitución de 1857 durante los treinta y cuatro años que duró el porfiriato son:

El 15 de junio de 1869, el Presidente Benito Juárez expide la Ley de Jurados. En ella se establecen tres procuradores a los que por primera vez se les llama representantes del Ministerio Público. No constituían una organización, eran independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil.

Por otra parte, hubo otro tipo de reformas constitucionales como por ejemplo: se eliminó la prohibición a la reelección presidencial (1890); establecimiento de la vicepresidencia de la República para sustituir al presidente (1904); restricciones al

comercio internacional y contratación de deuda pública; Federalización de minería y comercio; el no reconocimiento de órdenes monásticas ni capacidad de las Iglesias para adquirir bienes raíces; **la creación del Ministerio Público como parte del Ejecutivo** (22 de mayo de 1900); clarificación del carácter del Congreso de la Unión como legislatura local del Distrito Federal (1901); se crearon los territorios de Tepic (1884) y Quintana Roo (1902). **26**

Por lo que hace a la creación del Ministerio Público como parte del Ejecutivo, tenemos que en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la carta federal de 1857, se suprimieron de la integración de la Suprema Corte de Justicia, de la cual formaban parte, de acuerdo con la tradición hispánica, el procurador general y el fiscal, y se dispuso, según el modelo francés, que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general que debía presidirles, serían nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal. Con lo anterior y hasta la fecha, el propio Ministerio Público quedó totalmente en manos del presidente de la República, en la esfera federal, y en la local, de los gobernadores de los estados. **27**

2.7.- CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

En el mes de febrero de 1913, la oposición al presidente Madero concertó un cuartelazo en la ciudad de México, en la Ciudadela. Los rebeldes invadieron Palacio Nacional y obtuvieron las renuncias del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez.

En sesión Extraordinaria del Congreso General se tomó la protesta de ley al general Victoriano Huerta como presidente interino de la República. Tres días después, el 22 de febrero, por órdenes de éste, fueron asesinados los señores Madero y Pino Suárez.

Victoriano Huerta notificó su nombramiento por vía telegráfica a los gobernadores de los estados, sin embargo, el gobernador del Estado de Coahuila hizo saber a los habitantes de la entidad un decretó del Congreso local, por medio del cual desconocía al general Victoriano Huerta en su carácter de Jefe del Poder Ejecutivo de la República.

Se inicia así la Revolución constitucionalista, cuyos propósitos se concretan en el Plan de Guadalupe (firmado el 26 de marzo de 1913, en la hacienda de Guadalupe, Coahuila) suscrito por "jefes oficiales con mando de fuerza constitucionalista". Se desconoce al general Huerta como presidente de la República; se desconoce a los poderes Legislativo y Judicial de la Nación.

26.- José. Gamas Torruco, "Derecho Constitucional Mexicano", 1ª. Ed. México, Porrúa- UNAM, 2001, p. 470.

27.- Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", 3ª. Ed. México, Porrúa - UNAM, 2003, p.737.

La revolución constitucionalista tuvo un contenido social. La revuelta atrajo muchos miembros de las clases populares, campesinos y trabajadores urbanos, así como de la clase media. El apoyo de la alta burguesía y del clero católico a Victoriano Huerta dio al conflicto un claro carácter de lucha de clases y agudizó el sentimiento anticlerical.

Las campañas militares exitosas de los constitucionalistas obligaron al general Victoriano Huerta a renunciar, siendo a través de los llamados Tratados de Teoloyucan que se pactó la entrada ordenada del ejército constitucionalista a la Ciudad de México. Carranza quedó investido como presidente provisional de la República (13 de agosto de 1914).

Terminada la Revolución Mexicana se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917.

Se discutieron ampliamente los artículos 21 y 102 constitucionales que se refieren al Ministerio Público. En el informe a esa Asamblea del C. Primer Jefe, Venustiano Carranza – al tratar este punto – explica cómo la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada *confesión con cargos*, estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fue creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos.

A continuación y por su valiosa aportación, me permito transcribir las palabras del diputado Macías, que en uso de la palabra hiciera valer en su brillante exposición en el debate que se suscitó en la 31ª sesión ordinaria celebrada la tarde del viernes 5 de enero de 1917, con motivo del dictamen sobre el artículo 21 del Proyecto de Constitución en el Congreso Constituyente de 1916, así como del Voto Particular del ciudadano diputado Enrique Colunga:

- *El C. Macías*: Pido la palabra.

- *El Presidente*: Tiene la palabra el ciudadano diputado Macías.

- *El C. Macías*: Ha habido una confusión en la que es natural que haya incurrido la muy respetable 1ª comisión, y para desvanecerla, voy a hacer una explicación sencilla del organismo jurídico que se trata de establecer en el proyecto del ciudadano primer jefe. Cuando México se hizo independiente –tomo la cuestión desde allí para que esta respetable cámara pueda darse exacta cuenta del asunto-, entonces se encontró con que la autoridad judicial no era más que una parte del poder ejecutivo, porque no había entonces la división de poderes que existe en el derecho moderno, del poder legislativo, del poder ejecutivo, y del poder judicial, sino que todos los poderes que había en la nación los ejecutaba la corona, de manera que era la que legislaba, la que aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes, de manera que todos los poderes estaban confundidos en uno solo. Se hizo México Independiente y este poder, de hecho,

quedó en esa misma forma; se estableció la soberanía del pueblo, pero de hecho los poderes quedaron enteramente concentrados en una misma mano, y aunque nominalmente se hizo la división de poderes, de hecho quedaron confundidos y el poder judicial se consideraba facultado no solo para imponer la pena, para decidir en el caso concreto sujeto a su conocimiento, sino que se consideraba con facultades para perseguir al mismo poder judicial, a los delincuentes, y por esto entonces se estableció la policía judicial, es decir, los agentes que no eran jueces, sino empleados que estaban a su servicio para buscar las pruebas, para averiguar los detalles con los cuales se había cometido un delito y estaban enteramente dependientes de él. Si los señores diputados se toman la molestia de leer cualquier diccionario de legislación correspondiente a esa época, verán comprobado con toda exactitud lo que acabo de manifestar.

Vino después en México la Institución del ministerio público; pero como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos civilizados, como se han aceptado y se aceptan, de una manera enteramente arbitraria y absurda, se estableció el ministerio público y el ministerio público no pudo ser, como dice el ciudadano primer jefe en su epígrafe, más que una entidad decorativa porque en lugar de que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y él, estar pendiente de todos estos actos. El Código de Procedimientos Penales actualmente vigente en el Distrito Federal, está tomado del Código de Procedimientos de Francia, y allí se dice: la policía judicial está comprendida por tales y cuales funcionarios; pero se cometió el error de hacer policía judicial al ministerio público, y el ministerio público no es la policía judicial; de manera que ese fue el error. Se hizo una amalgama enteramente confusa e imposible. De allí resultó que era policía judicial el ministerio público. La policía judicial propiamente dicha, la policía judicial y la policía preventiva que es cosa enteramente distinta, es lo que quiero aclarar para evitar la confusión.

El ciudadano primer jefe en este artículo tiene que adoptar precisa y necesariamente, porque se trata de una obra científica, el tecnicismo científico empleado en toda la Constitución. La Constitución le dice en uno de sus artículos: “El poder público de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial” de manera que no existen más que tres poderes: el legislativo, que es el que da la ley; el ejecutivo, que hace que se cumpla, y el judicial, que es el que va a resolver los casos concretos en que haya contienda y que sea precisa su intervención para aplicar la ley al caso de que se trate. Ahora bien, como hay que deslindar, porque se trata de hacer una implantación definitiva de las instituciones libres, viene este problema: el poder va a perseguir a los delincuentes ¿a qué ramo pertenece? Desde luego no puede pertenecer al legislativo, porque indudablemente no va a dar la ley; tampoco puede pertenecer al judicial, porque él va a aplicarle entonces, lo lógico, lo jurídico, es lo que acaba de decir el señor Machorro Narváez, viene la institución del ministerio público y el ministerio público no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del ejecutivo.

Por eso tienen ustedes que en todos los países en que existen las instituciones libres, es decir, en donde está dividido el poder en tres ramas, el ejecutivo acusa en nombre de la nación de que se trate. Por eso es que en Estado Unidos, por ejemplo, se dice: “El procurador general de la nación en nombre del presidente de la República...”, porque él es representante del presidente de la República en materia penal. En los estados, el procurador general del estado es el representante del gobernador del estado porque es él quien va a perseguir. Ahora, ¿cómo persigue? Pues persigue de una manera muy sencilla la policía judicial en los países libres está dividida en dos clases: la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama la policía judicial, que es el nombre técnico con que se le designa. La policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; este no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de policía en toda la circunscripción que le corresponde se cumplan debidamente siempre que estén a su vista.

Esto es lo que en Estados Unidos se llama policeman y lo que entre nosotros se llama el gendarme; de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de “policía” y por las noches con el de “sereno”; pero todos son la policía preventiva, que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero esta no es la policía judicial. La policía judicial la forman los agentes que el ministerio público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo, etcétera. Es una cosa parecida a lo que entre nosotros ha estado muy mal establecido con el nombre de policía de seguridad, porque en ésta, los individuos que la forman, no andan vestidos de policía; en los Estados Unidos éstos traen una placa con lo cual se revelan inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones; antes nadie los conoce como agentes de la autoridad. Un ejemplo claro: se encuentra un cadáver en una plaza pública, por ejemplo, y la policía preventiva, que no supo cómo se cometió el delito, se limita únicamente a dar cuenta de que hay un cadáver; no se vuelve a ocupar de otra cosa la policía preventiva. Entonces el agente del ministerio público, que es el que representa al gobierno, es decir, a la autoridad administrativa, entonces toma conocimiento y manda a sus agentes, quienes van al lugar de los sucesos y allí averiguan a qué hora apareció el cadáver, que personas pudieron presenciar el hecho; toman todos los datos conducentes para aclarar la averiguación; y de esa averiguación puede resultar: “pues este delito lo cometió una persona que tenía tales y cuales señas”; se llega a saber el nombre del asesino y el lugar en que se oculta; da cuenta inmediatamente, y el ministerio público presenta la acusación ante el juez, diciendo: “tal día, a tal hora, se cometió un delito de tal clase y el cual consiste en esto; el policía judicial fulano de tal, ha tomado todos los principales datos; vengo, pues a acusar a don fulano de tal, bajo la protesta de que es cierto el hecho que se le atribuye, y el cual se encuentra escondido en tal parte”. Entonces el juez, en vista de esto, libra orden de aprehensión y la policía judicial la recibe, hace la aprehensión y pone al reo a la disposición de la autoridad, de manera que, como ven ustedes, la policía preventiva es enteramente distinta a la

policía judicial; la policía judicial la forman los auxiliares mediante los cuales el ministerio público ejerce sus funciones, y el ministerio público es el representante de la sociedad, el representante del gobierno; esta es la función que le corresponde. Por esto verán los señores diputados que lo que el ciudadano primer jefe dice en su discurso, está enteramente conforme con lo que expresa el artículo.

La policía, el poder administrativo, persigue a los delincuentes mediante su órgano, que es el agente del ministerio público; el agente del ministerio público desempeña esa función con los auxiliares que tiene al efecto o sea a la policía judicial. La reforma consiste en acabar con esa amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente del poder administrativo, y por otra parte, descentralizando al poder judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal. Esta es la explicación que tenía que darle a ustedes. (Aplausos).

“Voto Particular del diputado Colunga:

“Señores diputados: La comisión está de acuerdo en la necesidad de reformar nuestro sistema de enjuiciamiento penal, siguiendo las ideas emitidas por el ciudadano primer jefe en su informe de 1º. de diciembre de próximo pasado; conviene también la comisión en que el artículo 21, tal como fue formulado en su dictamen anterior, no traduce fielmente aquellas ideas; pero mientras el suscrito opina que igual defecto se advierte en el artículo 21 del proyecto de Constitución, la mayoría de la comisión cree que es congruente este artículo con los motivos que se exponen para fundarlo en citado informe. Esta diferencia de apreciación me obliga a presentar el presente voto particular.

“Leyendo el informe mencionado, en el pasaje relativo al artículo 21, se nota que el ciudadano primer jefe se propone introducir una reforma “que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que ha regido en el país”.

Observa que la adopción del ministerio público entre nosotros ha sido puramente decorativa; que los jueces han sido los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, y que el medio de evitar ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces su dignidad y al ministerio público la importancia que le corresponde, es organizar este último de manera de dejar a su exclusivo cargo la persecución de los delitos y la busca de los elementos de convicción. De esta suerte “el ministerio público, con la policía judicial a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas según el criterio particular. Instituido así el ministerio público, quedará asegurada la libertad individual, supuesto que en el artículo 16 se fijan los requisitos sin los cuales no podrá nadie ser detenido. Estas ideas pueden comprenderse expresando que la persecución de los delitos quedará a cargo del ministerio público y de la policía judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

“Comparando la relación anterior con el texto original del artículo 21, se advierte la incongruencia claramente, pues el precepto establece que incumbe a la autoridad administrativa castigar las faltas de la policía y la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial. Siendo las faltas de policía exclusivamente la de esfera municipal, es claro que la autoridad administrativa a quien se alude es la municipal y, por lo mismo, a esta autoridad municipal es a la que se confía la persecución de los delitos, la que no está conforme con las ideas emitidas en la exposición de motivos ni se aviene tampoco con una buena organización de la policía judicial. Esta debe existir como una rama de la autoridad administrativa, de la cual debe tener cierta independencia, y todas las autoridades de la policía ordinaria no deben utilizarse sino como auxiliares de la policía judicial. En el proyecto se establece lo contrario; la autoridad municipal tendrá a su cargo la persecución de los delitos, empleando como instrumento en esta tarea al ministerio público y a la policía judicial”.

“Por otra parte, no sólo los reglamentos de policía ameritan castigo en caso de ser infringidos, sino también los reglamentos gubernativos. Creo que el castigo de esos últimos debe también atribuirse, en términos generales, a la autoridad administrativa: en consecuencia, soy de parecer que debe redactarse el artículo que menciono en los términos siguientes:

“Artículo 21. La imposición de la penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días”.

Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917. Enrique Colunga. 28

Continuando y con relación al artículo 102, se establecieron las bases sobre las que debe actuar el Ministerio Público Federal, fue aprobado sin mayores discusiones por parte de los constituyentes de 1916-1917.

El Congreso reformó, enriqueció y adicionó de modo importante el proyecto presentado.

El capítulo de derechos humanos, fue denominado por el Constituyente como “garantías individuales” y se mantuvo incólume el Juicio de Amparo.

28.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional III” Artículos 16 a 22, 3ª. Ed. México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, p.16-29.

En todo momento se tuvo la idea de equilibrar los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al Ejecutivo se le dotó de veto, pero la asignación y aplicación de fondos, declaración de guerra, disposición de tropas y celebración de tratados quedaron sujetos a la aprobación del Legislativo. Asimismo quedó eliminada la vicepresidencia.

Se garantizó la propiedad privada pero sujeta a las modalidades que dicte el interés público.

Se estableció al municipio libre como la base de la división territorial, política, administrativa de los estados.

La elevación a rango constitucional de los derechos del trabajador como individuo y como "clase" fue no sólo una de las grandes conquistas de la Revolución constitucionalista, sino también una original aportación conceptual de la Constitución de 1917 al derecho universal, pues así como Francia, después de su revolución, tuvo el honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución mexicana tendría el orgullo legítimo de mostrar al mundo que era la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los trabajadores.

La tarde del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución por todos los diputados, acto seguido se llevó a cabo la sesión solemne de clausura del Congreso Constituyente.

El 5 de febrero fue proclamada la Constitución. El día 6, el Primer Jefe expidió la convocatoria para elecciones a fin de integrar los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

El 11 de marzo se realizaron las elecciones: El señor Venustiano Carranza fue electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El 15 de abril celebró su apertura el nuevo Congreso. El 1º de mayo entró en vigor la Constitución, y el señor Carranza asumió la Presidencia de la República.

CAPITULO III

MARCO JURÍDICO Y PROFESIONALIZACIÓN DEL MINISTERIO PUBLICO

3.1. Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Análisis.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé: (sic) “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. **La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato**”.

.. Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que señala la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. *La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.*

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.
29

Este precepto constitucional comprende una de las diversas normas fundamentales del sistema penal mexicano.

Dicho precepto alude al principio de legalidad judicial: nulla poena sine iudicio, y por lo mismo, nulla poena sine iudex.

Asimismo se refiere a dos instituciones centrales del régimen penal: Ministerio Público y policía judicial.

Este precepto establece la atribución del Ministerio Público de perseguir delitos, atribución que se refiere a dos momentos procedimentales: el procesal y el preprocesal; el segundo abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal, atribución a la que se otorga el auxilio de la policía judicial, **lo que representa una garantía para los individuos, pues sólo el Ministerio Público puede investigar delitos**, de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia, una

29.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. III Legislatura. Colección Ordenamientos Jurídicos. Publicación Gratuita, pág. 22 y 23.

acusación o una querrela, y tiene por finalidad optar en sólida base jurídica, por el ejercicio o abstención de la acción penal.

Debe el Ministerio Público iniciar su función investigadora *partiendo de un hecho que razonablemente puede presumirse delictivo*, pues de no ser así, se sustentaría la averiguación previa en una base endeble, frágil, *que podría tener graves consecuencias en el ámbito de las garantías individuales jurídicamente tuteladas*, tal como lo apunta el autor César Augusto Osorio y Nieto en su libro intitulado “La Averiguación Previa”. 30

Así en este orden señala dicho autor que como fase del procedimiento penal, puede definirse a la averiguación previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

En tanto que expediente, la averiguación previa es definible como el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador tendientes a comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y probable responsabilidad y decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal.

De lo anterior, observamos que el actuar del Ministerio Público no debe en ninguna de sus formas ser de manera arbitraria sino con estricto apego a derecho, de acuerdo al grado de evolución constitucional alcanzado hasta nuestros días, al incorporar en nuestra Constitución Política una de las principales manifestaciones o proyecciones, el **principio de legalidad penal**, pues recordemos que el sistema punitivo ha ingresado, progresivamente, en un régimen de legalidad estricta, más intensa, que la legalidad rectora de otras ramas del ordenamiento jurídico.

Ese principio de legalidad se distribuye en las diversas facetas del sistema penal, sustantiva, adjetiva, y ejecutiva, y ha quedado consignado en varios preceptos constitucionales. Verbigracia, en el artículo 14 se reconoce el dogma de la irretroactividad desfavorable de la ley, (previsto en su primer párrafo, con aplicación universal) y el postulado nullum crimen nullum poena sine lege (en su tercer párrafo), eje del derecho penal contemporáneo.

Al respecto el artículo 16 de la misma Ley Suprema, condiciona la injerencia de la autoridad en el ámbito de la libertad del individuo.

3.2 Función Investigadora. Jurisprudencia.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21, de la Constitución General de la República, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

30.-César Augusto Osorio y Nieto. La Averiguación Previa. Octava Edición, 1997, Ed. Porrúa, pág. 3.

La función constitucional que corresponde a dicha institución, en materia penal, comprende substancialmente tres partes: *la primera consiste en la investigación*, ya sea por medio de policía judicial o por sí misma, como jefe de ella, y no tiene otro objeto que el de *recabar los datos, y aportar todos los elementos que deben servir de base para fundar la acción penal* ante la autoridad judicial; esto es, procede en esta forma previa, en representación de la sociedad, de la misma manera que un particular cuando trata de promover alguna controversia ante la autoridad, ya que tiene necesidad de documentarse debidamente, con arreglo a la ley para fundar debidamente su promoción; la segunda, es la de *decidir si procede o no el ejercicio de la acción penal*, en vista de los datos apuntados, lo cual es facultad exclusiva suya y queda bajo su responsabilidad, pues de lo contrario se convertiría en ciego instrumento de los acusadores, si tuviera que proceder siempre, sin previo estudio de los datos y circunstancias que concurren en cada caso; y por último el *ejercicio de la acción penal ante autoridad judicial*, esto es, como parte actora, siendo la parte demandada el inculpado.

Por lo que respecta a la función investigadora resulta pertinente en nuestro estudio citar la siguiente jurisprudencia intitulada:

Ministerio Público, facultades del, en la investigación de un delito

El Ministerio público, al tener conocimiento de la existencia de un hecho delictuoso, tiene la obligación de practicar ***todas las actuaciones que sean necesarias para allegarse los mayores datos posibles y estar en aptitud de consignar las diligencias a la autoridad judicial correspondiente***, máxime cuando se trata de delitos perseguibles de oficio; por consiguiente, la certificación de copias de una averiguación para remitirlas a su homólogo, en la indagación de un ilícito, está dentro de las facultades que le otorgan los artículos 21 de la Constitución General del país y 2º, fracción II, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Tabasco. 31

Base constitucional y legal en la función investigadora del Ministerio Público

Las bases constitucionales de la función investigadora del Ministerio Público, de una manera genérica se encuentran sustentadas en los artículos 14, 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bases que deberá acatar, aplicar, y observar de manera precisa el Ministerio Público al desarrollar su función primordial de investigar los delitos.

Así la base legal que secunda en el orden jerárquico del conjunto de normas que regulan la principal atribución del Ministerio Público, se encuentra establecida en los artículos 2º (ejercicio exclusivo de la acción penal), 3º fracción I (dirigir a la

31.- Amparo en revisión 48/986, Juan Pérez Ceferino, 3 de octubre de 1986, unanimidad de votos. Ponente Moisés Duarte Aguiñiga. Secretaria : Mercedes Montealegre López. Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1986, tercera parte, Tribunal Colegiado de Circuito, pág. 518.

policía judicial en la investigación de los delitos o practicar él mismo las diligencias respectivas), 9 y 9º. Bis (obligaciones acerca de la forma en que debe proceder el Ministerio Público) 94 al 131 (de manera genérica se regula la actividad del Ministerio Público en la fase de averiguación previa), y 262 a 286 Bis (también regula las diligencias ministeriales a practicar hasta el momento en que se deba ejercer la acción penal), preceptos todos ellos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal en sus artículos 1º a 29; 76, 78 a 83, y 94 (reglas generales a las que deberá apegar su actuar el Ministerio Público, básicamente en observancia al principio de legalidad).

Por lo que hace a los ordenamientos internos (Ley Orgánica y Reglamento) que regulan la organización y estructura de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se citarán los preceptos más destacables conforme lo requiera el desarrollo del presente trabajo académico.

3.3 Estructura, Organización y Atribuciones del Ministerio Público.

De la Estructura y Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Ministerio Público del Distrito Federal es presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República, conforme a lo previsto por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Lo que de una u otra forma impide, en opinión personal, por una parte que se respete la autonomía del Gobierno de la Ciudad de México, y por la otra, la independencia institucional de sustentar un servicio civil de carrera íntegro, en que se practique la igualdad jurídica, el ejercicio pleno de la democracia y la profesionalización entre sus miembros con el objeto de una competencia real y leal para ocupar los cargos y puestos que a cada quien le correspondan de acuerdo al mérito y a sus facultades.

Atribuciones del Órgano Investigador de los Delitos

No obstante, de que ha quedado precisado con antelación cual es la atribución principal del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se remarca que le corresponde ejercer las atribuciones conferidas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para investigar y perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, así como la representación de los intereses de la sociedad; promover una pronta, completa y debida procuración de justicia; le incumbe participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cabe destacar que las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su Ley Orgánica y su respectivo Reglamento.

Ahora bien, por lo que hace al ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos competencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se integra por unidades administrativas, de las cuales cabe mencionar las siguientes: **32**

- a) Una Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, conformada por Fiscalías, Agencias, y Unidades de investigación.
- b) Una Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas en Coordinaciones Territoriales Delegacionales, compuesta por Fiscalías, Agencias y Unidades de investigación.
- c) Una Subprocuraduría, integrada por Fiscalías, Agencias y Unidades de Procesos y de Mandamientos Judiciales.
- d) Dirección General de Derechos Humanos.
- e) Visitaduría General para la supervisión técnico-penal.
- f) Contraloría Interna.
- g) Coordinación, Fiscalías, Agencias, y Unidades del Ministerio Público de Revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal.
- h) Jefatura General de Policía Judicial.
- i) Coordinación General de Servicios Periciales.
- j) Instituto de Formación Profesional.

Es importante mencionar que de conformidad con el artículo 6º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal, el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Procuraduría corresponde originalmente al Procurador, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo y el despacho de los asuntos se auxiliará de las unidades administrativas de la Procuraduría.

Ahora bien y no obstante de que este capítulo aborda el tema de la organización, estructuración y atribuciones del órgano investigador y persecutor de los delitos en materia común en el Distrito Federal, consideramos pertinente hacer referencia de aquellas áreas relacionadas eminentemente con la investigación de los delitos,

32.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en D.O.F., del 27 de octubre de 1999, y en la Gaceta Oficial del D.F., el 16 de noviembre de 1999.

esto es, a nivel de averiguación previa por ser precisamente éste nuestro tema a desarrollar en el presente trabajo, así diremos que entre las atribuciones de los subprocuradores son : acordar con el Procurador el despacho de los asuntos de su competencia y de las unidades administrativas a su cargo. Planear, coordinar y evaluar las actividades de las unidades administrativas de su adscripción, de conformidad con los lineamientos que determine el Procurador; y participar en el ámbito de sus respectivas competencias, en cualquier etapa de la averiguación previa o del proceso.

Por otra parte, se prevé en el reglamento en comento como atribuciones del Subprocurador de Averiguaciones Previas Centrales: Tener bajo supervisión las fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación, con excepción de la Fiscalía para Servidores Públicos que estará bajo la supervisión de la oficina del Procurador, facultades que ejercerá el Subprocurador por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, como estructurar y coordinar los programas y medidas necesarias para prevenir que las fiscalías, agencias y unidades de investigación que le estén adscritas no incurran en rezago, planear, organizar y evaluar el ejercicio de las atribuciones de las fiscalías, agencias, y unidades de investigación que les sean adscritas **para que los servidores públicos adscritos a dichas unidades administrativas se conduzcan de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia.**

Asimismo el Reglamento Institucional prevé que las Fiscalías Centrales de Investigación serán las instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos de su competencia, y que al frente de las Fiscalías Centrales habrá un Fiscal, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, de conformidad a la normatividad interna, entre otras atribuciones las siguientes:

Recibir toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito, materia de su competencia.

Investigar los delitos de su competencia con el auxilio de la Policía Judicial, Servicios Periciales y demás autoridades competentes, así como practicar las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa y allegarse las pruebas que considere pertinentes para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad **de quien o quienes en él hubieren intervenido.**

Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos.

Ordenar la detención, o en su caso, decretar la retención de los probables responsables de la comisión de los delitos en las materias que les competa, en términos del artículo 16 Constitucional.

Poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en caso de delito flagrante o de urgencia de conformidad con el numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conceder la libertad provisional a los indiciados en los términos del artículo 20 Constitucional.

Instruir a los Agentes de Policía Judicial como a los Peritos, sobre los elementos o indicios que deban ser investigados o recabados.

Asegurar los bienes, instrumentos, huellas, objetos, vestigios, o productos relacionados con los hechos delictivos.

Solicitar al Ministerio Público de la Federación o de las entidades federativas, el auxilio o colaboración para la práctica de diligencias en averiguación previa, de conformidad con el artículo 119 Constitucional, así como las demás disposiciones aplicables y convenios de colaboración que suscriban las respectivas Procuradurías.

En este orden, al frente de las Agencias del Ministerio Público habrá un Responsable, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

Supervisar el desempeño del titular de la unidad de investigación que constitucionalmente tiene encomendado.

Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades de investigación a su cargo y resolver los asuntos que sean de su competencia.

Ordenar que se practiquen las diligencias inmediatas, y cuidar que no se practiquen diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria.

Resolver en el ámbito de su competencia el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas o elemento alguno para su investigación, conforme a los lineamientos que establezca el C. Procurador mediante los acuerdos que emita.

Al frente de las unidades de investigación habrá un Agente del Ministerio Público, titular, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

Recibir toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito, sin importar territorio, materia o cuantía.

Integrar averiguaciones previas respecto de denuncias que le sean turnadas y que por su relevancia, complejidad, o impacto social requieran especial cuidado legal, realizando los actos procedimentales respectivos y haciendo, en su caso, la determinación jurídica que corresponda conforme a derecho.

Supervisar la radicación, integración y perfeccionamiento de las investigaciones y demás diligencias relacionadas con la averiguación de los delitos electorales, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

3.4 Del Servicio Civil de Carrera en la P.G.J.D.F.

Breve reseña histórica del Servicio Civil de Carrera

Consideramos pertinente hacer un paréntesis para referirnos a los antecedentes del servicio civil de carrera en nuestro país, así el Servicio Civil de Carrera tiene sus orígenes en la época del México Independiente, en el que la primera tarea fue la de buscar una organización política resultado de la lucha de independencia, cuando España deja de nombrar a los gobernantes y de dictar las reglas de gobierno a la que se sujetaban los mexicanos de entonces.

Se puede decir que el devenir histórico de la administración de personal al servicio del Estado presenta desde entonces una serie de carencias que se expresan como resultado de un largo proceso durante el cual se han emitido un conjunto de normas que no han sido aplicadas en la práctica, pues no han terminado de adaptarse al comportamiento de los grupos humanos a quienes van dirigidas, dándose consiguientemente una falta de correspondencia entre la realidad y la ley.

En la incipiente vida independiente de las reformas se abocaron en su totalidad a restablecer los elementos necesarios de todo gobierno: hacienda, ejército y policía, servicio exterior, tribunales de justicia. En lo que respecta a los funcionarios, las reformas se reducían a ceses masivos en busca de economías presupuestarias.

En ese marco se promulga la primera Constitución en la cual se otorgan amplias facultades al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, jefes de las Oficinas Generales de Hacienda, enviados diplomáticos o cónsules, etcétera. Durante el largo periodo que siguió hasta la promulgación de la Constitución Liberal de 1857 se fueron sucediendo algunas disposiciones aisladas relativas a los funcionarios públicos.

En 1917, Carranza promulgó la Constitución Social y Política el 5 de febrero, considerada como una de las más avanzadas de su tiempo, sin embargo, en su texto original no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores. Posteriormente, en 1922, un movimiento de servidores públicos del gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de Administración Pública, encabezada por el entonces Presidente de la República, Álvaro Obregón, cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí, así como la creación de la carrera administrativa mediante una ley de servicio civil.

Otros proyectos no aprobados marcaron el inicio de un movimiento organizado de los burócratas para preservar sus derechos, y así la evolución de las normas reguladoras de la relación del servicio entre el Estado y sus trabajadores continuó hasta la expedición por parte del presidente Cárdenas del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 1938, que significó el primer cuerpo normativo unificado y sistematizado de la materia, continuándose con el desarrollo de todo un proceso político que contemplaba la evolución de las normas reguladoras de la relación de servicio entre el Estado y sus trabajadores.

Para la década de los sesenta se indicó reiteradamente el hecho de que muchas veces las acciones de los gobiernos se frustraban por la incapacidad o por el dolo de quienes están encargados de su ejecución. Se empezó entonces a considerar la administración de personal al servicio del Estado mexicano como fundamental para llevar a cabo acciones tendientes a garantizar los derechos de los trabajadores, así como su desempeño honrado y eficiente, como sujetos y objetos de la actividad gubernamental. Al inicio de la década de los años setenta cobra fuerza la idea de cambio en las actitudes, más que cambios estructurales formales, propiciando una amplia base de participación tanto por parte de los funcionarios públicos como de los sectores organizados de la sociedad.

A finales de 1994, bajo las condiciones de una fuerte crisis financiera, la mayor parte de las acciones se abocaron a la búsqueda de un crecimiento económico sostenido y sustentable, sin embargo, para el tema que nos ocupa, se planteó la instrumentación de una ley que permitiera una política integral de seguridad pública la que integrara los principios de formación y desempeño de los miembros de las instituciones policiales, lo que a su vez permitiera la depuración, profesionalización y mejoramiento de la capacidad técnica.

Se consideró como línea prioritaria la profesionalización de los servidores públicos a fin de dar continuidad a los programas de trabajo, avanzando hacia un Servicio Civil de Carrera que permitiera aprovechar la experiencia y el conocimiento del personal y evitar la interrupción de las funciones y programas a través de una capacitación que posibilitara a los servidores públicos actualizarse en el uso de nuevas tecnologías, estableciendo además un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional. ³³

33.- Ley Federal del Servicio Civil de Carrera.-Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1997. Cfr. Con el Compila de la S.C.J.N.

Así va obteniéndose un concepto de servicio civil digamos que por exclusión, esto es, se dice que surge para poderlo diferenciar del servicio militar. El servicio civil es el que se aplica a los servidores públicos que no son parte de los cuerpos militares o de los cuerpos policiales que se tienen en el país.

Asimismo recordemos que el concepto de Servicio Civil de Carrera, se abordó en el primer capítulo del presente trabajo, puntualizando que el artículo 84 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de conformidad con el título IV de la Constitución, así como de la Ley Orgánica Institucional, se denomina “**Servicio Público de Carrera**” *al régimen que establece las condiciones del personal que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Institución para cumplir con su atribución constitucional de investigar y perseguir los delitos y que está fundado en los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia, y eficacia en el desempeño de dichos cargos, empleos o comisiones y que contempla el reclutamiento, la admisión, formación, capacitación, regularización, promoción, retiro, remuneración y evaluación del personal.*

Así enseguida dicho reglamento establece una serie de obligaciones que deberán ser observadas por los servidores públicos, de acuerdo a los principios citados en líneas que preceden, tratándose entre otras obligaciones de: cumplir con los deberes que impone la ley, velar por los derechos humanos, abstenerse de dar a conocer las cuestiones confidenciales de que tengan conocimiento, salvo justificación legal, abstenerse de cometer actos de corrupción, cumplir con la máxima diligencia del servicio, utilizar los recursos asignados e información reservada exclusivamente para el desempeño de su empleo, observar buena conducta, cumplir las disposiciones de sus superiores siempre y cuando sean conforme a derecho, brindar protección a los bienes o derechos de las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales, preservar los vestigios o pruebas materiales de la perpetración del delito, así como proteger el lugar de los hechos; participar en los programas de formación que se establezcan para su capacitación y actualización y en su caso, especialización, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización.

Es importante dejar claro que pensar en formas novedosas que contribuyan a profesionalizar la función pública, pero sobre todo a dotarla de certidumbre jurídica, es institucionalizar un servicio público de carrera.

Toda vez que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece como una de las estrategias fundamentales para la profesionalización, el servicio civil de carrera del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos, a fin de impulsarlo se emite la Circular No. 01/97, de la oficina del C. Procurador, que fija los principios, criterios y lineamientos para la operación institucional del servicio civil de carrera.

Dicha circular define **al servicio civil de carrera** como un sistema de normas que regulan el ingreso, la capacitación, el desarrollo, la promoción, la especialización y el otorgamiento de estímulos a los Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos y tiene por objetivo lograr la profesionalización en la procuración de justicia.

Para el desarrollo del servicio civil de carrera de PGJDF, se establecieron estructuras ocupacionales en tres ramas, a las cuales corresponden ciertas categorías sujetas al sistema, para Ministerio Público: Agente del M.P. "AA"; "A"; "B"; y "C". Para Policía Judicial: Comandante en Jefe; Comandante; Jefe de Sección; Jefe de Grupo; Jefe de Unidad; Agente de la Policía Judicial. Para Perito: Perito "AA"; Perito "A"; Perito "B"; y Perito "C".

La misma circular establece los criterios que deberán cumplirse para el ingreso y permanencia, la promoción, la separación y los estímulos para reconocer la eficiencia, lealtad y honestidad.

Continuando con la definición de lo que debemos entender por servicio público de carrera, resulta necesario recurrir a la definición citada en el primer capítulo de esta tesis, pronunciado por la Organización de las Naciones Unidas (**ONU**), órgano que define al **Servicio Civil de Carrera** como "*el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una ley básica de administración de personal de servicio civil y un organismo responsable de su aplicación*".

Especialistas en la materia señalan que la importancia de contar actualmente con un Servicio Civil radica en la necesidad de lograr la permanencia de la acción administrativa que permita la cohesión interna del Estado, suficiente para garantizar el progreso y que el poder ubique en los puestos públicos a quienes cumplen con la calificación suficiente para ocuparlos.

Para 1984, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, mediante la Dirección de Servicio Civil definió este concepto como: "*La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objeto de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos*".

Algunos teóricos de la materia, como Miguel Duhalt Krauss, consideran que el servicio civil de carrera es "*el conjunto de administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública*".³⁴

Las definiciones anteriores traen explícita la existencia de un órgano encargado de establecer jurídicamente las relaciones laborales entre el Estado y los servidores

34.- El Servicio Civil de Carrera en la Procuración de Justicia Federal. INACIPE, edición 2002., pág. 317.

públicos a través de técnicas idóneas, las cuáles deben comprender las especificaciones para los procesos relativos al reclutamiento y contratación, la inducción, el adiestramiento y capacitación constante, el sistema de méritos o escalafonario, así como la garantía de un retiro digno. Ello tiene como finalidad profesionalizar al personal de las instituciones gubernamentales y lograr que el funcionamiento de éstas sea eficaz y eficiente para satisfacer las necesidades administrativas y sociales que exige la ciudadanía.

Se considera pertinente mencionar que en el presente trabajo hacemos referencia a la denominación de “Servicio Civil de Carrera”, por así estar previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por lo que creo debemos ajustarnos o ceñirnos a la letra de la ley, toda vez que nuestro ámbito académico y laboral es el mundo del derecho, no obstante, en opinión personal, considero que una mejor denominación es la de Servicio Público Profesional de Carrera, pues se pretende contar con servidores públicos que hagan de su trabajo una carrera profesional en el servicio público.

En este orden de ideas cabe decir que en el mes de abril del año 2003, se emitió y denominó a este Servicio Público como “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, y en abril de 2004 el Reglamento para su implementación, sin omitir la importancia de que dicha legislación tuvo un consenso de todos los grupos o fuerzas políticas, lo cual dicho por los legisladores en común acuerdo que ello permitiría a dicha Ley y al Servicio Profesional de Carrera, subsistir a los cambios de gobierno o a la alternancia política.

Por otra parte, es importante mencionar que el Dr. Guillermo Haro Bélchez, maneja indistintamente el término, así lo utiliza como Servicio Profesional de Carrera; Carrera Pública, otras acepciones son por ejemplo; Servicio Profesional Electoral; Servicio Exterior Mexicano, Servicio Público Mexicano; asimismo maneja el término *carrera administrativa* dirigido a los servidores que se desempeñan en las administraciones públicas.

Este autor habla de *subsistemas*, que conforman el Servicio Profesional de Carrera:

- 1.- Planeación de Recursos Humanos
- 2.- De ingreso
- 3.- De Desarrollo Profesional
- 4.- Certificación de Capacidades
- 5.- Evaluación del desempeño
- 6.- de separación

7.- De control y evaluación

Menciona éste autor, que se creó a partir de la expedición de dicha Ley, un Catálogo Federal de Capacidades; que permitirá a los servidores públicos prepararse, actualizarse y capacitarse para desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal, operando desde un portal electrónico de educación a distancia.

Dicho Catálogo, también constituye una herramienta para el *ingreso* al servicio público, permitiendo ubicar al personal seleccionado en los puestos más acordes con sus conocimientos, habilidades y actitudes.

Refiriéndose al mecanismo de evaluación de desempeño; como el rubro más importante para la permanencia o separación en el servicio público, asimismo destaca que siempre se había vinculado a la *productividad respecto a este rubro*, sin embargo, ahora es vinculado a la identificación de metas institucionales, colectivas e individuales.

En este orden, dicho autor pugna porque se promuevan reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que estipulan ampliar ciertos principios para ingresar al servicio público. Elevar a rango constitucional principios de mérito, capacidad, igualdad de oportunidades de ingreso, de manera obligatoria, para todos los ámbitos, (federal, estatal y municipal), y nosotros además de estar de acuerdo con ello, opinamos que también puede hacerse para permanecer y escalar en el servicio público.

Por su parte el Maestro Miguel Ángel Valverde Loyola, profesor del Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México, piensa que uno de los alcances o ventajas del servicio público de carrera es que permite asegurar la operación continua del gobierno, preservando una memoria histórica –institucional y el conocimiento y la experiencia, independientemente de los ciclos político-electorales y de la *alternancia* de partidos políticos en el poder. **35**

Comenta además que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, no contempla la posibilidad de sindicalización del personal sujeto a ella.

Asimismo que el servicio profesional de carrera requiere, ante todo, legitimidad ante la sociedad, y debe servir a las necesidades de ésta, con lo cual estamos totalmente de acuerdo, toda vez que desde un punto de vista sociológico la casa del derecho es la sociedad, por lo cual el derecho debe de constituirse como un instrumento útil en lo político, económico y en lo social.

35.- Revista “Servicio Profesional de Carrera” Vol. IV, núm. 7, México primer semestre de 2007. Editada por la Red de Servicio Profesional A. C., con la asistencia técnica de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., pág. 26.

Acota este autor, que la calidad del desempeño y el principio del mérito deben ser los ejes rectores de la actividad del funcionario público.

Por su parte, el maestro, Alejandro F. Sánchez Tamborrel, catedrático en Economía y Gobierno por la Universidad de Anáhuac, manifiesta que el espíritu de la Ley del Servicio Profesional de Carrera nace para terminar con vicios de antaño que se fueron enquistando en las estructuras de gobierno como el compadrazgo en la asignación de puestos, nepotismo, el pagar prebendas con posiciones o puestos, o el acomodar a alguien para que garantice la continuidad de alguna de las tantas formas de corrupción o bien para darle chamba al amigo que sin vocación fracasó en algún proyecto privado y tiene que trabajar.

Refiere el maestro que una de las ventajas más importantes del servicio profesional, es la de preservar la experiencia de su gente, que es, sin duda, el recurso más valioso.

Piensa que una *Plan Nacional de Desarrollo*, es un documento que va a reflejar las prioridades de la población asumidas por el gobierno a manera de compromisos de un sexenio. Este documento es el origen de Planes de Desarrollo Sectorial y de Políticas Públicas y Programas de Desarrollo, que imprimen el sello particular de ese partido o coalición -que es gobierno en turno- y que asumió el poder legal y legítimo.

Para finalizar, exponemos el punto de vista del maestro Hugo Tulio Meléndez Nieto, Director Operativo del Centro de Capacitación y formación Permanente del Senado de la República; Maestro de Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, España, y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, quien señala que los servicios civiles de carrera, se presentan como nuevas formas de expresión del derecho laboral, al contemplar al recurso humano como elemento central y en torno al cual giran los procesos que los integran, bajo una perspectiva de constante profesionalización y continua retroalimentación con la institución, a fin de alcanzar un estado de mejora permanente del servicio público.

Asimismo que la finalidad que persiguen los servicios civiles de carrera, es poner a la profesionalización y la excelencia al servicio de la sociedad.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció que se debe avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que la transmisión por el relevo en la titularidad de los poderes aprovechará la experiencia y los conocimientos administrativos: Un servicio de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación de los cambios estructurales y tecnológicos y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad. Deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacitación profesional.

Por su parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), contemplaba la necesidad de impulsar una cultura de servicio que tuviera como principio la superación y el reconocimiento del individuo.

En estas condiciones sería posible la instrumentación de los procesos y mecanismos que capacitaran y profesionalizaran los recursos humanos renovando la forma en que organizan y administran los servicios personales.

De igual manera precisaba cada uno de los aspectos tendientes a la profesionalización de los servidores públicos como : una rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de la aptitud, habilidad y actitud de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno.

Visualiza al servidor público como un trabajador comprometido, capaz y activo en la transformación y modernización de la administración pública, con elevada vocación del deber y de servicio a la comunidad y que cumpla con su labor por la satisfacción misma de servir a sus conciudadanos.

La justificación del Servicio Civil de Carrera tiene, como ya se dijo, su base en la necesidad de impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización, con el objetivo de establecer un proceso de mejoramiento administrativo.

El perfil de servidor público contempla los siguientes aspectos:

- a) Liderazgo de calidad;
- b) Servicio Civil de Carrera;
- c) Movilización y participación;
- d) Facultación;
- e) Clima motivador y creativo;
- f) Desarrollo personal;
- g) Seguridad e higiene
- h) Equilibrio familiar.

Consideramos oportuno mencionar respecto al servicio civil de carrera, que existen bastiones que sostienen la bandera de la administración pública socialmente comprometida y profesionalmente capaz.

Uno es el Instituto Nacional de la Administración Pública, que desde hace más de 40 años se ha esforzado en el perfeccionamiento de los administradores para alcanzar el mejoramiento de la administración pública, impulsando la tendencia creciente a establecer y consolidar el servicio civil de carrera. Son evidentes las conexiones entre un buen servicio de carrera y una buena administración. No se trata, por supuesto, de establecer la mejor manera de formar gerentes sino de traer a los trabajadores administrativos funcionarios con la más alta calidad, que imprimen a cada acto administrativo la huella de un compromiso ético y social. Esto es algo que también se exige a los administradores públicos, como a todos los funcionarios del Estado: cumplir y hacer cumplir una Constitución, que aún conserva el genio de su origen y la mejor etapa de su desarrollo, pese a las novedades que le han impuesto algunos desgarramientos crepusculares. **36**

La creación y el desarrollo del servicio profesional de carrera favorece un apoyo fundamental para la sociedad y promueve sistemas de remuneración, promoción e incentivos sustentados en la competencia abierta y equitativa. Por eso, *el servicio profesional consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento, selección, capacitación, permanencia, ascenso, desempeño y retiro, basado en el mérito y la capacidad profesional.*

Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto de acuerdo a los requisitos que previamente se han definido como indispensables para cada categoría ocupacional.

Entre las características del servicio profesional, se encuentra la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes a través de los concursos de oposición y la igualdad de oportunidades. **37**

3.5 Del ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización, evaluación, reconocimiento, prestaciones y sanciones de sus servidores públicos.

De ello da cuenta el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el que se prevén estas circunstancias y que como veremos se expondrán en los puntos subsecuentes.

3.6 Atribuciones y requisitos legales para ser Procurador.

El Procurador será nombrado y removido en los términos que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

36.- Haro Bélchez Guillermo, Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas; 1ª Ed. Editorial Miguel Ángel Porrúa-Instituto Nacional de la Administración Pública, México, Año 2000, pág. 22.

37.- Uvalle Berrones Ricardo, Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México. Retos y Perspectivas, Primera Edición, octubre 2000, México, Ed. Plaza y Valdés, S.A. de C.V., pág. 93.

Para ser Procurador se requiere:

I.- Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser originario o vecino del Distrito Federal, con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;

III.- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su designación:

IV.- Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho; y

V.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

Asimismo para ser Subprocurador se requiere:

I.- Ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta años de edad;

III.- Poseer con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho; y

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

V.- Los subprocuradores suplirán al Procurador en sus funciones, durante sus ausencias temporales, en el orden que se determine en el Reglamento.

3.7. Por lo que respecta a los requisitos legales para ser Fiscal y Responsable de Agencia diremos lo siguiente:

El Responsable de Agencia será un Agente del Ministerio Público Supervisor, quien se encargará de la supervisión directa de dos o más unidades de investigación, de proceso o de revisión, y de las comisiones que específicamente se le encomienden.

Por lo que hace al cargo de Fiscal, esta figura no se encuentra prevista de manera expresa en la ley en cita, ni en su reglamento, mas bien puede interpretarse que se encuentra inserta de manera tácita en el reglamento de dicha ley, al estar previstas las facultades de las Fiscalías a cargo de los Subprocuradores respectivos, esto es, de averiguación previa, como de procesos penales, correspondiendo a las Fiscalías de

Investigación de los delitos entre otras cosas: investigar los delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial y los servicios periciales, allegarse de las pruebas necesarias para acreditar el cuerpo del delito y probable responsabilidad de quién o quienes hubieren intervenido en un hecho delictuoso, así como el monto de los daños causados.

Restituir provisional e inmediatamente al ofendido en el goce sus derechos, y poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en el caso de delitos flagrantes o de casos urgentes de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las más destacables.

3.8 Requisitos legales de *ingreso* y *permanencia* para ser Agente del Ministerio Público, así como del Secretario del Ministerio Público, y de sus auxiliares directos.

Al respecto es importante señalar primeramente lo que el artículo 87 del Reglamento institucional, señala: **Todo Agente del Ministerio Público**, deberá estar capacitado para perseguir los delitos, conforme a derecho, iniciando, integrando, desarrollando la averiguación previa hasta su consignación, e interviniendo ante los tribunales, hasta el dictado de resolución firme.

Como comentario diremos que el objetivo es precisamente el que exista una real carrera de servicio profesional en todos los niveles, sin excepción alguna, a través de una efectiva y permanente tarea de profesionalización de los servidores públicos de la Procuraduría.

De acuerdo a la ley en comento, respecto al Servicio Público de Carrera, en el Ministerio Público corresponden los siguientes cargos:

I.- Oficial Secretario, en tanto auxiliar directo del Ministerio Público, será responsable fundamentalmente de dar fe de la legalidad de los actos del Ministerio Público, suplir legalmente a éste en sus ausencias; de las labores de auxilio al Representante Social, así como de custodiar, sellar, foliar y rubricar los expedientes y de las comisiones específicas que se le encomienden; (ejercicio que en la práctica es notoriamente rebasado al ser el secretario quien la mayor de las veces conduce la investigación, desarrolla las diligencias, tales como, inspección ocular, recaba comparecencias de denunciantes, testigos de cargo y de descargo, toma las declaraciones de probables responsables, desahogo de pruebas, solicita información de documentos, personas, objetos, realiza acuerdos ministeriales, e incluso determinar el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, lo que evidentemente es competencia exclusiva del ministerio público como ente encarnado por un servidor público sin que esté previsto que pueda delegar dicha facultad).

II.- El Agente del Ministerio Público, es el responsable de una unidad de investigación centralizada, desconcentrada, de proceso o de revisión, y del personal auxiliar adscrito a dicha unidad, y de las comisiones específicas que se le encomienden.

Asimismo se prevé que el Instituto de Formación Profesional es el órgano desconcentrado encargado de establecer los programas para el ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización y evaluación de los servidores públicos de la Procuraduría.

*Para **ingresar** y **permanecer** como Agente del Ministerio Público se requiere:*

I.- Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoria como responsable de delito doloso o culposo calificado como grave;

III.- Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación básica que imparta el Instituto de Formación Profesional;

IV.- No hacer uso ilícito de sustancia psicotrópicas; y

V.- No ser suspendido, destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.

Los oficiales secretarios, los mecanógrafos y el personal administrativo en general, para ingresar y permanecer en la Procuraduría, deberán presentar y aprobar los exámenes de selección, las evaluaciones psicosociales y acreditar los cursos de capacitación y actualización previstos en las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

Por lo que corresponde al **ingreso** y **permanencia** de los agentes de la policía judicial se requiere:

I.- Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser de reconocida solvencia moral;

III.- Poseer al menos grado escolar de nivel medio superior;

IV.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoria como responsable de delito doloso o culposo calificado como grave;

V.- Haber aprobado el concurso de ingreso y los cursos de formación básica que imparta el Instituto de Formación Profesional;

VI.- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas ni padecer alcoholismo;

VII.- No ser suspendido, destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; y

VIII.- Contar con el perfil físico, médico, ético y de personalidad necesarios para realizar las actividades policiales.

Respecto al **ingreso y permanencia** como perito de la institución se necesita:

I.- Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoria como responsable de delito doloso o culposo calificado como grave;

III.- Acreditar plenamente ante el Instituto de Formación Profesional los conocimientos técnicos, científicos o artísticos correspondientes a la disciplina sobre la que deba dictaminar en aquellos casos que no requiera de título o cédula para su ejercicio.

IV.- No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas ni padecer alcoholismo;

V.- No ser suspendido, destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; y

VI.- Tener título expedido y registrado por la autoridad competente, y en su caso, cédula profesional.

3.9 Acuerdos emitidos por el C. Procurador, a través de los cuales se han sentado las bases del Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Básicamente haremos referencia dos Acuerdos fundamentales por los cuales se pretendió regular el tema en cuestión, se trata de los Acuerdos A/003/98, y A/003/99 institucionales.

Diremos que el Acuerdo A/003/98, fue un esfuerzo serio al abordar de manera directa el tema del Servicio Civil de Carrera y la preocupación por profesionalizar al personal ministerial, como parte primordial de la institución de procuración de justicia.

El Acuerdo A/003/98, tuvo sus orígenes como parte de estrategia de reestructuración institucional en el Programa de Trabajo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal 1998-2000, la moralización, regularización y profesionalización de los Agentes del Ministerio Público, de sus auxiliares directos, de los Agentes de la Policía Judicial y de los Peritos que se desempeñen en la institución.

Considera a manera de exposición de motivos, la regularización y profesionalización del Ministerio Público y de sus auxiliares directos como un derecho concomitante con la obligación de cumplir con el código de conducta que regula el desempeño de dichos servidores públicos.

Las bases de organización y funcionamiento del Instituto de Formación Profesional debe ser dirigida al desarrollo de las condiciones de excelencia en el servicio público que presta la Procuraduría para cumplir con eficacia su tarea de investigar los delitos de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia y eficacia previstos en los artículos 21, 113 y 134 constitucionales.

El ingreso al Servicio Público de Carrera le corresponden los cargos de Oficial Secretario, Agente del Ministerio Público, Perito Profesional o Técnico y Agente de la Policía Judicial, considerados básicos en cada rama.

Para la **permanencia**, promoción, especialización, evaluación y reconocimiento de los servidores públicos de carrera se considerará la antigüedad, méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de su cargo, los resultados obtenidos en los cursos de actualización y especialización.

Para ser promovidos del cargo, los servidores públicos tendrán derecho a participar en los concursos de promoción, bajo las siguientes bases, convocatoria pública, plazas disponibles, evaluaciones determinadas para ello, examen de oposición, examen escrito de conocimientos generales y profesionales de cada rama, entrevista personal a cargo de un panel de la institución.

La separación de los servidores públicos del Servicio Público de Carrera procederá por renuncia, terminación de los efectos del nombramiento, destitución o inhabilitación por resolución administrativa firme.

Será obligación de la Procuraduría garantizar el derecho de los servidores públicos a las promociones, al reconocimiento de su desempeño sobresaliente, a las prestaciones laborales y a la permanente capacitación.

El curso a que se hace referencia reiteradamente en cada una de las etapas a que se alude deberá lograr que personal sustantivo de la institución conozca los requerimientos básicos de la investigación ministerial, policial y pericial en un Estado de Derecho, en sus fases fundamentales de conocimiento de los hechos probablemente delictivos, reacción inmediata ante ellos, planeación de la investigación, desarrollo y conclusión de la misma.

Finalmente diremos que con este Acuerdo se creó el cargo de Agente del Ministerio Público Responsable de Agencia Investigadora o de Proceso, que tiene por función la supervisión y responsabilidad de dos o más Agentes del Ministerio Público Supervisores o las comisiones que específicamente se le asignen.

Que si analizamos este nombramiento fue una gran conquista laboralmente hablando para los servidores públicos parte del Servicio Civil de Carrera, en honor al mérito, calidad, superación, salario digno, etcétera, sin embargo ha habido un estancamiento al existir otro tipo de cargos dentro de la Procuraduría como son el de Fiscal, Subprocuradores, y por supuesto el de Procurador, que aún no forman parte del Servicio Civil de Carrera, y que más bien se consideran como puestos políticos, sin que tengan un grado de responsabilidad compartida respecto de sus subordinados, y por el contrario la percepción de sus ingresos dista de manera considerable de la de aquéllos, no se quiere decir con esto, que en el marco vigente no pueda atribuírsele responsabilidad a un Procurador que actúe fuera del marco legal de sus atribuciones, sin embargo, la actual ley deberá ser clara y específica a este respecto.

Ahora bien, el Acuerdo A/003/99 institucional, tiene por objeto normar la organización, funcionamiento, evaluación y responsabilidad de los Agentes del Ministerio Público, así como de sus secretarios, auxiliares, auxilio a víctimas y servicios a la comunidad, y Oficialía Mayor para atender debidamente a la población en ejercicio de sus atribuciones de investigar y perseguir los delitos, establecido por la Constitución en su artículo 21 de conformidad a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo y eficacia señalados en los artículos 21, 113 y 134 de la misma Constitución y de las leyes que de ella emanan.

Este acuerdo fija su atención en la necesidad de corregir de raíz las deficiencias estructurales en la organización del Ministerio Público y sus auxiliares, con base en sus agencias que son las instancias fundamentales que deben estructurar su funcionamiento y determinar la organización integral de los servicios de este organismo.

Asimismo se establece que las normas contenidas en el acuerdo de referencia son de orden público y los servidores públicos de la Procuraduría serán responsables de su cumplimiento en el ámbito de sus competencias respectivas, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables.

Al respecto debemos mencionar que el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece entre otras obligaciones: **38**

- a) Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio público o implique abuso de ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.
- b) Custodiar la documentación o información que por razón de su empleo tenga a su cuidado.

38.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Publicada en la Primera Sección del D.O.F., el 31 de diciembre de 1982.

c) Excusarse de intervenir en los asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios.

d) Abstenerse de aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero, objetos, donación, empleo, cargo o comisión de cualquier persona física o moral en el desempeño de su empleo.

e) Abstenerse de participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios, o puede derivar alguna ventaja o beneficio.

f) Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

3.10. Del Instituto de Formación Profesional.

En otro apartado se hizo mención de que el Instituto de Formación Profesional básicamente es el órgano desconcentrado al que corresponde establecer los programas para el ingreso, formación, permanencia, promoción, especialización y evaluación de los servidores públicos de la Procuraduría.

Dicho Instituto está a cargo de un Director General nombrado por el Procurador, y otra de sus atribuciones es participar en la formulación, regulación y desarrollo del Servicio Civil de Carrera; así como implantar los planes y programas de estudio e impartir los cursos necesarios; además de diseñar y llevar a cabo los concursos de ingreso y de promoción de los servidores públicos.

Asimismo desarrollar y ejecutar estrategias de capacitación y actualización de los servidores públicos de la Institución.

Proponer convenios de coordinación con instituciones similares del país o del extranjero, para el desarrollo profesional.

3.11 Del Consejo Interno del Ministerio Público

El Instituto de Formación Profesional, contará con un Consejo Consultivo, que tiene por fin diseñar, proponer e implementar las medidas y mecanismos conducentes para promover la excelencia en los servicios sustantivos que preste el Instituto.

El Consejo Consultivo tendrá un órgano que se denominará Comité de Profesionalización, que auxiliará a éste en el cumplimiento de sus funciones y determinaciones.

Son atribuciones del Consejo Consultivo, aprobar los planes y programas para la formación inicial, permanencia, promoción y especialización de los servidores públicos. Vigilar la calidad de la educación que se imparta en el Instituto.

Fungir como órgano asesor de la Procuraduría en materia de política criminal.

3.12 Del Servicio Civil de Carrera de los Agentes del Ministerio Público de la Federación.

La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, vigente desde el 13 de diciembre de 2002, que abrogó la Ley Orgánica de 10 de mayo de 1996, mantiene su postura de establecer al Servicio Civil de Carrera como elemento básico para el ingreso, y la formación de Agentes del Ministerio Público de la Federación, personal de la Policía Judicial Federal y de los servicios periciales.

Uno de los avances en materia de fomento del Servicio Civil de Carrera que mayor impacto han generado entre el personal sustantivo de la Procuraduría General de la República es la cultura de la promoción por concurso. **39**

Medida que ha tenido una amplia aceptación y que contribuye a que los procesos de promoción sean transparentes y conocidos para todos, fomentando el ánimo de estudio, superación, buen comportamiento y desempeño de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, además de pretender que la permanencia y promoción en el servicio dependan efectivamente de la capacidad y trabajo de sus miembros.

Ante lo complejo que resulta la creación de un modelo de Servicio de Carrera, que sea integral, sistematizado y funcional, esto es, un modelo que responda a las necesidades de la Institución, pero también a las necesidades de la sociedad, se han realizado diversos esfuerzos por contar con un Servicio Civil de Carrera con lineamientos, criterios y procedimientos transparentes que generen certeza jurídica a los servidores públicos que lo conforman, por ejemplo, se llevó a cabo el Simposio “El Servicio Civil de Carrera: Experiencias, Modelos y Perspectivas”, del 10 al 12 de octubre de 2001 en el auditorio México de la Procuraduría General de la República, y que tuviera una influencia significativa en el impulso de la reforma de la actual Ley Orgánica de esa Institución.

Reforma que de manera genérica podemos advertir tiende a lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a la legalidad y respeto a los derechos humanos, junto con la implementación de programas de transparencia y combate a la corrupción, además de considerar como una de sus vertientes fundamentales la profesionalización de los servidores públicos de la institución, señaladamente su personal sustantivo: ministerios públicos, policías judiciales y peritos.

39.- “El Servicio Civil de Carrera en la Procuración de Justicia Federal”. Primera Edición, Instituto Nacional de Ciencias Penales, agosto 2002, México, Ed. Editores Impresores Fernández pág. 95.

Así se infiere de dicha Ley Orgánica que el Servicio Civil de Carrera se desarrollará bajo las directrices de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad, el establecimiento de programas e impartición de cursos a nivel de formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización y el contenido teórico y práctico de los programas de formación.

Como hemos mencionado en los últimos años se han hechos serios esfuerzos por contar con un mejor sistema de procuración de justicia en México, y un vivo ejemplo de ello son los artículos y conferencias que dictó el entonces Procurador General de la República, Lic. Daniel F. Cabeza de Vaca, dejando entrever con ello la concepción que tiene el Procurador acerca de temas como la autonomía del Ministerio Público; la oralidad en los juicios penales y la autonomía del Ministerio Público de la Federación; la importancia de la profesionalización del personal sustantivo de la Procuraduría General de la República; el combate a la Delincuencia Organizada en la era de la Globalización; Los Delitos de Alto Impacto y la estrategia para combatirlos; La Procuraduría General de la República y su papel en el combate a la Delincuencia.

Por lo que hace a la profesionalización del Ministerio Público en la ceremonia de graduación de la Maestría de Ciencias Penales, con especialidad en Ciencia Jurídico Penal, del INACIPE, celebrada el 08 de agosto de 2005, el entonces Procurador manifestó entre otras cosas manifestó: tuve la gratificante oportunidad de participar en la ceremonia de graduación que organizó el Instituto Nacional de Ciencias Penales para reconocer el esfuerzo de sesenta y tres servidores públicos de la Procuraduría, que habían concluido sus estudios correspondientes a la Maestría de Ciencias Penales impartida por el INACIPE.

..Fue una experiencia alentadora, que me permitió conocer de cerca el trabajo que realizan los jóvenes en México para profesionalizarse y brindar un mejor servicio a nuestro país desde la Procuraduría General de la República.

Encontré talento, disciplina y un espíritu renovado en cada uno de los servidores públicos que cursaron el programa de Maestría. Se trata de tres valores fundamentales para consolidar a la Procuraduría como una institución eficaz, honesta e imparcial. Estos sesenta y tres servidores públicos representan el futuro del Ministerio Público de la Federación. Si es así, estoy seguro de que nuestra institución estará en buenas manos”. 40

3.13 Iniciativa de una nueva Ley de la Procuraduría General de la República en su parte relativa al servicio Civil de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

Es importante mencionar al respecto que al formalizar el capitulado del presente

40.- Daniel F. Cabeza de Vaca, “Los retos en la Procuración de Justicia”, Primera Edición, febrero 2006, México, Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales., pág. 7.

trabajo académico, y en específico del presente capítulo a desarrollar, más bien, se tenía la idea de verificar conforme al desarrollo del mismo, los parámetros o alcances que debe emular la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con respecto a la Procuraduría General de la República, tomando como base para realizar tal prospecto la actual Ley Orgánica de ésta última, así como recoger algunas ideas ó aspectos que no hubiesen sido recogidos de su origen o iniciativa de ley, e incluso lo que en ambas debiera legislarse, y que se considere de importancia para ser tomado en cuenta, por lo que hacemos tal precisión en éste momento por así considerarse pertinente.

Así diremos en un primer plano que *la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es más precisa o clara en cuanto a su Servicio de Carrera* se refiere, sobre todo, por lo que hace a las etapas de ingreso, desarrollo y terminación del servicio, lo que no es muy claro en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así tenemos que:

El **Ingreso** comprende: los requisitos y procedimientos de selección, formación, **capacitación** y adscripción inicial.

El **Desarrollo** comprende: los requisitos y procedimientos de **actualización, especialización**, estímulos y reconocimientos; cambios de adscripción, desarrollo humano, **evaluaciones de control de confianza** y del desempeño, ascensos y sanciones.

La **terminación** comprenderá las causas y procedimientos de separación del servicio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y en las disposiciones reglamentarias de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

Consideramos de importancia no dejar de mencionar que los miembros del Servicio Civil de Carrera de Procuración de Justicia Federal que resulten no aptos en los procesos de evaluación, dejarán de prestar sus servicios en la Procuraduría General de la República, previo procedimiento administrativo.

Otro aspecto importante que regula la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es que para **ingresar y permanecer** como Agente del Ministerio Público de la Federación; como Policía Federal Investigadora, y Perito, es indispensable **aprobar el proceso de evaluación de control de confianza, y de evaluación del desempeño**, los cuales consisten de acuerdo al Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en los siguientes exámenes:

I.- Patrimoniales y de entorno social;

II.- Psicométricos y Psicológicos, y

III.- Toxicológicos. (únicos que se presentarán y calificarán por separado).

Lo cual pensamos que debiera importarse a los lineamientos de la Procuraduría local.

Algo que es muy importante y que se prevé en la parte final de dicho numeral, es que los procesos de evaluación tendrán por objeto comprobar que los servidores públicos en comentario, den debido cumplimiento a los **principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos.**

Si existe un aspecto que se propone erradicar de manera categórica y absoluta **de ambos ordenamientos**, esto es, tanto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 35), como aquella que regula a la del Distrito Federal (artículo 47); lo que en ésta última prevé como la figura de la “*dispensa*”, denominada en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como **servidores públicos de designación especial** (facultad con la que cuenta el Procurador, dispensando la presentación de los concursos de ingreso, en tratándose de personas con amplia experiencia profesional), atribución de la cual se hace un uso indiscriminado y que si bien es cierto, esos servidores públicos no forman parte del Servicio de Carrera, provocan un daño inmenso e irreparable hacia el interior de ambas instituciones, sobre todo a aquellos servidores públicos que ven en el Servicio de Carrera la seguridad o certeza jurídica de una competencia leal, así como la oportunidad de ascender por méritos propios, con profesionalismo en el desempeño de su trabajo, puntualidad, eficacia, en fin, dando cumplimiento a los principios que representan el eje del Servicio Público de Carrera y en concreto al de *profesionalización* en toda la extensión de la palabra; sin embargo, en la práctica se tiene probada experiencia que al llevar a cabo ésta figura conocida como “*dispensa*” infunde en el ánimo de los servidores públicos, un desaliento general, un desánimo, una incomodidad, la apatía y por que no decirlo, una completa injusticia, pues en vez de apegarse institucionalmente a dichos principios se promueve y se ejerce una “competencia” desleal, el tráfico de influencias, el nepotismo, el compadrazgo y la corrupción; observándose una clara violación de los derechos laborales y la transgresión a los derechos humanos de los servidores públicos, que dicho sea de paso, y por si fuera poco, son marginados por la ley que paradójicamente regula éste tipo de derechos.

Por otra parte, en la Procuraduría General de la República se encuentran previstos los **derechos** del personal ministerial, los que comprenden entre otras cosas, el participar en los cursos de capacitación, actualización y especialización correspondientes, aquí me detengo para hacer lo que pienso se trata de una sana crítica, pues en la actualidad, en ambas procuradurías, se cuenta con Institutos que fueron creados para capacitar a su personal, sin embargo, contrario a que sus miembros tengan derecho a una capacitación, educación, actualización y especialización **gratuita y de calidad**, se realizan cursos o diplomados por los cuales se realiza el cobro correspondiente, sin que en sus leyes o reglamentos se establezca ésta facultad por parte de éste tipo de institutos, es más, diremos que es inadmisibles que los cursos que ordinariamente imparta de manera gratuita la Procuraduría del Distrito Federal, son los de menor calidad en relación con aquellos que representan un gasto económico considerable para los servidores públicos, con lo cual no comulgamos, sin embargo, podríamos estar

de acuerdo siempre y cuando los cobros se hicieran de manera proporcional conforme a las diferentes percepciones salariales y si ello se tomara en cuenta al momento de las evaluaciones para competir o concursar por un puesto de mayor responsabilidad pero de mejor compensación en salarios, se propone para ello, que se establezca una percepción en la nómina de los trabajadores por concepto de material didáctico que permita al servidor público salir adelante en este tipo de gastos, como lo hacen otro tipo de instituciones, verbigracia, la Universidad Nacional Autónoma de México con respecto a sus investigadores .

Otro tipo de derechos comprende percibir prestaciones acordes con las características del servicio, aquí es necesario hacer otro paréntesis – Actualmente en la Procuraduría del Distrito, servidores públicos del mismo rango, puesto, cargo o nombramiento, que *realizan las mismas funciones perciben salarios diferentes*, lo cual además de resultar injusto pues constitucionalmente la máxima reza que a trabajo igual salario igual, es moralmente reprobable-.

Asimismo se establece como derecho el de acceder al sistema de estímulos económicos y sociales, así como participar en los concursos de ascensos, y gozar de permisos y licencias sin goce de sueldos.

Destacando como obligaciones de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, el conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos.

Ahora bien, se establecen como causas de responsabilidad de los Agentes del Ministerio Público, Policías Federales y de los Peritos: no cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia, la debida actuación del Ministerio Público de la Federación (*lo cual es importante regular a nivel local, debido a la negligencia o apatía con que realizan su trabajo parte de sus servidores públicos*).

Otra de las causas de responsabilidad es la de realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público de la Federación, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, cargos, comisiones o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad.

Finalmente trataremos acerca de las **sanciones** de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, policía federal investigadora y peritos, mismas que se impondrán por incurrir en causas de responsabilidad o incumplir con las obligaciones señaladas.

En términos generales las sanciones se clasifican en amonestación pública; suspensión, o remoción, mismas que serán impuestas tomando en consideración la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, la reincidencia del responsable; el nivel jerárquico, el grado académico y la antigüedad en el servicio. 41

41.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2002, abrogó aquella que se encontraba vigente por haber sido publicada el 10 de mayo de 1996).

Se pugna por alcanzar el parámetro de P.G.R., de que los servidores públicos estén obligados por ley a argumentar utilizando **la jurisprudencia, tesis, tesis por contradicción, etcétera.**

Consideramos importante antes de cerrar el presente capítulo, exponer al menos de manera genérica, lo relativo al **Servicio Civil de Carrera de la Cámara del Senado de la República**, cuya premisa básica es la *profesionalización* del servicio público de carrera **para garantizar** la continuidad y funcionamiento eficaz de los programas, planes y procesos sustantivos para la Cámara; asegurar que el desempeño de ese grupo se apegue a los principios de: **legalidad, honradez, objetividad, imparcialidad y profesionalismo** y otorga permanencia, estabilidad y certeza jurídica a sus integrantes.

Entre otras cosas su Estatuto establece que el Servicio Civil deberá basarse en la igualdad de oportunidades, los conocimientos necesarios, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos, el apego a los principios rectores del Servicio Civil y la competencia de sus miembros.

Cuenta con un Centro de Capacitación y Formación Permanente (CECAFP), instituto que tiene como prioridad impartir cursos de formación y capacitación permanente para la profesionalización de los servidores públicos de carrera.

Algo que llama la atención es que de acuerdo al artículo 13 del Reglamento o Estatuto del Servicio Civil de Carrera, el personal docente que imparta los contenidos del Programa deberá contar con título expedido por **institución de educación superior** de reconocimiento oficial y cédula profesional, acreditando una experiencia mínima comprobable de dos años dentro del ámbito académico.

Llama la atención pues en la actualidad la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal, no prevé dicha circunstancia y la gran mayoría de los instructores del Instituto de Formación Profesional carecen de preparación pedagógica reconocida oficialmente, pues a su vez han sido capacitados por personas que sí son docentes.

Otro de los aspectos importantes del Estatuto es que regula de mejor manera que la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal, por lo que hace al **ingreso** el cual de acuerdo a dicho reglamento, comprende el reclutamiento y selección de aspirantes, la ocupación de vacantes o de nueva creación, mediante un concurso abierto, pero preferente para sus miembros.

El **reclutamiento** es definido como el proceso mediante el cual se identifica a los aspirantes idóneos que cubran el perfil del puesto.

La **selección** es el proceso por el que se identifica la capacidad, conocimientos, habilidades, experiencia y demás cualidades de los aspirantes para la vacante o puesto de nueva creación.

Existe la previsión de un nombramiento provisional hasta que se le otorgue la *titularidad* a los servidores públicos de nuevo ingreso, para lo cual deberá aprobar las evaluaciones correspondientes.

Las fases del *programa, capacitación y formación permanente* comprenden:

Básica: busca aportar los conocimientos elementales a los servidores públicos, para el cumplimiento de sus funciones.

Profesional: tiene como objetivo aportar al personal de carrera, conocimientos vinculados con el adecuado cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara.

Especializada: Tiende a profundizar o actualizar los conocimientos del personal de carrera en materia o áreas específicas de interés para la Cámara.

Algo muy importante es que la acreditación de todos los contenidos de una fase del programa será **requisito** indispensable para acceder a la siguiente.

La **evaluación** es definida como el proceso que permite calificar el rendimiento profesional de los miembros del Servicio Civil.

Dicha evaluación podrá ser aplicada por una Institución Académica con la cual la Cámara haya firmado el convenio correspondiente.

Así la **evaluación del desempeño** es aquella que se realiza cada año, considerando los factores de eficacia, eficiencia, principios de actuación, desarrollo laboral, resultados, fundamentos en el marco de los derechos y obligaciones establecidos en el Estatuto.

El personal de carrera deberá de obtener una calificación mínima de siete en la evaluación del desempeño, en una escala de cero a diez. El servidor público de carrera que obtenga cualquier calificación inferior a la mínima aprobatoria, será separado de manera definitiva del Servicio Civil. Los miembros del Servicio Civil podrán solicitar la revisión de la evaluación.

Cada miembro del servicio civil podrá disponer de dos oportunidades para aprobar aquellas materias del programa que no haya acreditado de manera ordinaria. El personal que no acredite las materias en los términos señalados será separado de manera definitiva del servicio civil.

El miembro del Servicio Civil adquirirá la **permanencia** si garantiza haber cumplido satisfactoriamente con los programas de capacitación y formación permanente y obligatorios y en función de los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño.

De la **separación** del Servicio Civil, es el acto mediante el cual el personal del mismo deja de pertenecer a él, de manera temporal o definitiva.

Ejemplos de separación temporal lo constituyen las incapacidades físicas por enfermedad o accidente; suspensión; inhabilitación legal; haber obtenido una beca en el extranjero.

Ejemplos de separación definitiva renuncia; retiro por jubilación; incapacidad física o mental permanente; restructuración administrativa que implique supresión de puestos, previa indemnización; y fallecimiento.

Por lo que corresponde a las parte de **estímulos**, éstos podrán ser reconocimientos, incentivos económicos o becas, de acuerdo a un desempeño sobresaliente en las tareas encomendadas; acreditación excelente de los exámenes del programa; **elaboración de estudios e investigaciones que aporten notorios beneficios para la Cámara.**

Al hablar de los **derechos**, diremos que el titular de carrera, obtendrá su nombramiento con el nivel salarial que corresponda; obtener la titularidad; inscribirse a los concursos para la ocupación de vacantes o puestos de nueva creación; ser ascendido de rango; conocer **oportunamente los resultados de las evaluaciones de desempeño** y aprovechamiento del programa.

De las **obligaciones**, Ejercer y desempeñar sus funciones con estricto apego a los principios de: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y profesionalismo.

Observar y hacer cumplir las disposiciones de orden público.

Prestar sus servicios por un período igual al de la duración de la beca o de los estudios financiados.

De las **sanciones**, consisten en **amonestación** (advertencia privada por escrito para evitar una conducta indebida en la que haya incurrido), **suspensión** (separación temporal en el desempeño de las funciones sin goce de sueldo) y **destitución** del cargo (acto mediante el cual la Cámara concluye la relación laboral con el miembro del Servicio Civil), previa substanciación del procedimiento administrativo, lo cual podrá acontecer por dos causas: No aprobar la Evaluación del Desempeño o la del Aprovechamiento en el Programa. **42**

Dentro de los países que cuentan con un exitoso proyecto sistematizado del Servicio Civil de Carrera se encuentran: Alemania, Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Inglaterra, Japón, Rusia, Suiza, e inclusive Chile, Panamá, Perú, Venezuela entre otros.

42.- Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2002.

CAPITULO IV

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO COMPARADO

4.1 El Ministerio Público en Francia

Con gran justeza Héctor Fix Zamudio ⁴³ da congruencia sistemática a los distintos tratamientos que los países de nuestra cultura contemporánea dan al acusador público –dentro del proceso penal pero haciéndose referencia también a las características de la institución, y a sus facultades y atribuciones-, encontrando que la normatividad jurídica de ese órgano puede agruparse en tres modelos: a) El Ministerio Público francés; b) el Attorney General angloamericano; y c) La Prokuratura de los países socialistas:

Del Ministerio Público francés ya hemos dado suficiente noticia al precisar que es el modelo que fundamentalmente inspira – en su momento – a nuestro Ministerio Público, federal y estatal, precisando inclusive cómo históricamente se va conformando y modificando hasta encontrar, como lo hemos visto, un Ministerio Público mexicano que en cualquier forma es en parte francés en su estructuración procesal penal; parte español, en alguno de sus aspectos o etapas del enjuiciamiento; y parte angloamericano, sobre todo en lo que toca a sus funciones no estrictamente penales. Pero en todo momento siempre mexicano: en su específica encarnación que le da vida, en su filosofía, en su funcionamiento y en su aplicación a la problemática mexicana. Respecto a su inspiración y a su proclividad, quizá el mejor comentario sería que el Ministerio Público mexicano es procesalmente francés, y en sus atribuciones constitucionales no penales sigue un desarrollo paralelo al angloamericano, para alcanzar metas funcionales que le lleven a ser instrumento de una justicia social.

Francia es una república con régimen central, mientras que México es una república federal. Es importante subrayarlo porque al referirnos a México haremos mención únicamente a la formación de agentes del Ministerio público en el fuero federal, esto es, aquellos que aspiran a formar parte o ya trabajan en la Procuraduría General de la República.

El referirnos a Francia, aunque nuestro objeto de estudio serán los agentes del Ministerio Público, indirectamente nos estamos refiriendo también a los jueces y, en ambos casos, nos ocuparemos de la totalidad de los funcionarios que aspiran a ingresar o trabajan en esas funciones en la procuración e impartición de justicia francesa, pues es claro que no existe la distinción entre la competencia estatal y federal.

43.- Función Constitucional del Ministerio Público. Anuario Jurídico V/1978, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, págs. 145 a 195.

En Francia, la responsabilidad de formar a los futuros Ministerios Públicos, denominados en ese país como magistrats du parquet, corresponde a l'École Nationale de la Magistrature. Es preciso mencionar que los alumnos de la Escuela Nacional de la Magistratura (ENM) al egresar reciben el título de "magistrados" y que, indistintamente, pueden optar, de acuerdo con su vocación, por desempeñarse como jueces o Agentes del Ministerio público, e incluso pueden alternar estas funciones a lo largo de su carrera. En México cuando nos referimos a un Magistrado estamos hablando de un juez de segunda instancia.

La formación de jueces y agentes del Ministerio Público en Francia está homologada, como lo están sus sueldos y prestaciones. Es evidente la ventaja que ello representa, pues existe equilibrio e identidad en la preparación y expectativas laborales de los dos actores fundamentales del proceso penal. El primer sueldo de un agente del Ministerio Público o de un juez francés es de 2,200 euros, aproximadamente unos 35, 442 pesos, (conversión de moneda a un tipo de cambio de 16.11 pesos por euro, vigente al 8 de enero de 2008) lo que representa un 56.8% más que los agentes del Ministerio Público en México. Los jueces y fiscales franceses pueden llegar a ganar, como máximo, 8,000 euros, esto es, 128,880 pesos, lo que depende de la antigüedad, los méritos y la posición que ocupen en la *carrera del Ministerio de Justicia*. En consecuencia, existe igualdad de oportunidades para ellos.

Como dato importante mencionaremos que durante la monarquía francesa, los cargos públicos relacionados con la justicia se compraban. Tal sistema permitía la transmisión de dichos cargos de padre a hijo, lo cual perjudicaba la legitimidad de los jueces y agentes del Ministerio Público y no ofrecía ninguna garantía de profesionalismo. Sin embargo, ello aseguraba la independencia de los magistrados franceses con el poder real.

Después de la Revolución de 1789 se instauró la elección de dichos funcionarios, no obstante, se privilegiaban las relaciones personales y los intereses de los involucrados. Así, la independencia de los jueces y agentes del Ministerio Público fue disminuida y su profesionalismo tampoco fue garantizado, pero su legitimidad fue real gracias al sistema de elección. Es hasta 1908 que se instaura el reclutamiento por concurso. Durante la primera mitad del siglo XX, la institución judicial francesa se encontraba desacreditada ante la opinión pública. Ser Juez o agente del Ministerio Público era algo muy poco atractivo para un abogado. La formación inicial de estos funcionarios se limitaba a cursos de poca duración.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el país europeo vivía el debilitamiento de prácticamente todas sus estructuras de gobierno. En 1958, bajo el impulso de Charles de Gaulle, Francia promulgó una nueva constitución que marca el nacimiento de la Quinta República francesa. En relación con la tarea estatal de impartir justicia, la nueva Carta Magna sentó las bases para hacer atractiva una profesión desvalorizada. Por ello se aumentaron y unificaron los sueldos de los jueces y agentes del Ministerio Público y se estableció una formación inicial de poco más de dos años, dentro de un servicio de carrera.

En 1959, se creó en Francia el Centro Nacional de Estudios Judiciales, antecedente de la actual escuela Nacional de la Magistratura, fundada en 1970. La forma de ingreso en esta institución es un concurso selectivo, similar a los concursos instaurados por Napoleón para ingresar en las grandes escuelas militares. Hoy en día, un 90% de los jueces y agentes del Ministerio Público franceses proceden de tal concurso. Ello garantiza el profesionalismo y la independencia de los magistrados con el poder político, lo que refleja un movimiento de mejora continua de los magistrados.

Reclutamiento.- La gran mayoría de los alumnos de la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia, llamados “auditores de justicia”, fueron admitidos después de un concurso. Existen tres tipos de concurso para ingresar en la ENM:

a) Un concurso abierto a estudiantes de menos de 27 años, titulares de un diploma de maitrise, que acreditan 4 años de estudios universitarios –no necesariamente en Derecho-, equivalentes a los estudios de licenciatura en México. Es el concurso más importante ya que la mayoría de los futuros magistrados proceden de ésta forma de ingreso. En 2005, un 77% de los alumnos participaron en este concurso.

b) Un concurso interno abierto a funcionarios de menos de 47 años, que han trabajado por lo menos durante 4 años en la administración pública. En 2005, tal concurso representó un 6.5% de los reclutamientos.

c) Desde 1996, un tercer concurso permite, a personas de menos de 40 años que han trabajado por lo menos durante 8 años en el sector privado, ingresar en la ENM. En 2005, sólo un 22% de los alumnos de la ENM procedieron de este tercer concurso.

Hay que decir también que, desde 2001, existe un concurso complementario que permite abrir aún más las puertas de la magistratura a abogados que han trabajado por lo menos diez años en el sector privado. Este concurso se realiza de forma eventual, ante la necesidad de cubrir plazas vacantes.

Proceso de selección.- Los concursos franceses implican varias pruebas, escritas y orales: seis pruebas jurídicas en diferentes materias, dos pruebas de cultura general, un examen de capacidad de síntesis, un examen de idioma extranjero y un examen de aptitud física.

En la ENM los aspirantes en Francia reciben un apoyo económico mientras estudian, equivalente a 80% del sueldo que percibirán al egresar. En 2007 la beca ascendió a 1,500 euros mensuales, con la obligación de trabajar diez años al servicio del Ministerio de Justicia.

El estatuto de la ENM indica que, a su ingreso, son considerados como magistrados en formación. Por eso al ingresar en la escuela, los alumnos son investidos en una ceremonia solemne, en que visten por primera vez la toga de audiencia y juran respetar

el secreto profesional y comportarse como alumnos dignos y leales. La beca o salario mensual que reciben del Estado francés –del contribuyente francés- les impone un deber de asiduidad y seriedad durante la formación inicial.

En Francia, la formación inicial en la ENM tiene dos objetivos principales: desarrollar técnicas jurídicas savoir faire (saber hacer), dicen los franceses, y abrir el espíritu de jóvenes inexpertos, a través de enseñanzas teóricas y prácticas. La formación inicial consta de 31 meses, divididos en dos partes: ocho meses en las aulas de la ENM y 23 meses en diversas prácticas profesionales.

Durante la formación en la ENM se enseñan las técnicas jurídicas esenciales para ejercer las funciones de fiscal o Juez, como la redacción de alegatos y sentencias, la participación en audiencias y la argumentación jurídica, y también varios conocimientos como la Psicología, la Ética judicial o el funcionamiento de la familia.

La formación extramuros incluye prácticas profesionales en instituciones del Ministerio de Justicia como el Ministerio Público, las diferentes jurisdicciones, las cárceles o la policía. Asimismo realizan prácticas en bufetes jurídicos. En la parte final de su formación, los alumnos cursan seis meses de especialización funcional para el primer empleo, que puede ser como agente del Ministerio Público, Juez Familiar, Juez de Instrucción, Juez Civil o Juez de Aplicación de Penas.

Desde 1995 cada fiscal o juez francés tiene derecho –es necesario subrayar que es un derecho- a un mínimo de formación continua de cinco días al año así no dependen, como en México, de la autorización o buena voluntad de los jefes –que generalmente depende de las cargas de trabajo- para asistir a cursos de capacitación.

Finalmente diremos que en Francia el objetivo de la formación es diverso. Algunas sesiones pretenden mejorar las competencias técnicas y acompañar las reformas jurídicas nacionales, europeas o internacionales, la evolución jurisprudencial o los cambios de funciones. Otras contribuyen a una apertura del cuerpo judicial a la sociedad, para permitirle comprender su época. Cada año la ENM renueva su programa de formación continua en un 30%.

En México por el contrario, el primer sueldo de un agente del Ministerio Público federal en la categoría de asistente que es la inicial dentro del servicio de carrera de procuración de justicia federal, es de 22,599 pesos, aproximadamente lo que recibe un defensor de oficio federal que gana 40,756 pesos y una cuarta parte de lo que percibe un Juez de Distrito, esto es, 96, 874. Es de deducirse que los más capaces buscarán ser jueces, por encima de la posibilidad de aspirar a ser agentes del Ministerio Público.

También que es difícil exigir el mismo nivel de compromiso y profesionalismo a los tres actores del proceso penal.

El sueldo máximo al que puede aspirar un agente del Ministerio Público en México es de 42,532 pesos en la más alta categoría del servicio de carrera, menos de la mitad de lo que ganaría un Juez de Distrito que inicia en el puesto y una tercera parte del sueldo máximo de su homólogo francés.

En México, la unificación de sueldos entre jueces y agentes del Ministerio Público sigue siendo un tema pendiente.

En México, el ingreso a la institución del Ministerio Público de la Federación se desarrolla, fundamentalmente, mediante una convocatoria pública abierta de oposición, en la que paulatinamente se han establecido más requisitos, conforme se ha desarrollado un perfil del puesto acorde con el nuevo servicio de carrera y las necesidades de la función ministerial.

El procedimiento de selección en México implica un examen de cultura general, un examen de conocimientos técnico-jurídicos básicos y una evaluación psicométrica realizados por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), así como cinco pruebas practicadas por el Centro de Desarrollo Humano de la Procuraduría General de la República: polígrafo, evaluación médica, examen toxicológico, estudio de entorno social y situación patrimonial, y examen psicológico. Además los aspirantes deben comprobar conocimientos básicos de computación y la comprensión de lectura de un idioma extranjero.

En México la formación implica un total de 24 meses, divididos en cuatro semestres escolares. En los dos últimos semestres, los alumnos realizan prácticas profesionales en la procuraduría General de la República. **44**

4.2 El Ministerio Público en Buenos Aires Argentina

El Ministerio Público de Argentina es un órgano constitucional bicéfalo integrado por el Ministerio Público Fiscal, dirigido por el procurador General de la Nación y encargado de la acción de los fiscales, y el Ministerio Público de la Defensa dirigido por el Defensor de la Nación y encargado de la acción de los defensores oficiales ó públicos.

Los fiscales son los encargados de defender los intereses públicos en los procesos judiciales, instando la acción pública, en tanto que los defensores públicos son los encargados de defender los derechos de las personas perseguidas por los tribunales del país o que, por alguna circunstancia no pueden ejercer su defensa, como en el caso de los menores, incapaces o afectados por discriminaciones.

44.- intercriminis@inacipe.gob.mx

El Ministerio Público de Argentina es un órgano constitucional, regulado en sus pautas básicas por el artículo 120 de la Constitución Nacional:

El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de las actuaciones generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República.

Está integrado por un Procurador General de la Nación y un Defensor General de la Nación y los demás miembros que la ley establezca.

Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.
45

El más alto funcionario del Ministerio Público ante la justicia Federal en Argentina, es el Procurador de la Nación, quien es designado por el presidente de acuerdo con el Senado. A él corresponde ejercer la pretensión pública penal en los casos de competencia originaria de la Corte Suprema; emitir dictámenes sobre cuestiones federales sometidas a la decisión de la Corte Suprema en las causas en que no intervenga como parte; asistir a ciertas reuniones de la Corte; intervenir en las causas en que hubiesen sido parte los Procuradores Fiscales Federales de primera y segunda instancias; y vigilar la actuación del Ministerio Público ante los Tribunales Federales Inferiores. De acuerdo con una antigua práctica el Procurador General realiza funciones de asesor jurídico del Poder Ejecutivo Nacional, y también puede integrar la Corte Suprema en los casos de recusación, impedimento, vacancia o licencia de algunos de sus miembros.

Del Procurador General dependen dos Procuradores Fiscales de la Corte Suprema, quienes no sólo representan al Fisco Nacional, sino que intervienen en otras causas que les precisa la ley.

Existen además Procuradores Fiscales ante cada una de las Cámaras Federales de Apelaciones. Debe igualmente subrayarse que hay procuradores fiscales federales que intervienen en los procesos civiles, comerciales, contencioso administrativos, y penales y en los primeros vigilan la legalidad y otras cuestiones de interés general. No existe el ministerio fiscal en la Justicia de Paz, ya que la defensa oficial de los ausentes y pobres, de los intereses fiscales y de los menores, se desempeña por funcionarios a los cuales se les llama agentes fiscales.

Ante la Justicia del Trabajo existe un Procurador y un Subprocurador General, que constituyen el Ministerio Público del Trabajo.

45.- http://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_PÃºblico_de_Argentina

Finalmente, en la legislación provincial existen organismos encargados de ejercer el Ministerio Público Fiscal, que actúan indiferenciadamente en asuntos de naturaleza civil, o penal. En la provincia no se les otorga la calidad de representantes de los intereses patrimoniales de ella, ya que esta función se les reconoce a funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, sea que se les denomine Fiscal del Estado, Procurador del Tesoro u otro similar. ⁴⁶

4.3 El Ministerio Público en los Estados Unidos de Norteamérica.

En el mundo angloamericano del Attorney General, la Institución misma con el carácter de persecutora de delitos, cede a la figura del Procurador consejero del gobierno, y que igualmente desempeña otras funciones en lo personal o a través de su office, o sea de su agencia. Habiendo surgido en Inglaterra desde el siglo XIII como abogado del Rey y consejero del gobierno, y tomando en cuenta de que en dicho país predomina la acusación popular para la mayor parte de los delitos, la intervención del Attorney General en los juicios penales solamente se lleva a cabo en aquellos casos en que la lesión se produce fundamentalmente en los intereses públicos, y los fiscales. Además independientemente del consejo legal al gobierno, el Attorney General destaca en forma activa – y no de simple asesoramiento -, defendiendo ante los tribunales el patrimonio y los intereses del propio gobierno. Los Estados Unidos adoptan este modelo, y lo desarrollan en el país ya independizado.

El Attorney General, que es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos, con aprobación del Senado Federal, es el jefe del Departamento de Justicia, y representa al país en asuntos legales, proporcionando como ya se ha mencionado, consejo y opinión al Presidente y a los titulares de los departamentos ejecutivos del Gobierno, cuando es requerido para ello. Interviene ante la Suprema Corte de los Estados Unidos, a nombre del Gobierno, en casos de suma gravedad o importancia excepcionales. En tales situaciones puede producir recomendaciones como *amicus curiae*, es decir: como persona que amistosamente sugiere un punto de vista racional que expone un personal punto de criterio ante una corte.

En los Estados de la Unión existe, bajo tratamiento similar al federal, un Attorney General, que es cabeza de oficina leal del Estado. Ellos dan consejo y opinión al gobernador y a los departamentos ejecutivos y administrativos estatales, o bien a sus dependencias oficiales.

El Solicitor General de los Estados Unidos se encarga – entre otras cuestiones - , de la representación del Gobierno ante la Suprema Corte. Este funcionario resuelve en qué casos se debe pedir revisión de un juicio ante aquel tribunal; prepara los alegatos ante él, así como otros documentos jurídicos, y dirige los argumentos legales, exponiéndolos en algunas ocasiones personalmente. También decide cuándo el Gobierno de los E.U., debe apelar en los asuntos que se pierdan ante las cortes inferiores.

46.- Castro Juventino V. El Ministerio Público en México, Décima Edición, México, Ed. Porrúa, 998, pág. 256.

Por lo que hace al Servicio Civil de Carrera en los Estados Unidos de Norteamérica, es un sistema de méritos cuyo objetivo primario es promover nombramientos sobre la base de la capacidad probada y proporcionar al personal nombrado seguridad razonable para un mejor desempeño de sus deberes y obligaciones. En Estados Unidos de Norteamérica la admisión a la administración pública se da sobre la base de competencia y exámenes abiertos que prueban la habilidad del sustentante para desempeñar el puesto y existe una comisión del Servicio Civil bipartita para administrar los exámenes de selección, capacitación, ascenso, etcétera.

Por lo demás cada miembro del Servicio Civil de Carrera es responsable de la disciplina que debe guardar ante sus superiores, se procura mantener una alta eficiencia en el personal, se le solicita al miembro del Servicio Civil de Carrera neutralidad política en el desempeño de sus actividades gubernamentales, hay una jerarquía basada en la subordinación, se exige lealtad al sistema americano de gobierno y no se tiene derecho a huelga.

La legislación que contempla lo concerniente al Servicio Civil de Carrera se encuentra en el acta de Servicio Civil, aprobada por el Congreso.

El control de Servicio Civil de Carrera en Estados Unidos, se efectúa a través de la Comisión del Servicio Civil, y de las uniones y federaciones que, sin ser sindicatos, aglutinan a los servidores públicos estadounidenses.

El sistema estadounidense tiende a incorporar a la administración pública a quienes reúnen cualidades personales superiores y están especializados en alto grado, de acuerdo al puesto del nombramiento, para lograr el óptimo desempeño del servicio público.

El sistema norteamericano está conformado con categorías establecidas en escalafones.

La remuneración para el personal es proporcional al puesto y a la antigüedad.

Este sistema es muy flexible y dinámico, y en él se da la movilidad vertical hacia las categorías más elevadas.

Dentro de las funciones más importantes encomendadas al servicio civil estadounidense se encuentran las siguientes:

- Administrar el acta de "Preferencia de Veteranos", que garantice la preferencia de ciertas personas en virtud de su antigüedad en el puesto, que garantice mayor capacidad y preparación.
- Administrar un acta de clasificación que establece precisamente la clasificación de puestos, de acuerdo con deberes y responsabilidades.

- Administración del acta de prestaciones sobre la salud a empleados federales y jubilados.
- Administrar el acta de jubilación en el servicio civil.
- Administrar el acta de recompensas e incentivos para empleados del gobierno. 47

Retomando, en los Estados Unidos de Norteamérica, el modelo en este país se basa en méritos, toda vez que promueve nombramientos con el fundamento en la capacidad probada, por lo que asegura que el servidor público, se desempeñe cumpliendo con eficiencia sus deberes y obligaciones.

En el *Acta de Servicio Civil* de 1983, se estableció que la admisión a ciertos cargos dentro de la administración pública se determinen por la competencia y exámenes abiertos a los candidatos, quienes deberán probar su capacidad para ocupar el puesto.

Entre otras características del servicio civil estadounidense podemos encontrar las siguientes: cada servidor público es responsable de la disciplina que guarde ante sus superiores y se procura mantener una alta eficiencia en el personal, los criterios de selección se basan en los siguientes principios:

No existe favoritismo e influencia de partidos políticos.

La selección se basa ante todo en las cualidades humanas y las habilidades y conocimientos especializados.

Existe una unidad del órgano de selección llamada "*Service Comision*".

En el sistema norteamericano es trascendental la lealtad al sistema.

En mayo de 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, y el 7 de octubre de 1957 se crea la Ley de Salarios de la Administración Pública, como una importante aportación, sin la cual tanto la clasificación de puestos como en buena medida todo el régimen de servicio civil hubieran permanecido indefinidamente en la buena intención. En lo que podemos destacar de esta ley, se puede decir que lo significativo es:

Existe movilidad que permite ascender a los cargos o clase superiores.

La remuneración está en función directa del cargo o clase y la antigüedad.

Los servidores públicos no están organizados en sindicatos y tampoco tiene derecho a huelga.

47.- "El Servicio Civil de Carrera en la Procuración de Justicia Federal". Primera Edición, Instituto Nacional de Ciencias Penales, agosto 2002, México, Ed. Editores Impresores Fernández pág. 275 a 276.

Este país cuenta con una amplia legislación en relación al servicio civil de carrera, y está contenida en el Estatuto de Servicio Civil, el Reglamento de este Estatuto, la Ley de Salarios de la Administración Pública y otros decretos y disposiciones específicas. Supletoriamente el Código de Trabajo complementa la legislación para la administración.

CAPITULO V

DE LA CARRERA JUDICIAL

CAPITULO V

DE LA CARRERA JUDICIAL

5.1 Concepto

El tratadista Pallares entiende que es la profesión que ejercen los funcionarios judiciales o la serie de grados desde el más inferior hasta el superior, por los cuales van ascendiendo los funcionarios judiciales

El insigne procesalista italiano, el genial CARNELUTTI, manifestaba que la carrera judicial es el conjunto o la escala de los grados del oficio judicial. 48

El autor Becerra Bautista opina que para garantizar una eficiente labor, es aconsejable que los miembros del Poder Judicial, lo sean de carrera, es decir, que si no han realizado estudios especializados al menos escalen los puestos superiores, después de haber desempeñado los inmediatos inferiores. El funcionario judicial, agregaba el erudito procesalista mexicano, debe satisfacer necesidades de formación intelectual distintas a las del abogado postulante por lo que se requiere de una preparación especial.

Hasta hace pocos años, en el ordenamiento jurídico mexicano no se preveían, en general, mecanismos obligatorios de preparación y selección de juzgadores, como las escuelas judiciales y los exámenes de oposición. Para ser Juez o Magistrado bastaba contar con título de licenciado en derecho y cierto tiempo de experiencia profesional, además de gozar de buena reputación. Sin embargo, **el establecimiento de un sistema adecuado para designar y promover a los miembros de los órganos jurisdiccionales ha adquirido el rango de garantía jurisdiccional** y constituye un factor sine qua non para que los entes encargados de impartir justicia estén en aptitud plena de resolver, objetiva e imparcialmente, las controversias sometidas a su conocimiento. 49

Concepto

El término “carrera judicial” remite a los métodos de ingreso y promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial.⁵⁰ En un Estado de derecho es inconcebible un Poder Judicial sin un sistema de carrera judicial normado por criterios democráticos. En México la **carrera judicial se elevó a rango constitucional** por la iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales presentada por el Presidente de la República al Senado el 5 de diciembre de 1994, la cual, después de ciertas adecuaciones y mejoras, fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del propio año, fijándose a partir de ese momento en el artículo 100 constitucional.

48.- Flores García Fernando, “Ensayos Jurídicos”, Segunda Edición, México, Ed. UNAM, 1998, p. 954.

49.- Poder Judicial de la Federación, “Las garantías jurisdiccionales”, Primera Edición, México, Ed. S.C.J.N., 2006, p. 105.

50.- Artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este precepto, relativo al Consejo de la Judicatura Federal, órgano del Poder Judicial de la Federación encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de dicho Poder – salvo de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral -, se establece que la ley fijará las bases para formar y actualizar a los funcionarios judiciales, así como para desarrollar la carrera judicial, regida por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Asimismo en el segundo párrafo del artículo 116 de la Norma Fundamental se establece que las Constituciones y las Leyes Orgánicas de las entidades federativas deben establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes judiciales de los Estados, siendo ésta la base de la carrera judicial local.

Por “carrera judicial” se entiende el “conjunto de los funcionarios que integran la magistratura”. Doctrinalmente, la carrera judicial se ha conceptualizado así:

Conjunto de normas por virtud de las cuales el desempeño de los cargos jurisdiccionales y las posibilidades de movilidad (horizontal o vertical) en la organización jurisdiccional (selección, ingreso, adscripción, readscripción, promoción y remuneración) dependen de los resultados obtenidos en concursos o de la acumulación de años de servicio y/o méritos como juzgador.

El autor Guillermo Cabanellas la considera un “régimen en el que el ingreso y progresión a la judicatura están sometidos a una disciplina de méritos y antigüedad, y a un conjunto de normas que regulan la actuación personal del funcionario”. 51

Los elementos que deben actualizarse para que pueda hablarse de la existencia de una carrera judicial son:

- a) La permanencia o continuidad en la función de juzgar;
- b) Los nombramientos para ocupar los cargos, que tengan el carácter de definitividad;
- c) Una profesión jurídica especial; y
- d) Un cuerpo con conocimientos propios de su actividad.

Por tanto, la carrera judicial implica un sistema basado en el establecimiento de parámetros y principios, objetivos que rigen aspectos como la selección, permanencia, ascenso y remoción de los funcionarios jurisdiccionales, a fin de evitar la existencia de factores políticos o de otra índole en el desarrollo de la actividad judicial.

51.- Poder Judicial de la Federación, op. Cit., p. 109.

Con distintas modalidades y variantes, la existencia de la carrera judicial implica la necesidad de cursar programas especiales de formación y preparación para la formación judicial y, de manera más destacada, la aprobación de diversos exámenes teóricos o prácticos en el marco de un sistema de concursos de oposición tanto internos como libres.

El artículo 100 constitucional **52** señala que la “ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la **carrera judicial**, la cual se regirá por los principios de **excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia**”.

El Código de Ética del Poder Judicial de la Federación define estos principios:

A) **Independencia**.- Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél. **53**

Conviene mencionar que en la práctica o ejercicio profesional del Ministerio Público, es muy común o recurrente contravenir éste principio ético, pues en muchas ocasiones el servidor público **actúa** acatando “instrucciones superiores”, siendo influenciada su actuación por intereses extraños a su cometido que es la investigación de los delitos, así como establecer la probable responsabilidad de quienes los hayan cometido.

Etimología

Independencia

In= Negación

De=Complemento posesivo

Pendeo, Pensum=Estar colgado, pendiente.

Negación de dependencia, de vinculación, de subordinación, de sometimiento..
Cualidad de independencia, que no tiene dependencia de otro.

La Jurisprudencia ha destacado que la **independencia judicial** es un requisito para el debido funcionamiento del aparato judicial del Estado; se logra en virtud de las garantías judiciales”,**54** serie de previsiones tendientes a mantener la incorruptibilidad de los órganos de impartición de justicia. Sobre este tema, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer Circuito señaló:

52.- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *Jueces que necesitamos. Jueces que no necesitamos*, Colección Discursos, No.12, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, pp. 30-33.

53.- Poder Judicial de la Federación, “Manual para el análisis del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación”, Primera Edición, México, Ed. S.C.J.N., 2006, p. 228.

54.-FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Fundap, 2002, pp.50-58.

La constitución ha desarrollado una categoría que se conoce como garantías jurisdiccionales, basadas en el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución y tiene como objetivo garantizar y preservar la calidad y efectividad de la impartición de justicia a favor de los justiciables; están relacionadas con la selección, ascensos y promociones, estabilidad, inamovilidad e inmunidad, independencia y seguridad económica de los juzgadores, entre otras cuestiones. Tales prerrogativas y seguridades conferidas a los titulares de altos cargos jurisdiccionales tienen el carácter de instrumentales y no pueden conceptuarse como canonjías otorgadas en su favor, sino en razón del cargo pero siempre en beneficio y a favor de los justiciables. 55

B) Imparcialidad.- Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de las partes en los procesos sometidos a su potestad. Consiste en juzgar, con ausencia absoluta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguno de los justiciables.

Imparcialidad.- Cualidad de imparcial, que no favorece a ninguna de las partes que no toma parte ni partido.

Etimología

In=Negación

Partialis=Parcial, parte de. Lo relativo a una parte del todo.

Que no juzga o procede con parcialidad, inclinándose a una de las partes.

En opinión personal, por lo que corresponde al Ministerio Público, la corrupción existe no sólo de parte de los servidores públicos que sean deshonestos, sino en gran medida de una buena parte de la ciudadanía que está acostumbrada a conducirse de la manera, que ésta parte de los ciudadanos consideran como la puerta “fácil” de acceso a sus intereses particulares, lo cual también resulta éticamente reprobable y que hay que decirlo fuerte y claro, socialmente no se castiga ni se recrimina, obviamente, porque es la misma sociedad la que ha hecho de la corrupción no sólo una costumbre, sino también su modus vivendi.

C) Objetividad.- Es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes de sí mismo. Consiste en emitir sus fallos por las razones que el Derecho le suministra, y no por las que se deriven de su modo personal de pensar o de sentir.

Etimología

Obiectus

A Ab:a, hacia

Lectus:Lanzado, aventado, cuerpo lanzado, que se arroja.

55.- Tesis.4º. A.348, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t, XVI, septiembre de 2002, p. 1397.

Término Multívico

Propiedad de los objetos. Aquello que consta su realidad.

Características del conocimiento en virtud de la cual éste carece de todo elemento subjetivo y refleja los más perfectamente posible su objeto real.

Adecuación del objeto al intelecto (Adecuatio rei ad intellectum).

Realismo objetivo u objetivismo: Afirma la existencia de los objetos con independencia del sujeto que los conoce. Aquello que existe fuera del sujeto.

Es cierto que existen Ministerios Públicos que se dejan llevar por cuestiones meramente subjetivas, perdiendo de vista la objetividad en sus investigaciones, lo que tal vez lograría reducirse de una manera considerable, cuando existan Ministerios Públicos mejor preparados en lo jurídico como en los aspectos científicos con los que cuenta a través de sus auxiliares, pues son éstos quienes al momento de emitir un dictamen deben conducirse con *objetividad*.

D) **Profesionalismo**.- Es la disposición para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación. Por tanto el juzgador:

1.- Se abstiene de cualquier acto que pueda mermar la respetabilidad propia de su cargo, tanto en el ámbito público como en el privado.

2.- **Actualiza permanentemente sus estudios jurídicos, estudiando los precedentes y jurisprudencia, los textos legales, sus reformas y la doctrina relativa.**

3.- Procura constantemente acrecentar su cultura en las ciencias auxiliares del Derecho.

4.- Estudia con acuciosidad los expedientes y proyectos en los que deba intervenir.

5.- Funda y motiva sus resoluciones, evitando las afirmaciones dogmáticas.

6.- Dedicar el tiempo necesario para el despacho expedito de los asuntos de su juzgado o tribunal.

7.- Asume responsable y valerosamente las consecuencias de sus decisiones.

8.- Acepta sus errores y aprende de ellos para mejorar su desempeño.

9.- Guarda celosamente el secreto profesional.

10.- Escucha con respeto los alegatos verbales que le formulen las partes.

11.- Administra con diligencia, esmero y eficacia el órgano jurisdiccional a su cargo.

Profesionalidad: 56

Cualidad de profesional (competente y responsable en una profesión)

Cualidad de la persona u organismo que ejerce su actividad con relevante capacidad y aplicación.

El término correcto de este principio es profesionalidad, pero la CPEUM la menciona como profesionalismo.

¿Qué es el profesionalismo?

Ya se ha manifestado en otro apartado (tema de la profesionalización del Ministerio Público) acerca de que la definición de profesionalismo comprende lo que el servidor público en ejercicio de sus funciones hace y el cómo lo hace, es decir, involucra la aplicación de un cúmulo de conocimientos jurídicos especializados y la capacidad de incrementar de manera constante ese conocimiento; implica integrar las habilidades, actitudes y valores con los cuales se hace merecedor de la confianza y reconocimiento tanto del titular que lo designó, como de la sociedad que constitucionalmente demanda una impartición de justicia, pronta, completa, imparcial y gratuita.

Por lo que se refiere al conocimiento jurídico, este principio demanda:

Ejercicio de responsabilidad y disciplina.

Compromiso con la transmisión del conocimiento y actualización permanente.

Capacidad de trabajo con alto nivel de complejidad y certidumbre.

Reflexión y capacidad de autocrítica respecto a sus decisiones y acciones.

Demostración de compromiso continuo en busca de la excelencia.

El profesionalismo requiere que el servidor público ejercite, entre otras habilidades y actitudes:

Liderazgo y estabilidad emocional.

Espíritu de servicio de colaboración.

Capacidad organizativa y delegatoria.

Capacidad de adaptación.

Toma de decisiones.

Trabajo en equipo.

Comunicación y confidencialidad.

Actitudes opuestas al profesionalismo:

Abuso de poder, arrogancia, avaricia, mentira, fraude y falta de conciencia.

Enfoque del profesionalismo, en el ámbito de la Administración Pública Federal (criterios que pueden analogarse al Poder Judicial de la Federación y porqué no del Ministerio Público).

Servicio Profesional de Carrera

Es un instrumento para la administración del personal público que garantiza que el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos de confianza en las Administraciones públicas, sea a través de principios tales como el mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, con el propósito de impulsar la profesionalización de la función pública, en beneficio de la sociedad.

Lo cual resulta indispensable para combatir el compadrazgo, el amiguismo, el nepotismo y la improvisación en la libre designación de los servidores públicos de confianza. Así como la politización del servicio público, la corrupción, el paternalismo, la inestabilidad, la incertidumbre, y la falta de profesionalismo.

Finalmente, el servicio profesional de carrera corresponde a una cultura que reconoce el mérito y la igualdad de oportunidades, mediante el cual se establecería una forma racional y justa para seleccionar y promover a los servidores públicos de confianza a través de criterios objetivos y procedimientos imparciales que tomarán en cuenta su capacitación y su desempeño.

En opinión personal, es precisamente éste principio de **profesionalización**, que en el presente trabajo es considerado de manera particular como la piedra angular que debe prevalecer en la formación de futuros Agentes del Ministerio Público del Distrito Federal, y que se vea reflejado en el actuar diario de éste tipo de servidores públicos, por lo que se persigue que la preparación y actualización del personal ministerial alcance los parámetros con relación al personal del Poder Judicial de la Federación, al menos, por lo que a éste punto se refiere.

E) **Excelencia.**- El juzgador se perfecciona cada día para desarrollar las siguientes virtudes judiciales:

- a) Humanismo.- En cada momento de su quehacer está consciente de que las leyes se hicieron para servir al hombre.
- b) Justicia.- En cada uno de los asuntos sometidos a su potestad, se esfuerza por dar a cada quien lo que le es debido.
- c) Prudencia.- pondera las consecuencias favorables y desfavorables que puedan producirse por su decisión.
- d) Responsabilidad.- Asume plenamente las consecuencias de sus actos.
- e) Fortaleza.- En situaciones adversas resiste las influencias nocivas.
- f) Respeto.- Se abstiene de lesionar los derechos y dignidad de los demás.

5.2 Convocatoria.

De la lectura del artículo 97 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la ley fijará las bases para el ingreso, formación, actualización y permanencia de los funcionarios jurisdiccionales, así como para desarrollar la carrera judicial.

Por su parte el artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece los requisitos que han de cumplir quienes aspiren a los cargos de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito, entre otros.

El Procedimiento comienza cuando el Consejo de la Judicatura Federal emite una *convocatoria* que debe ser publicada por una vez en el Diario Oficial de la Federación y dos veces en uno de mayor circulación nacional, con un intervalo de cinco días hábiles entre una y otra publicación. La convocatoria señala las categorías y el número de vacantes que comprende el concurso. Los aspirantes resuelven por escrito un cuestionario sobre materias relacionadas con la función de la plaza para la que concursan. Enseguida sobreviene una nueva etapa, a la que pasan las cinco personas que hayan obtenido las más altas calificaciones en la anterior. Entonces, los aspirantes seleccionados resuelven los casos prácticos que se les asignen, redactando las sentencias respectivas. Luego realizan un examen oral, público, practicado por un jurado que hace preguntas e interpelaciones sobre cuestiones relativas a la función de Magistrado o de Juez. La calificación final se determina promediando los puntos que cada miembro del jurado asigne al sustentante.

5.3 Preparación de exámenes

Los exámenes de aptitud se verifican a petición del titular del órgano que deba realizar la correspondiente designación, prefiriendo a quienes se encuentran en las categorías inmediatas inferiores. *Asimismo, pueden solicitar la práctica de un examen de aptitud quienes estén interesados en ingresar en las categorías diversas de las de Magistrado*

de Circuito y Juez de Distrito; si dichas personas aprueban el examen, serán considerados en una lista integrada por el Consejo de la Judicatura Federal, para ser tomadas en cuenta si se presenta una vacante en alguna de las categorías mencionadas.

5.4 Exámenes.

Para acceder a las categorías tercera a décima debe aprobarse un examen de aptitud (artículo 112, segundo párrafo, LOPJF), mientras que para aspirar a Juez de Distrito o Magistrado de Circuito es preciso realizar concursos internos de oposición y oposición libre (artículo 112, primer párrafo, LOPJF).

El concurso interno de oposición busca seleccionar a los mejores Jueces y Magistrados, y en él sólo participan los Jueces de Distrito que quieren ser Magistrados, los Secretarios de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito.

Por su parte, el concurso de oposición libre permite que abogados del foro o de la academia se incorporen a las tareas jurisdiccionales. En los concursos de oposición para ocupar una plaza de Magistrado de Circuito sólo participan Jueces de Distrito, en tanto que, en los celebrados para ocupar una plaza de Juez de Distrito, participan solamente quienes ocupen algunas de las categorías restantes.

5.5 Evaluación

Para evaluar, el jurado toma en cuenta los cursos que haya realizado el aspirante en el Instituto de la Judicatura Federal, su antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, su desempeño, su grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado.

Tras los exámenes orales se levanta un acta final. El presidente del jurado declara quiénes son los concursantes vencedores y el medio de selección utilizado, e informa de inmediato al Consejo de la Judicatura Federal para que realice los nombramientos y los publique en el Semanario Judicial de la Federación, los Jueces y Magistrados son adscritos por el propio Consejo de la Judicatura Federal.⁵⁷

5.6 Ingreso:

Los nombramientos se realizan a partir de los resultados obtenidos en un concurso que consta de tres etapas; cada una de éstas está regulada con cierta precisión; existen reglas objetivas para evaluar los resultados y en la calificación intervienen el Consejo

⁵⁷- Poder Judicial de la Federación, "Las garantías jurisdiccionales", Primera Edición, México, Ed. S.C.J.N., 2006, p. 127.

de la Judicatura Federal y el Instituto de la Judicatura Judicial.

Respecto al nombramiento, la independencia judicial se garantiza en tanto sea imposible o improbable la vinculación entre quien designa y quien es designado. De este modo, habrá independencia siempre que el nombramiento se realice sin la intromisión de criterios subjetivos favorecedores del clientelismo, así como el menor grado posible de personificación del órgano decisorio.

A) Categorías

Consideramos pertinente exponer lo que al respecto señala la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 105:

Artículo 105.- El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se hará mediante el **sistema de carrera judicial** a que se refiere el presente Título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso.

Asimismo, para el desarrollo de la carrera judicial, el pleno del Consejo establecerá las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo del Tribunal y del Consejo.

B) Rangos

El contenido del citado artículo 105 aplica para las siguientes categorías, establecidas por el artículo 110 de la ley señalada:

- 1.- Magistrados de Circuito;
- 2.- Juez de Distrito;
- 3.- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 4.- Subsecretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 5.- Secretario de Estudio y Cuenta de Ministro;
- 6.- Secretario de Acuerdos de Sala;
- 7.- Subsecretario de Acuerdos de Sala;
- 8.- Secretario de Tribunal de Circuito;
- 9.- Secretario de Juzgado de Distrito; y

10.- Actuario del Poder Judicial de la Federación.

5.7 Designación, nombramiento, y estatuto legal.

La Ley Orgánica regula ampliamente la garantía de designación. En primer lugar, establece que es el Pleno del Consejo mediante resolución que debe ser aprobada por mayoría calificada de cinco votos de los Consejeros, quien debe hacer los nombramientos de los Magistrados y Jueces. Asimismo en la referida ley se acota la atribución de designación del Pleno en varios sentidos, al disponer cuestiones como los requisitos personales que deben cubrir los candidatos y el procedimiento a seguir (concursos de oposición) para realizar el nombramiento.

A propósito de la selección y el nombramiento, el Pleno del alto Tribunal emitió el siguiente criterio:

DESIGNACION DE JUECES DE DISTRITO. PUEDE HACERSE VALIDAMENTE MEDIANTE CONCURSOS DISTINTOS A LOS DE OPOSICION, EN CASOS EXCEPCIONALES, SIEMPRE Y CUANDO SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA CARRERA JUDICIAL. Si bien es cierto que no existe una disposición expresa en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que sacramentalmente se establezca que el Consejo de la Judicatura Federal puede disponer una forma distinta de los concursos de oposición, para llevar a cabo la designación de jueces de Distrito, también es verdad que, por un lado, tampoco se advierte que en los preceptos que regulan el ingreso a la carrera judicial, se emplee alguna frase o expresión por la que se ponga de manifiesto que única y exclusivamente a través de ese tipo de concursos se pueda llevar a cabo la selección y nombramiento de jueces de Distrito y, por otra parte, no puede perderse de vista que generalmente el legislador emite las normas para regular supuestos ordinarios, y no supuestos de excepción, por lo que al presentarse éstos, ante la necesidad de darles solución, dentro del marco de atribuciones legales de la autoridad competente, y en todo momento con pleno respeto a los principios rectores de la actividad que se realiza, se les debe solucionar. Atento a lo anterior, ante la actualización de un supuesto de excepción que lo amerite, el Consejo de la Judicatura Federal, con apoyo en sus atribuciones generales, como son las de estar a cargo de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación (artículo 94, párrafo segundo, constitucional), y de estar facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones (artículo 100, párrafo octavo, constitucional, y 81, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) estará facultado para emitir el acuerdo general y la convocatoria respectiva, para la designación de jueces de Distrito, teniendo como únicas limitantes, el fundar y motivar en sus resoluciones el supuesto de excepción, así como la de mirar en todo momento por el pleno respeto a los principios rectores de la carrera judicial contemplados, por los artículos 100, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 105 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), a través de medidas que permitan atender la excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia, y antigüedad que deben regir la carrera judicial, como por ejemplo, dirigiendo la convocatoria únicamente a los integrantes de la categoría más cercana a la de los puestos que se

pretenden cubrir, por estimar que ello hace suponer una mayor preparación de sus integrantes para el puesto a que se aspira, en relación a los que forman las restantes categorías; y aunado a lo anterior, a través de la fijación de otros parámetros para la selección de los candidatos, y la designación final, tales como el desempeño en la categoría en que se encuentran los aspirantes, la antigüedad en el cargo, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el número de cargos desempeñados en el Poder Judicial de la Federación, los estudios realizados por el interesado y las necesidades del servicio.⁵⁸

5.8 Escuela Judicial

En materia local, debe hacerse notar que la Constitución Federal no menciona expresamente a las escuelas judiciales o los institutos de capacitación judicial, no obstante, su existencia y reglamentación son forzosas, pues el propio texto constitucional sí prevé el establecimiento de las “condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales”. Cada Poder Judicial local debe contar con una escuela judicial dedicada a la preparación y actualización de los juzgadores del fuero común. Considérese por ejemplo, el caso del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, previsto en los artículos 178 a 181 de la Ley Orgánica del tribunal referido: ⁵⁹

Del Instituto de Estudios Judiciales.

El Instituto de Estudios Judiciales contará con un Comité Académico integrado por cinco miembros: tres que se hayan desempeñado como Jueces o Magistrados y los dos restantes serán académicos con experiencia docente universitaria de cuando menos cinco años. El Comité tendrá a su cargo elaborar los programas de investigación, preparación y capacitación para los alumnos del Instituto, mecanismos de evaluación y rendimiento, que deberá someter a la aprobación del Consejo de la Judicatura.

⁵⁸- Tesis P. II/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XIII, abril de 2001, p. 327.

⁵⁹- <http://www.tsjdf.gob.mx/iej/index.html>

Resulta pertinente exponer respecto al Poder Judicial de la Federación, lo que dispone el artículo 95 de la LOPJF:

Artículo 95. Los programas que imparte el Instituto de la Judicatura tendrá como objeto lograr que los integrantes del Poder Judicial de la Federación o quienes aspiren a ingresar a éste, fortalezcan los conocimientos o habilidades necesarios para el adecuado desempeño de la función judicial. Para ello, el Instituto de la Judicatura establecerá los programas y cursos tendientes, entre otras cosas a:

I.- Perfeccionar las habilidades y técnicas en materia de preparación y ejecución de actuaciones judiciales;

II.- Reforzar, actualizar y profundizar los conocimientos respecto del ordenamiento jurídico positivo, doctrina y jurisprudencia;

III.- Proporcionar y desarrollar técnicas de análisis, argumentación e interpretación que permitan valorar correctamente las pruebas y evidencias aportadas en los procedimientos, así como formular adecuadamente las actuaciones y resoluciones judiciales; y

IV.- Promover intercambios académicos con instituciones de educación superior.⁶⁰

Como colofón acerca de la carrera judicial, no debemos pasar por alto, los serios esfuerzos que en esta materia han hecho quienes forman parte del poder Judicial, de lo cual es preciso decir que hace ya cerca de seis años, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lanzó una convocatoria para iniciar una Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano. ⁶¹ Consulta que tenía el propósito de recoger la opinión de la comunidad jurídica nacional y en general de la población sobre la operación, las percepciones y las propuestas para mejorar el sistema de impartición de justicia en nuestro país, de lo que resultó el Libro Blanco de la Reforma Judicial, y del cual nos permitimos extraer algunos aspectos que consideramos importantes acerca de la carrera judicial y que pensamos válidos para cualquier tipo de institución en lo que éstos apliquen.

Carrera Judicial

Una de las constantes distintivas del proceso de reforma judicial sobre todo de los últimos once años ha sido el de consolidar, mediante su formalización, la carrera judicial.

60.- “La Independencia del Poder Judicial de la Federación”, Serie El Poder Judicial Contemporáneo Núm. 1, Primera Edición, México D.F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 107.

61.- José Antonio Caballero Juárez, Sergio López Ayllón, Alfonso Oñate Laborde, “Libro Blanco de la Reforma Judicial: una agenda para la Justicia en México”, Primera Edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pág. 84 a 273.

La formalización de la carrera judicial está regida por los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo e independencia. Por tanto dichos principios deben guiar invariablemente la administración de la misma, en sus políticas, programas y acciones; pero, sobre todo dichos principios deben reflejarse en reglamentos y acuerdos generales que le confieran su carácter formal y con ello contribuyan a conseguir la objetividad y otorguen a los miembros de la carrera judicial la certidumbre que requiere la autonomía de que deben gozar para realizar su función jurisdiccional.

De lo cual se hace énfasis o eco respecto a la necesidad de apearse a dichos principios para cumplir con un real servicio civil de carrera del personal ministerial en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En las asignaturas pendientes que presenta la carrera judicial se encuentran: la definición de perfiles para juzgadores, cabe hacer el paréntesis, (en la actualidad se carece de un perfil a nivel de fiscales en la Procuraduría del Distrito); el establecimiento de indicadores de desempeño; la implementación de programas de reclutamiento; la adopción de un sistema de concursos para las adscripciones, que logre que las necesidades del servicio se vuelvan la excepción y no la regla, y la ubicación del régimen disciplinario como una faceta, o consecuencia, de un sistema de medición y evaluación del desempeño.

Como parte importante de la carrera judicial se considera la necesidad de incluir en ésta de manera preponderante la ética del personal jurisdiccional, en particular, y en general de todo el sistema de impartición de justicia. Una de las consecuencias de este convencimiento es la creciente proliferación de códigos de ética por lo cual se apunta hacia la necesidad de establecer cuales son las mejores prácticas y a partir de ellas tratar de unificar los cuerpos éticos en busca de que sea un solo cuerpo normativo el que establezca los estándares éticos a que deben ajustarse todos aquellos que trabajan en el sistema de impartición de justicia.

Nosotros pugnamos por la necesidad de crear un código de ética para el personal ministerial de procuración de justicia local, pues si bien es cierto, existe un código de conducta, éste se encuentra inserto en el Reglamento de su Ley Institucional, considerándose que debe legislarse en ese sentido de manera particular y porque no decirlo, especializada.

Las garantías propias de la carrera judicial respecto a la selección, nombramiento, ascenso y estabilidad se ven en riesgo ante la facultad, escasa o deficientemente regulada, de los titulares de los órganos jurisdiccionales para nombrar y remover al personal jurisdiccional que labora en sus tribunales.

En realidad el sistema de **reclutamiento**, por relaciones personales aparece para llenar un vacío en los programas de reclutamiento. Los titulares de las unidades jurisdiccionales buscan que su nuevo personal no sólo conozca la función sino que sea confiable.

La falta de eficiencia institucional en los mecanismos de reclutamiento y formación institucionales para formar personal con las capacidades, vocación y lealtad institucional, ocasiona que se privilegie incorrectamente el vínculo personal para cubrir las plazas. En ese sentido, es necesario que los órganos de gobierno generen programas que permitan dotar a los titulares de las unidades jurisdiccionales con personal capacitado confiable. Los esfuerzos realizados hasta el momento en esta materia no han sido enteramente satisfactorios.

Dentro de la carrera judicial el **nombramiento**, constituye una etapa crucial por medio de la cual o se accede a la propia carrera judicial o se asumen nuevas y mayores responsabilidades. De ahí que los nombramientos sean uno de los elementos que han de ser observados y evaluados, tanto por los actores internos como externos, para conocer las fortalezas y las debilidades de un sistema de carrera judicial. Una carrera judicial legítima debe ser transparente y aplicar criterios, reglas, objetivos y autoexplicativos.

Sin embargo, detrás del tema de la carrera judicial se encuentra una cuestión elemental para la debida articulación de la carrera judicial: Se trata de la discusión sobre las características de los jueces en México. Es decir, es necesario definir con precisión cuál es el perfil de los jueces y de los funcionarios jurisdiccionales en general. La discusión sobre el perfil de los jueces debe resolver varios aspectos.

En primer lugar, debe definirse con precisión la naturaleza de la carrera judicial. En segundo lugar, hay que establecer con precisión cuáles son las funciones que se espera desempeñen quienes ocupen los cargos contemplados en la carrera judicial. En tercer lugar, es necesario establecer los requisitos, los conocimientos, las destrezas y las aptitudes de quienes realicen la función jurisdiccional. Finalmente, deben fijarse los parámetros que servirán de base no sólo para preparar a los funcionarios para realizar sus labores sino para revisar que su desempeño es adecuado.

Se considera que uno de los elementos más relevantes para el perfil de los funcionarios jurisdiccionales es su actitud y vocación de servicio público, máxime que en la mayoría de los casos son precisamente estos funcionarios los que atienden directamente al público usuario y quienes proyectan, en consecuencia y en buena medida la imagen de la función jurisdiccional. Por otra parte, los aspectos éticos normalmente se asocian con la función del juez y pocas veces se individualizan a las funciones específicas de los funcionarios jurisdiccionales. Si bien es cierto en materia de conocimientos, habilidades y destrezas hay elementos coincidentes con las funciones del juez, también lo es que adquieran algunos rasgos distintivos en el caso de los funcionarios jurisdiccionales.

Por lo que a **capacitación**, se refiere, pueden instrumentarse diversos tipos de acciones que comprenden desde la inclusión de aspectos relacionados con la actividad jurisdiccional en las materias que se imparten, tales como argumentación, técnicas procesales utilizando procedimientos reales aportados por los órganos jurisdiccionales, hasta asignaturas optativas o de especialización orientadas a la función jurisdiccional y administración y gestión de órganos jurisdiccionales.

Ante la dificultad por capacitar, adaptar e improvisar como profesores, educadores y capacitadores a juzgadores, resulta aconsejable aprovechar el capital humano con que cuentan las universidades e instituciones de educación superior, para que quienes ya tienen la formación, vocación y experiencia pedagógica se incorporen en la labor de capacitación de los órganos jurisdiccionales. No debe soslayarse el hecho de que la capacitación requerida por el personal de los órganos jurisdiccionales de comprender, cada día más, materias de disciplinas complementarias a las estrictamente jurídicas, tales como disciplinas económicas o sociológicas.

La promoción debe ser resultado de un sistema de selección, en el cual se discierne quién de entre varios es el más apto para ocupar un puesto de mayor jerarquía dentro de la carrera judicial, fundamentalmente mediante un concurso. Por su parte, la **ratificación**, entraña una evaluación integral del desempeño de un juzgador a lo largo de toda su vida en la judicatura.

El sistema disciplinario debe ser contemplado como lo que es, una parte del sistema de evaluación del desempeño. Tal vez disciplina y responsabilidad son las partes más visibles, y probablemente las que obtienen mayor atención de la opinión pública. Ello no debe sin embargo hacer que se pierda de vista que se trata de uno de los elementos integrantes de la medición y la evaluación del desempeño (el otro elemento lo constituye en contrapartida el de los estímulos).

La **evaluación del desempeño**, como sistema, implica una política de desempeño judicial que debe empezar por distinguir los distintos niveles en los que éste puede ser medido. Por su parte, es necesario definir parámetros que permitan medir el funcionamiento de todo el Poder Judicial. De ésta manera, la evaluación necesariamente implica revisar si el servicio es adecuado y si su cobertura satisface las necesidades de la población. En un segundo nivel, el desempeño debe enfocarse en las unidades jurisdiccionales en lo particular. El análisis se concentra en revisar la manera en la que se enfrenta la carga de trabajo. El tercer nivel se enfoca en los funcionarios jurisdiccionales en lo particular. De esta manera, la mediación del desempeño individual involucra aspectos que tienen que ver no solo con los resultados del trabajo cotidiano sino con la manera en la que desarrollan sus actividades.

Los **sistemas disciplinarios**, que se han implementado, tanto en el ámbito federal como en el local, se enfocan a determinadas conductas de los juzgadores, distintas a las decisiones mismas. Esto obedece a la autonomía inherente a la función jurisdiccional; sin embargo esta visión pasa por alto que la función jurisdiccional, como función estatal, entraña la rendición de cuentas de la forma en la cual se desarrolla, pues por tratarse de una función pública no puede eludir el escrutinio público. De igual forma, el principio de *cosa juzgada* pareciera seguir la consecuencia de indagar y discernir respecto a resoluciones que ya no admiten recurso. Si bien es cierto, las decisiones de los jueces deben ser autónomas y por ello no estar sujetas a injerencia o presiones externas mientras se arriba a la resolución, una vez que se llega a ellas, estas se vuelven susceptibles de escrutinio y quien las emite debe ser capaz de responder por su contenido, con independencia de que las resoluciones pudiesen ser modificadas o atacadas.

Retiro y jubilación

Todo sistema de carrera judicial debe abarcar desde el reclutamiento y la selección hasta la separación. Respecto de esta última cobran especial relevancia el retiro y la jubilación, sobre todo a partir de la percepción que se tiene sobre los altos índices de permanencia de quienes la integran. Ésta es otra de las áreas en las cuales se carece de información confiable que permita establecer, tanto por órgano jurisdiccional como a nivel nacional, la antigüedad promedio del personal como los principales motivos de **separación** entre otros elementos. Menos aún se dispone de estudios que permitan establecer las edades y antigüedades en las cuales son más eficientes o productivos los miembros de la carrera judicial y el rango de edades en las cuales tienden a ser menos eficientes. Tampoco existe información respecto de otras actividades menos demandantes que permitan aprovechar la experiencia de quienes ya no están en aptitud de asumir la responsabilidad que entraña la función jurisdiccional. Informalmente y en casos aislados, en el Poder Judicial de la Federación se emplea a quienes se encuentran en tales circunstancias en las extensiones del Instituto de la Judicatura Federal.

Separación, por desempeño deficiente, una de las causas para la separación del cargo deberá de ser la de un desempeño deficiente. Tal situación lejos de atentar contra las garantías jurisdiccionales deberá apuntalar éstas mediante una adecuada, objetiva y clara reglamentación que señale cuáles son los criterios que determinan un desempeño idóneo. De igual manera, llegado el momento de la reelección o ratificación, deberá realizarse una evaluación global del desempeño y de encontrarse que éste no corresponde a los estándares profesionales, de eficiencia o de ética que demanda el ejercicio de la función jurisdiccional, habrá de procederse a la no reelección o no ratificación, con la consiguiente separación del servicio judicial; pero tal determinación deberá ajustarse siempre a reglas claras y objetivas, así como a datos empíricos que revelen con claridad las circunstancias que motivaron la no ratificación.

Un aspecto que afecta a muchos funcionarios jurisdiccionales es el relativo a las condiciones del **retiro**. Es muy frecuente encontrar gente que permanece en el servicio porque sabe que su salida implica una sensible disminución en sus ingresos. El problema se plantea desde la integración de las percepciones del personal que se encuentra activo. Es frecuente encontrar que la integración del salario base para las cotizaciones a la seguridad social no refleja la totalidad de las percepciones de los funcionarios. De esta manera, las pensiones no guardan relación alguna con los ingresos efectivos de los funcionarios. Por otro lado, las previsiones institucionales para establecer programas de retiro son limitadas.

Para resolver la problemática existente se requiere realizar estudios actuariales que permitan conocer las condiciones bajo las cuales se pudieran instrumentar un esquema complementario de la pensión que corresponde a los juzgadores como servidores públicos, para que una vez que se conozca la magnitud del problema establecer un programa con la planeación correspondiente y buscar las fuentes de financiamiento del mismo.

Una carrera judicial competitiva en el mercado laboral y atractiva para los egresados más destacados de las escuelas y facultades de derecho, requiere de un retiro digno y sin preocupaciones materiales.

Propuestas acerca de la profesionalización del ministerio público.

5.9 Hacia una real profesionalización del Ministerio Público.

Para ello se propone un perfil del Ministerio Público Investigador, ya se ha mencionado al principio y reiterado a lo largo del desarrollo del presente trabajo acerca de la necesidad imperante de contar con un Ministerio Público que difícilmente va a satisfacer las expectativas sociales, seamos conscientes pues también hay que entender que su papel socialmente es visto con desdén y en específico por los actores del drama penal (víctimas, denunciantes, testigos, abogados, defensores, representantes legales, probables responsables y familiares) pues ellos son quienes encarnan un papel o una posición que para ninguna de las partes resulta cómoda y que por propia naturaleza viven durante todo el desarrollo de la etapa de investigación de unos hechos en concreto relevantes para el derecho penal.

Sin embargo, las expectativas a que se hace referencia son aquellas que como mínimas debe tener, por así decirlo, la personalidad del Ministerio Público, mismas que necesariamente en los tiempos actuales deben de reunir entre otras cosas, primero, de un acercamiento con la sociedad y segundo con transparencia y objetividad, elementos que hagan más confiable al Órgano Ministerial, y que los miembros del conglomerado social sean sabedores de que al presentarse a una agencia del ministerio público, cualquier persona será tratada con respeto a sus derechos humanos, a sus garantías individuales y que este órgano investigador actuará con objetividad, imparcialidad y sobre todo con estricto apego a derecho.

Es por ello que se propone contar con un ministerio público verdaderamente profesionalizado y no con servidores públicos improvisados, faltos de vocación y de servicio, carentes de conocimientos jurídicos sólidos, así como técnicas de investigación y de recursos humanos materiales y tecnológicos, sin embargo, dicha propuesta no debe ser hecha de una manera irresponsable, sino más bien con base en estudios serios y respaldados por el conocimiento y experiencia de personas, académicos, investigadores y autores de obras literarias que han dedicado gran parte de su vida a la investigación de los delitos y a temas relacionados con el Derecho Penal, tal es el caso del destacado maestro René González de la Vega; y de los investigadores y peritos Miguel Oscar Aguilar Ruiz, Gustavo R. Salas Chávez; y José Antonio Arenas Villanueva, quienes son ampliamente reconocidos como unos expertos en la materia.

Así dentro de las consideraciones que hacen estos autores sobre el perfil del ministerio público investigador, dentro de su obra intitulada “La investigación criminal”, asientan que para obtener un perfil del investigador se debe pasar por diversas etapas que incluyen, un proceso de selección, evaluación, capacitación, especialización, un curso básico, y un curso de formación.

Por consiguiente, al referirse al proceso de selección del investigador estos autores refieren lo siguiente (sic). Para llevar a cabo un proceso de selección con mecanismos transparentes y confiables, es necesario que éste se realice con el concurso de terceros; que mejor que sea el sector educativo quien aplique las pruebas, exámenes y evaluaciones correspondientes en el proceso de reclutamiento y selección. Es por ello que se destaca la necesidad de realizar convenios de colaboración interinstitucional pactado con instituciones del sistema educativo y de investigación, para evaluar y seleccionar, en su caso, a quienes obtengan los mejores resultados en los exámenes y pruebas, de acuerdo con los parámetros que se establezcan, lo cual representa acciones sin precedentes tanto cualitativa como cuantitativamente para contribuir a un mecanismo riguroso de selección, a fin de que los aspirantes a agentes del Ministerio Público, cubran los requisitos técnicos, científicos, físicos y psicológicos que garanticen a la ciudadanía que dichos aspirantes en caso de convertirse en servidores públicos de la Procuración de Justicia, tengan las aptitudes y actividades suficientes para cubrir su desempeño y se eviten así desviaciones o abusos. **62**

Lo anterior a su vez comprende una serie de valoraciones, por ejemplo, una Evaluación Física.- Que tiene por objeto determinar el nivel de condición física elemental que todo servidor público, ministerio público investigador debe tener para un buen rendimiento, tal y como lo exige la actividad ministerial. Ejemplo de ello, son las guardias en turnos con personas detenidas y puestas a disposición de la autoridad encargada de investigar los delitos, al ser acusadas de ser los autores o partícipes en la comisión de un delito en específico, a lo anterior se debe agregar el factor tiempo, pues se debe de ir contracorriente e investigar en un término constitucional de 48 horas, durante el cual se deben de reunir el mayor número de pruebas o evidencias que apunten hacia la culpabilidad de una persona, todo para estar en posibilidad de determinar acerca de la situación jurídica de una o más personas detenidas, así como de objetos, propiedades o posesiones de víctimas o agraviados, además que en ese término deberá de haberseles tomado su declaración ministerial a las personas intervinientes en el procedimiento penal que se inicia, trasladarse a algún lugar relacionado con los hechos en investigación con el objeto de realizar la inspección ocular correspondiente acerca de objetos, personas o lugares, además de dar la intervención que corresponda a peritos en la especialidad que se requiera, así como a la policía judicial y un sinnúmero de tareas administrativas, lo cual requiere sino de una excelente condición física, al menos sí de una buena salud física y mental.

62.- González de la Vega René, Aguilar Ruiz Miguel Oscar, Salas Chávez Gustavo R., y Arenas Villanueva José Antonio, "La investigación Criminal", 3ª. Edición, México D.F., Ed. Porrúa, P. 81.

Asimismo se requiere de una Evaluación Social.- Que permitirá conocer datos cuantitativos y cualitativos de los aspirantes a agentes del Ministerio Público, es decir la relación con su entorno y características sociales, familiares, económicas y culturales que puedan reflejar las conductas que el aspirante manifiesta en su comportamiento, ante cualquier situación en la sociedad, así como detectar hábitos, ideología y relaciones de los futuros servidores públicos, así como conocer antecedentes laborales que denoten responsabilidad y constancia en su trabajo, y deseos de superación.

En el ámbito educativo se refleja si cuenta con buen nivel y el sentido de superación personal y profesional.

En conclusión, este tipo de evaluación permitirá conocer si en gran medida los aspectos más relevantes del individuo en relación con su entorno, social, familiar, considerando esto como relevante con relación al papel que habrá de desempeñar como servidor público.

Evaluación Psicológica.- Con la cual se podrán saber las capacidades intelectuales, emocionales y habilidades que posee el individuo, así como los aspectos negativos de la persona tales como tendencias adictivas, problemas de control de impulsos, la no afinidad al puesto por el que concursa, no tolerar presiones laborales, si el individuo no asume responsabilidades, si tiene limitadas capacidades intelectuales, o si por el contrario, el individuo cuenta con capacidades intelectuales de buen o excelente nivel, si controla sus impulsos, si tiene buen manejo de la presión, si es responsable y si cuenta con capacidad de liderazgo, destacándose por su importancia, investigar su vocación de servicio y sus principios éticos, lo que permitirá en un futuro contar con servidores públicos idóneos para el cargo y función.

Evaluación de Conocimientos.- Con ello se busca conocer el nivel de conocimientos de acuerdo al puesto o cargo a desempeñar, lo que básicamente deberá enfocarse a saber con que tipo de conocimientos jurídicos cuenta la persona en las materias de derecho constitucional, penal, procesal penal, garantías individuales, amparo y criminología.

Valoración General.- Con base en lo anterior, la selección que se haga debe ser de personas que la sociedad reconozca como aptas o equilibradas psicológica y socialmente hablando.

Evaluación del Investigador.- Los niveles de evaluación que se realicen al personal de nuevo ingreso, así como en activo, son de gran importancia ya que con base en ellos podrá garantizarse a la sociedad la permanencia de nuevos servidores públicos en la procuración de justicia y que no hayan presentado desviaciones en su comportamiento, este tipo de evaluaciones psicológicas, sociales y de conocimientos, deberán llevar un seguimiento permanente, dirigido no sólo a la búsqueda de un nuevo perfil de ministerios públicos, sino a los que se encuentran en activo, proponiéndose al menos cada dos años, además de estar atentos al desarrollo laboral, así dichas evaluaciones

y seguimiento, se volverán parte fundamental para el Servicio Civil de Carrera, debiéndose conformar un expediente en que puntualmente se registre el desempeño de los servidores públicos, tanto de nuevo ingreso como de los activos, lo que facilitará la profesionalización, así como las políticas indispensables para llevarla a cabo, considerando que lo ideal sería llegar al día en que la profesionalización de los servidores públicos de ésta Institución de Procuración de Justicia se hiciera de una forma personalizada, lo que de cierta manera se lograría al contar con el modo de evaluación que se propone.

Se apuesta porque los resultados de las evaluaciones en el estado físico y de conocimientos de los concursantes de nuevo ingreso, así como de los servidores públicos que se encuentren en activo, permitirá tener indicadores sobre qué y para qué fortalecer algunos programas de capacitación física y particularmente los cursos de conocimientos fundamentales para los servidores públicos, con la finalidad de lograr su especialización y reforzamiento en áreas que sean indispensables, teniendo como primordial política institucional la de rectificar y perfeccionar en el actuar del ministerio público, tanto en la investigación como en la persecución de los delitos.

Así en materia de capacitación del Ministerio Público Investigador, los planes y programas de estudio, elementos fundamentales de la capacitación, deben asegurar la congruencia de los mismos, con las necesidades que en materia de procuración de justicia se tengan.

Las actividades docentes del área de capacitación en procuración de justicia consisten en una enseñanza y aprendizaje continuos que nunca deben de concluir como parte de la profesionalización de los servidores públicos e incluso vamos mas haya y se propone si no una profesionalización, sí una capacitación especial del personal administrativo con la finalidad de hacer conciencia, en primer lugar, de que son parte importante en la operatividad de la institución, además de remarcar la obligación de que su primordial función deberá ser el proveer al ministerio público de todo lo materialmente indispensable, lo cual comprende, desde papelería, recursos materiales como fotocopadoras, fax e impresoras en excelente estado y funcionalidad, equipo de cómputo, transporte para el personal en tratándose de operativos e incluso cuando el servidor público aporte horas extras de trabajo de mutuo propio o por necesidades de trabajo.

Las áreas de capacitación deberán instruir, educar y formar individuos competentes e informados, dotados de sentido social y conciencia nacional, que actúen con convicción, sin egoísmo y que pretendan un futuro mejor en lo individual y en lo colectivo; de igual forma alcanzar la excelencia académica, excelencia que sólo se conseguirá a través de la consistencia y el esfuerzo de profesores y alumnos, altos niveles de docencia e investigación, aplicación de métodos pedagógicos progresistas que permitan lograrla, y en general mediante la mejoría de las condiciones académicas en las que se lleva a efecto el proceso de capacitación.

Al respecto hay que decir que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, aún no edita y publica sus propias obras o material bibliográfico, así por ejemplo no cuenta con ningún manual, tratado o guía de cómo el Ministerio Público debe realizar sus actuaciones dentro de la diversidad de áreas que la conforman, esto es, una guía o manual para las Fiscalías Centrales que conforman la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas encargadas de la investigación de los delitos, e inclusive de las Fiscalías que son parte de la Subprocuraduría de Procesos Penales, y que se encargan de la prosecución de los delitos, es decir, el Ministerio Público en esta etapa procedimental no actúa como autoridad sino más bien como parte en el proceso penal; para lo cual se propone de la participación de todos sus integrantes, para lograr una obra de esta naturaleza, con ayuda de especialistas en la materia, con concursos organizados por el Instituto de Formación Profesional, en lo individual y en equipo de trabajos académicos que combinen experiencia laboral y de investigación, acerca de los requerimientos esenciales de la función investigadora, por ejemplo, se podría empezar por la presentación de trabajos académicos acerca de proponer modelos de cómo tomar declaraciones ministeriales, pues no es lo mismo declarar a un denunciante que a un testigo ó a un probable responsable, pues el interrogatorio que se aplica es muy distinto en uno y otro caso, reflejar técnicas de saber qué preguntar a las personas, de cómo realizar una investigación de campo, de cómo saber utilizar a sus auxiliares, concretamente a los diversos tipos de peritos y a la policía judicial, cómo realizar una inspección ocular, preservación de lugar de los hechos, cómo recabar evidencias, realizar acuerdos ministeriales como aseguramientos, fundamentación de los acuerdos y de sus distintas determinaciones, tales como incompetencia, no ejercicio de la acción penal y consignaciones o ejercicio de la acción penal; en fin en todos estos trabajos se debe de contar con los requisitos legales que deben de contar con esas actuaciones o diligencias ministeriales, según sea el caso.

Otra forma de contribuir a la creación de un manual general propio de ésta Institución, podrías ser a través de la organización de talleres, diplomados, debates, conferencias, coloquios, etcétera, como es el caso de la Procuraduría General de la República y del poder Judicial ya sea local o a nivel federal, que cuentan con la propia edición y publicación de sus obras; así por ejemplo, la PGR, cuenta entre sus obras publicadas por su Instituto Nacional de Ciencias Penales, con un Manual de Capacitación en parte que corresponde a la Averiguación Previa y acta Circunstanciada, desde su inicio, desarrollo, hasta su culminación en esa etapa procedimental, elaboración que se emprendió con la finalidad de expresar con detalle todas y cada una de las acciones a realizar para integrar correctamente una averiguación previa o acta circunstanciada, a partir de un referente único denominado norma Técnica de Competencia Laboral (NTCL), de conformidad con lo expresado en el Programa de Procuración de Justicia del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en atención a las facultades que el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR le confiere. **63**

63.- Cfr. "Curso Taller Integración de Averiguación Previa y Acta Circunstanciada. Manual de Capacitación por Competencia. México, 2006, Edición y Publicaciones a cargo del INACIPE, pág. 11.

5.10 Necesidad de la profesionalización de los Auxiliares Directos del Ministerio Público.

Además de constituir una demanda social, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, requiere urgentemente, una verdadera profesionalización, tanto del Ministerio Público como de sus auxiliares directos, que los planes y programas de estudio deben considerar la adecuada proporción y congruencia que tiene que guardar la enseñanza teórica y práctica del área correspondiente, evitando que se dupliquen esfuerzos o que estos no sean bien canalizados, toda vez que en la actualidad aunque se deba reconocer que se ha mejorado considerablemente la función esencial del Instituto de Formación Profesional, falta por mejorar en mucho el sistema educativo, pues los planes y programas tal vez tengan una secuencia u orden metodológico, sin embargo, en la práctica las asignaturas se imparten de manera aislada e inconsistente, pues no hay un seguimiento ni en lo individual ni en grupo, muchas veces se desconoce incluso la calificación obtenida en los cursos que imparte dicho Instituto argumentándose la libertad de cátedra, lo cual impide conocer por parte del alumno los errores o fallas que se tengan para rectificar esa anomalía, como tampoco pueden conocer los logros o alcances de que son capaces, además de ser una motivación de superación personal y profesional que incentiva en participar en otros cursos, conferencias, diplomados, debates, prácticas ministeriales o asignaturas futuras.

Las actividades prácticas deben estar claramente especificadas y ser congruentes con los programas de estudio que se siguen, de manera que la práctica permita entre otras cosas, la aplicación de lo que se haya estudiado o se esté estudiando en las clases teóricas, según los objetivos del plan y las necesidades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el desarrollo de habilidades determinadas; el desarrollo de la capacidad de resolver problemas surgidos ante una eventualidad y el desarrollo de la capacidad de cuestionar y generar conocimientos.

Recordemos que de acuerdo con las facultades exclusivas que le confieren al Ministerio Público el artículo 21 de la Carta Magna de la República Mexicana, éste tiene el carácter de autoridad durante la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes, y para tal efecto se auxiliará con una policía y de peritos que estarán bajo su autoridad y mando inmediato.

Al igual que el Ministerio Público la policía judicial tiene sus antecedentes en el sistema procedimental de carácter inquisitorial, en dónde el juez tiene facultades plenas de investigar los delitos, de llevar la acusación y de juzgar, de ahí, la connotación “policía judicial”, ya que ésta dependía de manera directa y administrativa de los órganos judiciales, sin embargo, a partir de la Constitución de 1917, el Sistema Procedimental Mexicano se transforma en un sistema mixto, es decir, tanto inquisitorial como acusatorio, con más características de este último y la policía judicial pasó a depender administrativamente del Ministerio Público, aun cuando ésta tiene la obligación de auxiliar a los órganos jurisdiccionales en las resoluciones que éstos emitan, tal es el caso del cumplimiento de las órdenes de aprehensión, reaprehensión o de arresto que emiten los jueces en cumplimiento a sus atribuciones.

En algunos estados de la República la connotación de “policía judicial” ha desaparecido, naciendo nuevas connotaciones como la de “policía investigadora” ó “policía ministerial” e incluso el concepto de una sola “policía nacional”, etcétera.

De acuerdo a los estudios hechos en la materia por el catedrático e investigador, Jesús Martínez Garnelo, ⁶⁴ el perfil de un investigador policial deberá contener dentro de sus elementos o características, las siguientes:

Perseverancia.- El policía investigador tendrá que descubrir al autor o autores, en su caso, a los partícipes en la comisión de un delito, así como las circunstancias del hecho, es decir, cuándo, cómo y dónde; pese a los múltiples obstáculos con los cuales se enfrenta ordinariamente un policía en el desarrollo de su tarea.

Inteligencia.- Habilidad innata que le permita adquirir de manera fácil e inmediata informe, datos, indicios y pruebas, así como la capacidad de síntesis necesaria para aprovecharlos en su investigación.

Honestidad.- Este principio debe ubicársele como un aspecto de incorruptibilidad e integridad personal.

Comprensión.- El policía debe contar cono conocimientos psicológicos del comportamiento humano, tanto en lo individual como en grupo, que le permitirá conocer las causas que implicaron a las personas a actuar en la forma en que lo hacen o lo hicieron.

Confianza.- Capacidad para transmitir confianza con la finalidad de dar o recibir información que en ocasiones no se le proporciona a ninguna otra persona.

Reflexión.- Aunado a la acción complementan su interactuar. Debe ser reflexivo para buscar las posibilidades lógicas significativas entre un hecho y otro.

Humildad.- Debe ser consciente de que su actividad tiene como resultado el descubrimiento de las causas que motivaron un ilícito, y la consecuente aprehensión de los delincuentes, se le reconozca públicamente o no, pues ordinariamente así ocurre, y tiene que saber que para desempeñar con eficacia su trabajo no depende de ello.

Por lo que respecta a los Servicios Periciales, son unidades administrativas y representan junto a la policía judicial a los auxiliares fundamentales del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

64.- Martínez Garnelo Jesús, “ Policía Nacional Investigadora del Delito”, Primera Edición, México, Ed. Porrúa, 1999, pág. 284.

Su función primordial es la de brindar auxilio técnico-científico al Ministerio Público, así como al órgano judicial.

Una de las características más importantes de la actividad pericial, es la de actuar con absoluta independencia de criterio y autonomía técnica relacionados con los asuntos que investigue, dado que su función primordial es la de aportar una opinión en área que conoce y del cual es experto y en la que por ende son requeridas sus intervenciones, así emiten dictámenes en las diversas áreas de la criminalística, así como en especialidades tanto de artes u oficios en los cuales el Ministerio Público o los jueces requieren de un conocimiento específico.

Entre las especialidades en que los peritos intervienen con mayor frecuencia se encuentran las siguientes:

Criminalística de Campo.- Básicamente es la investigación practicada en el lugar de los hechos que tiende a proteger, preservar, fijar, embalar y trasladar la evidencia física relacionada con los hechos presumiblemente delictivos para lo cual se requiere de peritos en las materias de criminalística y fotografía forense.

Fotografía Forense.- Se aplica la técnica al auxilio de las ciencias penales, para fijar con exactitud y nitidez los indicios físicos relacionados con la investigación respectiva.

Dactiloscopia.- Especialidad de la criminalística, que estudia y clasifica las impresiones dejadas por las huellas dactilares.

Retrato Hablado.- Disciplina técnico-artística, en la que el perito a través del dibujo o de un ordenador, elabora el retrato o rostro de una persona a partir de los datos que le proporciona un informante.

Antropología Forense.- Rama de la antropología física que tiene por objeto la identificación de restos humanos esqueléticos o que aun conservan sus partes blandas.

Odontología Forense.- Rama de la odontología aplicada con fines identificativos, tiene gran aplicación en caso de desastres (sismos, accidentes de aviación, incendios, etcétera).

Medicina Forense.- Disciplina que aplica los conocimientos médicos al servicio de la procuración de justicia. Su función está ligada a la institución que representa, así dentro de las funciones de los peritos médicos forenses están las de emitir dictámenes de lesiones, necropsias, exámenes psicofísicos, toxicológico, mecánica de lesiones, delitos sexuales, posición víctima-victimario.

Balística Forense.- Disciplina de la criminalística que estudia las armas de fuego y los fenómenos que se representan en el interior de las mismas, la trayectoria que siguen los proyectiles y los efectos que éstos producen.

Química Forense.- Rama de la ciencia química que se aplica en criminalística para analizar e identificar a los elementos o sustancias que se encuentran en el lugar de los hechos.

Patología Forense.- Rama de la patología que aplica fundamentalmente los conocimientos de la anatomía y citopatología, por lo que realizan estudios con los tejidos y órganos humanos a partir de los hallazgos en la necropsia principalmente, asimismo estudian, pelos, fibras, sangre, etcétera.

Incendios y explosiones.- Disciplina que se ocupa de determinar el origen o causas por las que producen los incendios y las explosiones.

Hechos de tránsito terrestre.- Rama de la criminalística que se ocupa de la investigación de los diferentes tipos de colisiones ocasionados por un vehículo.

Valuación.- Rama de la criminalística que tiene por objeto establecer el valor de los objetos relacionados con un hecho presuntamente delictivo.

Ingeniería Civil y Arquitectura.- Su ámbito de acción es encaminada a resolver problemas relacionados con la construcción de bienes inmuebles, su ubicación, avalúos, controversias surgidas por tipo de material, calidad, tiempos de entrega, etcétera.

Grafoscopia y Documentoscopia.- Especialidad de la criminalística que se ocupa del examen de la escritura y de documentos, con objeto de determinar la autenticidad de los mismos. Es meramente una técnica de identificación, ya que a través de la escritura es posible determinar al autor de una firma, un anónimo o si un documento es auténtico o falso.

Informática.- Es una de las ramas mas recientes en apoyo a la investigación pericial, encargada de analizar cuestiones relativas al procesamiento de datos por medio de la computación.

Traducción.- Es la especialidad de la criminalística encargada de interpretar y traducir diversos dialectos o idiomas en auxilio de la procuración de justicia.

Las anteriores disciplinas son mencionadas para dar una clara idea acerca de los conocimientos o al menos nociones elementales con las que debe contar todo Ministerio Público y en las que necesariamente debe ser capacitado, lo cual implica actualización como especialización.

5.11 Perfil propuesto para el C. Agente del Ministerio Público Investigador, y para sus auxiliares directos.

El perfil profesional y la personalidad, se integran con el conjunto de características psíquicas, anatómicas y fisiológicas referidas a sus aptitudes técnicas y éticas para desempeñar una determinada función.

El perfil profesional constituye un apoyo fundamental para guiar los criterios de selección de personal, así como canalizar la capacitación, actualización y especialización.

En la medida que se diseñen perfiles idóneos para el desempeño de diversas funciones en los profesionistas, se puede garantizar un alto porcentaje de éxito en el desarrollo de sus tareas; es por ello que al desarrollar el perfil de un investigador, estaremos garantizando que sus actividades se apegarán a los lineamientos que se determinen.

Estos perfiles deben de contar con lineamientos básicos y particulares de las características biopsicosociales que debe tener el individuo; la importancia radica en seleccionar un buen abogado que dedicará su tiempo, conocimientos y experiencia en la ardua labor de la investigación criminológica, de preferencia con la especialidad en derecho penal, este perfil biopsicosocial debe reunir y satisfacer las aptitudes y valores que garanticen el buen desempeño de las funciones, encomendadas a un Agente del Ministerio Público.

El perfil biopsicosocial que se propone se compone de varias disciplinas como son: la médica, la psicológica y la social. De igual manera, el perfil se completa con evaluaciones de conocimientos y aspectos físicos del individuo.

Para el diseño del perfil psicológico, lo importante no es definir los aspectos positivos de una persona, sino lo sustancial es detectar los aspectos negativos que se puedan tener. Es por ello que la evaluación psicológica debe buscar que el aspirante a investigador no tenga problemas conductuales en el manejo de su agresividad, problemas de adicciones a las drogas y al alcohol, o bien que no pueda controlar su estrés ante situaciones de conflicto; estas conductas son determinadas para el buen desempeño del investigador, por otro lado, el perfil psicológico debe señalar los aspectos importantes que interesan de la persona, en tal sentido, se señalará cuándo se tienen cualidades para la investigación.

La evaluación social debe comprender cinco aspectos básicos del entorno del individuo como son. La integración familiar, los aspectos económicos de la familia, el desarrollo laboral, y los aspectos culturales y recreativos.

Las *principales características* de personalidad que debe tener un agente investigador para el cumplimiento de su misión son:

Alto sentido de responsabilidad.- el servidor público de cumplir con sus obligaciones o deberes que la ley señala en el ejercicio del cargo que ostenta, que detenta cierta autoridad o poder, sin omitir mencionar al respecto que la sociedad cada vez se

involucra más o se encuentra al tanto de que estos servidores públicos cumplan con sus obligaciones.

Facilidad de comunicación oral y escrita.- Estos servidores públicos tienen que informar frecuentemente a la sociedad a través de los medios de comunicación acerca de las investigaciones que le son encomendadas y que resultan de interés general debido a que trascienden como noticia ya sea por las características peculiares de la forma en que los delitos son cometidos o por lo recurrente de los mismos, lo cual obviamente está relacionado con entrevistas o conferencias de prensa, que exigen ésta cualidad al ministerio público.

Disposición a la disciplina rigurosa.- La procuración de justicia es sumamente demandante de una gran disciplina, orden y organización, para realizar cada uno la parte del proceso que le corresponde a fin de que los asuntos lleguen a buen término.

Asertividad para manejar casos “urgentes”.- En criminalística versa un adagio que dice: “El tiempo que pasa es la verdad que huye”, esto es cierto pues muchos de los casos delictivos suelen ser flagrantes, por lo que necesitará actuar con “urgencia”. Los integrantes del equipo de trabajo del investigador, deberán integrarse y adaptarse con rapidez y eficacia al desempeño de las tareas asignadas.

Sensibilidad Humana.- El agente investigador del Ministerio Público, sirve a la sociedad, por lo cual, la sensibilidad y comprensión al dolor ajeno es una de las características principales que deben poseer los postulantes a este tipo de funciones.

Gran sentido de colaboración.- Las actividades en la procuración de justicia requieren de una continua colaboración, por lo cual deben con formar un buen equipo de trabajo.

Por lo que se refiere a las características y personalidad de orden psicológico, estas son:

Gran capacidad de razonamiento lógico.- Por propia naturaleza de sus funciones es el “director de las investigaciones sobre casos delictivos”, por lo que se requiere una gran capacidad de razonamiento lógico: deductivo como inductivo para resolver los hechos delictuosos.

Capacidad de interpretar disposiciones escritas.- El Ministerio público continuamente deberá comprender e interpretar dispositivos legales (Constitución, leyes, reglamentos), etcétera, de cuya aplicación podrá depender la libertad o prisión de una persona.

Gran sentido de la autonomía y de la iniciativa.- Constantemente se enfrentará sólo los asuntos que deberá de atender por ser inherentes al ejercicio de sus funciones, por lo que dependerá de su sentido de autonomía e iniciativa.

Capacidad para discernir la puesta en ejecución de la “autoridad”.- es indispensable que este funcionario sepa discernir con claridad cuando debe ejercer la “autoridad” de su cargo, sobre personas (detenciones) y bienes (aseguramientos).

Facilidad y rapidez para la toma de decisiones.- Al realizar su actividad investigadora de conductas antisociales relevantes para el derecho penal, el ministerio público se enfrenta en diversidad de ocasiones a la toma de decisiones de manera simultánea, lo que le exige ese tipo de cualidades.

Las características de orden laboral para la definición del perfil son:

Facilidad para impartir directivas y comandar.- Bajo su mando estarán los agentes de la policía judicial y los peritos, quienes actuarán bajo directivas expresas del agente del Ministerio Público. Comandar, requiere cierta predisposición mental y más aún el saber impartir las directivas para que el personal subalterno pueda cumplir las ordenes con precisión.

Adaptabilidad para el trabajo en equipo.- Con la comisión de un delito, se da inicio al trabajo ordenado y metodológico de un “equipo de especialistas” cuyo director es el agente del Ministerio Público.

Capacidad para asumir múltiples responsabilidades.- Cada caso de investigación es una responsabilidad. En el ejercicio de las funciones, muchas responsabilidades deben ser manejadas en forma paralela o simultánea. El estar en condiciones de poder asumirlas es una ventaja para el servidor público.

En lo referente a las características de orden físico el perfil debe reunir los siguientes:

Aptitud para el trabajo nocturno.- Los hechos delictivos se cometen en todo momento. La investigación que sigue debe ser realizada en cuanto tenga conocimiento de la comisión del delito. Asimismo la flagrancia de ciertos ilícitos obliga al agente del Ministerio Público a entrar inmediatamente en acción sin discriminar si es de día o es de noche.

Es particularmente conocido que la investigación de hechos flagrantes requiere de una gran cantidad de trabajo nocturno. El ser humano no está predispuesto a trabajar con lucidez en las noches. Los ciclos circadianos (noche/día) generan hormonas específicas que “despiertan o adormecen” determinadas capacidades humanas. Por tanto, el agente investigador debe estar mentalmente predispuesto a trabajar por las noches.

Resistencia para el trabajo prolongado.- Los turnos de trabajo en el ambiente de procuración de justicia al margen de los horarios previstos de 24 horas, suelen ser muy sacrificados ya que en ocasiones al finalizar la jornada en unidades que laboran sin personas detenidas, se les presenta un hecho flagrante y el Ministerio Público, tendrá que continuar con su turno hasta realizar las diligencias necesarias a la resolución del mismo, esto obligará a un trabajo prolongado fuera de su turno habitual.

Adaptabilidad a cambios frecuentes de horarios y condiciones de trabajo.- Se espera que el servidor público pueda adaptar su vida personal al cambio frecuente de horarios y lugares de trabajo, como ordinariamente ocurre en la Institución.

Anexo 1

Por lo que al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se refiere en materia de impartición y procuración de justicia, a continuación expondremos lo que en opinión personal refleja fielmente su contenido y finalidad, respetando la redacción de su texto, así como sus citas bibliográficas:

Estado de Derecho

Diagnóstico

La impunidad, la corrupción y la simulación han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Esta distorsión que, entre otras cosas, ha derivado en ocasiones en un ejercicio discrecional del poder, ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de gobierno y a la actuación de las autoridades.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005 revela que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%) **1** . Igualmente grave es la desconfianza que prevalece entre la ciudadanía. De acuerdo con el estudio de Latinobarómetro, en México sólo el 28% de los ciudadanos piensa que se puede confiar en la mayoría de las personas **2**; otras encuestas sitúan esta cifra en alrededor del 15% **3**. Este clima de desconfianza es preocupante, pues la predisposición negativa sobre el comportamiento de los demás inhibe la formación de redes ciudadanas y de capital social indispensables para articular e implementar soluciones a los problemas de la esfera pública.

De acuerdo con Transparencia Internacional, en su Índice de Percepción de la Corrupción 2006, México está ubicado en el lugar 70 de un total de 163 países, con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10. De acuerdo a este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años. Esto da cuenta de la necesidad de incrementar decididamente las medidas anticorrupción para revertir con hechos esta imagen negativa y superar en 2012, al menos, el valor medio de esta escala.

Por otra parte, el Gobierno de la República reconoce que en el país existen lagunas en la legislación que abren espacios al abuso y a la violación de los derechos fundamentales. La impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos son prácticas lesivas que no sólo merman el Estado de Derecho, sino que han impedido que la legalidad sea un verdadero instrumento para que nuestro país avance en materia de equidad social, justicia, seguridad y progreso económico.

Se requiere cohesión en los esfuerzos y persistencia en las acciones para revertir estas tendencias nocivas, así como la articulación de las medidas y reformas necesarias para garantizar la plena probidad en el ejercicio del poder y el apego a la legalidad en los ciudadanos.

Por otro lado, es necesario que el sistema jurídico responda a las realidades sociales, económicas y políticas del país. En particular, se requiere fortalecer la persecución del delito y la impartición de justicia, brindando al Poder Judicial mejores elementos para hacer más eficiente su labor, al introducir factores de equilibrio entre los poderes de la Unión y cerrar definitivamente espacios a la discrecionalidad.

El sistema de procuración e impartición de justicia se ha ido modernizando a través de los años, principalmente en lo referente a la independencia del Poder Judicial. Permanecen, sin embargo, graves rezagos que limitan la eficacia con que se desempeña, y que se traducen en una mayor desconfianza de los ciudadanos frente a las instituciones encargadas de protegerlos.

La percepción de la población a la respuesta de la autoridad ante la denuncia de delitos del fuero común se ha deteriorado a través del tiempo. La Encuesta Nacional Sobre Inseguridad Urbana **4** señala que una de cada cinco víctimas denuncia el delito. Asimismo, revela que la no denuncia ocurre principalmente por la baja eficacia que percibe la población del sistema de justicia.

De acuerdo con un estudio especializado, las procuradurías de justicia en México se encuentran entre las instituciones de menor prestigio ante los ciudadanos, lo cual está relacionado con las cifras de efectividad: de cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 se concluyen las investigaciones; de éstas 23, menos de 12 se consignan ante un juez, y sólo en 3 de estos casos se dicta sentencia **5**.

Todo esto se refleja en el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de confianza del ciudadano, que ante la comisión de un delito que afecte a su integridad, asume que el responsable no será sancionado por la autoridad.

Otro aspecto destacable con respecto al problema del marco jurídico es el relativo al Sistema Penitenciario Federal. La ausencia de un marco constitucional y legal adecuado se manifiesta en muchos casos en el abuso de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, así como la ausencia de métodos y procedimientos legales para operar eficazmente un sistema retributivo de penas. En los centros penitenciarios del país hay un número importante de internos cuyos casos todavía están en proceso.

Las consecuencias de este problema son un sistema carcelario que en muchos casos, lejos de ofrecer un espacio de detención digno y respetuoso de los derechos humanos, son lugares de corrupción e incluso centros de operación del crimen organizado.

El narcotráfico es una de las manifestaciones más lesivas de la delincuencia organizada, no sólo por los altos niveles de violencia que implica, sino también por la amenaza que representa a la salud física, emocional y moral de un importante número de mexicanos. De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Adicciones **6**, del total de la población del país entre los 12 y 65 años de edad, el 5.03% ha consumido drogas alguna vez en su vida, lo que equivale a más de tres y medio millones de personas.

Es probable que dicho número subestime la magnitud de la población que se ha visto afectada por este problema, sobre todo considerando las acciones de los narcotraficantes en colonias, parques y escuelas para inducir a más niños, jóvenes y adultos al consumo de las drogas. El número de adictos a alguna droga o al alcohol en el país se ha incrementado dramáticamente en los últimos años. Nadie duda del gran daño y deterioro social que genera no sólo el tráfico, sino también el consumo de drogas en México.

Junto a los altos niveles de violencia y fragmentación social que genera, el narcotráfico es una industria de alto valor económico. Ello simplemente convierte a la producción y distribución de narcóticos en un negocio muy rentable para quienes están involucrados. Ante ello, el Estado mexicano no puede ni debe renunciar a combatir este problema con todos los recursos a su alcance.

Una modalidad reciente para la comercialización de drogas es el narcomenudeo. Este método implica atomizar los puntos de venta y el contacto directo con los consumidores. El narcotráfico busca diversificar los canales de distribución y ampliar el número potencial de adictos, además de invadir espacios públicos como escuelas, parques y lugares de recreo.

La desarticulación de bandas dedicadas al narcotráfico muestra un incremento importante en años recientes, según la información proporcionada por la Procuraduría General de la República. Este proceso se debe a la labor de inteligencia que se desarrolla en la PGR y otras instancias encargadas del combate al narcotráfico, al intercambio de información con las distintas policías del país y del mundo, así como a la elaboración de currícula de criminales, lo que ha facilitado el reconocimiento de los delincuentes.

La información especializada en la materia no fluye con la facilidad que debería entre las instituciones que la requieren. Actualmente los diversos sistemas y bases de datos que conforman el Sistema Único de Información Criminal del Sistema Nacional de Seguridad Pública carecen de interconexión y de metodologías para el uso y explotación de la información necesaria para hacer frente al problema de la inseguridad. Eliminar duplicidades e ineficacias en el tema es una prioridad para el objetivo de garantizar la seguridad.

La modernización de los instrumentos con los que se cuenta para hacer efectivo el respeto a la ley y a los derechos de víctimas y delincuentes es impostergable.

1.1 Certeza jurídica

Un sistema jurídico con principios y planteamientos ambiguos o anacrónicos, que derivan en situaciones como la discrecionalidad de funcionarios en la toma de decisiones o en procedimientos largos y complejos, impacta negativamente en los niveles de certeza jurídica, es decir, en la certidumbre de los ciudadanos de que las leyes se cumplen.

Lo anterior genera no sólo espacios propicios para la corrupción y la búsqueda de beneficios, sino la falta de atención social a la legalidad al generar una percepción de aplicación selectiva de la ley. Ello, a su vez, se traduce en obstáculos para el desarrollo nacional. La certeza jurídica, a pesar de los diversos esfuerzos realizados en el pasado, dista de ser óptima.

Resulta entonces fundamental que el Gobierno Federal establezca estándares que permitan no sólo fomentar la certeza jurídica, sino hacer predecible la aplicación de la ley mediante estrategias que incidan en la reducción de la discrecionalidad de la autoridad administrativa judicial, fortalezcan al Poder Judicial, incrementen la calidad del sistema de justicia y del ejercicio profesional de los abogados y, en general, eleven la confianza ciudadana en las instituciones y fomenten una cultura de la legalidad.

OBJETIVO 1

Garantizar la certeza jurídica y predictibilidad en la aplicación de la ley para toda la población.

ESTRATEGIA 1.1 Reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales en la aplicación de las normas.

El fundamento básico para que haya certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la ley radica en que los ciudadanos tengan la seguridad de que la norma se hará cumplir y en que éstos conozcan los criterios básicos bajo los cuales se aplicará. Esto implica que ni la autoridad administrativa ni la judicial puedan hacer distinciones en atención a cuestiones personales, políticas o económicas. Para ello se propondrán reformas sustantivas y procesales, algunas de ellas mencionadas más adelante.

OBJETIVO 2

Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a un sistema de justicia eficaz.

ESTRATEGIA 2.1 Hacer más eficiente y fortalecer la organización, funcionamiento, profesionalización, eficacia y transparencia de la defensoría de oficio, así como extender su cobertura.

Las personas que menos recursos económicos poseen son quienes en muchas ocasiones más resienten el peso de una mala defensa o representación legal, ante la imposibilidad de pagar honorarios a un abogado particular. Esto los sitúa en desventaja en la defensa de sus intereses y derechos. El Estado tiene la responsabilidad de defender y representar a quienes se encuentran en tales condiciones, bajo principios de excelencia, profesionalismo, eficacia y honradez. Por ello, se fortalecerá y extenderá la cobertura de la defensoría de oficio en su organización, funcionamiento y presencia para que, en las diversas ramas procesales, se responda a los propósitos de una verdadera justicia. Asimismo, se trabajará en la profesionalización de los servidores públicos encargados de prestar este servicio y en la actualización del marco jurídico que regula su función.

ESTRATEGIA 2.2 Combatir la corrupción a lo largo de todo el proceso de impartición de justicia, para ofrecer condiciones equitativas en la resolución de disputas.

Una de las múltiples consecuencias negativas de la corrupción es que impide el acceso de todas las personas a la protección de la ley en condiciones de igualdad. A lo largo del proceso de impartición de justicia, hay espacios de discrecionalidad en los que las personas ofrecen o se ven obligadas a dar sobornos para conseguir sus fines, dañando la confianza en nuestras instituciones y condicionando para quién la ley es aplicable o no. Es necesario erradicar estas prácticas para avanzar en el acceso real y efectivo a la justicia.

OBJETIVO 3

Garantizar la protección a los derechos de propiedad.

Uno de los pilares del desarrollo de un país y de la seguridad de los ciudadanos es la protección a los derechos de propiedad. La ley debe garantizar a las personas, familias, comunidades y empresas que las posesiones que han obtenido legítimamente no habrán de perderse, sino que podrán ser aprovechadas en su propio beneficio.

ESTRATEGIA 3.1 Mejorar la regulación que protege los derechos de propiedad. Se efectuará una mejora normativa y se adoptarán nuevos estándares que aseguren un irrestricto respeto a los derechos de propiedad. Lo anterior incluye materias como la expropiación, la tenencia de la tierra, la propiedad intelectual, el cumplimiento de contratos, así como los registros públicos de la propiedad y del comercio.

La modernización y homologación de los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales, así como la obligatoriedad de registrar públicamente las propiedades inmuebles, son fundamentales para ofrecer la certidumbre jurídica que necesitan las familias en aspectos tan relevantes como potenciar el valor de su patrimonio, garantizar que pueda ser heredado o se pueda transmitir su dominio sin conflicto y acceder a fuentes formales de financiamiento que pueda apoyar su mejor calidad de vida.

ESTRATEGIA 3.2 Proteger la propiedad intelectual.

Un delito extendido es la violación a los derechos de propiedad intelectual mediante la piratería. Esto desincentiva la innovación y destruye la motivación de emprendedores actuales y potenciales. Se harán cumplir las leyes nacionales y los acuerdos internacionales en la protección de los derechos de autor y de las patentes, mediante aseguramientos de mercancía y acciones de carácter preventivo en las aduanas, para impedir el ingreso de productos ilegales al país.

- 1 Secretaría de Gobernación. (2005). Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas.
- 2 www Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro. Disponible en: www.latinobarometro.org. Resultado con base en la pregunta: “¿Diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?” Margen de error +/- 3%.
- 3 www ITAM. (2005). Encuesta nacional sobre filantropía y sociedad civil. Disponible en: www.filantropia.itam.mx/enafi/enafi.html Resultado con base en la pregunta “¿Cree usted que se puede confiar o no en la mayoría de las personas?” 15%: se puede confiar en la mayoría de las personas (margen de error +/- 3.5%).
- 4 www Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Seguridad Urbana. Disponible en: www.icesi.org, Información levantada en el 2005 y publicada en el 2006.
- 5 Zepeda Lecuona, Guillermo. (2003). Ineficiencia al servicio de la impunidad: las organizaciones de procuración de justicia en México. En J. Bailey y J. Chabat, comps. Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y EUA. México.
- 6 www___Consejo Nacional contra las Adicciones. (2002). Encuesta Nacional de

Adicciones. Disponible en: http://www.conadic.gob.mx/interior/descargas/investigacion_y_estadistica/observ_mex/obs2003_II.pdf

Anexo 2

VII Reunión especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR

Presidencia Pro Témpore Paraguay 2009

Se realizó en nuestro país el pasado 29 de mayo, la VII Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur. La Presidencia Pro Témpore 2009 de esta organización está a cargo de nuestro país. La REMPM surgió de una decisión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR reunido en la ciudad de Asunción el 19 de junio del año 2005, por la necesidad de contar con un mecanismo ágil en el relacionamiento entre los Miembros Públicos de los Estados Partes y Asociados, para lograr potenciar las acciones conjuntas para la prevención, investigación y represión del crimen organizado, narcotráfico y el terrorismo, entre otros. La finalidad de la REMPC es la coordinación y cooperación de los Ministerios Públicos para coadyuvar en lucha contra la criminalidad organizada, mejor los mecanismos de persecución penal y cooperación en las áreas de su competencia. Participaron de la Reunión, el fiscal general del Estado de la República del Paraguay, Dr. Rubén Candia Amarilla; la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, Dra. Laura Monti; el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación de Uruguay, Dr. Rafael Ubiria Alzu Garay, el Sub Procurador General de la República de Brasil, Dr. Eugenio José Guilherme De Aragao; la Asesora Jefe para Asuntos Internacionales de Brasil, Dra. Gorgia Renata Sánchez Diogo; el Fiscal General del Brasil, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza; el Fiscal Nacional de Chile, Dr. Sabas Chahuán Sarrás; el Jefe de Gabinete del Fiscal Nacional del Ministerio Público de Chile, Dr. Carlos Mauricio Carvajal Bustos; y el Sub Director de la Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones de Chile, Dr. Marko Magdic. También estuvieron presentes otras autoridades del Ministerio Público del Paraguay.

VII Reunión especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR

El viernes 29 de mayo tendrá lugar en nuestro país la VII Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur. La misa será en la nueva sede central de la Fiscalía

General del Estado, a partir de las 8:30. Participarán de la reunión, el fiscal general del Estado de la República del Paraguay, Dr. Rubén Candia Amarilla; la Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, Laura Monti; el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación de Uruguay, Rafael Ubiria Alzu Garay, el Sub Procurador General de la República de Brasil, Eugenio José Guilherme De Aragao;

la Asesora Jefe para Asuntos Internacionales de Brasil, Gorgia Renata Sánchez Diogo; el Fiscal General del Brasil, Antonio Fernando Barros e Silva de Souza; el Fiscal Nacional de Chile, Sabas Chahuán Sarrás; el Jefe de Gabinete del Fiscal Nacional del Ministerio Público de Chile, Carlos Mauricio Carvajal Bustos; y el Sub Director de la Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones de Chile, Marko Magdic. También estarán presentes otras autoridades del Ministerio Público del Paraguay. La agenda a tratarse en esta ocasión fue previamente acordada en la Reunión Preparatoria, celebrada el 28 y 29 de abril de 2009 en la ciudad de Asunción y abarcan las áreas de crimen organizado transnacional, restitución de automotores, videoconferencia, capacitación y otros temas de interés para los Ministerios Públicos, en aras de estrechar y fomentar la cooperación internacional en materia penal. Actualmente cuenta de dos grupos de trabajos especializados, uno en Crimen Organizado Transfronterizo y otro sobre Derechos Humanos. Las Reuniones Especializadas de los Ministerios Públicos miembros y asociados del Mercosur, surgen de una decisión del Consejo del Mercado Común, reunido en Asunción en Junio de 2005. La Reunión Especializada y su Preparatoria, es organizada por la Presidencia Pro-tempore que cada Estado Parte ejerce de manera rotativa por un periodo de 6 meses.

Seminario internacional de “Lucha contra la trata de personas como crimen transnacional”



El evento cuenta con la presencia de expertos de varios países

Este lunes 18 de mayo se inició el Seminario Internacional de “Lucha contra la Trata de Personas como Crimen Transnacional”, el cual se desarrollará hasta el miércoles 20 del corriente, en el salón auditorio de la nueva sede central del Ministerio Público. El evento es organizado por el Ministerio Público y la Embajada de Francia en nuestro país, y cuenta con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Disertarán expertos de Francia, Chile, Argentina, Brasil y Argentina. En el primer día expuso el representante de la OIM, Gabriela Rodríguez, sobre “La víctima de trata de personas y su retorno al país de origen”. Además, Cynthia Bendlin (sinérgica), disertó sobre el “Proyecto Triple Frontera”. En el panel de expertos, expusieron sobre la “Presentación de la experiencia por país en la investigación de la Trata de Personas”, la fiscal Teresa Martínez, y los expertos de Argentina, Brasil y Chile. Para el segundo día está prevista la conferencia sobre “La situación de la Trata en Francia y Europa – solución francesa”, a cargo del francés, Sr. Emile Lain, ex director adjunto de la Oficina de Represión de la Trata de Seres Humanos, de la Policía Nacional de la República Francesa. Además, se desarrollarán los talleres de “Investigación y persecución de la Trata de Personas con fines de explotación sexual” y “Protección y Asistencia a las Víctimas de Trata”, a cargo de la doctora Lourdes Barbosa, Consultora Internacional sobre Trata de Personas, de la Argentina. El último taller del Seminario, que se desarrollará el miércoles 20, será sobre la “Cooperación Internacional en investigación del delito de la Trata de Personas”, estará a cargo de Magdalena Quiñónez, relatora de la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio Público de Paraguay.

VII Reunión preparatoria de Ministerios Públicos del MERCOSUR



Hoy se inició la VII Reunión Preparatoria de Ministerios Públicos del MERCOSUR, la cual se lleva a cabo en la nueva sede central del Ministerio Público de Asunción, Paraguay. El encuentro contará con representantes de los Ministerios Públicos de Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay. El objetivo principal de esta reunión es emitir recomendaciones en materia de cooperación y asistencia jurídica internacional, especialmente en temas como el crimen organizado y la capacitación de Fiscales. Esta reunión es previa a la VII Reunión Especializada que se realizará en nuestro país en el mes de mayo de este año, donde asistirán los Fiscales Generales de los mencionados países. De esta manera, se busca la obtención de un mecanismo ágil en el relacionamiento de los Ministerios Públicos de los Estados Partes, así como de los Estados Asociados. Asimismo, la coordinación y cooperación de los países miembros, con el objetivo de coadyuvar en la lucha contra la criminalidad organizada, y mejorar los mecanismos de persecución penal y cooperación en las áreas de su competencia. La Fiscalía General del Estado de Paraguay tiene como principal objetivo enfrentar con firmeza y eficacia la creciente amenaza que representan las nuevas modalidades de los hechos punibles de carácter transnacional, lo cual exige una acción conjunta en la

investigación y persecución penal a nivel regional. Para ello, insta a profundizar la asistencia jurídica, y ampliar de manera progresiva la capacitación de los miembros.

Se realiza en Paraguay Primer taller internacional sobre videoconferencia



Ayer se realizó en nuestro país el Primer Taller Internacional sobre Videoconferencia, en la nueva sede central del Ministerio Público. El uso de nuevas tecnologías en la cooperación jurídica internacional es cada vez más necesario y frecuente, considerando la desigual lucha de la justicia contra el crimen organizado transnacional, que se encuentra a la vanguardia en la utilización de las herramientas tecnológicas para la perpetración de hechos punibles. En el caso específico de la videoconferencia como herramienta de cooperación internacional, la mayoría de los países europeos utilizan normalmente en los procesos judiciales. En Latinoamérica, su uso es cada vez más frecuente y con resultados altamente satisfactorios. Algunos países sudamericanos utilizan dicha herramienta a nivel local casi a diario, sin embargo, para otros su uso es prácticamente desconocido. El taller contó con la presencia del Fiscal General Adjunto de la Procuraduría General del Brasil, Eugenio José Guilherme; el Director de Cooperación Internacional del Ministerio Público de Chile y Secretario General de la Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos, Jorge Chocair Lahsen; el Subdirector de Cooperación Internacional del Ministerio Público de Chile, Marko Magdic y la Subsecretaria Letrada de la Oficina de Cooperación Internacional, María Elena Godoy. Estuvieron como disertantes, el Abg. Marko Magdic, subdirector de Cooperación Internacional del Ministerio Público de Chile, quien expuso sobre "La

Tecnología al Servicio de la Justicia, uso de la videoconferencia en el sistema procesal penal". La Abg., María Elena Godoy, de la Procuración General de la Nación Argentina, disertó sobre **"Proyecto de la Ley sobre videoconferencia en la Argentina"**.

En representación del Ministerio Público de nuestro país, la Abg., Magdalena Quiñónez, de la Dirección de Asuntos Internacionales presentó la compilación del **"Cuestionario de Videoconferencia"** aprobado por la Reunión Preparatoria del la VI REMP, celebrada en San Salvador, Bahía. Por último, el Ing. Santiago Vázquez, integrante de la Dirección de Informática, explico los **"Aspectos Técnicos de la Implementación de un sistema de videoconferencia en el Paraguay"**. Esta conferencia se dio en el marco de la VII Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR.

Declaración de la AIAMP contra la trata de personas



Los Fiscales Generales y representantes de las instituciones miembros de la AIAMP suscribieron una declaración orientada a intensificar la cooperación entre los Ministerios Públicos de la Región, durante la celebración de la Primera Cumbre Iberoamericana de Ministerios Públicos contra la Trata de Seres Humanos que se desarrolló en Santiago de Chile desde el 17 al 19 de diciembre de 2008. Durante los días en los cuales se desarrolló el encuentro, expertos internacionales y representantes de los 21 Ministerios Públicos de Iberoamérica participaron en talleres de trabajo, mientras que los Fiscales Generales discutieron en sesiones distintas los procesos de gestión, técnicas de persecución y protección en este tipo de delitos. Es a fin de

reforzar la lucha contra la trata de personas apoyado en la cooperación penal internacional, investigación criminal, asistencia y protección a las víctimas y testigos dentro del ámbito de sus competencias.

Presidenta Bachelet reconoce el trabajo del Fiscal General del Estado



El Fiscal General, doctor Rubén Candia Amarilla fue distinguido por la Presidenta chilena Michelle Bachelet, en el marco de la Primera Cumbre Iberoamericana de Ministerios Públicos. La mandataria chilena hizo este reconocimiento al doctor Candia Amarilla en reconocimiento a su labor como Fiscal General del Paraguay, impulsando la cooperación técnica y jurídica con el gobierno de Chile y el Ministerio Público de ese país, así como también al invaluable aporte en el combate contra el delito de trata de personas. De la cumbre participaron 21 Fiscales Generales, y procuradores de América, España y Portugal. La delegación paraguaya logró una destacada participación durante la Cumbre organizada por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, AIAMP, de la cual Paraguay ocupa la vicepresidencia.

**El Ministerio Público
laboratorios móviles de**



**cuenta con dos
última generación**

En el marco del Programa Umbral-Paraguay fue construido el Laboratorio Forense del Ministerio Público con tecnología de punta y con un equipo técnico especializado para investigaciones de campo, peritos forenses de laboratorio y fiscales a través de capacitación en disciplinas básicas y especializadas para cada una de las Unidades de Apoyo. En este contexto, el Fiscal General del Estado, doctor Rubén Candia Amarilla recibió de parte de las autoridades del Programa Umbral-Paraguay, dos laboratorios móviles, los cuales formarán parte de la Unidad Operativa del Laboratorio. Las otras dos Unidades de Apoyo son: la Unidad Técnica y la Científica. El acto contó con la presencia de la embajadora de los Estados Unidos, Liliana Ayalde; fiscales adjuntos y demás autoridades del Ministerio Público.

V.-A MANERA DE CONCLUSIONES

VI.- A MANERA DE CONCLUSIONES

Corresponde en este apartado hacer una serie de manifestaciones que de acuerdo con las consideraciones o reflexiones expuestas en el desarrollo del presente trabajo, podemos inferir a manera de conclusiones:

Primera.- El Ministerio Público es una institución de Representación Social que tiene a su cargo, con diversos matices, varias funciones esenciales relacionadas con la actividad de los tribunales y que en su conjunto han sido comprendidas en el derecho mexicano bajo la denominación de procuración de justicia. En esencia, el Ministerio Público posee dos tipos de facultades. Las más importantes se refieren a las de investigador, solicitante y accionante, principalmente en el proceso penal; pero también en otras ramas de enjuiciamiento en las que interviene como representante de intereses individuales y colectivos y que requieren de una tutela especial, tales como en el caso de los menores, los incapacitados, los de carácter familiar y del estado civil, por lo que ineludiblemente, deberá estar a la altura de las circunstancias, siendo necesario para ello, que la preparación, el estudio, el desarrollo, el reconocimiento, la motivación, la actualización y especialización de sus elementos, sea una constante a corto, mediano y largo plazo.

Segunda.- Los fines del Estado tienen el carácter de propósitos permanentes. Primordialmente, el mantenimiento del orden jurídico existente, por ejemplo, requiere del desarrollo de una actividad constante. –dentro de estas actividades se ubica la inmensa tarea que corresponde al Ministerio Público- misma que deberá de realizar de manera eficaz, siguiendo un camino de disciplina permanente a través de una profesionalización íntegra de los servidores públicos que lo conforman.

Tercera.- El derecho se realiza hoy, pero asimismo habrá de realizarse mañana para fortalecer los lazos de la solidaridad social y para hacer posible la convivencia humana, de lo contrario la paz social se alteraría progresivamente y se produciría, con la anarquía, la disolución de la sociedad. Toda vez que los fines del Estado son permanentes, las necesidades públicas que de ellos se derivan participan también de su naturaleza y requieren continua satisfacción. De ahí que la continuidad en la actividad administrativa (función del Ministerio Público en su más amplia acepción, deberá ser de forma profesionalizada) como elemento objetivo del servicio público sea un factor que reviste capital importancia.

Cuarta.- Si consideramos lo expuesto en el punto anterior, resulta que la noción de servicio público, entendido actualmente como el procedimiento o la actividad por virtud de los cuales el Estado, directa o indirectamente satisface necesidades colectivas, en una forma continua, segura, rápida y exacta; sin agotar totalmente el contenido de la actividad del Estado, puede afirmarse que constituye la piedra angular sobre la cual se construye el edificio de la moderna administración pública en los gobiernos e instituciones de los países que se precien de tener un auténtico régimen democrático.

Quinta.- Una acción administrativa o de gobierno, implica una demanda social con reglas más claras que impidan la discrecionalidad o discriminación en la forma de selección tanto de los candidatos de nuevo ingreso como de aquellos que ya se encuentran en activo, respecto a encontrar el perfil idóneo del Ministerio Público ó de sus auxiliares directos, e incluso del personal administrativo, a la vez que una administración pública más profesional que permita al Ministerio Público como Institución cumplir con los ideales propuestos en la Constitución y en las leyes.

Sexta.- Si las tareas o actividades ministeriales o policiales no se realizan con su compleja exigibilidad, como elementos básicos, la protección de bienes jurídicos, pero con principios fundamentales de “Investigación Técnico-Científica”, para llegar a una verdad legal y por consecuencia llevar al delincuente ante los tribunales, para la imposición de su correspondiente sentencia; y resarción del daño a la víctima, se estará haciendo todo menos una adecuada integración ministerial, y el incumplimiento de la atribución de investigar los delitos que constitucionalmente se le confiere al Órgano de Procuración de Justicia, contribuyendo así a conformar un sistema penal en el que impere la impunidad y la corrupción.

Séptima.- En la conformación del Ministerio Público Investigador, no debe olvidarse que la detención del crimen y la aprehensión de los criminales nunca son el resultado de la suerte, de las corazonadas o bien de alguna acción mágica, son y serán el producto evidente, directo de su propio trabajo, el cual deberá ser constante, eficaz, arduo, preciso, por la sencilla razón de que se implementa una recaptación del hecho sucedido, utilizando métodos técnicos de la investigación, que se relacione con el caso de que se trate.

Octava.- El Ministerio Público al integrar una Averiguación Previa debe observar y respetar de manera íntegra en todos los actos las garantías constitucionales establecidas para todos los individuos de manera que ésta se efectúe con estricto apego a la ley y no vulnere la seguridad y tranquilidad de los individuos, basándose en dos principios fundamentales: la motivación y la fundamentación. De manera general recordamos que la motivación es exponer con claridad los argumentos lógicos que permitan adecuar la comisión de una conducta o hecho a las normas jurídicas invocadas, y la fundamentación se refiere a invocar con toda exactitud el derecho aplicable al caso concreto.

Novena.- El Servicio Profesional de Carrera propiciaría, entre otras cosas, una filosofía en el servidor público con vocación de servicio y ética, para que actúe de acuerdo con su responsabilidad social. Con ello se lograría dignificar la tan deteriorada imagen del servidor público y en concreto del Ministerio Público como Institución.

Décima.- En términos generales, se denomina Servicio Civil de Carrera al sistema laboral que determina las reglas de ingreso, desarrollo, promoción y separación del trabajador, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades con respecto a los demás. Si su ámbito de aplicación es la empresa privada, nada impide llamarlo, precisamente, “Servicio Civil de Carrera” en distinción con otros servicios de carrera que no se desenvuelven en el ámbito civil. En cambio, cuando el sistema se pretende

aplicar en el ámbito de la administración pública mexicana, se le ha llamado, dependiendo el caso, “Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana,” “Servicio Exterior Mexicano de Carrera”, “Servicio Profesional de Electoral”, “Servicio Profesional de Carrera”, “Carrera Judicial” y de otras formas según el órgano que lo establezca y para efectos de distinguirlos de otros. En otros ámbitos, al Servicio de Carrera se le denomina genéricamente como “profesionalización”, privilegiando uno de los propósitos, mas no el único, del Servicio de Carrera.

Décima Primera.- En la medida en que el Servicio Civil de Carrera permita la alineación de las necesidades de desarrollo de la persona con las necesidades de desarrollo y desempeño de la Institución, es básico para tener gente motivada que da lo mejor de sí misma en el trabajo diario, con deseos de crecer y de ocupar posiciones más acordes a sus preferencias.

Décima Segunda.- En el sistema de Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se propone un modelo de desarrollo profesional basado esencialmente en dos trayectorias para los servidores públicos, esto es, de manera vertical y de manera horizontal. De manera vertical se ubicarían los niveles jerárquicos o categorías de puestos a los que pudiera ascenderse; y horizontalmente ubicaríamos los campos de especialidad, en ambos casos, siempre se procedería por concurso sujeto a las convocatorias que realice la Institución, con apego a los lineamientos establecidos.

En relación a este último, se define el sistema por el nivel de profundidad que se quiera obtener, hasta convertirse en un especialista, aquí el crecimiento profesional tendría que ver con tener una trayectoria de especialista relacionada con promociones horizontales, que por supuesto, estará basada en criterios de especialización respecto al tipo de delito o delitos que se investiguen competencia del área de adscripción.

Por lo que se observa que el servidor público no sólo estaría en la posibilidad de obtener, un ascenso de puesto o cargo con relación al sistema vertical, sino que también lo podría lograr dentro del sistema horizontal propuesto, obteniendo un reconocimiento al que le corresponde un grado o categoría intermedia entre los cargos o categorías establecidas como aquellos que institucionalmente forman parte de la estructura y de su funcionamiento.

Décima Tercera.- Se propone un sistema de rotación permanente del personal ministerial, que podría ser, por ejemplo, cada uno o dos años como máximo, al término de la cual bien pudiera realizarse una evaluación que permitiera ver el nivel de desarrollo profesional adquirido por el servidor público, con la finalidad de colocar al servidor público en el área que se valore como la más indicada para ocupar un puesto o cargo, dentro del sistema de rotación, lo cual permitirá al personal ministerial conocer, prepararse, capacitarse, desarrollarse y poner a prueba el cúmulo de conocimientos y experiencia adquirido en cada una de las áreas a las que sea adscrito, así como el de especializarse en el área que mejor desempeño o resultados obtenga.

Décima Cuarta.- En futuras reformas acerca de la institución del Ministerio Público se requiere establecer una verdadera autonomía del Ministerio Público, otorgándole las mismas garantías que a los juzgadores, tales como estabilidad, remuneración, responsabilidad y autoridad. Un paso importante hacia esas garantías consiste en crear un sistema mayormente adecuado en la selección y preparación de los miembros del Ministerio Público y para ello sería conveniente contar con un Instituto de Formación Profesional que fije su atención primordialmente en la administración, vigilancia y disciplina de los miembros del Servicio Civil de Carrera, especialmente la preparación y selección técnica y profesional de sus integrantes, por medio de una verdadera carrera pública dentro de la institución, que hiciera las veces de una licenciatura cuyo requisito para cursar cada una de las asignaturas, primeramente el alumnado debiera aprobar una preselección, a través de un examen de conocimientos en la materia que deseara cursar, de acuerdo a un orden establecido, es decir, de conformidad a un plan de estudios conformado por un consenso de catedráticos pertenecientes a instituciones educativas, organismos gubernamentales - sin descartar a la iniciativa privada- por lo que se propone un claustro de profesores de la UNAM; del Instituto de investigaciones Jurídicas de esa Institución; de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la del Distrito Federal; del Instituto Nacional de Ciencias Penales (PGR); del Instituto de Formación Profesional (PGJDF); así como del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal; cuyo elemento humano sería el más indicado para impartir los cursos, conferencias, coloquios, debates, seminarios, diplomados, especialidades, que contarían con el reconocimiento oficial de esas instituciones, además de ser los encargados de evaluar ya sea individual o de manera colegiada los exámenes teórico-prácticos presentados por los sustentantes, como parte del plan de estudios, y de la profesionalización como parte fundamental del servicio civil de carrera, en la que se ingresaría por oposición y se ascendería por méritos. De igual manera resulta necesaria la profesionalización técnica de los auxiliares directos del Ministerio Público, dotándolos también de la preparación idónea, así como de los recursos materiales suficientes para poder desempeñar su tarea con eficacia y con éxito.

Décima Quinta.- La formalización del Servicio Civil de Carrera para los Ministerios Públicos, al igual que la Carrera Judicial, deberá estar regida por lo principios de excelencia, objetividad, profesionalismo e independencia.

Por tanto dichos principios deben guiar invariablemente la administración de la misma, en sus políticas, programas y acciones; pero, sobre todo dichos principios deben reflejarse en reglamentos y acuerdos generales que le confieran su carácter formal y con ello contribuyan a conseguir la objetividad y otorguen a los miembros del servicio civil de carrera, la certidumbre que requiere la autonomía que deben gozar para realizar su función ministerial.

Décima Sexta.- Por lo que respecta a la denominada policía judicial resulta positiva la tendencia hacia su profesionalización, pero dichos estudios deben profundizarse y no limitarse a la enseñanza técnica de la criminalística y la criminología, sino complementarse como ya se ha indicado por medio de la impartición de conocimientos de carácter humanístico, en especial los relativos a los derechos humanos.

Además debe implementarse en todo acto de detención, sea en los casos de flagrancia o urgencia o en cumplimiento de órdenes judiciales de aprehensión, la obligación ineludible de aquellos que la realizan de informar expresamente al detenido sus derechos constitucionales, establecidos en el artículo 20 constitucional, en particular los relativos a que no puede ser obligado a declarar en su contra y el derecho a ser asesorado, incluso en período de investigación, por un defensor privado o de oficio, como lo practican numerosas policías contemporáneas, acorde al futuro sistema penal acusatorio adoptado por el sistema penal mexicano y que de manera paulatina e integral será vigente en el transcurso de los próximos años.

Décima Séptima.- Para que la profesionalización, entendida como un proceso permanente de capacitación, actualización y especialización, surta los efectos deseados, es imprescindible impulsar en México una cultura de competitividad y desempeño por resultados.

Décima Octava.- La asignación de un presupuesto suficiente es una de las condiciones que contribuyen de manera importante en el fortalecimiento de la independencia del Ministerio Público. Para este efecto se sugiere una reforma constitucional que asegure que el Órgano de Procuración de Justicia de una de las ciudades más complejas a nivel mundial, reciba anualmente un nivel de gasto corriente no menor en términos reales al año inmediato anterior. Por su parte, el gasto de inversión deberá destinarse a programas multianuales con objetivos definidos y mecanismos de rendición de cuentas transparentes.

Décima Novena.- Se pugna por fomentar la colaboración entre órganos de procuración de justicia, que va más allá de la recuperación de objetos y la aprehensión de los delincuentes en las distintas entidades federativas que conforman la República Mexicana; pues deberá tener como objetivos, compartir experiencias y desarrollos, identificar mejores prácticas, racionalizar el uso de los recursos humanos como materiales, generar intercambios en materia de capacitación y desarrollo tecnológico, con la finalidad de mostrar mayor eficacia al momento de combatir la comisión de conductas delictivas.

Vigésima.- Se propone una reforma que eleve a rango constitucional el servicio civil de carrera, pero sobre todo a la profesionalización del Ministerio Público como obligatorio para todos los órganos de procuración de justicia, tendiente a garantizar primordialmente la eficacia en su tarea de investigación y prosecución de los delitos, sobre la base del trabajo honesto, disciplinado, metodológico y práctico, en el marco de una irrestricta aplicación del derecho como bastión en el actuar del Ministerio Público.

Vigésima Primera.- Finalmente, se propone fomentar una cultura de servicio. Los Ministerios Públicos deberán renovar su compromiso con la sociedad. Lo anterior implica reconocer que la procuración de justicia es un servicio público fundamental para los ciudadanos y la consolidación del Estado de Derecho en nuestra sociedad, orientando su actitud a una auténtica vocación de servicio.

I) BIBLIOGRAFIA:

BURGOA Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 33^a. ed., México, Editorial Porrúa, 2001.

BAZDRESCH, Luis, Garantías Constitucionales. "Curso Introdutorio", 4^a. Edición, México, Editorial Trillas, 1990.

CABALLERO Juárez José Antonio, Sergio López Ayllón, Alfonso Oñate Laborde, "Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una Agenda para la Justicia en México", Primera Edición, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

CABEZA de Vaca Daniel F, "Los Retos en la Procuración de Justicia", Primera Edición, febrero 2006, México, Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

CANALES Méndez Javier G. "Terminología de la Ley de Amparo Correlacionada", México, Edición, 2006, Ed. Libros Técnicos.

CASTELAZO José Refugio, "Administración Pública: Una Visión de Estado", México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.

CASTRO Juventino V. "El Ministerio Público en México", Décima Edición, México, Ed. Porrúa, 1998.

_____ "Garantías y Amparo", Décimo Primera Edición, México, Ed. Porrúa, 2000.

COSÍO Villegas Daniel, "Historia Mínima de México", Segunda Edición. México, Ed. El Colegio de México, 2002.

FLORES García Fernando, "Ensayos Jurídicos", Segunda Edición, México, Ed. UNAM, 1998.

FIX ZAMUDIO Héctor y Salvador Valencia Carmona, "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", 3^a. Ed. México, Porrúa - UNAM, 2003.

_____ "Introducción al Derecho Procesal Constitucional, México, Fundap, 2002.

GAMAS Torruco José., "Derecho Constitucional Mexicano", 1^a. Ed. México, Porrúa-UNAM, 2001.

GONZÁLEZ de la Vega René, Aguilar Ruiz Miguel Oscar, Salas Chávez Gustavo R., y Arenas Villanueva José Antonio, "La investigación Criminal", 3^a. Edición, México, Ed. Porrúa, 2004.

HARO Bélchez Guillermo, “Servicio Público de Carrera: Tradición y Perspectivas”; 1ª Ed. Editorial Miguel Ángel Porrúa-Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000.

MARTÍNEZ Garnelo Jesús, “Policía Nacional Investigadora del Delito”, Primera Edición, México, Ed. Porrúa, 1999.

OSORIO y Nieto César Augusto. “La Averiguación Previa”. Octava Edición, México, 1997, Ed. Porrúa.

PODER Judicial de la Federación, “Las Garantías Jurisdiccionales”, Primera Edición, México, Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación., 2006.

PODER Judicial de la Federación, “Manual para el análisis del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación”, Primera Edición, México, Ed. S.C.J.N., 2006.

SÁNCHEZ Cordero de García Villegas, Olga, “*Jueces que necesitamos. Jueces que no necesitamos*”, Colección Discursos, No.12, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación “La Independencia del Poder Judicial de la Federación”, Serie El Poder Judicial Contemporáneo Núm. 1, Primera Edición, México D.F., 2006.

UVALLE Berrones Ricardo, “Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México, Retos y Perspectivas”, Primera Edición, México, Ed. Plaza y Valdés, S. A. de C.V., 2000.

II) DICCIONARIOS

1.- DICCIONARIO de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Primera edición. Ed. Espasa Calpe.

2.- NUEVO Diccionario de Derecho Penal, p. 661, 2ª. Edición, 2004, Ed. Librería Malej S.A de C.V.

III) LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Penal para el Distrito Federal

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

Diario Oficial de la Federación

Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal

Estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado de la República

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Orgánica de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Ley del Servicio Civil de la Administración Pública Federal

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

IV) JURISPRUDENCIA

Ius Versión 2005, Junio 1917- Diciembre 2005, Jurisprudencia y Tesis Asiladas Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.

Ius Versión 2006, Junio 1917- Junio 2006, Jurisprudencia y Tesis Asiladas Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.

Ius Versión 2007, Jurisprudencia y Tesis Asiladas, Junio 1917- Junio 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación.

V) DOCUMENTOS

ANUARIO Jurídico V/1978, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

CÁMARA de Diputados del Congreso de la Unión, “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional III” Artículos 16 a 22, 3ª. Ed. México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.

“CURSO Taller Integración de Averiguación Previa y Acta Circunstanciada”. Manual de Capacitación por Competencia, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2006.

“EL SERVICIO de Carrera en la Procuración de Justicia Federal”, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.

“MANUAL del Juicio de Amparo”, Instituto de Especialización Judicial, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Reimpresión, México, Ed. Themis, 1998.

PLAN Nacional de Desarrollo 2007-2012.

VI) HEMEROGRAFIA

REVISTA "Servicio Profesional de Carrera" Vol. IV, núm. 7, México primer semestre de 2007. Editada por la Red de Servicio Profesional A. C., con la asistencia técnica de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

VII) INTERNET

http://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_P%C3%BAblico_de_Argentina

<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/dic/20061219-html>

<http://www.tsjdf.gob.mx/iej/index.html>

intercriminis@inacipe.gob.mx