



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

**PROGRAMA UNIVERSITARIO DE DERECHOS HUMANOS
(PUDH-UNAM)**

**EL MINISTERIO PÚBLICO
DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA REFORMARLO**

2013

Autores:

Luis de la Barreda (coordinador)

J. Antonio Aguilar Valdez

Alejandra Vélez

Estanislao Chávez

Reconocimiento

Esta propuesta contó con la valiosa colaboración de Mónica Alva, y fue enriquecida con las observaciones de los doctores Sergio García Ramírez y Diego Valadés, y el licenciado Renato Sales Heredia

Índice

I. Introducción.....	1
II. Diagnóstico general	
1. La función crucial del Ministerio Público.....	2
2. Los vicios y debilidades de los agentes del Ministerio Público.....	5
3. La percepción de los ciudadanos sobre la procuración de justicia.....	6
4. El deplorable funcionamiento del Ministerio Público.....	7
5. Impunidad e inseguridad pública.....	12
6. La mayor perversión.....	13
III. Propuestas	
1. Autonomía del Ministerio Público.....	15
2. Autonomía vigilada y controlada	
a) Consejo del Ministerio Público.....	17
b) Sistema de consulta y supervisión digital.....	20
IV. Los detalles	
1. Introducción.....	23
2. Medidas relativas al personal.....	26
a) Profesionalización auténtica.....	26
a1) El ingreso	
i) El examen de conocimientos.....	28
ii) Los exámenes psicológicos y poligráfico.....	31
iii) La formación y capacitación inicial o básica.....	34
iv) Propuesta.....	35
a2) Formación continua	
i) Diagnóstico.....	39
ii) Propuesta.....	40
iii) Nota final sobre la capacitación.....	40
a3) Evaluación y certificación	
i) Diagnóstico.....	40
ii) Propuesta.....	41
b) Salarios dignos y acordes con la importancia y el riesgo de la función	
1) Diagnóstico.....	42
2) Propuesta.....	48
c) Prestaciones laborales dignas y acordes con la importancia y el riesgo de la función.....	48
V. Reconocimientos, estímulos y recompensas	
1. Diagnóstico.....	51
2. Propuesta.....	51
VI. Recursos materiales y tecnológicos	
1. Diagnóstico.....	52
2. Propuesta.....	53
VII. La estructura orgánica, las actividades y los procesos de gestión	
1. Estructura orgánica	

i) Diagnóstico.....	55
ii) Propuesta.....	56
VIII. Las actividades investigatorias y persecutorias	
1. Diagnóstico.....	58
2. Propuesta	
a) En relación con las actividades investigatorias y persecutorias.....	64
b) En relación con los horarios de trabajo	
i) Diagnóstico.....	69
ii) Propuesta.....	71
IX. Subordinación de la policía ministerial al Ministerio Público.....	73
X. Transparencia	
1. Diagnóstico.....	74
2. Propuesta.....	83
XI. La supervisión inmediata	
1. Diagnóstico.....	85
2. Propuesta.....	86
XII. Sistema de promoción permanente de los valores y principios institucionales	
1. Diagnóstico.....	87
2. Propuesta.....	89
XIII. La innovación	
1. Diagnóstico.....	90
2. Propuesta.....	91
XIV. Recuento final de propuestas.....	93
XV. Telón.....	97
Bibliografía.....	98

I. Introducción

Uno de los problemas más acuciantes para la sociedad mexicana es la crisis de la seguridad pública y la justicia penal que la agobia desde hace ya varios años. Muchos especialistas coinciden en que uno de los principales factores de esa crisis es la ineficiencia y la corrupción del Ministerio Público, lacras que cada vez se han ido haciendo más evidentes y se han vuelto intolerables.

El Ministerio Público ha sido objeto de numerosos estudios que han documentado ampliamente sus terribles debilidades y fallas, pero, ante la terca persistencia de éstas, es preciso evidenciarlas una y otra vez y, además, proponer soluciones precisas, detalladas y viables para rescatar al órgano de investigación y persecución del delito de los vicios que lo tienen postrado y lo han convertido en un modelo fracasado.

En 2011, la UNAM y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional convocaron a la *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia* en la que participaron especialistas nacionales y extranjeros de primer nivel. De la *Conferencia* surgió el documento "Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia". Este documento, publicado y entregado al Presidente de la República en agosto del mismo año, contiene un análisis preciso de la crisis de seguridad pública y justicia penal que padece el país, y culmina con 36 propuestas concretas para enfrentar adecuadamente dicha crisis.

Dos de esas propuestas se refieren directamente al Ministerio Público:

16. *Generar en las instituciones de policía y **procuración de justicia**, políticas de reclutamiento, formación y promoción desde un enfoque multidisciplinario, además de contar con condiciones laborales adecuadas y sistemas de supervisión, evaluación, índices de desempeño y mecanismos de rendición de*

cuentas eficaces y eficientes. Hacer realidad la carrera civil en ambas profesiones.

26. *Transformar a los Ministerios Públicos en verdaderos órganos constitucionales autónomos, eficaces y ágiles, sustentados en el adecuado nombramiento de los procuradores, la creación de Consejos del Ministerio Público y de la policía de investigación, la existencia de una verdadera carrera ministerial, la autonomía presupuestal y la autonomía técnica de los fiscales para combatir la corrupción, la impunidad, y alejar a esta importante función de cualquier consideración política.*

A tales propuestas y a todo el espíritu del documento que las contiene obedece el presente estudio, que se enfoca a la función primordial del Ministerio Público: la investigación y persecución de los delitos, que es la que está en grave crisis.

Tendrían que ser materia de otro estudio las demás atribuciones que el Ministerio Público ha tenido o tiene asignadas, o que podría desempeñar, dado su carácter de representante o abogado social. En esta última calidad, el Ministerio Público ha cumplido funciones de representante legal y consejero jurídico de los poderes ejecutivos, y, como lo señala Sergio García Ramírez, podría ejercer acciones amplias de abogacía social, de gestión de intereses colectivos tan importantes como los económicos, ecológicos, urbanos, vecinales, etcétera.¹

II. Diagnóstico general

1. La función crucial del Ministerio Público

La institución del Ministerio Público tiene entre sus funciones una de la mayor importancia para la vigencia efectiva del Estado de Derecho y la preservación de la convivencia civilizada: la persecución de los delitos, es decir la búsqueda de pruebas, fundamentos jurídicos y argumentos que permitan que el responsable de un delito sea debidamente sancionado

¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Reflexiones sobre el Ministerio Público: presente y futuro* en "Estudios jurídicos". UNAM. 2000. p. 635.

por un juez. Esa función debe ejercerse con calidad profesional, escurpulosidad ética, eficacia, prontitud y equilibrio emocional. No sólo² porque los delitos son las conductas antisociales más dañinas, razón por la cual es de exigirse que se castiguen en un porcentaje considerable, sobre todo los más graves, sino también porque las punibilidades previstas para los responsables son las más severas de todo el ordenamiento jurídico, por lo que es inaceptable que se acuse sin que se disponga de las pruebas que permitan sustentar la acusación.

Si el Ministerio Público falla en su tarea persecutoria por incapacidad para comprobar el delito cometido o demostrar la responsabilidad penal del acusado, la consecuencia es la impunidad, el triste fracaso de una de las tareas más importantes del Estado, fracaso que descorazona a las víctimas, desdibuja la función preventiva del derecho penal —ya que al castigarse a un delincuente se le aparta de la sociedad y se envía a todos el mensaje de que quien delinque sufrirá una pena— y erosiona los fundamentos mismos de la coexistencia pacífica.

Si el Ministerio Público acusa sin razón, es decir indebidamente, abusivamente, sin que exista el fundamento jurídico o las pruebas que hagan sostenible la acusación, el inculpado sufre un terrible atropello, aun cuando posteriormente el juez lo exima, pues —como lo hizo ver Francesco Carnelutti— la justicia penal funciona de tal manera que “no solamente se hace sufrir a los hombres porque son culpables sino también para saber si son culpables o inocentes”.³

Lo anterior no quiere decir que sólo cuando logre una sentencia condenatoria el Ministerio Público estará actuando de manera correcta y

² Aunque la Real Academia Española ya permite que la palabra “sólo” —que equivale a “solamente”— se escriba sin acento (“novedad 5” de la última edición —2010— de la *Ortografía de la lengua española*), a lo largo de este documento se utilizará dicha palabra con tilde para evitar cualquier ambigüedad.

³ CARNELUTTI, Francesco. *Las miserias del proceso penal*. Ejea. Buenos Aires. 1959, p. 37.

que, por lo contrario, toda absolución supondrá que aquél procedió arbitrariamente. Lo que se quiere decir es que para ejercer la acción penal el Ministerio Público debe contar con los elementos de prueba que razonablemente permitan aseverar que se ha acreditado la probabilidad de que el inculpado sea responsable del delito. No es ético ni apegado a derecho que el órgano de la acusación someta a un individuo a un proceso penal como chivo expiatorio para satisfacer al gobernante, a cierta prensa, al conjunto de la opinión pública o un segmento de ella, a determinado grupo de presión, o atendiendo a bajas pasiones. La condena de un inocente es mucho peor que dejar el delito sin castigo porque de todos modos el delito queda también impune, ya que no se está castigando al culpable, y al mal de la impunidad se agrega otro: el castigo a quien no es culpable. Siempre será posible que se castigue a un inocente, pues ni los acusadores ni los jueces ni los tribunales son infalibles. Lo que es monstruoso es que se acuse y/o se condene a un inocente a sabiendas de que lo es o, por lo menos, de que no hay pruebas que justifiquen la acusación.

Así que de todas las atribuciones y de todos los poderes que ejerce el Estado, acaso ninguno sea tan delicado como la potestad de perseguir delitos. Quizá en ningún otro ámbito de su esfera de facultades sea tan indispensable que se actúe con objetividad, buena fe, empeño y pleno apego a la legalidad, lo que supone una estricta observancia de los derechos humanos del ofendido, el denunciante —si éste es distinto al ofendido— y el indiciado.

Es falso que el respeto a los derechos del indiciado obre en detrimento de los derechos de la víctima. No hay una sola razón para que así suceda. La víctima tiene derecho a que el órgano de la acusación ponga todos sus conocimientos y sus afanes en procurar justicia, y el

indiciado tiene derecho a que ese órgano no atropelle ninguna de sus garantías. Enseña Sergio García Ramírez: “No es debido cargar el acento sólo sobre el derecho de uno, el infractor (culpable o inocente), a la justicia penal, y desatender el derecho de otro, el ofendido, a la justicia en general; o el que tiene la sociedad, o debiera tener plenamente, a la tutela que brinda dicha justicia penal. Tampoco sería plausible obrar a la inversa... desentendiéndose de la suerte que corre el supuesto infractor. Por eso se habla de equilibrio: por la atención a cada interesado, a cada sujeto del drama penal”.⁴

Contar con un Ministerio Público de alta calidad profesional y gran eficacia, respetuoso sin excepción de la ley, con vocación de servicio, diligente y honesto, es *conditio sine qua non* para un sistema de justicia penal digno y respetable. De ahí que lograrlo justifica plenamente grandes esfuerzos y recursos considerables.

¿Contamos en México con ministerios públicos —federal y de las diversas entidades federativas— con esas características? Si no es así, ¿qué vicios y deficiencias aquejan a esas instituciones y qué reformas requiere su deseable transformación?

2. Los vicios y debilidades de los agentes del Ministerio Público

Los gnósticos sostenían que el mundo no había sido creado por Dios sino por un demiurgo esencialmente malo. Su obra, por ende, no podía sino ser mala. Cristo vino a la tierra —aseveraban— a hacer esa revelación a un pequeño círculo de iluminados que lo comprenderían: precisamente los gnósticos, y a enseñar el camino para que el mundo cambiara. Parece que un demiurgo similar a aquel hubiera creado en México a la institución

⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los derechos humanos y el derecho penal*, Miguel Ángel Porrúa librero-editor, 2ª ed., México, 1988, p. 222.

del Ministerio Público, pues ésta parece diseñada perversamente para no funcionar bien.

“El Ministerio Público, opinión generalizada y enraizada en la sociedad, es una institución despótica a la que se le teme y a la cual nadie quiere llegar. Los agentes del Ministerio Público adolecen de vicios que ya son intolerables (corrupción, prepotencia, atropellos, incapacidad, etcétera); pero, sobre todo, no están preparados para desempeñar sus funciones de investigación y persecución de los delitos: búsqueda de pruebas, que es precisamente el deber del Ministerio Público y que, en muchas ocasiones, se deja en manos del denunciante o querellante. Bien puede decirse que la arbitrariedad reina en la averiguación previa”.⁵ Con estas duras y certeras palabras califica la iuspenalista Olga Islas a nuestro órgano de la acusación penal.

3. La percepción de los ciudadanos sobre la procuración de justicia

La percepción de los ciudadanos acerca de la procuración de justicia en México es, en términos generales, sumamente negativa: a la inmensa mayoría le parece lenta, ineficaz y plagada de corruptelas. Eso es *vox populi* y así lo muestran las seis ediciones de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI) que de 2002 a 2009 llevó a cabo el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI).⁶

La última de esas encuestas victimológicas, la sexta, con un tamaño de muestra de 64,940 cuestionarios, y cuyo período de referencia es el comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 2008, reveló que sólo 22% de las víctimas denuncian el delito. De las razones por las cuales no se

⁵ ISLAS, Olga. “Evaluar periódicamente la eficiencia del personal del Ministerio Público” en *65 propuestas para modernizar el sistema penal en México*. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). México. 2006, p. 305.

⁶ En 2009 se llevó a cabo la última encuesta de este instituto. De entonces a la fecha, la percepción acerca de la procuración de justicia no se ha modificado.

denunció el delito, 68% de las víctimas adujeron que acudir a denunciar era pérdida de tiempo, o que tenían desconfianza en la autoridad, o que los trámites eran largos y difíciles, o que la autoridad era hostil.

De quienes denunciaron el delito ante el Ministerio Público, 39% señalaron que su denuncia no tuvo resultado alguno, 23% que la denuncia estaba en trámite, 14% que la denuncia no había procedido y sólo 6% dijo que se había puesto a disposición del juez al presunto delincuente. La percepción desfavorable corresponde a la realidad.⁷

4. El deplorable funcionamiento del Ministerio Público

El *vía crucis* se inicia con la llegada a la agencia investigadora, donde los denunciantes, que atraviesan por la difícil situación anímica provocada por el delito, sobre todo cuando éste es grave, no sólo no reciben atención rápida y cordial sino que ni siquiera son tratados con las más elementales expresiones de cortesía. La espera para ser atendidos por el servidor público encargado de recibir la denuncia puede prolongarse varias horas. Si tener que esperar no resulta grato, la espera es aún más ingrata y desesperante cuando, como es frecuente, las instalaciones son sórdidas y sus desaseados baños públicos carecen de agua, jabón o papel sanitario.

La atención, cuando al fin llega, muchas veces malhumorada, con frecuencia va precedida de la petición, explícita o insinuada, de una dádiva económica. En otras ocasiones, para librarse de trabajo, se intenta disuadir al inminente denunciante de presentar denuncia, para lo cual llega a recurrirse a la intimidación: se le advierte que si su declaración es

⁷ ICESI. Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6/2008). www.icesi.org.mx.

La página de internet del ICESI de donde se tomó la información de la nota, ya desapareció. La fuente se encuentra en los archivos electrónicos del ICESI que se hallan en poder del Consejo Coordinador Empresarial <CCE>).

falsa estaría incurriendo en delito o que los presuntos delincuentes denunciados podrían tomar represalias.⁸

Una vez que el delito se ha denunciado se exige que la denuncia se ratifique. Como advierte Guillermo Zepeda, sujetar el avance de la averiguación a esta práctica resulta anticonstitucional y absurdo, pues la no ratificación podría acarrear consecuencias equivalentes a un desistimiento. Esta rutina sólo se explica porque “muchas procuradurías evidencian a través de estas figuras su concepción del papel de la víctima en la averiguación de los delitos, que podría sintetizarse en el siguiente razonamiento: ‘si el denunciante, la víctima y los testigos son la principal fuente de información y evidencias, y éstos no acuden a aportar más datos, lo conducente es archivar el caso’”.⁹ Esto es: la exigencia de ratificar la denuncia es una forma de deshacerse de trabajo.

Después de esos primeros trámites —la denuncia y la ratificación de la denuncia—, la integración de las indagatorias en los casos en que no hay detenido se caracteriza por la tardanza, la negligencia y la falta de profesionalismo. Como apunta Guillermo Zepeda: “En sus campañas de

⁸ Este proceder intimidante alcanzó dimensiones inauditas en la gestión del Dr. Samuel del Villar al frente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). El Procurador impulsó una reforma al Código Penal, que prosperó por el apoyo de la mayoría absoluta que tenía el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Asamblea Legislativa, en virtud de la cual se volvió delito grave —los inculpaados de éste no tenían derecho a la libertad provisional y, por tanto, tenían que enfrentar todo el proceso en prisión preventiva— la falsedad en declaraciones ante autoridad distinta de la judicial, como es el Ministerio Público. Con esa reforma el Procurador logró que bajaran las denuncias porque los denunciantes eran enfáticamente advertidos de las consecuencias de declarar en falso, y sabían de numerosas víctimas de delito que al acudir a denunciar habían pasado a ser inculpaados. Ocurrió, sobre todo, con personas que perdieron, sin saber cómo, su teléfono celular o su localizador (este último aparato ya hoy en desuso). Asistían a la agencia investigadora, con la finalidad de presentar su denuncia, y allí eran sometidas a un largo y minucioso interrogatorio —tan extenso y detallado que era difícil no contradecirse en algún detalle— por el agente ministerial, después de lo cual eran entrevistadas por policías judiciales que les aseguraban que ya habían sido detectadas las falsedades en su declaración, por lo que estaban dadas las condiciones para que se les inculpara, y, como habían incurrido en flagrante delito, en ese mismo momento las detendrían (el flagrante delito amerita detención *ipso facto* sin orden judicial). Para evitar la consignación a un juez y los meses de prisión preventiva inexcusable que durara el proceso, tenían que pagar la cantidad de dinero que el agente atracador les solicitara. Quienes no aceptaban pagar, por leve e insustancial que hubiera sido su contradicción (momento en que se percataron de que ya no llevaban consigo el teléfono o el localizador, por ejemplo), efectivamente eran detenidos en el acto y se ejercitaba en su contra la acción penal que implicaba la pérdida de la libertad que se prolongaría al menos por varios meses. Debió parecerles, a ellos y a sus familiares, una alucinación interminable salida de las páginas de Kafka. Cientos de personas estuvieron presas por este motivo.

⁹ ZEPEDA, Guillermo. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) y Fondo de Cultura Económica (FCE). México. 2004, p. 306.

difusión, las procuradurías y las dependencias encargadas de la seguridad pública se quejan de que no hay suficiente valor civil para dar noticia de los delitos que se cometen. Después de escuchar testimonios, conocer la evidencia empírica o haber acudido alguna vez a denunciar un delito, queda hecha una invitación a eludir a toda costa presentarse o formar parte de un procedimiento penal". Añade que en la práctica se ha invertido el principio de persecución pública en los procedimientos penales para dar lugar a su "privatización", pues, ante la pasividad de la autoridad, el avance de la indagatoria depende en gran medida del rencor, el interés personal o la paciencia del sujeto pasivo del delito: desde los procuradores hasta los más modestos servidores públicos del órgano de la acusación, los funcionarios encargados de la persecución de los delitos están convencidos, no obstante la retórica que denomina al Ministerio Público como la representación social, de que el único interesado en el trámite de la averiguación previa es la víctima. Al respecto, entre estos servidores públicos se ha vuelto recurrente la lastimosa frase "al que le urge, le urge",¹⁰ que verbaliza lo que es evidente como un rascacielos: a ellos no les importa la procuración de justicia.

Los agentes del Ministerio Público suelen proceder con amplia y caprichosa discrecionalidad al tramitar las averiguaciones previas, lo que se ve fomentado por la falta de controles eficientes por parte de sus superiores jerárquicos. Sin desconocer que la carga de trabajo puede resultar excesiva por insuficiencia de personal respecto del alud de expedientes, sin duda la ausencia de la más mínima supervisión sobre las actuaciones ministeriales facilita que éstas se vean afectadas por la desidia, el desinterés, la carencia de profesionalismo y las prácticas corruptas, todo lo cual influye decisivamente en que el trámite de las indagatorias se realice con graves deficiencias técnicas y/o con lentitud

¹⁰ Ídem, p. 313 a 315.

exasperante. En cuanto a la dilación, no es raro que entre una y otra diligencias transcurran varios meses, y que la integración del expediente dilate años, sin que el grado de dificultad justifique la demora.

Para que su indagatoria no muera de inanición procedimental, la víctima necesita estar dotada o armarse de una paciencia similar a la del santo Job.

Ahora bien, a pesar de esa dilación que podría hacer pensar que el tiempo excesivo del trámite daría lugar a un trabajo esmerado, la regla no es que la indagatoria se integre con calidad profesional, suficiencia probatoria y solvencia jurídica.

Ya se apuntó que del total de delitos denunciados sólo en el 6% de los casos los probables responsables son puestos a disposición de los jueces. Respecto del homicidio doloso, cuya persecución reviste especial interés porque es el delito más grave y el de mayor impacto social, el promedio nacional de consignados es de 29.1% (dato correspondiente a 2007-2008).¹¹ En este punto, para que se aprecie mejor la ineficacia de nuestro órgano de persecución de los delitos, es conveniente comparar el anterior porcentaje con el de las policías investigadoras de otras latitudes: en España o Japón, por ejemplo, se pone a disposición de un juez a nueve de cada diez presuntos responsables de los homicidios dolosos.

Desde luego, no todas las averiguaciones previas han de culminar en consignaciones pues no siempre las denuncias relatan hechos delictivos ni siempre son veraces. Para medir la efectividad de la actuación del Ministerio Público deben considerarse, además de la cantidad de presuntos responsables consignados ante la autoridad judicial, las resoluciones de incompetencia y las determinaciones de no ejercicio de la

¹¹ JAIME, Edna (coordinadora), *Índice del desempeño del sistema penal*, México Evalúa, México, 2010, p. 7.

acción penal (porque no hay delito que perseguir o por perdón del ofendido en los delitos perseguibles por querella). En cambio, las consignaciones sin detenido no pueden catalogarse como asuntos resueltos satisfactoriamente porque en tales supuestos el Ministerio Público aún no realiza plenamente su cometido, ya que está pendiente el cumplimiento de las órdenes de aprehensión. Pues bien, con este criterio la proporción de indagatorias debidamente resueltas en el país es de 16.1%.¹² “Estos indicadores son de gran relevancia pues muestran que el corazón de la impunidad, como un grave problema social que alienta el crimen y desanima a los ciudadanos, se encuentra en la averiguación previa”, concluye Guillermo Zepeda¹³.

Asimismo, es baja la eficacia de los agentes judiciales en el cumplimiento de órdenes de aprehensión: cumplen menos de la mitad de las giradas —42.3%—¹⁴, y en muchas ocasiones tales agentes no sólo no realizan las acciones pertinentes a fin de darles cumplimiento sino que hacen —o dejan de hacer— hasta lo imposible por no ejecutarlas.

La impunidad ha crecido desmesuradamente en los últimos años con la oleada de violencia que ha generado el crimen organizado. Muy pocos asesinatos entre miembros de las bandas, o de policías, soldados o particulares —decenas de miles en la última década— tuvieron la consecuencia jurídica de que los presuntos responsables fueran detenidos. El crimen organizado ha aumentado la impunidad, y la impunidad, a su vez, es factor crucial en la proliferación del crimen organizado, pues éste

¹² JAIME, 2010, p. 22.

¹³ ZEPEDA, 2004.

¹⁴ JAIME, 2010, p. 22.

prospera en un entorno de ineficiencia de las instituciones encargadas de perseguir los delitos.¹⁵

5. Impunidad e inseguridad pública

Quienes denuncian los delitos esperan que se les atienda con interés y profesionalismo, que el autor del delito sea castigado en un plazo razonablemente breve y que se repare el daño sufrido; en una palabra, esperan justicia, y saben que tienen derecho a ella.

El criminólogo Rafael Ruiz Harrell explica que la inseguridad tiene dos fuentes que se complementan entre sí. Una es la sensación que nace al enfrentarnos a un peligro imprevisible. Es suscitada por el crimen. La otra es la indefensión, o sea, el saber que sólo se cuenta con las propias fuerzas porque no hay nadie más dispuesto a protegernos o auxiliarnos. Esta segunda fuente casi siempre resulta de la incompetencia, el desgano y la corrupción de los organismos públicos constituidos para prestar ese servicio. Así, desde una perspectiva ciudadana, el problema de la inseguridad se descompone en dos vertientes básicas: una encuentra origen en el rápido crecimiento de la delincuencia y en la circunstancia de que cada vez está afectando a más amplios sectores, y la otra descansa en el hecho de que sólo una mínima proporción de las demandas de justicia encuentra respuesta adecuada. En consecuencia, se ha generalizado entre los ciudadanos la sensación de encontrarse indefensos ante el crimen.¹⁶

La sanción penal justa y efectivamente impuesta —se reitera— reduce la criminalidad porque, por una parte, disuade a los delincuentes

¹⁵ FAJNZYLBER, Pablo y otros, "Crimen y victimización, una perspectiva económica", en *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá, 2001, p. 1-62.

¹⁶ RUIZ HARRELL, Rafael. "Justicia y seguridad pública en el Distrito Federal" en *Gaceta*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. Ago.-2001.

potenciales al mostrarles que los delitos realmente se castigan (prevención general), y, por otra, aísla en la prisión a los delincuentes condenados evitando así que reincidan (prevención especial). De tal modo, cumple una doble función preventiva. Desde luego, para que en verdad la cumpla se requiere que se aplique en una proporción significativa de casos. Si sólo excepcionalmente se aplica, su pretendida función preventiva se desvanece. El Marqués de Beccaria lo advirtió hace más de 200 años: “La certidumbre del castigo, aunque moderado, hará siempre mayor impresión que el temor de otro más terrible unido a la esperanza de la impunidad; porque los males, aunque pequeños, cuando son ciertos amedrentan siempre los ánimos de los hombres...”.¹⁷

Hay que añadir finalmente que el efecto preventivo también ha menester una pronta aplicación de la pena. El transcurso de un largo tiempo sin que el delito sea castigado, además de que produce en la sociedad la sensación de que ha quedado impune, permite que su autor cometa nuevos delitos en tanto no se le castigue. Así, una averiguación previa que se dilata *ad infinitum* es similar por sus efectos a una indagatoria no integrada debidamente.

6. La mayor perversión

El Ministerio Público debe comprobar el delito y demostrar la responsabilidad penal del acusado. Éste es inocente mientras no se demuestre su culpabilidad. En la práctica, sin embargo, ha sucedido lo contrario: “... en nuestro país ha regido durante siglos la presunción de culpabilidad del inculpado, de tal modo que se considera casi natural que sea el inculpado quien debe probar su inocencia y no que sea el Ministerio

¹⁷ BECCARIA, Cesare. *Tratado de los delitos y de las penas*. 1ª ed. Milán. 1774. Edición en español consultada: Alianza Editorial. Madrid. 1980, p. 72.

Público quien deba probar su acusación", observa el procesalista José Ovalle.¹⁸

¡Ay del acusado injustamente! Le será difícil probar su inocencia y mientras se dilucida su suerte estará sometido al suplicio del procedimiento. ¿Y si se le hubiese acusado sin que se dieran los requisitos en que debe basarse toda acusación?

Si es una desgracia que un delito, sobre todo un delito grave, no sea castigado, no hay peor perversión en la procuración de justicia que la fabricación fraudulenta de culpables, es decir, la deliberadamente falsa acusación. Hay que carecer de escrúpulos, ser un canalla, para atreverse a acusar a una persona de un delito tergiversando pruebas, inventando pruebas o sin tener pruebas. Es el vicio mayor, la corruptela más grave de la procuración de justicia en México.

No ha sido infrecuente en nuestro país esa indecencia: cuando se considera que ofrecer cabezas a la opinión pública tendrá un rédito político se ha recurrido a la servil disposición de acusadores sinvergüenzas para hacer funcionar la guillotina.¹⁹

Nuestros días presencian un fenómeno insólito: numerosos activistas y organismos que se proclaman defensores de derechos humanos han propiciado, influyendo con su actitud a no pocos fiscales y jueces, el relajamiento de los límites y los controles jurídicos en aras de la persecución y el castigo de los crímenes considerados violación de derechos humanos

¹⁸ OVALLE, José. "Presunción de inocencia" en *Los recuerdos del viento*. Ed. Laguna. México. 2003, p. 436.

¹⁹ Un caso muy célebre es el de Paola Durante y sus coacusados, que estuvieron presos por el homicidio del conductor televisivo Paco Stanley en virtud de una acusación armada por la PGDF con base en la imputación mendaz de un preso al que primeramente se indujo a formularla prometiéndole privilegios y después se amenazó para que no se retractara. La falsa acusación se debió a que, por la conmoción que causó el crimen dada la popularidad de Stanley, el Procurador Del Villar consideró que *resolverlo* constituiría un gran éxito político para el gobierno al que servía. Felizmente la CDHDF desenmascaró la infamia y, con base en sus argumentos, los acusados quedaron absueltos. Muy recientemente, múltiples acusaciones se basaron en exclusiva en declaraciones de testigos protegidos, a los que se les pagaba por sus imputaciones, que fueron el único sustento en varias averiguaciones previas, no obstante que estaba probada en varias de ellas su falsedad.

o presuntamente cometidos en ejercicio del poder político o económico. Esa postura, que el iuspenalista argentino Daniel Pastor denomina en un ensayo notable *neopunitivismo*, constituye en realidad un nuevo derecho penal, contrailustrado, en mucho similar al que se aplicaba hasta el siglo XVIII en los procesos de corte inquisitorial. "Se habría pasado así de un 'derecho penal liberal', interpretado desde una política criminal orientada al aseguramiento de los derechos individuales del acusado, a un 'derecho penal liberado' de tales límites y controles que se orienta al combate de la criminalidad como cruzada contra el mal".²⁰

Pero ¿qué tal si no hay pruebas que demuestren la responsabilidad del inculpado o si las pruebas en su contra se obtuvieron ilícitamente? ¿qué tal si el crimen que se le imputa no estaba previsto en la ley? ¿qué tal si la acción penal ya prescribió? Nada de eso importa a los iushumanistas justicieros: se trata de castigar a alguien *a toda costa*, esto es, de tener un chivo expiatorio a quien cargar las culpas, lo que equivale a refundar un derecho penal medieval y contrailustrado, el mismo que sirvió para condenar y ajusticiar a las brujas y los herejes.²¹

III. Propuestas

1. Autonomía del Ministerio Público

A fin de que el Ministerio Público responda exclusivamente al principio de legalidad y a una recta vocación de procurar justicia y no a consignas, indicaciones u órdenes del gobernante que designa al titular, se ha propuesto que se otorgue autonomía a la institución. Señala el

²⁰ PASTOR, Daniel. "La deriva neopunitivista de organismos y activistas como causa del desprestigio actual de los derechos humanos" en *Nueva doctrina penal*. Buenos Aires. 2005.

²¹ No hay en la afirmación anterior, por desgracia, exageración alguna. Un solo ejemplo reciente: los servidores públicos inculcados en México por el fiscal para movimientos sociales y políticos del pasado. Desde el primer momento, el fiscal optó por la espectacularidad y la disposición a complacer a cierto sector social en vez de emprender indagaciones serias y rigurosas y aplicar estrictamente el derecho. Llegó al extremo de formular acusaciones sin sustento probatorio alguno.

constitucionalista Héctor Fix-Zamudio: "...de acuerdo con una tendencia creciente que se observa en los ordenamientos latinoamericanos, en especial los más recientes, es conveniente otorgar autonomía e independencia funcionales al Ministerio Público en relación con su subordinación actual al Ejecutivo, para lo cual, sin llegar al extremo de adscribirlo al Poder Judicial como lo han hecho la mayoría de dichas legislaciones, al menos deben otorgarse a los miembros del Ministerio las mismas prerrogativas de estabilidad, independencia, remuneración y responsabilidad de los integrantes de la judicatura, para lo que también deben modificarse los sistemas de nombramiento y promoción, con el fin de asimilarlos a los de los jueces y magistrados".²² En el mismo sentido se han manifestado Sergio García Ramírez,²³ René González de la Vega²⁴ y Jorge Carpizo.²⁵

La autonomía del Ministerio Público... No puede eludirse el temor de que esa propuesta sea una de esas nobles ideas que, al concretarse, producen monstruos. Por lo menos ahora el Procurador tiene que rendir cuentas a su jefe, el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el Gobernador, que por lo general buscarán que su imagen no sea dañada por la actuación de la Procuraduría. Un Ministerio Público autónomo y sin controles puede ser como la criatura del doctor Frankenstein. Ningún servidor público tiene tanta potencialidad injustamente dañina como el acusador punitivo. En México tenemos abundantes ejemplos, entre los que destacan las acusaciones falsas de

²² FIX ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 133.

²³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Programa de justicia penal para el nuevo gobierno", *Criminalia*, año LXVI, núm. 23, Porrúa, México, 2000, p. 31.

²⁴ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, "Algunas medidas de política criminal", *Criminalia*, año LXVI, núm. 2, p. 108.

²⁵ CARPIZO, Jorge, "El Ministerio Público como órgano constitucional autónomo", en *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, Ed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2005, p. 31 a 37.

fiscales especiales para casos relevantes que, en lugar de buscar la verdad de los hechos que les ha tocado investigar, pusieron sus afanes en fabricar culpables —inventando o adulterando pruebas, o tergiversando o inventando hechos— para ofrecerlos como chivos expiatorios a la hoguera de la opinión pública.

2. Autonomía vigilada y controlada

a) Consejo del Ministerio Público

Para evitar en la medida de lo posible esa actuación retorcida, la autonomía tendría que ir acompañada con la instauración de un Consejo del Ministerio Público que se consagrara en la Constitución y que tuviera como función principal la de supervisar que el órgano de la acusación actuara con apego a la ley, objetividad, honestidad y eficacia. El Ministerio Público y su titular ya no estarían empeñados en complacer al gobernante en turno y podrían ser llamados a cuentas por un organismo colegiado cuyo deber sería el de exigir un juego limpio en la ardua y resbaladiza tarea de procurar justicia. El Consejo —propone el constitucionalista Jorge Carpizo— “podría manifestar, en forma oral o por escrito, su criterio respecto a supuestas faltas, omisiones o violaciones que el procurador o sus principales colaboradores hayan cometido”.²⁶ No siempre la actuación ilícita del Ministerio Público tiene su génesis en una orden infame. Muchas veces su proceder torcido tiene como móvil el de satisfacer bajas pasiones o congraciarse con algún segmento de la sociedad porque se considera que eso ayudará a la carrera política del acusador. Cuando hubiera indicios de que el Ministerio Público está actuando perversamente, el Consejo podría intervenir para enderezar el tuerto, incluso, en un caso extremo, solicitando la renuncia del Procurador.

²⁶ CARPIZO, 2005, p. 42.

No sería la supervisión la única atribución del Consejo, que también apoyaría la procuración de justicia con una gestión de recursos orientada por principios de racionalidad, eficacia e innovación del servicio para lograr los objetivos y cumplir con los principios que en el texto constitucional se le confieren al Ministerio Público. Es imprescindible revertir la saturación de las mesas de trámite que ha provocado insuficiencia en la respuesta al legítimo interés de los denunciantes, lo que ha dado lugar, por ejemplo, a prácticas como la de delegar funciones fundamentales de investigación en la policía ministerial, o bien la de endosar los deberes de la investigación y la reunión de evidencias en los ofendidos por el delito. El Consejo establecería, previo el diagnóstico exhaustivo, basado en el estudio sistémico integral que se propone más adelante, los lineamientos para el rediseño científico de la gestión institucional que aproveche mejor los recursos y las nuevas posibilidades tecnológicas, que proponga nuevos modelos de organización interna y administración de expedientes, y que haga de la capacitación, la actualización y la profesionalización los principales instrumentos para mejorar la calidad del servicio. El Consejo supervisaría estrictamente las tan necesarias evaluaciones periódicas de la eficiencia del personal que sugiere Olga Islas, ya previstas en la legislación derivada de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal.²⁷ Con este apoyo de gestión, el Ministerio Público podría llegar a ser una institución confiable y eficaz.

Además, como propone Fix-Zamudio, el Consejo tendría la importantísima atribución de instaurar o perfeccionar las carreras de formación y los procedimientos de selección y promoción de agentes ministeriales, peritos y agentes de policía de investigación, ya previstos

²⁷ ISLAS, 2006, p. 306.

también en la nueva legislación²⁸. Carpizo dice: “Habría que diseñar un currículum teórico y práctico que capacite al abogado para la delicada labor de fiscal. Ese curso podría durar tres —no menos— o cuatro semestres, y habría que hacer énfasis en el análisis y discusiones de casos reales, tal y como es la tendencia de la escuela alemana. Sin preparación técnica adecuada del fiscal, la procuración de justicia no mejorará. En consecuencia, esos cursos no pueden constituir una farsa o un engaño”.²⁹ Los consejos del Ministerio Público federal y de las entidades federativas supervisarían también el Plan Rector de Profesionalización y los planes rectores correspondientes de cada entidad federativa, asimismo previstos en la legislación surgida a partir de la reforma, para la selección del personal que pretenda ingresar a alguna de las instituciones de procuración de justicia. Pero el Consejo federal y los correspondientes locales también supervisarían la actuación del Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza y de sus pares locales, ya previstos asimismo en los ordenamientos jurídicos derivados de la propia reforma.

El Consejo del Ministerio Público Federal se integraría por el Procurador General de la República, un agente del Ministerio Público que él mismo designaría con base en los méritos en el desempeño profesional, y por consejeros designados por cada una de las siguientes entidades: el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Academia Mexicana de Ciencias Penales, la Asociación Nacional de Escuelas y Facultades de Derecho, la Barra Mexicana-Colegio de Abogados y el Senado de la República. En las entidades federativas la integración respondería a pautas similares.

²⁸ FIX ZAMUDIO, 2004, p. 188 y 189.

²⁹ Ídem, p. 39.

b) Sistema de consulta y supervisión digital

La informática ofrece posibilidades que en el ámbito de la procuración de justicia van mucho más allá de la simple sustitución de las máquinas de escribir: puede emplearse para tomar decisiones, mejorar la productividad, reestructurar las áreas que lo requieran y establecer una eficaz supervisión sobre la actuación de los agentes encargados de tramitar las averiguaciones previas.

El sistema instaurado en Aguascalientes ha dado buenos resultados.³⁰ Las actas de denuncias se configuran electrónicamente. Si el denunciante no lleva un documento que le permita identificarse, se le toma una fotografía con cámara digital que se integra al expediente electrónico. La cámara también se utiliza para comunicarse con otras agencias y con los juzgados por videoconferencia. Los documentos están preelaborados. La fundamentación jurídica se facilita por el acceso en línea a códigos, leyes, decretos, acuerdos y circulares. Se logra así un gran ahorro de tiempo y la calidad de trabajo mejora. Redactada el acta, se imprime en original que incluye un código de barras que impide la adulteración del expediente y permite su localización con facilidad. Al denunciante se le asigna un número de identificación personal (NIP) que le permite ir conociendo los trámites de la indagatoria sin necesidad de hablar con el agente del Ministerio Público y ni siquiera de acudir a la agencia investigadora. La consulta se hace por internet. Se cuenta, para ello, con un módulo conectado a la red. Esto no sólo proporciona comodidad al denunciante, lo que no es para nada desdeñable, sino que cierra muchas posibilidades a la corrupción porque impide a los servidores públicos solicitar dinero por cumplir con su deber, obstruye la manipulación

³⁰ En la exposición que se realizará a continuación se seguirá sustancialmente el artículo "Justicia digital en Aguascalientes" de Mariano Garza-Cantú Chávez en *Política digital*, México ago.-sep.-2002, y las explicaciones recibidas *in situ* por el licenciado Roberto Macías, exProcurador General de Justicia de esa entidad, y algunos de sus más cercanos colaboradores.

indebida de la indagatoria, garantiza un seguimiento riguroso de las acciones ministeriales y evita el extravío de documentos.

Otro módulo controla los accesos a los expedientes electrónicos que no son generalizados sino que dependen de la jerarquía y la responsabilidad de cada funcionario, y un módulo más verifica las acciones de trabajo y el desahogo de los procedimientos de la averiguación previa, así como la actuación de los funcionarios responsables. La búsqueda de los oficios de solicitud de investigaciones, diligencias varias y peritajes se realiza con facilidad. Se sabe con precisión qué funcionario está a cargo de cada indagatoria y, dentro de ésta, de cada trámite, y en qué grado de cumplimiento se encuentra la tarea que le fue encomendada.

Para las averiguaciones en reserva se cuenta con un mecanismo de alarma que informa cuál es el motivo de la suspensión de los trámites. Con el tradicional archivo de papel es sumamente complicado, a veces casi imposible, establecer un método de alerta y búsqueda rápida. Con el sistema digital se puede monitorear eficazmente el motivo por el que una averiguación fue enviada a reserva, y de esta manera se erige un serio obstáculo a la práctica de que un expediente se archive mediante un soborno.

El Procurador dispone de un módulo ejecutivo al que también acceden los subprocuradores y directores generales. Este módulo registra los tipos de denuncias presentadas y el estado en que se encuentran los expedientes. Se conoce así con exactitud cuántas averiguaciones tiene cada agente del Ministerio Público, cuál es la situación de cada una, el motivo de las demoras que puedan presentarse en el desahogo de pruebas, y la productividad y la calidad del trabajo de los agentes. Así, por una parte se supervisa el trabajo sin mayores dificultades, y por otra se

facilita otorgar ascensos y estímulos estrictamente por méritos profesionales.

El denunciante participa vigilando que su indagatoria marche correcta y ágilmente: si sus quejas son escuchadas y atendidas por el superior jerárquico, al tiempo que se estaría supervisando efectivamente la actuación del agente investigador se estaría también democratizando la procuración de justicia.

El módulo del sistema de órdenes de aprehensión informa a qué agentes se asignaron las órdenes de detener a inculpadados y qué acciones han llevado a cabo para lograrlo, con lo que también se levanta un impedimento a la corruptela por la cual el presunto responsable soborna a los agentes policíacos para que no lo aprehendan.

Una más de las ventajas de la digitalización es la simplicidad para la indagación de datos y el cruce de información. Suele suceder que el denunciante no conozca el nombre del sujeto activo del delito, pero en cambio sepa su apodo o ciertas señas de identidad tales como un tatuaje, la estatura aproximada, el color de piel, etcétera. El sistema realiza una búsqueda a partir del elemento o los detalles proporcionados, ya que cuenta con una base de datos en la que se clasifica a los individuos con antecedentes penales. Hay un censo de las bandas y pandillas con los nombres de sus integrantes, por lo que en ciertos delitos las investigaciones no parten de cero. Se cuenta también con los números de placas de los automóviles registrados en la entidad, de tal suerte que cuando se denuncia a quien resulte responsable por un choque o un atropellamiento se ahorra mucho tiempo al prescindirse de las peticiones de informes a las autoridades de tránsito. Por otra parte, el registro completo de los automóviles de la entidad permite perseguir con mayor eficiencia el robo de vehículos.

En el sistema de acceso digital es imprescindible vedar al indiciado y su defensor el acceso a los datos personales del denunciante/víctima/ofendido para reducir el riesgo de que éstos sean intimidados por aquéllos.

IV. Los detalles

1. Introducción

Los diagnósticos que se formulan a lo largo del presente estudio se basan en la opinión de especialistas y en la información asequibles en distintos medios y fuentes, que se identifican debidamente en todos los casos, pero también en la voz de miles de víctimas captada en la ya mencionada Encuesta Nacional sobre Inseguridad 6 (ENSI-6-2009) llevada a cabo por el *Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC (ICESI)*. Dicha encuesta, como ya se señaló, se realizó en casi 65,000 hogares de toda la República conforme a los métodos científicos y técnicos más avanzados de la estadística social. Son precisamente las víctimas quienes más padecen los nocivos efectos de la inepticia del Ministerio Público.

Señalemos de nuevo algunos de los resultados relacionados directamente con el Ministerio Público que arrojó la ENSI-6, levantada en marzo de 2009, cuyo periodo de referencia fue el año de 2008:

i) Sólo fue denunciado el 22% de los delitos cometidos, pero no todas las denuncias dieron lugar a la correspondiente averiguación previa, que se inició solamente en 15% del total de delitos;

ii) El 68% de quienes no denunciaron expresaron motivos relacionados con su percepción sobre el Ministerio Público: denunciar es una pérdida de tiempo (39%), desconfianza (16%), trámites largos y difíciles (10%) y hostilidad de la autoridad (3%);

iii) El 67% del total de encuestados manifestó que tiene poca o ninguna confianza en el Ministerio Público;

iv) En una escala de 0 a 10, en la que cero es “pésimo” y diez es “excelente”, los encuestados otorgaron 5.5 al Ministerio Público como calificación promedio, y

v) Únicamente en el 6% de las averiguaciones previas el presunto delincuente fue puesto a disposición de juez³¹.

La solución de la ineficiencia, los abusos y la corrupción del Ministerio Público requiere de dos clases de medidas mínimas generales, unas relativas al personal y otras a la estructura organizacional de la institución.

Las que tienen que ver con el personal son:

- a)** Profesionalización auténtica
- b)** Salarios y prestaciones laborales dignos y acordes con la importancia y el riesgo de la función
- c)** Equipo adecuado y suficiente
- d)** Cargas, horarios, condiciones y ambiente de trabajo humanos y equitativos
- e)** Vigilancia y control permanentes y estrictos de las labores y
- f)** Motivación mediante la teoría y la práctica de los valores y principios institucionales.

Las medidas relativas a la institución son:

³¹ Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). *ENSI-6. 2009*. México. Archivos del ICSI. La página de internet del ICSI de donde se tomó la información de la nota, ya desapareció. La fuente se encuentra en los archivos electrónicos del ICSI que se hallan en poder del Consejo Coordinador Empresarial <CCE>).

a) Diagnóstico exhaustivo de la estructura y de la gestión institucional mediante un estudio sistémico integral —llevado a cabo por especialistas en: administración, ingeniería organizacional, sociología gubernamental, psicología social, criminología, investigación criminalística, inteligencia criminal, policía científica y litigio penal—;

b) Rediseño de la estructura organizacional, derivado del diagnóstico señalado en el punto anterior y llevado a cabo por los mismos especialistas, que determine:

b1) La cantidad, atribuciones, niveles y relaciones jerárquicas y funcionales, y ubicación geográfica idóneas de las unidades organizacionales —desde la oficina del procurador hasta la agencia más pequeña— adecuadas y suficientes para cumplir eficazmente los servicios institucionales, y

b2) El número, el nivel y las atribuciones y funciones óptimas de los servidores públicos para cada una de las unidades organizacionales;

c) Rediseño de la principal gestión institucional —administración del caso delictivo, recepción de la denuncia, manejo del lugar de los hechos, plan de investigación, labor de la policía ministerial y de los peritos, manejo y control de las evidencias, integración de los expedientes, y presentación y manejo del caso ante el juez—;

d) Autonomía controlada y vigilada por el Consejo del Ministerio Público³²;

e) Evaluación, transparencia y rendición de cuentas estricta y permanente, y

³² Tema que ya se abordó en el capítulo III-2-a).

f) Sistema de promoción de los valores y principios institucionales.

2. Medidas relativas al personal

Cada una de las medidas que tiene que ver con el personal —profesionalización auténtica, salarios y prestaciones laborales dignos y acordes con la importancia y el riesgo de la función, estímulos y recompensas justos y equitativos, armamento y equipo adecuados y suficientes, cargas, horarios, condiciones y ambiente de trabajo humanos y equitativos, vigilancia y control permanentes y estrictos de las labores, y motivación mediante la teoría y la práctica de los valores y principios institucionales— es condición necesaria, pero no suficiente, para la reforma del Ministerio Público. Todas y cada una son indispensables y deben darse conjunta y armoniosamente. Si una sola falla, la reforma quedará comprometida.

a) Profesionalización auténtica

Haciéndose cargo de que la falta de profesionalización es una de las razones fundamentales del deplorable desempeño del Ministerio Público, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)³³ estableció, en el ámbito federal y en el de las entidades federativas, el Servicio Profesional de Carrera obligatorio tanto para los agentes del Ministerio Público como para sus principales auxiliares: la Policía Ministerial y los Peritos (art. 47).

El Servicio Profesional de Carrera, obligatorio y sujeto al *Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones de Procuración de Justicia*, elaborado por “especialistas designados por las Procuradurías de Justicia,

³³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009.

coordinados por la Procuraduría General de la República"³⁴, queda a cargo de academias e institutos³⁵ y comprende el ingreso, la formación, la capacitación, la actualización, la evaluación, la certificación, la permanencia, la promoción y el reconocimiento, y la separación o baja del servicio del personal del Ministerio Público, la Policía Ministerial y los Peritos (arts. 47 y sigs.).

Asimismo, se establece un Centro Nacional de Acreditación y otro de Control de Confianza, y los correspondientes centros locales en las entidades federativas, que aplicarán las evaluaciones en los procesos de selección, permanencia, desarrollo y promoción (art. 108).

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR) señala que los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los peritos, quedarán sujetos al Servicio Profesional de Carrera (art. 13-I)³⁶ que se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos y que tendrá como objetivos la preparación, competencia, capacidad y superación constante del personal en el desempeño de sus funciones, así como fomentar la vocación de servicio y el sentido de pertenencia (art. 33-III).³⁷

Hay que celebrar que finalmente los ordenamientos jurídicos exijan expresamente la profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad pública. Durante décadas se alzaron inútilmente varias voces

³⁴ «<http://portal.secretariadodejefutivosnsp.gob.mx/webfiles/pdf/criterios-programa-rector-profesionalizacion.pdf>», p. 6.

³⁵ Academias para los cuerpos policiales e institutos para los agentes del Ministerio y los peritos.

³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

³⁷ En términos similares se expresan o se aprestan a expresar las leyes locales de procuración de justicia de las entidades federativas.

pidiendo la profesionalización de las policías y del Ministerio Público. Por fin, esa profesionalización, cuando menos, ya se exige en la ley. Ahora el esfuerzo debe centrarse en llevar esa exigencia, pronto y bien, a la realidad.

a1) El ingreso

i) El examen de conocimientos

Según la LGSNSP, el ingreso comprende la selección, la formación, la certificación inicial y el registro (art. 50-I).

Además de los requisitos básicos de nacionalidad, licenciatura en derecho, buena conducta y ausencia de malos antecedentes y adicciones, los aspirantes a agentes del Ministerio Público deben cumplir con los siguientes: a) Aprobar el curso de ingreso, formación inicial o básica y b) Aprobar las evaluaciones de control de confianza (art.52).

El Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal³⁸ establece que los aspirantes a agentes del Ministerio Público que hayan cumplido los requisitos básicos: *...deberán presentarse para ser notificados de la realización de las evaluaciones siguientes: I. Los aspirantes a Agentes, las de **conocimientos técnico-jurídicos**...*

Los conocimientos técnico-jurídicos mínimos y previos son indispensables. La labor de los agentes del Ministerio Público es tan importante para la sociedad, y más ahora con la crisis de la seguridad y la justicia penal que nos agobia, que no puede admitirse al procedimiento de ingreso a cualquier abogado con conocimientos elementales y generales de derecho que quiera probar suerte. Se trata de captar a las

³⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 2005 y consultado en la propia página de internet de la PGR.

personas verdaderamente interesadas en la labor ministerial y con vocación para ella, interés y vocación que deben demostrarse con los conocimientos mínimos pertinentes. ¿Cuáles han de ser esos conocimientos técnico-jurídicos mínimos y previos? Deben comprender, cuando menos, para los agentes del Ministerio Público de todo el país, federales y locales, las materias siguientes:

- Derecho Penal y Derecho Procesal Penal;
- Sistema acusatorio. Funciones de los órganos de persecución del delito y acusación, defensa y jurisdicción;
- Derechos Humanos de las víctimas de delito y de los inculcados;
- Criminología y criminalística;
- Lectura, comprensión y redacción de textos complejos, y
- Argumentación lógica y jurídica.

Esta última materia es de capital importancia. El principal instrumento de trabajo de los fiscales es la palabra, hablada o escrita, y su principal función es entender, transmitir y dar a entender textos, muchos de ellos bastante complejos, entre los que se encuentran las denuncias, los testimonios, los informes policiales, los dictámenes periciales, gráficas, alegatos de la defensa, resoluciones judiciales, etc. Un buen fiscal, un buen policía y un buen perito tienen que ser expertos en el manejo del lenguaje hablado y escrito relativo a sus respectivas especialidades. Y no es raro, infortunadamente, encontrarse con profesionistas que, a pesar de poseer un título de educación superior, no pueden comunicarse con claridad, concisión y lógica. De ahí que no deba permitirse el ingreso de aspirantes que no sepan leer, entender, escribir y hablar correctamente; es decir,

comprender y manejar el lenguaje con la fluidez suficiente para el debido cumplimiento de sus funciones.

Los contenidos específicos de los exámenes de ingreso al Ministerio Público deberán ser diseñados —y permanentemente revisados y actualizados— por especialistas del más alto nivel.

En el caso del Ministerio Público federal, dichos especialistas pueden provenir de dos bloques: 1) El equipo de expertos de la UNAM que diseñó el proyecto de plan de estudios de la nueva *licenciatura en ciencia forense* que recientemente ha incorporado la UNAM a su oferta educativa pertenecientes a las Facultades de Medicina, Ciencias, Derecho, Filosofía y Letras, Psicología y Química, y el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la propia UNAM, y 2) El Instituto de Capacitación y Profesionalización de la PGR (ICAP), el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), el Instituto de la Judicatura Federal-Escuela Judicial, y el Servicio Médico Forense de la PGR.

Para el Ministerio Público del Distrito Federal, en el segundo bloque del párrafo anterior se sustituiría al ICAP y al INACIPE por el Instituto de Formación Profesional de la PGJDF, y al Instituto de la Judicatura Federal-Escuela Judicial por el Instituto de Estudios Judiciales del TSJDF, y se suprimiría al Servicio Médico Forense de la PGR.

En el caso de los Ministerios Públicos de las entidades federativas, los contenidos de los exámenes de ingreso podrían ser diseñados —y permanentemente revisados y actualizados— por especialistas asimismo provenientes de dos bloques: 1) Las facultades o escuelas de las universidades o institutos de educación superior locales que impartan carreras y asignaturas jurídicas y forenses, y 2) Los respectivos institutos de las procuradurías de justicia encargados de la formación y actualización

especializada de aspirantes y servidores públicos de las funciones ministerial, pericial y de policía ministerial que establece la LGSNSP (art. 5-XI), los institutos de estudios judiciales o similares de los tribunales superiores de justicia, y los servicios médicos forenses locales.

ii) Los exámenes psicológico y poligráfico

La página oficial de internet de la Procuraduría General de la República³⁹ precisa que, para ingresar como agente del Ministerio Público, es necesario aprobar los "procesos de control de confianza" que consisten en: 1) Evaluación médica, 2) Evaluación toxicológica, 3) Evaluación psicológica, 4) Evaluación de entorno social y situación patrimonial, y 5) Evaluación poligráfica.

La 'Evaluación psicológica', que según la propia página de internet de la PGR: *Se aplica para verificar características de personalidad como la estabilidad emocional, la capacidad de juicio, el proceso de pensamiento, el control y la regulación de impulsos, los factores y las consecuencias del consumo de drogas y alcohol, los recursos personales y las conductas psicopatológicas, parece incompleta. No incluye la detección de dos condiciones vitales para el buen desempeño: el gusto por, y la sana aptitud psíquica para, la investigación y la persecución criminales. No bastan la estabilidad emocional, el pensamiento lógico, el autocontrol y la sobriedad generales para ser un buen fiscal. Si no se tiene el gusto específico por la investigación y la persecución del delito, o si no se posee la aptitud emocional específica saludable para dedicarse a ellas*⁴⁰, tampoco se puede ser un buen fiscal.

³⁹ <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/servicio%20de%20carrera/ingreso/evaluacion.asp> (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013).

⁴⁰ Hay quienes sienten una atracción malsana por la función ministerial, sea porque les atraen morbosamente los crímenes o los criminales, o porque les seduce el poder que indebidamente puede detentarse en ella.

Debe diseñarse un buen examen psicológico que pueda detectar si el aspirante posee ese gusto y esa sana aptitud emocional para la investigación y persecución de los delitos.

Además, erróneamente se conserva la 'Evaluación poligráfica' a pesar de que hay evidencia suficiente de que no es totalmente confiable y que generalmente resulta violatoria de la intimidad personal, uno de los derechos humanos más apreciados por todos los individuos.

En efecto, la 'evaluación poligráfica' es anacrónica y lesiva de los derechos humanos. No tiene la eficacia suficiente para detectar si el sujeto sometido a ella está o no diciendo la verdad, y su aplicación atenta muchas veces contra la intimidad del examinado.

En el artículo *Forensic "Lie Detection": Procedures Without Scientific Basis* ("Detección de Mentiras" Forense: Procedimientos sin Base Científica), William G. Iacono, Ph. D., especialista en psicofisiología y detección de mentiras, profesor de psicología y neurociencia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos, señala:

Aunque la prueba del polígrafo (CQT: *Control Question Test*) puede ser útil como medio de investigación y una herramienta para la confesión, no es científicamente confiable. Está basada en supuestos ingenuos, lo que determina que pueda estar sesgada en perjuicio de personas inocentes o que pueda ser engañada. Además, no es posible evaluar adecuadamente su tasa de error. Estas conclusiones se apoyan en los resultados de investigaciones publicados en las mejores revistas de ciencias sociales (HONTS et al, 1994; HORVATH, 1977; KLEINMUNTZ y SZUCKO, 1984; PATRICK y IACONO, 1991). ...Los miembros de organizaciones científicas calificados para evaluar la prueba del polígrafo son mayoritariamente escépticos hacia lo que dicen los defensores del polígrafo.⁴¹

⁴¹ Traducción realizada por los autores de este estudio. Fuente: <http://antipolygraph.org/articles/article-018.shtml> (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013).

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su Recomendación General 6 de 2004, expresó:

La práctica del examen poligráfico resulta una agresión al derecho a la intimidad de las personas, y es inadmisibles que dentro de un procedimiento administrativo de responsabilidad o de una averiguación previa, en un proceso de selección de personal o en una evaluación periódica a servidores públicos, deban renunciar a su derecho a la intimidad y permitir que terceros conozcan su vida íntima. La posición de desventaja que ocupa el trabajador frente a su superior en un procedimiento administrativo, el solicitante de un empleo o el probable responsable, requiere, para que la renuncia a ese derecho opere, que la manifestación de voluntad sea libre, patente, específica e inequívoca.

En efecto, la persona que se somete al examen poligráfico, ya sea en los procesos de selección, en evaluaciones periódicas, en investigaciones de responsabilidad administrativa o en averiguaciones previas, por lo general sufre de una presión psicológica derivada de amenazas tales como la pérdida del empleo u obtención de éste, interrogatorios prolongados, preguntas insidiosas, incluso sobre cuestiones relativas a su vida íntima, las que por sí mismas son formas de tratamiento cruel e inhumano, lesivas de la libertad psíquica y moral de la persona, y de su derecho a la dignidad humana.

...de acuerdo con diversos estudios se ha logrado acreditar que la aplicación del examen poligráfico no es una evaluación confiable. En 1983, la Oficina de Evaluación de Tecnología del Gobierno de Estados Unidos de América (Office of Technology Assessment) concluyó que existe poca justificación científica en la aplicación del examen poligráfico en la detección de mentiras, ya que es un instrumento que por sí mismo no puede detectar el engaño; aunado a que presenta altos márgenes de error que afectan más su validez. De igual manera, la Academia Nacional de las Ciencias de Estados Unidos, en su informe publicado el 8 de octubre de 2002, señaló que no se debe confiar en el examen poligráfico, ya que sus resultados son demasiado inexactos, toda vez que interviene en él una variedad de factores mentales y físicos, que hacen a esta prueba susceptible de errores.⁴²

Por lo anterior, la prueba poligráfica debe ser desechada de los procesos de selección y evaluación de los agentes del Ministerio Público y de todo el personal de la procuración de justicia.

⁴² http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC_Gral_006.pdf, p. 8 y 9. Consulta realizada el 13 de septiembre de 2013.

iii) La formación y capacitación inicial o básica

Los esfuerzos que ha realizado el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) para capacitar debidamente a los futuros agentes del Ministerio Público todavía no han sido suficientes. Los errores del Ministerio Público federal son frecuentes, incluso en los asuntos delicados e importantes.⁴³

Es preciso, por lo tanto, lograr que los agentes del Ministerio Público que ingresan (y los que ya están en funciones) alcancen los niveles de profesionalización auténtica que impidan al máximo los errores.

La formación y capacitación inicial de los aspirantes que hayan aprobado los exámenes de ingreso corresponde, según el Reglamento de la LOPGR, al Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial (art. 3-A-I-IV), aunque se aclara (párrafo penúltimo del propio artículo) que el Procurador se podrá auxiliar del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), el cual estará sectorizado en la Procuraduría General de la República.

Por su parte, la LGSNSP (art. 54) establece que los aspirantes a ingresar al Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia deberán cumplir con los **estudios de formación inicial**, y que la duración de los programas de formación inicial no podrá ser inferior a quinientas horas clase.

⁴³ Recordemos algunos de ellos sucedidos en los últimos años:

1) El procesamiento iniciado en 2007 de Sandra Ávila Beltrán, conocida como "La Reina del Pacífico", por la presunta introducción al país de nueve toneladas de cocaína, pero absuelta a finales de 2010;

2) El llamado "michoacanazo", en que se detuvo, en mayo de 2009, a 11 presidentes municipales, 16 altos funcionarios y un juez del estado de Michoacán por sus presuntos vínculos con el crimen organizado, pero que finalmente tuvieron que ser liberados por falta de pruebas;

3) El proceso, a partir de mayo de 2011, contra Gregorio Sánchez Martínez, expresidente municipal de Cancún, por presuntos delitos vinculados con el narcotráfico, finalmente absuelto por un tribunal federal, y

4) La acusación, en junio del mismo año, contra Jorge Hank Rhon, exgobernador de Baja California, por presunta posesión ilegal de armas —se encontraron en su domicilio 88 armas de fuego largas y cortas y más de 9 mil cartuchos— que también fue liberado al final por falta de evidencias.

Actualmente, los aspirantes a fiscales que aprueban el proceso de selección reciben en el INACIPE un curso de capacitación inicial, denominado "Especialidad en Función Ministerial", dividido en dos módulos, que dura seis meses (1,088 horas).

Esta capacitación inicial, que sólo dura un semestre, es un retroceso en la busca de calidad de los agentes del Ministerio Público, ya que anteriormente la formación inicial, en el propio INACIPE, consistía en un curso de maestría que duraba dos años.⁴⁴ Probablemente, razones presupuestales o de urgencia por ocupar vacantes determinaron la retrógrada e inaceptable medida que atenta contra la apremiante necesidad de eficiencia en los fiscales que padecemos.

La exigencia de la LGSNSP de que la duración de los programas de formación inicial no podrá ser inferior a quinientas horas clase, no es suficiente. Sería un retroceso todavía mayor que no debe permitirse.

iv) Propuesta

Se propone que la formación inicial para los agentes del Ministerio Público dure cuatro semestres —aproximadamente 1,600 horas—.⁴⁵ La LGSNSP asigna a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal la atribución de proponer los contenidos básicos de los programas para la formación, capacitación y profesionalización (art. 48-I). Esto es inadecuado; puesto que se trata de procesos eminentemente pedagógico-didácticos, sus contenidos deben ser diseñados, y permanentemente revisados y actualizados, por especialistas de las instituciones académicas que ya se señalaron en relación con el diseño del

⁴⁴ ROUX, Céline y VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro. *La formación de agentes del Ministerio Público en Francia y México*. http://portal.uclm.es/portal/page/portal/IDP/Iter%20Criminis%20Documentos/Iter%20Criminis%20N%FAmero_2/celine%20roux.pdf p. 119 (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013).

⁴⁵ Así lo sugiere Jorge Carpizo: CARPIZO, 2005, p. 39.

examen de ingreso: el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Academia Mexicana de Ciencias Penales, la Asociación Nacional de Escuelas y Facultades de Derecho y la Barra Mexicana-Colegio de Abogados, con el apoyo de especialistas en pedagogía y psicología educativa de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los contenidos de los planes y programas de capacitación inicial deberán comprender los aspectos teóricos y prácticos. En el aspecto teórico, los ejes temáticos mínimos deberán ser los siguientes:

- Principios y valores del humanismo, la democracia y la solidaridad en la persecución del delito y la justicia penal
- Derecho Penal
- Derecho Procesal Penal
- Seguridad Pública
- Procedimiento acusatorio
- Victimología y derechos humanos de las víctimas
- Derechos humanos de los inculpados
- Criminología
- Criminalística
- Psicología de la víctima y del inculpado
- Lógica, y

- Lectura y redacción avanzadas.

Con acierto, la LGSNSP establece que el servicio de carrera se regirá por, y fomentará, los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, y que tendrá como objetivos la preparación, competencia, capacidad y superación constante del personal en las tareas de procuración de justicia (art. 51-II y III). Asimismo, la propia Ley señala que el servicio de carrera buscará generar el sentido de pertenencia institucional (art. 51-VIII).

Pero eso no es suficiente. Es preciso impartir la asignatura que podría denominarse “Principios y valores del humanismo, la democracia y la solidaridad en la persecución del delito y la justicia penal”, cuyo alcance es mayor en cuanto al significado humano y social de la labor ministerial. Aun más: debe haber una política permanente de promoción de dichos principios y valores que, junto con la formación, procure mantener a los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales y los peritos, con un alto sentido de compromiso con las víctimas, la sociedad y la institución, y, también con un profundo sentido de pertenencia a ésta.

Pero, entre esos temas, todos ellos vitales, acaso el más importante sea el compromiso con la víctima, a la que las burocracias de la procuración de justicia han visto generalmente como un estorbo, como el visitante molesto que ha llegado a echarles a perder el día; o como la única culpable de haber sido victimizada. Esta terrible actitud, infortunadamente muy generalizada, sólo puede contrarrestarse con una vigorosa capacitación y una política institucional permanente bien diseñadas por expertos de las instituciones que ya han sido mencionadas varias veces en relación con el examen de ingreso y con la formación. Aunque se logre una formación de primera, e incluso un control disciplinario estricto, sin ese sentido auténtico de compromiso ético y

humano con la víctima no podrá avanzarse en la profesionalización y en el mejoramiento de la procuración de justicia. Como enseñó Confucio: *...el gobierno basado en la virtud es superior al gobierno basado en la coacción*.⁴⁶

Desde luego, la asignatura “Principios y valores del humanismo, la democracia y la solidaridad en la persecución del delito y la justicia penal” no deberá impartirse solamente de manera expositiva por parte de los instructores. Para que tenga éxito deberá incluir un programa permanente de lecturas guiadas de los autores idóneos, biografías, películas, videos y los mejores recursos de la tecnología digital. La política institucional debe apoyar permanentemente el esfuerzo de la capacitación mediante conferencias, diplomados, simposios y un congreso anual en el que se trate a fondo el tema.

Las asignaturas “Lógica” y “Lectura y redacción avanzadas” son indispensables, tanto para que los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares desarrollen el pensamiento racional y ordenado, como para que puedan interpretar, pronta y adecuadamente, los textos, dictámenes, gráficos complejos y declaraciones con los que frecuentemente tiene que ver su labor, así como para que puedan determinar su peso probabilístico y probatorio.

En el aspecto práctico, los planes y programas de estudio deberán incluir, cuando menos, los contenidos temáticos siguientes que deberán impartirse en talleres y clínicas con base en casos prácticos que reproduzcan fielmente los escenarios de actuación de los Fiscales en las distintas fases del procedimiento:

- Investigación criminal

⁴⁶ MARINOFF, Lou. *El ABC de la felicidad*, Ed. Zeta, Barcelona, 2007, p. 158.

- Interrogatorio y toma de declaración de denunciantes, víctimas, inculpados y testigos
- Consecución, preservación, custodia e interpretación de evidencias
- Cálculo de probabilidades y
- Argumentación forense

En cuanto a los policías ministeriales y los peritos, una vez aprobado el ingreso, la capacitación inicial tampoco ha de ser inferior a cuatro semestres. Conviene que los contenidos de los planes y programas de estudio, para la PGR y la PGJDF, sean elaborados por los especialistas que ya se han propuesto para elaborar los contenidos de los exámenes de ingreso⁴⁷.

a2) Formación continua

i) Diagnóstico

Según el *Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones de Procuración de Justicia* (cap. IV-2-a), la formación continua (actualización) del personal del Ministerio Público, la policía ministerial y los servicios periciales comprende “un mínimo de 60 horas anuales a través de las acciones de profesionalización que determine la Institución respectiva (las procuradurías de las entidades federativas)”, y está integrada por procesos de capacitación, actualización, adiestramiento y especialización.

⁴⁷ Ver cap. IV-2-a-a1-i.

ii) Propuesta

Es plausible lo que propone en materia de formación continua el Programa Rector, pero, para garantizar su eficacia, los contenidos de los planes y programas correspondientes deben estar diseñados —y permanentemente revisados y actualizados— por los especialistas que ya se han propuesto para elaborar los contenidos de los exámenes de ingreso y la formación inicial⁴⁸.

iii) Nota final sobre la capacitación

Desde luego, la formación inicial, la formación continua y cualesquiera otras modalidades de la capacitación deben aprovechar al máximo las posibilidades de la moderna tecnología cibernética y de la comunicación: la educación a distancia, las videoconferencias, los videos, los audiolibros, etc.

a3) Evaluación y certificación

i) Diagnóstico

En materia de evaluación y certificación, la LGSNSP establece un Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza integrado por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación —que depende del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública— y los Centros de Evaluación y Control de Confianza de las instituciones de procuración de justicia de la federación y de las entidades federativas. Estos últimos, una vez certificados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, aplicarán tanto las evaluaciones en los procesos de selección de aspirantes como las evaluaciones para la permanencia, el desarrollo y la

⁴⁸ Ver cap. IV-2-a-1-i.

promoción de los integrantes de las instituciones de procuración de justicia, y otorgarán la certificación correspondiente (arts. 22, 106 y 108).

Según la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya han sido acreditados 3 centros de evaluación de confianza federales y 35 en las entidades federativas⁴⁹, y que en estos últimos se han realizado 259,493 evaluaciones—no se dice con qué resultados— a “personal” “en activo” y “de nuevo ingreso”. No se dice el número de agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y peritos evaluados, ni el porcentaje de avance respecto del total de integrantes de cada una de esas tres clases que deberán ser evaluados en algún periodo dado.

Pero los artículos tercero y cuarto transitorios del decreto por el que se expidió la LGSNSP establecieron el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de dicha ley (3 de enero de 2009) para que se practicaran evaluaciones y se certificara a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública —policías municipales, estatales y del Distrito Federal; policías federales, y agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y peritos federales y de las entidades federativas—. El plazo venció el 3 de enero de 2013.

ii) Propuesta

Es preciso que el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas lleven a cabo un esfuerzo de organización, de coordinación y de eficiencia para evaluar y certificar a todos los agentes del Ministerio

⁴⁹

http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1052/1/images/ESTATUS_DECCCACTUALIZADO26082013.pdf y

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1052/1/images/SEGUIMIENTOAVANCESEVALUACIONESPLANTILLAATIVA30JULIO2013NVOFTO.pdf>

Consultas realizadas el 5 de septiembre de 2013.

Público, policías ministeriales y peritos —y policías federales, locales y municipales— de todo el país lo más pronto posible pero con los más altos niveles de calidad. Ha vencido el plazo de 4 años que estableció el decreto por el que se expidió la LGSNSP, pero no debe caerse en la tentación de llevar a cabo acciones apresuradas o improvisadas que den al traste con la calidad de la evaluación y la certificación. Éstas deben completarse lo más pronto posible pero con los mayores niveles de calidad.

Puede inferirse que el retraso se debe más bien a problemas administrativos que de otra índole, por lo que el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas pueden apoyarse para superarlos en expertos de las Facultades de Administración Pública, Contaduría y Administración e Ingeniería y Ciencias de la UNAM y de las demás universidades e instituciones de educación superior del país.

b) Salarios dignos y acordes con la importancia y el riesgo de la función

i) Diagnóstico

La profesionalización auténtica de los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales y los peritos es una de las medidas más necesarias para reformar al Ministerio Público, pero es insuficiente. También hay que pagarles buenos salarios, no solamente dignos y remuneradores, sino además adecuados al alto valor social de la función que desempeñan, a su complejidad y al peligro que frecuente o eventualmente enfrentan algunos de ellos; salarios que estimulen la creatividad y la laboriosidad, y que desalienten las tentaciones de la corrupción.

No ha sido posible averiguar con precisión los salarios netos — después de la deducción de impuestos— de los agentes del Ministerio

Público, policías ministeriales, peritos y jueces penales, federales y de las entidades federativas. Los tabuladores que publican la PGR, la PGJDF y la mayoría de las procuradurías y los poderes judiciales de las entidades federativas no están bien estructurados ni completamente actualizados e incluyen componentes del salario a los que no se les ha aplicado la correspondiente deducción de impuestos.

En el cuadro siguiente se muestran los salarios mensuales brutos que perciben los agentes del Ministerio Público, policías ministeriales, peritos y jueces federales, del Distrito Federal y de los Estados de Nuevo León, Chihuahua y Zacatecas. A dichos salarios habría que descontar el 40% — monto aproximado de los “descuentos de ley”, incluidos los impuestos, y “otros descuentos”— para obtener los correspondientes salarios netos aproximados.

SALARIOS MENSUALES BRUTOS, EN PESOS				
	Agente del Ministerio Público	Policía Ministerial	Perito	Juez
Nivel Federal	44,589.92 ¹	16,280.85 ¹	28,756.55 ¹	171,326 ⁶
Distrito Federal	22,733 ²	14,634 ²	13,323 ²	114,109.89 ⁷
Nuevo León	49,900 ³	18,108 ³	18,600 ³	90,703 ⁸
Chihuahua	21,965 ⁴	16,298 ⁴	12,994 ⁴	60,884 ⁹
Zacatecas	21,933 ⁵	13,334 ⁵	17,777 ⁵	51,100 ¹⁰

Nota: Cuadro elaborado por los autores de este trabajo el 17 de septiembre de 2013 a partir de los tabuladores publicados en las páginas de internet siguientes:

1) <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Administracion%20de%20los%20recursos/TABULADORES.pdf>

2. <http://www.pgjdf.gob.mx/temas/6-1-1/fuentes/RH/Percepciones20130630.pdf>

3. http://www.nl.gob.mx/?P=transparencia_pgj

4. http://transparencia.chihuahua.gob.mx/attach2/Transparencia/FRACCION_III/sf/CE_3CC_58993.pdf

http://transparencia.chihuahua.gob.mx/attach2/Transparencia/FRACCION_III/sf/CE_3CC_45873.pdf

5. http://programas.jalisco.gob.mx/transparenciaFiscal/Tabulador_2013.pdf
http://programas.jalisco.gob.mx/transparenciaFiscal/Catalogo_2013.pdf
6. <http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Remuneraciones/Attachments/11/Acuerdo%20Manual%20Remuneraciones%20SP%20PJF%202013.pdf>
7. http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/A14Fr06_RemunMen_Remun_A_C
8. http://www.pjenl.gob.mx/ConsejoJudicatura/Transparencia/TArt10_10/TRANSPARENCIA-JULIO-2013.htm
9. http://transparencia.chihuahua.gob.mx/attach2/Transparencia/FRACCION_III/stj/CE_425CC_57887.pdf
10. <http://www.tsjzac.gob.mx/documentos/transparencia/9/IV/TabuladorDic2011.pdf>

Como se deduce del cuadro, los agentes del Ministerio Público federal ganan aproximadamente el doble que sus similares del Distrito Federal y de los estados de Chihuahua y Zacatecas, aunque un poco menos que los de Nuevo León.

Eso no es justo. La importancia social y humana de los delitos no depende de si son federales o comunes ni de la entidad federativa en que se cometen. Por lo tanto, deben ganar el mismo salario los agentes del Ministerio Público de uno y otro fueros, y los de todas las entidades federativas.⁵⁰

Pero, ¿cuánto deben ganar los agentes del Ministerio Público? Como se muestra en la tabla siguiente, en España, Francia, Alemania, Portugal,

⁵⁰ Tanto entre los delitos federales como entre los del fuero común hay delitos más o menos graves. Por ejemplo, si una persona vendió por única ocasión una sola dosis de alguna droga prohibida, ha cometido un delito federal, pero relativamente leve si se compara con los graves delitos, también del orden federal, que cometen los capos del narcotráfico. En cambio, una violación, en la que el violador asesinó a la víctima, es un delito del fuero común, pero de una gravedad extrema comparado con, digamos, un robo sin violencia, que también es del orden común. Y la gravedad de una violación o de un robo no cambia por la entidad federativa en que se haya cometido.

Italia y otros once países de Europa, los fiscales y los jueces ganan el mismo salario.

Países	Salario anual bruto de un Juez de 1ª instancia	Salario anual bruto de un Ministerio Público
Alemania	41 127 €	41 127 €
Andorra	73 877 €	73 877 €
Bélgica	62 367 €	62 367 €
Bosnia y Herzegovina	22 936 €	22 936 €
Bulgaria	10 230 €	10 230 €
Croacia	30 396 €	30 396 €
España	47 494 €	47 494 €
Francia	40 660 €	40 660 €
Grecia	32 704 €	32 704 €
Italia	50 290 €	50 290 €
Mónaco	43 271 €	43 271 €
Polonia	20 736 €	20 736 €
Portugal	35 699 €	35 699 €
Rumania	25 750 €	25 750 €
Serbia	13 595 €	13 595 €
Turquía	21 137 €	21 137 €

Nota: Cuadro elaborado por los autores de este trabajo el 17 de septiembre de 2013 a partir de las fuentes siguientes:

Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal. Disposición final 6ª. Anexos I (juez) y IV (abogado fiscal).

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I15-2003.html. Consulta realizada el 13 de septiembre de 2013.

ROUX, Céline y VIZCAÍNO ZAMORA, Álvaro. *La formación de agentes del Ministerio Público en Francia y México*.

http://portal.uclm.es/portal/page/portal/IDP/Iter%20Criminis%20Documentos/Iter%20Criminis%20N%20FAMero_2/celine%20roux.pdf p. 104. Consulta realizada el 13 de septiembre de 2013.

European judicial systems, Council of Europe, 2012. Consulta realizada el 13 de septiembre de 2013.

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf

Que jueces y fiscales perciban los mismos salarios parece razonable, puesto que la planeación, coordinación y ejecución de la investigación; la consecución, análisis y presentación de las pruebas, y la elaboración y

formulación de los alegatos son todas ellas labores comparativas en complejidad, importancia y laboriosidad a las que realizan los jueces —y, desde luego, a las que desempeña un defensor—.

No hay que olvidar de qué estamos hablando: los agentes del Ministerio Público tienen en sus manos la investigación y la persecución de los delitos, y de ellos depende en gran medida que se cumpla cabalmente la justicia penal. Y ser víctima de un delito, sobre todo si se trata de un delito grave —homicidio, secuestro, violación, extorsión...—, es una de las experiencias más aflictivas y devastadoras. Y todos podemos ser una u otra cosa en cualquier momento, sobre todo en la crisis de seguridad y de justicia penal que se ha instalado en nuestro país desde hace ya varios años.

Además, uno de los principios rectores del nuevo sistema de justicia penal acusatorio en ciernes es el de igualdad de los tres vértices del triángulo procesal: la acusación, la defensa y la decisión. Ninguno de ellos está subordinado a alguno de los otros dos, y los tres deben funcionar y tratarse recíprocamente en un plano de igualdad. Las leyes y la sociedad deben darles la misma importancia y tratarlos en consecuencia.

Sin embargo, en México se ha impuesto la costumbre de que los jueces ganen más que los agentes del Ministerio Público. Como también se desprende del cuadro, los jueces de distrito ganan siete veces más que los agentes del MP de Zacatecas; seis veces más que los agentes del MP de Chihuahua; más de cinco veces que los agentes del MP del Distrito Federal, y casi cuatro veces más que los agentes del MP federales y de Nuevo León. No son admisibles diferencias tan grandes, pero es evidente que homologar los salarios de todos los agentes del MP del país a los que ganan los jueces de Distrito implicaría una grave carga a las finanzas públicas.

Aun suponiendo que los jueces deban ganar más que los agentes del MP, parece razonable que la diferencia no sea mayor del doble. Es decir, los agentes del MP no deben ganar menos de la mitad de lo que gana un juez de distrito.

Y ¿cuánto deben ganar los policías ministeriales? Vistos siempre como el sector más negro de la procuración de justicia, la labor institucional que corresponde a ellos es crucial. Tienen a su cargo la consecución directa de las evidencias y la captura de los inculpados, las dos piedras angulares de la labor ministerial. Son, o deberían ser, detectives de alto nivel; sabuesos; pesquisidores rigurosos, minuciosos y hábiles, y perseguidores valientes e implacables, pero justos, honestos, leales y respetuosos de los derechos humanos. No mensajeros indolentes, o bravucones torpes prontos al cohecho. Parece razonable que los policías ministeriales deban ganar, cuando menos, la mitad de lo que perciben los agentes del Ministerio Público.

Finalmente, ¿cuánto deben ganar los peritos? Su labor también es crucial para la procuración de justicia. Sin ella, las evidencias serían inútiles, meros objetos o documentos o conceptos vacíos de significado, ineptos para la acusación veraz, justa y objetiva. Desde luego, la amplia gama de especialidades incluye distintos grados de complejidad, dificultad y laboriosidad de las labores periciales.

El propio cuadro muestra lo siguiente: los peritos federales ganan un tercio menos de lo que perciben los agentes del MP federales; los peritos del DF, aproximadamente la mitad, y los peritos de Nuevo León, Chihuahua y Zacatecas, aproximadamente la tercera parte. Sería razonable que los peritos ganen, en general, cuando menos, tres cuartas partes (75%) de lo que ganen los agentes del Ministerio Público.

ii) Propuesta

1) Asignar a los agentes del Ministerio Público salarios que, cuando menos, sean equivalentes a la mitad de los que perciban los jueces de distrito;

2) Asignar a los policías ministeriales un salario que no sea menor a la mitad (50%) del que perciban los agentes del Ministerio Público, y

3) Asignar a los peritos un salario que no sea menor a tres cuartas partes (75%) del que reciban los agentes del Ministerio Público.

c) Prestaciones laborales dignas y acordes con la importancia y el riesgo de la función

Para los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales y los peritos la función persecutora del delito ha de ser un proyecto de vida.

Los salarios y las prestaciones laborales insuficientes propician el descuido y la corrupción, e incluso la connivencia con delincuentes. Es preciso que, además de que se paguen a los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares salarios razonables, en los términos señalados en el tema anterior, se genere para ellos y sus familias un patrimonio, es decir, un fondo de ahorro que les permita vivir sin angustias económicas. Pero, además, es indispensable que, reconociéndose el alto valor social de la buena labor de ellos y el peligro a que se enfrentan al cumplirla, se les otorguen beneficios laborales complementarios y proporcionales a aquel valor y ese peligro.

Además de los salarios, los servidores públicos del Ministerio Público y sus auxiliares deben tener derecho a las prestaciones mínimas siguientes:

- Sistema de jubilación

- 100% de haber de retiro por 30 años de servicios o por alguna incapacidad
- Compensación complementaria por llegar a la edad límite que fije la ley
- Ayuda suficiente para gastos de sepelio
- Fondo de ahorro
- Crédito que permita la adquisición de vivienda digna
- Crédito que permita el mejoramiento de la vivienda
- Seguro de educación o becas de estudios para los hijos
- Seguro de gastos médicos mayores
- Seguro de vida complementario de monto justo
- Casa hogar para retirados, de la que podrá disfrutarse pagando una cuota mensual módica
- Centros de bienestar infantil
- Centros vacacionales
- Centros de recuperación física o psíquica
- Guarderías infantiles
- Tiendas económicas
- Servicio psicológico permanente

El servicio profesional de carrera ha de garantizar a los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares que cumplan con sus deberes la

permanencia en sus puestos, el ascenso y las promociones por méritos profesionales.

El sistema de jubilación debe permitir al servidor público de la persecución del delito continuar con el nivel de vida que tenía en el momento de la jubilación, lo que supone que su salario y sus prestaciones no se reduzcan.

Deberán buscarse los fondos y los mecanismos para que todos los elementos del Ministerio Público —agentes, policías ministeriales y peritos— después de un determinado tiempo en la institución, tengan derecho de manera automática al otorgamiento de un crédito para vivienda como acontece en los sistemas bancarios y financieros. Ese lapso no debe ser mayor a cinco años.

El sector público, al menos en el gobierno federal, cuenta con un Fondo de Retiro Individualizado en el que el trabajador ahorra entre el 2% y el 10% de su salario, para recibir oportunamente una cantidad adicional igual a la de su ahorro a través de una aseguradora. Las cantidades se depositan en un fondo que el trabajador puede retirar al finalizar su encargo. Este sistema debe replicarse en las instituciones de seguridad pública de todo el país.

Afortunadamente, en la PGR ya se ha otorgado a los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales y los peritos, el seguro de gastos médicos del que antes sólo disfrutaban los mandos superiores.⁵¹ Este ejemplo deben seguirlo, lo más pronto posible, las procuradurías de las entidades federativas que todavía no lo hayan hecho.

⁵¹ Lo cual constituía una injusticia y una discriminación inadmisibles.

V. Reconocimientos, estímulos y recompensas

1. Diagnóstico

La LGSNSP establece un sistema de reconocimientos, estímulos y recompensas para las instituciones de seguridad pública —que incluyen a las de procuración de justicia⁵²—. Asimismo, las procuradurías federal y de las entidades federativas, mediante sus leyes orgánicas, los reglamentos de éstas y acuerdos del procurador, establecen de manera muy general sistemas o programas similares de premios, estímulos y recompensas para el personal que alcance algún mérito ordinario o extraordinario. Los premios, estímulos y recompensas típicos son pagos en efectivo extras y/o reconocimientos consistentes en un diploma o condecoración, además de la publicación del suceso en los medios y en la página de internet de la procuraduría de que se trate. El otorgamiento se decide generalmente a través de un comité, consejo o subdependencia.

2. Propuesta

Para que los premios, estímulos y recompensas cumplan eficazmente sus objetivos de hacer justicia a quienes alcanzan logros sobresalientes y de servir de ejemplo y estímulo, deben cumplir los siguientes requisitos:

a) Que correspondan a logros reales y auténticamente sobresalientes;

b) Entregarse a servidores públicos intachables que no estén sujetos a procedimientos de responsabilidad por infracciones administrativas o penales;

⁵² Artículos 7-VII, 39-I-a-1, 50-II, 51-VII, 85-VIII, 90, 122-II y 131.

c) Otorgarse invariablemente en ceremonias especiales publicitadas oportuna y ampliamente, y

d) Inscribir al premiado en el Registro y Salón del Mérito Institucional que establezcan cada una de las procuradurías en un lugar especial de sus instalaciones.

Los dos primeros requisitos permitirán evitar la entrega de premios por actos falsamente sobresalientes o a servidores públicos corruptos o con antecedentes negativos⁵³. Los dos últimos enriquecerán notablemente la distinción a ojos del premiado y ampliarán la necesaria difusión del logro y del premio.

VI. Recursos materiales y tecnológicos

1. Diagnóstico

No existe información confiable disponible sobre la naturaleza, cantidad e idoneidad de los recursos materiales y tecnológicos con que cuentan las procuradurías de justicia del país para investigar y perseguir los delitos.

Durante el curso de esta investigación se entrevistó a varios agentes del Ministerio Público federal, del Distrito Federal y de algunos estados⁵⁴. Todos coincidieron en afirmar que no cuentan con equipos de cómputo

⁵³ Cabe aquí recordar el caso del "Superpolicía" Alberto Pliego Fuentes, quien, aunque no fue condecorado oficialmente, fue objeto de admiración pública por sus logros aparentemente sobresalientes contra bandas de secuestradores. Incluso llegó a ser Subdirector Operativo de la Policía Federal Preventiva. Luego se descubrió, muy tardíamente, que en realidad era un eficaz protector de secuestradores y narcotraficantes. Pudo detener al atroz Mochaorejas (Daniel Arizmendi) durante su séptimo secuestro, pero fue comprado por el delincuente y no lo arrestó sino después de que este cometió su plagio número 21. *Delitos de alto impacto en México*. ICESI. 2011. p. 49.

http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/USAID/ESTUDIO_Secuestro_y_Extorsi%C3%B3n_USAID-ICESI.pdf (La página de internet del ICESI de donde se tomó la información de la nota, ya desapareció. La fuente se encuentra en los archivos electrónicos del ICESI que se hallan en poder del Consejo Coordinador Empresarial <CCE>).

⁵⁴ Se les preguntó básicamente lo siguiente: ¿Cuáles son los principales problemas que enfrentan cotidianamente para ejercer su labor con eficiencia, honestidad, rapidez y eficacia? ¿Qué problemas de organización, administrativos, de manejo de la averiguación previa, de relación con la policía ministerial y los peritos, y de recursos materiales y tecnológicos impiden el desempeño óptimo de su función?

suficientes ni de la mejor calidad, y que los que tienen no están conectados con todas las bases de datos y registros que les ayudarían enormemente a desempeñar su labor con mayor rapidez y eficacia.

En relación con los policías ministeriales, los entrevistados señalaron que aquéllos no cuentan con suficientes patrullas ni con el armamento ni los equipos de protección y comunicación idóneos para desempeñar su labor y enfrentar con ventaja a los delincuentes.

Respecto de los peritos dijeron que éstos tampoco poseen el equipo, los aparatos y los recursos tecnológicos suficientes para realizar adecuadamente su función. Es frecuente que los instrumentos del más alto nivel, por ser insuficientes, solamente se utilicen para casos “especiales”, es decir, cuando la víctima pertenece a las élites política, económica o intelectual, lo que constituye una discriminación inaceptable.

2. Propuesta

Un Ministerio Público profesional y sus auxiliares deben contar con todos los recursos materiales y tecnológicos que le permitan llevar a cabo sus tareas cómoda y eficientemente y con el menor riesgo posible:

a) Oficinas dignas y funcionales, sin hacinamientos, bien ventiladas e iluminadas. Baños suficientes y permanentemente limpios. Comedores limpios y suficientes para todo el personal, manejados por expertos y nutriólogos calificados, en los que se sirvan alimentos sanos, suficientes e higiénicos;

b) Sistemas digitales completos de última generación, permanente y oportunamente actualizados: computadoras, impresoras, escáners, faxes, correos electrónicos, conexiones de audio y video, correo electrónico y todos los avances disponibles actualizados. Las computadoras deberán

estar conectadas a los textos jurídicos nacionales y extranjeros aplicables y a las bases de datos y registros nacionales que contengan información pertinente para la labor de investigación y persecución de los delitos como los que establece la LGSNSP: Sistema Único de Información Criminal, Registro Administrativo de Detenciones, Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, Registro Nacional de Servicios de Seguridad Privada, Registro Nacional de Armamento y Equipo, Registro Nacional de Huellas Dactilares, Registro Público Vehicular, Registro Nacional de Teléfonos Celulares, etc. Desde luego, el acceso a esos datos y registros deberá estar protegido y controlado de manera que sólo pueda tenerlo el personal autorizado y se evite su uso indebido;

c) A la policía ministerial debe dotársele del armamento, vehículos, equipos de protección y aparatos de comunicación de última generación que les permita enfrentar sus funciones con la mayor eficacia y la mayor ventaja posible sobre los delincuentes.

Las armas y el parque vehicular deben tener las condiciones y el mantenimiento idóneos para que se pueda enfrentar lo más ventajosamente a los delincuentes. Las armas de fuego han de ser suficientes y las mejores en poder, precisión y seguridad. Los vehículos han de ser asimismo suficientes, potentes, rápidos y protegidos. Los sistemas, el equipo y los aparatos de comunicación, vigilancia, detección e inteligencia han de ser también suficientes y los mejores que puedan conseguirse.

Los policías ministeriales deberán estar provistos de los mejores equipos de protección: chalecos, cascos, escudos y demás piezas o instrumentos contra balas, objetos punzocortantes, explosivos y cualesquiera otras armas u objetos lesivos que puedan emplear los agresores, y

d) Los peritos deben tener a su disposición lo mejor de los instrumentos, aparatos, equipos e instalaciones de la criminología y la criminalística modernas de manera que puedan rendir dictámenes de todas las especialidades con la más alta calidad y rapidez posibles.

VII. La estructura orgánica, las actividades y los procesos de gestión

1. Estructura orgánica

i) Diagnóstico

Según el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁵⁵, la estructura orgánica de la institución a nivel central está integrada por 69 funcionarios —el procurador, los subprocuradores y otros funcionarios que dependen directamente de él, los coordinadores y los directores generales—. Además, están los titulares de los centros, los institutos, las delegaciones en todo el territorio nacional y las agregadurías en el extranjero (art. 3). Todos ellos conforman más de un centenar de funcionarios de alto nivel que pueden ser o no demasiados según la magnitud y complejidad de las tareas que deben cumplir y la manera, adecuada o inadecuada, en que estén organizados. En las procuradurías de las entidades federativas también se aprecia una alta proporción aparente de funcionarios directivos.

El gran tamaño de una organización, como el de la mayoría de las procuradurías del país, genera una natural complejidad, y es razonable, en principio, una compleja respuesta estructural. Pero, para que la organización funcione óptimamente, hay que lograr que todo resulte comprensible para todos los servidores públicos, especialmente los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales y los peritos.

⁵⁵ Publicada en el DOF el 23 de julio de 2012.

Es probable que algunos de los desaciertos de las procuradurías se deban a que su compleja estructura no sea la más idónea para cumplir con eficiencia sus atribuciones. Es probable, asimismo, que la estructura de las procuradurías sea el resultado de la superposición o mezcla de estructuras que han ido adoptando por inercia las sucesivas administraciones, y que requiera una remodelación a fondo. Llama la atención que, en la PGR, casi la mitad del personal (48%) pertenece al sector directivo y administrativo. Una proporción similar existe en las procuradurías locales.

Por otro lado, también es probable que la organización de las actividades y que los procesos de gestión no sean los más idóneos, dado el deplorable desempeño que la PGR y las procuradurías locales han mostrado hasta ahora en su labor fundamental, la investigación y persecución de los delitos.

ii) Propuesta

La administración consiste en la planificación, organización, dirección y control de los recursos humanos, financieros, materiales, tecnológicos y científicos de una organización, con el fin de cumplir sus objetivos dentro de la mejor relación "costo-beneficio" posible. En el caso de las organizaciones públicas, los términos "costo" y "beneficio" no se refieren al aspecto monetario o económico; el "costo" se refiere a todos los recursos contenidos en la definición arriba expresada, y el "beneficio" a la calidad del desempeño de la organización, medido por su eficiencia, rapidez y eficacia en alcanzar sus objetivos. La administración debe tomar en cuenta, desde luego, el objetivo principal de la organización y su relación con su entorno significativo, principalmente el medio social y geográfico, y los organismos vinculados con sus funciones.

Es imprescindible que se haga un diagnóstico sistémico y concienzudo de las funciones, la estructura actual, los recursos, las actividades, los procesos de gestión, la mecánica de la investigación y persecución de los delitos y el litigio de los asuntos, y el entorno del Ministerio Público federal y de los Ministerios Públicos locales para determinar cuál es la estructura orgánica más adecuada para cada una de las procuradurías, y cómo deben organizarse y llevarse a cabo las actividades sustantivas de todos los niveles, principalmente las que tienen que ver con la investigación y persecución de los delitos, el litigio de los asuntos y la integración y control de los expedientes.

En relación con el entorno, el estudio debe tomar en cuenta la relación que existe entre las labores del Ministerio Público y las de todas las demás instituciones vinculadas con la seguridad pública, la procuración de justicia y la impartición de justicia de los tres niveles de gobierno y de las otras entidades federativas, los inculpados, las víctimas, los jueces, el sistema de ejecución de penas, la sociedad civil y las características de cada región, especialmente en lo relativo a densidad de población, incidencia delictiva y todos los factores significativos relacionados con el delito. Tomando todo esto en cuenta, el estudio deberá determinar el número óptimo y las características de los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares que deben ser asignados a cada lugar o región del país, así como la clase y la cantidad de los recursos que deben proporcionárseles.

Al respecto, con buen tino, la LOPGR establece:

Art. 11. *Para el desarrollo de las funciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación, se contará con un sistema de especialización y de coordinación regional y desconcentración, sujeto a las bases generales siguientes:*

I. *Sistema de especialización:*

a) *La Procuraduría General de la República contará con unidades administrativas especializadas en la investigación y*

persecución de géneros de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia organizada, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de los delitos federales;

b) Las unidades administrativas especializadas actuarán en la circunscripción territorial que mediante acuerdo determine el Procurador, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes, y

c) Las unidades administrativas especializadas contarán con la estructura administrativa que establezcan las disposiciones aplicables.

II. Sistema de coordinación regional y desconcentración:

a) La Procuraduría General de la República actuará con base en un sistema de coordinación regional y desconcentración, por conducto de unidades administrativas que ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que establezcan las disposiciones aplicables;

b) Las circunscripciones territoriales serán delimitadas atendiendo a la incidencia delictiva, las circunstancias geográficas, las características de los asentamientos humanos, el nivel poblacional, los fenómenos criminógenos y demás criterios que establezca el reglamento de esta ley⁵⁶;

...

El estudio que proponemos debe ser realizado por especialistas en administración estratégica y táctica, reingeniería de procesos, comportamiento de las organizaciones y modelos de sistemas de las principales instituciones de educación superior, y podría estar coordinado por un equipo de expertos que designen las Facultades de Administración Pública, Contaduría y Administración, Ciencias, Derecho, y Psicología de la UNAM y del IPN, para el caso de la PGR, y de las más importantes instituciones de educación superior de las entidades federativas para el caso de las procuradurías locales.

VIII. Las actividades investigatorias y persecutorias

1. Diagnóstico

Como lo ha señalado Ana Laura Magaloni, los agentes del Ministerio Público no realizan investigaciones organizadas y propositivas, se limitan a

⁵⁶ El Reglamento no agrega otro criterio a los que ya establece la LOPGR.

cumplir rutinariamente diligencias consagradas por la práctica, sin consideraciones sobre su pertinencia en cada caso particular.

En el estudio de campo *La procuración de justicia en México: métodos de trabajo y resultados en las agencias del MP*⁵⁷, patrocinado por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, la Dra. Magaloni estudió, durante 2009, el trabajo cotidiano de varias agencias del Ministerio Público del Distrito Federal y del Estado de México. Los resultados del estudio también son representativos de lo que sucede en la mayoría de las agencias del Ministerio Público federales y de todo el país.

Del estudio de la Dra. Magaloni se desprende lo siguiente:

i) La distinta cantidad de personal tiene consecuencias diferentes: el tiempo promedio que un denunciante tiene que esperar para ser atendido en la “Agencia Central de Turno” de Toluca, es de 15 minutos. En cambio, en la Unidad de Investigación con detenido de la Delegación “Benito Juárez”, un denunciante puede tener que esperar hasta cuatro horas. Además, la agencia de Toluca cuenta con instalaciones para el público cómodas y funcionales; no así la de “Benito Juárez”, en la que los espacios son reducidos y descuidados;

ii) La declaración del denunciante se vacía en el formato prediseñado del programa de cómputo, en los espacios que se van desplegando automáticamente. No importa recoger toda la información que podría ser útil para la investigación ni determinar las probabilidades de éxito del asunto;

iii) En su gran mayoría, los casos con detenido corresponden a delitos menores de robo o lesiones. Como hay detenido, el asunto está

⁵⁷ MAGALONI, Ana Laura. *El Ministerio Público desde dentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del Ministerio Público*. CIDE. Publicación n° 48. Diciembre de 2009.
 «<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2042.pdf>»

prácticamente resuelto. El trabajo del agente del Ministerio público y sus secretarios es principalmente administrativo y se lleva a cabo mediante un programa de cómputo especialmente diseñado. Se cumple rutinariamente con las diligencias consagradas por la práctica;

iv) Las condiciones de detención de los inculpados, tanto en las agencias de la Delegación "Benito Juárez" del Distrito Federal como en la "Agencia Central" de Toluca, Estado de México, mantienen rasgos autoritarios: *el detenido está incomunicado, no se le permite llamar por teléfono, tampoco se le permite tener un abogado antes de que rinda su declaración y muchas veces no se le proporciona agua ni alimentos;*

v) Según la Encuesta a Población en Reclusión del CIDE, en 2005, en el DF y el Estado de México, 47% de los internos se encontraba sentenciado por robo simple sin violencia y, de ese conjunto, en 43% de los casos el monto de lo robado había sido menor de 40 USD⁵⁸;

vi) Según los propios servidores públicos entrevistados, la investigación consiste en "integrar todas las diligencias de la averiguación previa", no en construir una hipótesis del caso y detectar al presunto responsable, y

vii) Con el sistema anquilosado de investigación se pierde mucha información relevante. Cada caso se trata como un asunto totalmente separado del resto. Un robo de automóviles se trata de la misma manera que un robo de galletas. No hay manera de detectar patrones delictivos y similitudes en los *modi operandi* de las bandas organizadas. No hay estrategias diferenciadas, con lo que se da al traste con la probabilidad de éxito en los casos de los delitos más violentos y graves.

⁵⁸ Aproximadamente \$435 —cuatrocientos treinta y cinco pesos—, conforme a la tasa de cambio promedio —\$10.81— durante 2005.

Con el objeto de mejorar el desempeño del Ministerio Público, en el Distrito Federal se crearon las "agencias especializadas". Hubo resultados plausibles en algunos aspectos, pero no en el fundamental de hacer más eficiente la investigación, persecución y litigio de los delitos, especialmente los más graves.

Según el estudio de la Dra. Magaloni, las agencias especializadas en homicidios operan con exceso de personal, lo cual denota una débil gestión interna. Manejan en promedio 700 averiguaciones previas al año con 83 funcionarios entre "responsables de agencia" (7), agentes del Ministerio Público (28) y oficiales secretarios (48): 8 averiguaciones previas por año por cada funcionario.

En las agencias especializadas en homicidio no se cumple con un método científico y ordenado. Primero interviene, por razones de prontitud, la agencia ordinaria más cercana, la cual no cuida debidamente el lugar de los hechos ni las evidencias, que resultan contaminados o echados a perder. Se da mayor importancia a la rapidez y a la liberación del lugar de los hechos que a la calidad de la investigación.

La falta de un servicio de mensajería organizado determina que se mal utilice a los policías judiciales como mensajeros de planta, quienes, sin patrullas suficientes, se juntan en grupos para dedicarse toda la jornada a repartir citatorios.

A la integración burocrática, mecánica y desidiosa de los expedientes de averiguación previa se suman frecuentemente la simulación, la mentira y la desconfianza. Por ejemplo, es muy común que el agente del Ministerio Público ordene a la policía ministerial que obtenga alguna información relacionada con los hechos materia del asunto, y que el policía comisionado para realizarla informe por escrito que dicha

información no existe o es imposible conseguirla, aun cuando el policía ni siquiera haya hecho el intento de obtenerla. Un policía entrevistado dijo: *¿Ustedes creen que yo voy a tener el tiempo para hacer todo lo que me pide el MP que haga? Por supuesto que no. La mayoría de mis informes son falsos y el Ministerio Público lo sabe.*

Lo mismo sucede con los peritos. Rinden informes o dictámenes falsos señalando que fueron a inspeccionar un lugar o que realizaron alguna prueba, describiendo incluso lo que supuestamente encontraron u obtuvieron, cuando en realidad no fueron al lugar o no practicaron la prueba y se limitaron a inventar el contenido de su informe o dictamen.

Los propios agentes del Ministerio Público suelen mentir asentando en el expediente, por ejemplo, que el inculcado confesó en presencia de su defensor, cuando en realidad éste no estaba presente y no fue sino más tarde que acudió a firmar la diligencia. Esto sucede sobre todo cuando la defensa está a cargo de un defensor público.

Consecuencia del sistema estructurado en torno de la simulación y la mentira, es la profunda desconfianza entre sus operadores y el poco o nulo sentido de equipo que existe entre ellos.

Según la Dra. Magaloni, hay cinco aspectos que atender si se quiere reformar a la institución del Ministerio Público:

1) El sistema de administración de casos que no permite priorizar los asuntos;

2) El método de trabajo que consiste en construir el expediente a partir de un catálogo fijo de diligencias mínimas por tipo de delito, y que impide elaborar una estrategia de investigación y construir una tesis del caso basada en las evidencias. También impide que se profesionalice la

investigación y que prevalezcan las prácticas abusivas e intimidatorias contra los detenidos;

3) La cultura institucional basada en la mentira, la simulación y la corrupción, sin un sentido de misión social compartida por los operadores del sistema;

4) La escisión entre los altos funcionarios que intentan controlar a la institución, por un lado, y el resto de los operadores, por el otro, que administran el mercado de la impunidad, sobre todo los policías ministeriales, a quienes señalan los indicios como sus principales controladores, y

5) Las políticas de gestión y de incentivos que no están alineadas con los objetivos últimos de la institución.

Un aspecto al que también se refirieron los agentes del Ministerio Público federal y de las entidades federativas que entrevistamos⁵⁹ es el de la falta de continuidad entre la averiguación previa o investigación y el proceso judicial. Los agentes del Ministerio Público que litigan los asuntos ante los jueces penales no son los mismos que integraron la averiguación previa o llevaron a cabo la investigación, sino otros adscritos permanentemente a los juzgados que, para adentrarse en el asunto de que se trata, no cuentan más que con el expediente que, como ya quedó establecido, generalmente ha sido integrado de manera mecánica, burocrática y deficiente, y no rara vez contaminado por actos de corrupción. El hecho de que un porcentaje alto de casos termine en sentencia condenatoria se debe a la inercia autoritaria y a la obsecuencia de los jueces.

⁵⁹ Ver nota 54.

Este problema podría resolverse mediante un debido cambio de estafeta: el agente del Ministerio Público que vaya a hacerse cargo del litigio judicial y el que haya llevado a cabo la averiguación previa deberán llevar a cabo una sesión de entrega del asunto en la que aquél, con la ayuda del segundo, se compenetre detalladamente del caso de manera que pueda defenderlo ante el juez con la mayor eficacia posible.

2. Propuesta

a) En relación con las actividades investigatorias y persecutorias

Lo que no se estudia no puede entenderse; lo que no puede entenderse no puede modificarse. Entonces, el primer paso para resolver la terrible crisis de la actuación del Ministerio Público es estudiarla en todos y cada uno de sus aspectos significativos: humanos, materiales, tecnológicos, cognoscitivos y de procedimiento.

El estudio, para que de él surjan las mejores soluciones posibles, ha de ser realizado por el grupo más poderoso de especialistas que pueda conseguirse. No puede dejarse solamente en manos de los abogados, los policías y los políticos del sistema de procuración de justicia. Su juicio siempre estará más o menos distorsionado por la cercanía a los problemas y los inevitables conflictos de intereses (no necesariamente ilegítimos). Ellos participarán expresando su punto de vista honesto sobre lo que necesitan, pero deberán ser los expertos en, cuando menos, ciencias de la administración, ingeniería de procesos, sistemas, cibernética, ciencias forenses, psicología, sociología y matemáticas aplicadas, quienes estudien y rediseñen a la institución del Ministerio Público. Ese equipo de expertos podría estar integrado por especialistas en Administración Pública, Administración de Empresas, Medicina, Química, Ciencias, Antropología, Derecho, Psicología y Filosofía y Letras de la UNAM y del IPN, y de las

principales universidades e institutos de educación superior de las entidades federativas; el Servicio Médico Forense de la Procuraduría General de la República; el Servicio Médico Forense del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (Instituto de Ciencias Forenses *Dr. Guillermo Soberón Acevedo*) y sus similares de las entidades federativas, y el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial de la PGR, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y los institutos o academias similares de las entidades federativas .

Dicho estudio, y las propuestas que de él surjan, deberán comprender, cuando menos, los aspectos siguientes:

i) Recepción de la denuncia. Estrategias para conectarse empáticamente con el denunciante y/o víctima, para manejar favorablemente, en su caso, su estado de crisis y para obtener de él la información más completa y útil para la investigación, y las evidencias que pueda aportar;

ii) Medidas inmediatas de atención y de protección para la víctima;

iii) Medidas precautorias inmediatas (órdenes de detención, de presentación, de cateo, de embargo, etc.);

iv) Diligencias inmediatas (inspección del lugar de los hechos, levantamiento de evidencias, declaraciones de testigos y del inculpado, solicitudes de información, etc.). Estrategias para conectarse empáticamente con los testigos y el inculpado, para manejar favorablemente, en su caso, su estado de crisis y para obtener de ellos la información más completa y útil para la investigación, y las evidencias que puedan aportar;

v) Salidas alternativas procedentes (mediación, conciliación, arreglo amistoso, etc.);

vi) Plan particular de investigación basado en la tesis del caso, según las características específicas de éste, formulado con la participación interactiva de los peritos y los policías;

vii) Intervención de los peritos coordinada por el agente del Ministerio Público, siempre sujeta al plan de investigación y a la tesis del caso. Sólo deben solicitarse los dictámenes o informes pertinentes. Debe evitarse la solicitud de dictámenes o informes inútiles como los de valuación de objetos cuyo precio ya se sabe inequívocamente;

viii) Intervención de la policía ministerial coordinada por el agente del Ministerio Público, siempre sujeta al plan de investigación y a la tesis del caso. Debe solicitárseles solamente las diligencias pertinentes. Debe evitarse utilizar a los policías ministeriales como mensajeros desperdiciándolos a ellos, a los vehículos y al equipo que tienen asignado. Hay que establecer un sistema de entrega de citatorios ágil y moderno que emplee los recursos de la moderna tecnología;

ix) Análisis riguroso de los resultados de la investigación para decidir si hay una tesis del caso suficientemente apoyada por las evidencias y si, por lo tanto, procede la consignación. O bien, si está debidamente comprobado que no hay delito que perseguir, que procede el no ejercicio de la acción penal. O, por último, si no hay todavía evidencias suficientes, sobre la reserva legítima del asunto. Los asuntos en reserva deberán quedar sujetos a la revisión permanente de un área creada ex profeso, la que, según proceda, decretará oportunamente su reapertura o el no ejercicio de la acción penal;

x) Formulación cuidadosa del pliego de consignación fundado en una tesis del caso por el delito o delitos a los que correspondan los hechos debidamente probados, con las manifestaciones y solicitudes procedentes a la autoridad judicial: órdenes de aprehensión o presentación y medidas precautorias (embargos, protección, limitaciones o suspensiones del ejercicio de derechos, etc.);

xi) Litigio del asunto en cada una de las etapas procesales, principalmente el desahogo de las pruebas y la formulación de los alegatos intermedios y finales (conclusiones acusatorias) centrados en una tesis del caso firmemente apoyada por las evidencias;

xii) Litigio del asunto en apelación o amparo, cuando sea procedente, siempre teniendo como eje la tesis del caso y las evidencias;

xiii) Continuidad entre la averiguación previa o consignación y la fase de litigio judicial para que el agente del Ministerio Público que mantenga la acción penal ante el juez conozca a fondo el asunto y pueda defenderlo adecuadamente.

Respecto de las apelaciones cabe una consideración: cada sentencia de primera instancia debe analizarse cuidadosamente, en relación con todos los aspectos significativos del asunto, para decidir si es conveniente apelar, tanto desde el punto de vista de los intereses legítimos de la víctima u ofendido, como desde la perspectiva del mejor cumplimiento de la justicia. Desde luego, debe consultarse la opinión de la víctima u ofendido y de sus representantes legítimos. Pero no debe apelarse automáticamente cuando el juez absolvió o no impuso la pena solicitada en las conclusiones acusatorias del Ministerio Público, porque puede suceder que la resolución judicial haya sido justa e impecable, y que, por lo tanto, la apelación resulte frívola e improcedente.

Con base en los resultados del estudio y sus propuestas deberán formularse cuidadosamente los correspondientes protocolos de investigación, persecución y litigio por clases de delitos, y por importancia intrínseca y social, y complejidad, de los asuntos.

En Chile, el país más seguro de América Latina y uno de los que ha logrado un buen sistema de persecución del delito, el Ministerio Público basa sus investigaciones en un sistema tripartita de prioridades: *asuntos menos complejos, asuntos complejos y asuntos de alta complejidad*⁶⁰. Desde luego, los mejores esfuerzos se enfocan a la solución de los asuntos de alta complejidad, sin que ello quiera decir que los otros, los complejos y los menos complejos, se traten con negligencia. Para cada una de las tres categorías de asuntos debe establecerse un *modelo de operación*, y los tres modelos deben estar debidamente interconectados *bajo el procedimiento operativo que alcance los resultados más eficientes*⁶¹.

Como se señaló en el capítulo III-2-b de este documento, es imprescindible un sistema de control digital de las actividades de investigación, persecución y litigio. No para mecanizarlas, homogeneizarlas ciegamente y burocratizarlas, sino, por el contrario, para agilizarlas, vigilarlas y controlarlas eficazmente.

Así, deberán estar manejados y controlados digitalmente: todas las diligencias de la investigación, persecución y litigio de los asuntos; la consulta de la legislación aplicable, de diccionarios generales y especializados, de los registros nacionales y de las bases de datos criminalísticos y criminológicos; las solicitudes y recepciones de

⁶⁰ *Plan Estratégico del Ministerio Público 2009-2015*. Fiscalía. Ministerio Público de Chile. pp. 25 y 26. http://www.google.com/url?sa=f&rct=j&url=http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/documentos/quienes/Plan_Estrategico_2009_2015.pdf&q=Plan+Estrat%C3%A9gico+del+Ministerio+P%C3%BAblico,+Chile&ei=XwJuULbTGMis2gWU0YDQCg&usg=AFQjCNG073Y4aqi0oT1CQ5gcCvpP6WOozw (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013).

⁶¹ Ídem.

información; los citatorios; el control de los asuntos enviados a reserva y de las órdenes de investigación, de detención y aprehensión a cargo de la policía ministerial; las solicitudes a los peritos y sus informes y dictámenes, y todos los demás aspectos relevantes de cada asunto. Todo ello sin perjuicio de la comunicación personal permanente que el agente del Ministerio Público deberá mantener con sus auxiliares inmediatos, la policía ministerial y los peritos, durante todo el curso y para la buena marcha de los asuntos, y con el denunciante a fin de que éste, en todo momento, tenga la posibilidad de conocer los avances de la investigación y pueda aportar las sugerencias que considere convenientes.

b) En relación con los horarios de trabajo

i) Diagnóstico

Un aspecto crucial que también deberá comprender el estudio es el de los horarios de trabajo de las agencias investigadoras, las mesas de trámite y las demás unidades administrativas que tengan que ver con el trabajo sustantivo de investigación, persecución y litigio de los asuntos.

Los agentes del Ministerio Público del Distrito Federal y del Estado de México entrevistados con motivo de este trabajo⁶² manifestaron que el horario en las agencias investigadoras de 24 horas de trabajo por 48 horas de descanso es muy inconveniente. Señalaron que la fatiga y el hastío acumulados comienzan temprano en cada turno provocando errores y omisiones, malos tratos al público y un ambiente laboral tenso que impide un trabajo colectivo solidario y eficiente; que los más irresponsables se las arreglan para trabajar lo menos posible e incluso para abandonar la agencia durante lapsos excesivos a fin de atender asuntos personales o divertirse; que estos inconvenientes anulan el supuesto beneficio de

⁶² Ver nota 54.

preservar la continuidad en la atención de los casos graves, complicados o laboriosos. Los mismos agentes sugirieron que se adopten turnos de ocho horas y que se aumente el personal (agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y peritos) y los recursos, principalmente vehículos, equipo de comunicación y computadoras. Admitieron que, si se adoptan las jornadas de ocho horas, habría que tomar provisiones para atender debidamente los casos excepcionales en que es indispensable mantener la continuidad en la atención de algún asunto.

Agentes del Ministerio Público Federal entrevistados asimismo con motivo de este estudio dijeron que en ocasiones sus horarios de trabajo son excesivos y extenuantes, y que a veces son obligados a trabajar jornadas de 24 horas o más en asuntos real o supuestamente importantes por su gravedad o complejidad, o porque están relacionados con personajes importantes de la política, la sociedad o los negocios. Dijeron, lo mismo que los agentes del Distrito Federal y del Estado de México, que en las jornadas excesivas no tarda en presentarse la fatiga y el hastío, cuyos efectos impiden un trabajo eficiente, creativo y rápido. Proponen también jornadas de ocho horas, el aumento adecuado de los recursos humanos, materiales y técnicos, y la toma de medidas para la atención continua de los asuntos excepcionales que la requieran.

Con los turnos de "24 x 48" horas, los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares directos trabajan, en promedio, jornadas diarias de 10 horas (120 horas cada dos semanas divididas entre 12 días: 6 por semana = <7 días menos 1 de descanso>) y semanas laborales de 60 horas (120 horas entre 2 semanas).

ii) Propuesta

Desde que en 1817 Roberto Owen formuló el lema: “Ocho horas de trabajo, ocho horas de recreación y ocho horas de descanso”⁶³, la jornada máxima de ocho horas de trabajo y la semana laboral máxima de 48 han sido adoptadas, al menos en la letra de la ley, por prácticamente todos los países de occidente.

La Constitución mexicana establece expresamente ocho horas como duración máxima de la jornada laboral en la fracción I de su apartado “B”, destinado a los servidores públicos. En la fracción XIII del mismo apartado señala que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales “se regirán por sus propias leyes”, sin autorizar expresamente que éstas puedan modificar la duración de la jornada establecida en la fracción I. Y recordemos que, según el artículo 1º del propio ordenamiento, el ejercicio de los derechos que otorga éste... *no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

En las conclusiones de la 93ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrada en 2005, se establece:

El principio fundamental es que la vida no está hecha solamente de trabajo: debe protegerse efectivamente a todo ser humano del cansancio físico y mental extremo y proporcionársele oportunidades para disfrutar del esparcimiento y de la vida familiar y social. En la actualidad, sigue siendo válido el principio de incorporar a la regulación de las horas del trabajo la perspectiva de los derechos humanos. La duración del tiempo del trabajo y del periodo del descanso son condiciones esenciales de toda relación del empleo...

La limitación de la duración del trabajo y el derecho al descanso ha sido consagrado al más alto nivel en los textos internacionales universales de mayor

⁶³ Eight hours labour, eight hours recreation, eight hours rest.

relevancia. En este sentido, el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de toda persona al ocio, inclusive una limitación razonable de la duración del trabajo, lo que asegura también el artículo 7 d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se refiere al descanso, al disfrute del tiempo libre y a la limitación razonable de las horas de trabajo...⁶⁴

Por su parte, un equipo interdisciplinario de expertos de la UNAM, en el documento *Justificaciones médicas de la jornada laboral máxima de ocho horas*⁶⁵, señala:

...situaciones laborales extraordinarias que han alcanzado o rebasado las 12 horas diarias de trabajo o más de 60 horas semanales, han mostrado invariablemente relación con disminución en el desempeño y eficiencia en el trabajo, errores en el cumplimiento de los sistemas de seguridad laboral, aumento de síntomas de fatiga, disminución del estado de alerta, acortamiento del periodo dedicado al sueño a cuatro horas o menos, lo que se acompaña de aumento en el riesgo para infarto agudo de miocardio —situación conocida con el nombre de *karoshi*— y probablemente la aparición de síndrome metabólico.

...

Las anteriores observaciones sustentan que al exceder el límite de la jornada de trabajo de ocho horas, no sólo se transgrede un marco jurídico, sino se promueve el surgimiento de manifestaciones clínicas y modificaciones importantes sobre la fisiología integral del trabajador...

En suma, la fórmula universal que fija en ocho horas al día el tiempo destinado al trabajo cuenta con suficientes evidencias de carácter médico para que ésta permanezca inamovible, a fin de mantener el sano equilibrio con el resto del tiempo para otras actividades cotidianas en términos de familia, sociedad y reposo...

Por todo lo anterior se propone que se lleve a cabo un estudio sistémico del funcionamiento de las unidades de trabajo del Ministerio Público, siempre sobre la base de una jornada máxima de 8 horas y una

⁶⁴ p. 115. <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-iii-1b.pdf> (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013).

⁶⁵ HARO GARCÍA, Luis y otros. Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social. 2007. p. 193 a 195. http://edumed.imss.gob.mx/edumed/rev_med/pdf/gru_art/A86.pdf (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013).

semana laboral máxima de 48, para que, de acuerdo con la naturaleza, características, modalidades y cargas de dicho trabajo, se establezcan los horarios más adecuados para cumplir las labores de procuración de justicia con los más altos niveles de calidad sin que se ponga en riesgo la salud ni el bienestar personal y familiar de los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales y los peritos.

IX. Subordinación de la policía ministerial al Ministerio Público

Un tema que merece mención especial es la relación entre el Ministerio Público y la policía ministerial.

La inseguridad prevaleciente ha motivado que, para enfrentarla, se ponga énfasis más bien en medidas policiales que de otra índole. Y aunque es preciso una reforma a fondo de todo el sistema policial, que incluye a los cuerpos de policía de reacción, preventivos y ministeriales, no hay que olvidar que, en la función de investigar y perseguir los delitos, la autoridad constitucional es el Ministerio Público, al que deben subordinarse los policías que participen en dicha función. El primer párrafo del artículo 21 constitucional establece tajantemente : *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.*

En consecuencia, el Ministerio Público es responsable de conducir y controlar la actividad de los policías que lo auxilien, especialmente la de sus propios policías, los ministeriales. Éstos y sus jefes deben actuar siempre bajo la conducción y mando del agente del Ministerio Público que esté a cargo del asunto de que se trate. Desde luego, corresponde también al propio fiscal vigilar que los policías ministeriales que lo auxilian cumplan eficazmente sus labores y, además, que se abstengan de cometer actos

violatorios de los derechos humanos, particularmente los de los inculpados, denunciantes/víctimas/ofendidos y testigos.

X. Transparencia

1. Diagnóstico

Uno de los principios elementales de la ciencia administrativa es el de que una tarea que no se supervisa está condenada a no ser cumplida o a cumplirse ineficientemente. La supervisión se define como el proceso de asegurarse de que las tareas asignadas se han efectuado satisfactoriamente. Desde luego, la supervisión ha de ser seguida por el control, es decir, por la adopción de las medidas adecuadas y suficientes para corregir y prevenir los errores, evitar las omisiones y mejorar el rendimiento.

De la deplorable actuación del Ministerio Público en México puede deducirse que, hasta ahora, no han funcionado sus mecanismos de supervisión, ya sean las antiguas visitadurías o direcciones de supervisión, de carácter interno, o las más recientes que —aunque externas, por pertenecer a la dependencia vigilante de todo el sector público— se han denominado ‘contralorías internas’ u ‘órganos de control interno’.

Desde luego, no se trata de suprimir las hasta ahora más bien inútiles unidades gubernamentales de supervisión “internas” o “externas”. Deben limpiarse, fortalecerse y hacer que funcionen eficientemente. Además, como ya se ha señalado en el capítulo III-2-a-b, es preciso establecer un Consejo del Ministerio Público que supervise y controle directamente las labores y el desempeño de los fiscales y sus principales auxiliares —la policía ministerial y los peritos—, y un sistema de consulta y supervisión digital que permita, a las víctimas consultar el expediente, y a los directivos

de las procuradurías supervisar y controlar las actividades de procuración de justicia.

Sin embargo, hay otra supervisión que sobre la actuación del Ministerio Público debe establecerse, porque está ordenada en la Constitución y porque es otro instrumento útil de vigilancia y control: la supervisión pública. El artículo 6º constitucional establece que:

a) El derecho a la información será garantizado por el Estado (final del párrafo primero);

b) Toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad (fracc. I);

c) Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública (fracc. III), y

d) Las autoridades deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus **indicadores de gestión** y el **ejercicio de los recursos públicos** (fracc. V).

Y, efectivamente, es a través de los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos como mejor puede calificarse y eventualmente controlarse el desempeño de los servidores públicos, aunque ahora nos centraremos en los indicadores de gestión.

En materia federal, el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁶⁶ (LFTAIPG) obliga a las

⁶⁶ Publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

dependencias públicas federales y, por ende, a la PGR a hacer públicos, en materia de gestión, los temas siguientes:

a) Los datos que sean de utilidad o se consideren relevantes (fracc. XVII), y

b) La estadística que responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público (fracc. XVII).

El último párrafo del propio artículo establece que: *La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que **facilite su uso y comprensión por las personas**, y que permita **asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad...***

Por su parte, el artículo 10 del Reglamento de la LFTAIPG⁶⁷ obliga a las dependencias a actualizar cuando menos cada tres meses la información que deben publicar.

Como se ve, por un lado, la LFTAIPG restringe el deber de las dependencias y los servidores públicos de publicar *información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión* (art. 6º-V constitucional) limitando dicha información a la que sea de *utilidad o se considere relevante* (Art. 7-XVII) y a la información estadística que *responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público* (fracc. XVII). Por otro, exige que la manera en que se publique la información debe facilitar su *uso y comprensión por las personas* y debe *asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad*.

La PGR, en su página de internet⁶⁸, publica información sobre lo que ella considera sus principales indicadores de gestión. Pero lo hace de

⁶⁷ Publicado en el DOF el 11 de junio de 2003.

manera profusa, en dos submenús —*Informes institucionales* y *Estadística*—, subdivididos en otros submenús que contienen cuadros y gráficas en los que se vacían datos gruesos, sin contrastar, sobre incidencia delictiva, averiguaciones “despachadas”, órdenes de aprehensión y de otra índole cumplidas por la policía ministerial, dictámenes emitidos por los peritos, etc. Excepto la incidencia delictiva, los datos no indican a qué delitos se refieren y a veces se indican en cifras absolutas, pero en otras ocasiones se ofrecen en porcentajes. Así, resulta difícil estructurar la información relativa a los principales indicadores de gestión, y muy difícil, si no imposible, entender su significado en términos de nivel de desempeño. Además, no hay manera de saber si efectivamente se ha ido actualizando la información cada tres meses, porque en las páginas no queda el registro de las fechas en que se hayan hecho las actualizaciones.

Con mejor tino, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal⁶⁹ (LTAIPDF) impone a las dependencias de la administración pública del Distrito Federal, incluida la PGJDF, la obligación de mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, la información relativa a sus funciones más relevantes *que deberá incluir los indicadores de gestión* (art. 14-III).

Específicamente, la LTAIPDF impone al “órgano ejecutivo” del Distrito Federal la obligación de mantener actualizada, al inicio de cada año, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, la información sobre: *Estadísticas e índices delictivos, así como los indicadores de la procuración de justicia* (art. 15-I), y, *En materia de averiguaciones previas, estadísticas sobre el número de éstas que fueron desestimadas, en cuántas se ejerció la acción penal, en cuántas... el no*

⁶⁸ <http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/estadisticas.asp> (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013).

⁶⁹ Publicada en la GODF el 28 de marzo de 2008.

ejercicio y cuántas se archivaron, además de las órdenes de aprehensión, presentación y cateo (art. 15-II).

En su página de internet⁷⁰, la PGJDF aparentemente cumple a grandes rasgos lo que ordena la LTAIPDF. Pero la información que publica no es útil para apreciar los niveles de desempeño. Por ejemplo, en el apartado correspondiente a agosto de 2013 se señala la incidencia delictiva general por delitos de “alto impacto social” y de “bajo impacto social”, las averiguaciones iniciadas y la tasa delictiva por delegaciones. Pero no indica el número de: averiguaciones consignadas; órdenes de aprehensión solicitadas, concedidas y cumplidas; autos de sujeción a proceso concedidos y sentencias condenatorias conseguidas. Es decir, no hay manera de medir, así sea indirectamente, la calidad del desempeño.

En su ensayo *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal*⁷¹ (capítulo “Procuración de Justicia”), editado por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2008), Catalina Pérez Correa González y Alejandro Madrazo Lajous señalan los temas que, en materia de información sobre su gestión institucional, debería publicar la PDJDF a fin de cumplir la obligación que le impone el artículo 6º constitucional y la LTAIPDF⁷²:

1) Número de visitas del público a cada agencia del Ministerio Público con indicación del motivo de la visita, la consulta solicitada y la atención brindada identificando en cada caso al agente del Ministerio Público que haya brindado la atención;

⁷⁰ <http://www.pgjdf.gob.mx/images/Estadisticas/0813.pdf> (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013).

⁷¹ <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/Ensayo5/Ensayo5.pdf> (consulta realizada el 13 de septiembre de 2013)

⁷² En lo que sigue, sólo lo que está en cursivas es transcripción literal de lo que dicen los autores del ensayo citado. Lo demás son interpretaciones y comentarios de los autores de este documento.

2) Número de denuncias no aceptadas con indicación del motivo de la no aceptación y del agente del Ministerio Público que haya atendido el asunto;

Según los autores del ensayo, este último indicador: *...constituye una pieza clave en la construcción de una política activa de transparencia en materia de procuración de justicia. Para saber en qué está fallando ésta, es necesario saber qué omisiones hacen los ministerios públicos.* Agregan que para captar dicho indicador podría instalarse en cada agencia del Ministerio Público un módulo de información pública, independiente de la PGJ⁷³, que atendiera inicialmente a las personas que acudieran a la agencia y registrara el motivo de su visita. La información que generara el módulo se contrastaría con la que generara la PGJDF para verificar la veracidad y la eficiencia de las agencias.

Como opción alternativa a los módulos —o complementaria, agregaríamos—, los autores proponen sondeos de opinión permanentes realizados aleatoriamente cuyos resultados también servirían para contrastar la información que publicara la PGJDF;

3) Denuncias aceptadas. Este indicador ya se publica en la página de internet de la PGJDF, pero debe desglosarse según la clase de delitos. Entre otras cosas, dicen los autores, ayudaría a conocer si existe algún delito específico *al que no se esté dando solución*;

4) Determinación de la averiguación previa. Debe indicarse:

a) Si se ejerció la acción penal y por cuál delito;

b) Si no se ejerció la acción penal y por qué razón;

⁷³ Estos módulos podrían depender del Consejo del Ministerio Público que hemos propuesto en el cap. III como órgano de vigilancia y control del Ministerio Público.

- c)** Si se trata de “reserva” (archivo temporal), indicándose el motivo;
- d)** Si se trata de no ejercicio de la acción penal (NEAP), indicándose el motivo, o
- e)** Si se trata de un asunto en que el Ministerio Público del Distrito Federal no tiene competencia, indicándose asimismo el motivo.

Explican los autores que sólo si se indican los motivos de “reserva” y NEAP podrá haber detección de ineficiencias —y rectificación—;

5) Número de ejercicios de la acción penal (consignaciones) por clase de delito. Este indicador permitirá saber de qué delitos se está ocupando el sistema de justicia penal, si principalmente de delitos menores, como lo indican los estudios que se han hecho al respecto, y *no por delitos de alto impacto, como robo con violencia, violación, secuestro, etc.;*

6) Detenidos en flagrancia. En estos casos, dicen los autores: *normalmente se logra una consignación sin que exista realmente un trabajo de investigación por parte del ministerio público. Aquí, las principales pruebas son los testimonios de los policías preventivos que hicieron la detención, así como la confesión del detenido. Normalmente, son casos que se persiguen por delitos menores, tales como robos sin violencia y por cuantías menores, y no por los delitos de alto impacto; por lo que resultaría útil poder correlacionar este dato con el indicador que precisa el tipo de delito por el cual se ejerce la acción penal;*

7) Órdenes de aprehensión emitidas y cumplidas. Es preciso que se dé a conocer el porcentaje de las órdenes de aprehensión cumplidas

porque sólo así puede apreciarse el grado de eficiencia de la policía ministerial y el Ministerio Público en este punto;

8) Publicación de expedientes. Dicen los autores del ensayo:

En términos de evaluación de la función de procuración de justicia, los expedientes constituyen una fuente invaluable de información cualitativa y cuantitativa. Aunque no sean indicadores de procuración de justicia per se, contienen datos que permiten construir varios de los indicadores mencionados y otros más... Al revisar un expediente se puede conocer el tipo y número de pruebas que se realizan en las averiguaciones previas, el valor que se le atribuye a cada prueba, la participación efectiva o no de abogados defensores durante las distintas diligencias, el tiempo transcurrido en cada etapa del proceso, etc. Al igual que la existencia de juicios orales, la publicidad de expedientes permite transparentar los procedimientos penales; por ello, los consideramos una pieza fundamental de la transparencia.

Las procuradurías siempre han sido reacias a publicar los expedientes de averiguación previa e incluso datos parciales contenidos en ellos arguyendo que la divulgación puede poner en riesgo la seguridad de los involucrados en los hechos o el éxito de la investigación.

Pero no tienen razón. Publicar el contenido de los expedientes no implica divulgar los datos de los involucrados en los hechos —denunciante/víctima/ofendido, inculpado, testigos, etc.—. Basta con obviar tales datos mediante el procedimiento de *disociación* definido por el artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales en el Distrito Federal⁷⁴. Además, el artículo 37-VII de la LTAIPDF sólo califica como información reservada la contenida en los expedientes de averiguación previa que se encuentren en *trámite*. Así, salvados los datos personales, es perfectamente legítimo publicar los contenidos útiles de los expedientes de averiguación previa concluidos, reveladores de cómo fueron gestionados los asuntos.

⁷⁴ Procedimiento de disociación: Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a una persona física identificada o identificable.

No se escapa a los autores del ensayo lo titánica y costosa que podría ser la tarea de llevar a cabo la *disociación* de datos en todos los expedientes de averiguación previa concluidos, por lo que sugieren: *un programa de muestreo aleatorio y representativo por el cual sean seleccionadas averiguaciones previas de distintas agencias, sometidas al procedimiento de disociación correspondiente*. El contenido de las averiguaciones previas así seleccionadas se publicaría en la página de internet de la PGJDF para ser aprovechada en el conocimiento, evaluación y control de las gestión de procuración de justicia, y

9) Información sobre denuncias contra servidores públicos. Otro indicador útil de la procuración de justicia es el número y el destino de las denuncias contra agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y peritos por actos de negligencia, corrupción, intimidación o abuso de poder. Los autores del ensayo sugieren que esta información: *debe integrarse de forma desagregada, en función del cargo y territorio* y proponen que se señale cómo se tramitan y concluyen los procedimientos correspondientes.

Son plausibles las propuestas de los autores del ensayo, pero pueden mejorarse de la manera en que más adelante se explica.

En relación con las procuradurías de los estados, en general la situación de su transparencia es similar a la de la PGR y la PGJDF. Un análisis somero reveló que sus respectivas páginas de internet contienen información estadística inútil para hacerse una idea de la calidad de desempeño en la procuración de justicia. Excepto en el renglón de los índices delictivos, no se sabe a qué clase de delitos corresponden los datos que se publican ni cuáles son los referentes significativos. Por ejemplo, en ocasiones se publican los datos sobre órdenes de aprehensión cumplidas,

pero no se dice cuántas fueron ordenadas por los jueces ni la antigüedad de éstas ni a qué clase delitos se refieren.

2. Propuesta

En materia de transparencia, las procuradurías federal y de las entidades federativas deben hacer un gran esfuerzo para cumplir con la exigencia constitucional de ofrecer al público la *información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión*. Como ya se ha visto, lo que hacen ahora no cumple cabalmente con dicha exigencia.

Es preciso que las procuradurías incluyan en los informes sobre su gestión los puntos que señalan los autores del ensayo que ha sido objeto de buena parte del subcapítulo anterior. Dichos puntos, en síntesis, son los siguientes:

a) Número de visitas del público a cada agencia del Ministerio Público con indicación del motivo de la visita, la consulta solicitada y la atención brindada identificando en cada caso al agente del Ministerio Público que haya brindado la atención;

b) Número de denuncias no aceptadas con indicación del motivo de la no aceptación y del agente del Ministerio Público que haya atendido el asunto;

c) Denuncias aceptadas por clases de delitos;

d) Determinación de las averiguaciones previas por clases de delitos:

d1) Ejercicio de la acción penal (consignaciones);

d2) No ejercicio de la acción penal con indicación de los motivos;

d3) Archivo temporal ("reserva") con indicación de los motivos, y

d4) Incompetencia con indicación de los motivos;

e) Detenidos en flagrancia;

f) Órdenes de aprehensión emitidas y cumplidas. Es preciso contrastar el número de órdenes de aprehensión emitidas con las que hayan sido cumplidas porque sólo así puede apreciarse el grado de eficiencia de la policía ministerial y el Ministerio Público en este punto;

g) Publicación de expedientes, y

h) Denuncias contra servidores públicos.

A los puntos anteriores conviene agregar los siguientes:

1) Apartados especiales de información estadística precisa, completa, detallada, contrastada y referenciada, que permita apreciar el nivel de desempeño en la persecución de los delitos, especialmente los llamados de "alto impacto". Dichos apartados deben contener, cuando menos, la información siguiente:

i) Total de averiguaciones previas iniciadas y total de consignadas con detenido;

ii) Total de averiguaciones previas consignadas relativas a:

a) Delitos relacionados con el narcotráfico y la delincuencia organizada (federales);

b) Homicidios dolosos desglosados por sexo, edad y condición social de las víctimas;

- c)** Secuestro;
- d)** Violación;
- e)** Delitos de violencia familiar;
- f)** Extorsión;
- g)** Robo a mano armada;
- h)** Robo a casa habitación, y
- j)** Robo de automóviles;

2) Las sentencias condenatorias, absolutorias, mixtas y de sobreseimiento desglosadas por clases de delitos;

3) Las sentencias condenatorias que incluyan reparación del daño para la víctima con los montos correspondientes, y

4) Las reparaciones del daño efectivamente pagadas a las víctimas, con los montos correspondientes.

XI. La supervisión inmediata

1) Diagnóstico

Ya se ha dicho mucho, en los capítulos anteriores, acerca de las distintas supervisiones a que necesariamente debe estar sujeto el Ministerio Público:

1) La que, limpiada y mejorada, deben cumplir las áreas que tradicionalmente la realizan; **2)** La que deberá ejercer el Consejo del Ministerio Público como nuevo órgano de vigilancia y control que se propone; **3)** La del denunciante u ofendido, llevada a cabo mediante sistemas digitales que también permitan la vigilancia y control por parte de los directivos de las procuradurías, y **4)** La que los estudiosos o cualquier

persona podrán ejercer a través de la información y datos estructurados que, en aras de la transparencia y rendición de cuentas, el Ministerio Público federal y de las entidades federativas deberán publicar en sus respectivas páginas de internet.

Sin embargo, la supervisión más natural, directa, inmediata, permanente y efectiva que puede ejercerse sobre los servidores públicos de la procuración de justicia es la que corresponde a los respectivos superiores inmediatos de los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales y los peritos. Es decir, la supervisión elemental de la ciencia y el arte de la administración, la que corresponde al jefe inmediato del operador, la que ejerce quien mejor conoce al operario y la labor que éste desempeña, no con ánimo sancionador sino correctivo.

Sin perjuicio de las otras supervisiones señaladas, esta última supervisión, la que corresponde al jefe inmediato, con su aparente espontaneidad, es de importancia capital. Su inmediatez, continuidad y falta de intención sancionadora le dan una prontitud, una aceptación y una efectividad que las otras supervisiones difícilmente pueden alcanzar. Sin embargo, tiene una debilidad: depende de la motivación, la capacidad y la responsabilidad personales de quien la ejerce. Así, un jefe irresponsable, impreparado o perezoso ejercerá una supervisión deficiente o nula, y solamente uno responsable, bien capacitado y trabajador llevará a cabo una supervisión eficaz que, pronto y bien, corrija los errores y las omisiones, y mejore las prácticas de las labores sustantivas.

2) Propuesta

Es preciso establecer en las procuradurías un programa permanente de supervisión inmediata que incluya las medidas siguientes:

a) Capacitar intensiva y exhaustivamente a los jefes inmediatos de los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales y los peritos que intervienen en las labores de investigación y persecución de los delitos, y el litigio judicial de los asuntos, para que ejerzan, de la manera más eficiente posible, la supervisión que sobre dichas labores les corresponde;

b) Sin perjuicio de la espontaneidad y naturalidad que la caracterizan, elaborar protocolos y manuales en los que se establezcan los lineamientos que deba cumplir esa supervisión, y

c) Asignar a cada jefe inmediato un libro de "Registro de Supervisión" en el que deba inscribir los aspectos más importantes de su labor de supervisión respecto de cada uno de sus subordinados.

Tanto el plan y los programas de capacitación para los supervisores como los protocolos y manuales de supervisión podrían ser elaborados por los expertos que ya se han propuesto para la elaboración de los exámenes de ingreso y los planes y programas de formación inicial y continua⁷⁵.

XII. Sistema de promoción permanente de los valores y principios institucionales

1. Diagnóstico

Incluso cuando se logren exitosamente la autonomía controlada, la profesionalización auténtica, los salarios y las prestaciones dignos y remuneradores, la vigilancia y el control idóneos, la reestructuración organizacional adecuada, la reingeniería de la gestión y las actividades, y las demás propuestas que hasta ahora se han formulado en este documento para reformar al Ministerio Público, hará falta algo a lo que solamente le dan importancia las organizaciones públicas y privadas más

⁷⁵ Ver cap. IV-2-a-1-i.

exitosas: la promoción de los valores inherentes a los objetivos institucionales.

La Constitución establece para la seguridad pública —y la procuración de justicia— los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las leyes federales y locales, así como los códigos de ética o de conducta, o decálogos que han elaborado las procuradurías agregan algunos otros como responsabilidad, imparcialidad, lealtad, respeto de la dignidad humana, solidaridad, certeza, transparencia, etc.

Sin embargo, no se ha dicho cómo deben promoverse dichos principios o valores para que se conviertan en una verdadera guía de ruta en las labores y actividades institucionales.

Habría personas a quienes baste estar altamente capacitadas, bien remuneradas y adecuadamente vigiladas para alcanzar los mejores niveles de desempeño laboral que cumplan con los principios institucionalmente establecidos. Puede haber otras que, incluso en condiciones laborales adversas, tengan una fuerza interior especial para actuar por sí mismas de manera inmejorable. Pero otras más necesitan un motor motivacional, un impulso externo que, apelando a su sensibilidad, les ayude a sacar lo mejor de sí mismos.

En su obra más conocida, *El hombre en busca de sentido*, Víctor Frankl⁷⁶ demuestra que todas las personas tienen la necesidad de dar sentido trascendente a su vida, sólo que la mayoría nunca lo logra. Algunos lo consiguen porque tienen la suerte de encontrar un ambiente propicio —familiar, escolar, religioso, social, laboral— o de toparse con un

⁷⁶ FRANKL, Viktor E. *El hombre en busca de sentido*. Herder. Barcelona. 1991.

mentor formal o informal excepcional que, mediante la prédica y/o el ejemplo, les enseñan a dar ese sentido trascendente a sus vidas.

Y, en verdad, una de las mejores maneras de dar sentido trascendente a la vida es la investigación y la persecución de los delitos. De ahí la popularidad histórica de los relatos, los programas televisivos y las películas sobre policías, fiscales y delincuentes en que se enfatiza el sentido de la justicia, la solidaridad con la víctima, la entrega, la valentía, la preparación rigurosa y el empleo de la ciencia y la tecnología para perseguir y dar su merecido a los que hacen daño injusto a los demás.

2. Propuesta

Para que los principios y valores de la procuración de justicia —ya sean solamente los que establece la Constitución o, además, los que cada procuraduría considere adecuado agregar por indispensables o convenientes— no se queden solamente en papel y en el aire, es preciso que cada procuraduría establezca un sistema permanente, sistemático y potente de promoción de dichos valores y principios.

Una estrategia plausible para dicha promoción podría comprender las medidas siguientes:

a) La adopción de un lema y un símbolo institucionales que hagan alusión clara a los principios y valores generales de la procuración de justicia y a los particulares que asuma cada procuraduría. Desde luego, habría que convocar a un concurso abierto, de acuerdo con las normas aplicables, para elegir las mejores propuestas de lema y símbolo;

b) La edición mensual, impresa y digital, de un órgano interno de difusión que contenga estudios, ensayos, relatos y noticias relativos a la teoría, la práctica y la concreción de los principios y valores institucionales,

con una sección de “cartas al editor” en que puedan expresarse libremente los servidores públicos de la institución sobre aquellos temas;

c) La institución de un premio anual al servidor público de la procuraduría que haya concretado mejor en sus labores alguno de los valores o principios institucionales;

d) El establecimiento de un premio anual, abierto a todo el personal, al mejor ensayo, relato, poema o texto sobre los principios y valores institucionales;

e) La celebración de un coloquio anual sobre la teoría, la práctica y la concreción de los valores y principios institucionales en el que participen expertos nacionales y extranjeros, durante el cual se entregarían los premios señalados en los dos párrafos anteriores, y

f) Destinar espacios en las oficinas, suficientes y visibles, para fijar periódicos murales, encabezados con el símbolo y el lema de la institución, que contengan todo lo relativo a las actividades relacionadas con el programa de promoción de los valores y principios institucionales.

XIII. La innovación

1. Diagnóstico

La innovación, entendida como la aplicación de las mejores y nuevas soluciones, pertinentes y viables, a las necesidades y los problemas cambiantes de una organización, es un elemento clave de la buena administración, pública y privada. Seguramente, del estudio sistémico que se ha propuesto en el capítulo VII para que un grupo de especialistas determine cuál es la estructura orgánica más adecuada para cada una de las procuradurías, y cómo deben organizarse y llevarse a cabo sus

actividades sustantivas, surgirán, además, propuestas relativas a la innovación. Sin embargo, hay algo que agregar respecto de ella.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR y las leyes o los reglamentos de las procuradurías de solamente diez entidades federativas⁷⁷ establecen un área de innovación, relacionada o no con la planeación y el desarrollo⁷⁸, a la que asignan atribuciones genéricas de proveer los bienes y servicios relacionados con las tecnologías de la información, de telecomunicaciones, de informática y de internet para su aplicación en las áreas y actividades sustantivas.

Sin embargo, las áreas de innovación, que deben crear en sus estructuras todas las procuradurías que todavía no lo han hecho, no deben limitarse a cambiar periódicamente los equipos de cómputo y los aparatos de comunicación, sino que han estar encargadas de aportar o proponer permanentemente los mejores avances teóricos, científicos, prácticos y tecnológicos en las materias clave de la institución.

2. Propuesta

Debe existir un área de innovación permanente en todas las procuradurías. Dicha área de innovación, en coordinación con las de planeación y desarrollo⁷⁹, debe encargarse de aportar o proponer permanentemente a la institución los mejores avances teóricos, científicos, prácticos y tecnológicos en, cuando menos, las materias siguientes:

1) Estructura orgánica y gestión administrativa;

⁷⁷ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí y Tabasco. Consulta realizada el 17 de septiembre de 2013.

⁷⁸ Áreas estas dos últimas con las que cuentan prácticamente todas las procuradurías.

⁷⁹ Nada impide que, como en el caso de la PGR, se asignen a una sola área, debidamente estructurada, las tres materias: planeación, desarrollo e innovación.

2) Profesionalización, especialmente en los procesos de reclutamiento, selección, formación, evaluación y certificación del personal;

3) Política salarial y de prestaciones laborales;

4) Investigación y persecución del delito, y litigio judicial de los casos;

5) Inteligencia, estrategia y tácticas policiales;

6) Pericia forense en todas sus especialidades;

7) Integración racional de los expedientes;

8) Supervisión y control digital del procedimiento investigatorio y persecutorio, y del litigio judicial de los casos;

9) Bases y registros de datos criminalísticos nacionales, regionales y locales;

10) Equipos de protección y de comunicación individual, vehículos y armamento, y

11) Mecanismos eficaces de promoción de los valores y los principios institucionales.

Como se ha evidenciado a lo largo de este documento, son numerosos los aspectos en que las prácticas de las procuradurías están atrasadas. Los atrasos deben revertirse y, luego, evitarse mediante la adopción oportuna de los mejores adelantos disponibles, pertinentes y viables. Por ejemplo, un aspecto que frecuentemente dificulta la buena marcha de las averiguaciones y que podría mejorarse inmediatamente es la gestión de los citatorios a denunciante, testigos y presuntos responsables. En la mayoría de los casos, los citatorios siguen manejándose

a la antigua, mediante el correo tradicional o los policías ministeriales, lo cual provoca serias dificultades administrativas y de control. Podría establecerse un sistema de citatorios moderno —previos los ajustes legislativos y normativos del caso—, controlado electrónicamente, a través de los recursos telefónicos, informáticos y de internet, que disminuiría notablemente las dificultades actuales.

Desde luego, las áreas de innovación que se proponen deberán estar a cargo de especialistas del más alto nivel en, entre otras, las materias siguientes: administración, ingeniería industrial, ciencia policial, psicología social, sociología política, criminología, criminalística, ciencia forense, derecho penal, derecho procesal penal, informática, comunicaciones, transportes y armamento.

XIV. Recuento final de propuestas

Enseguida se enumeran de manera sintética las propuestas formuladas a lo largo de este trabajo con la indicación de la página en que cada una se encuentra con su correspondiente antecedente (diagnóstico) y desarrollo.

1. Eliminar la ratificación de la denuncia (cap. II-4).
2. Tipificar como delito grave la falsa acusación (cap. II-6).
3. Otorgar al Ministerio Público una autonomía acotada (cap. III-1).
4. Supervisión por parte del Consejo del Ministerio Público del Plan Rector de Profesionalización y los planes rectores locales (cap. III-2-a).
5. Supervisión por parte del Consejo del Ministerio Público del Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza (cap. III-2-a).
6. Revertir la saturación de las mesas de trámite (cap. III-2-a).
7. Implantar nuevos modelos de organización interna y administración de expedientes (cap. III-2-a).

8. En la formación (inicial y continua) poner énfasis en el análisis y la discusión de casos reales (cap. III-2-a).
9. Establecer un sistema digitalizado de integración, vigilancia y control de los expedientes (cap. III-2-b).
10. Dar acceso electrónico permanente al ofendido para que pueda consultar el expediente (cap. III-2-b).
11. Establecer un control maestro electrónico de los expedientes en “reserva” (archivo temporal) (cap. III-2-b).
12. Establecer un control maestro electrónico de órdenes de aprehensión (cap. III-2-b).
13. Crear bases de datos criminalísticas de delincuentes, pandillas, bandas, automóviles y celulares (cap. III-2-b).
14. Hacer un rediseño científico de la gestión institucional (cap. IV-1-v).
15. El examen de ingreso debe comprender un mínimo de materias pertinentes (cap. IV-2-a-a1-i).
16. El contenido del examen de ingreso debe ser formulado y permanentemente revisado y actualizado por instituciones y organismos pertinentes (cap. IV-2-a-a1-i).
17. La evaluación psicológica de los aspirantes debe incluir la detección del gusto y la sana aptitud psíquica para la investigación y persecución criminales (cap. IV-2-a-a1-ii).
18. Desechar la prueba poligráfica de los procesos de selección y evaluación de los agentes del Ministerio Público y de todo el personal de las procuradurías (cap. IV-2-a-a1-ii).
19. Formación inicial para agentes del Ministerio Público, peritos y policías ministeriales de cuando menos 4 semestres (cap. IV-2-a-a1-iv).
20. Los contenidos básicos de los programas para la formación, capacitación y profesionalización deben ser diseñados, revisados y

actualizados por los especialistas de las instituciones académicas que colaboren en el diseño del examen de ingreso (cap. IV-2-a-a2-ii).

21. Asignar:

a) A los agentes del Ministerio Público, policías ministeriales y peritos salarios dignos y acordes con la importancia y riesgo de sus funciones (cap. IV-2-b-b2);

b) A los agentes del Ministerio Público federales y del fuero común, cuando menos, la mitad de los salarios que ganen los jueces de distrito (cap. IV-2-b-b2).

c) A los policías ministeriales, un salario que no sea menor a la mitad (50%) del que perciban los agentes del Ministerio Público (cap. IV-2-b-b2) .

22. Asignar a los peritos un salario que no sea menor a tres cuartas partes (75%) del que reciban los agentes del Ministerio Público (cap. IV-2-b-b2).

23. Otorgar prestaciones laborales adicionales dignas y acordes con la importancia y riesgo de la función (cap. IV-2-c).

24. Replicar en todo el país el fondo de retiro individualizado de los trabajadores del gobierno federal (cap. IV-2-c).

25. Controlar minuciosamente el otorgamiento de estímulos y ascensos (cap. V-2).

26. Otorgar premios, estímulos y recompensas a servidores públicos de probada honradez y con logros reales y sobresalientes (cap. V-2).

27. Dotar al personal de Ministerio Público de los recursos materiales y tecnológicos y el equipo armamento adecuados así como de espacios idóneos para llevar a cabo sus labores con eficiencia y eficacia (cap. VI-2).

28. Diagnóstico sistémico de la estructura, los recursos, las actividades, los procesos de gestión, la mecánica de la investigación y persecución de

los delitos y el litigio de los asuntos, y el entorno del Ministerio Público federal y de los Ministerios Públicos locales para llevar a cabo una reingeniería exhaustiva en todos los aspectos mencionados (cap. VII-1-ii)

29. Disminuir el tiempo de integración de las averiguaciones previas (cap. VIII-2-a)
30. Realizar una sesión de entrega del asunto entre el agente del MP que haya llevado a cabo la averiguación previa y el que vaya a hacerse cargo del litigio judicial (cap. VIII-2-a).
31. Mejoras visibles e inmediatas en la recepción de la denuncia, medidas de atención y protección para la víctima, medidas precautorias, diligencias, salidas alternativas procedentes, plan de investigación, intervención coordinada por el agente del M.P. de los peritos y la policía ministerial, formulación cuidadosa del pliego de consignación, desahogo de pruebas y formulación de alegatos, continuidad entre la averiguación previa y la fase de litigio judicial, y litigio del asunto en la etapa de apelación (cap. VIII-2-a).
32. Establecer una estrategia para cumplir el mayor número de órdenes de aprehensión posible (cap. VIII-2-a).
33. Elaboración de protocolos de investigación, persecución y litigio por clases de delito (cap. VIII-2-a).
34. Jornadas laborales de 8 horas para todo el personal (cap. VIII-2-b-ii).
35. Establecer racionalmente las cargas de trabajo y la asignación de personal a las unidades administrativas (cap. VIII-2-b-ii).
36. Proteger los datos personales en los términos de la normatividad aplicable (cap. X-2).
37. Hacer pública la información estadística que permita verificar el mejoramiento y eficacia del desempeño del Ministerio Público (cap. X-2).

38. La información estadística que deben publicar las procuradurías en sus páginas de internet ha de ser precisa, completa, detallada, contrastada y referenciada (cap. X-2).
39. Promoción de valores y principios institucionales a través de un lema y un símbolo, una revista mensual que difunda la labor institucional, otras medidas de difusión y un encuentro y un premio anual al servidor público destacado (cap. XII-2).
40. Crear áreas de innovación permanentes en todas las procuradurías a fin de que propongan mejoras en la estructura orgánica, la gestión y todas las funciones y actividades. (cap. XIII-2).

XV. Telón

La revolución institucional que requiere nuestro Ministerio Público es tan complicada como las doce hazañas de Hércules, pero la importancia de la tarea justificará los empeños y los recursos que se le dediquen. Lo que hoy sucede en la inmensa mayoría de las agencias investigadoras es una calamidad, una afrenta a los ofendidos por los delitos y al resto de la comunidad. Todos tenemos legítimo interés en que se abata la impunidad y en que nunca se inculpe a una persona a sabiendas de que no hay pruebas sobre su probable responsabilidad en la comisión del delito. Sin un Ministerio Público altamente profesional, honesto y eficaz, el Estado de Derecho seguirá sufriendo una deficiencia que mina su propio fundamento. La oportuna y exitosa —en medida considerable— persecución de los delitos es *conditio sine qua non* para que ese Estado de Derecho tenga una vigencia efectiva y mejore la calidad de la convivencia social. Las medidas que aquí se recomiendan no son en modo alguno sueños irrealizables.

La concreción de las propuestas que se han formulado requiere de un método que combine un plan sistémico a largo plazo con las acciones

a plazo medio y las inmediatas. No puede ya perderse el tiempo pero tampoco se debe improvisar. Habrán de ponerse en juego esfuerzos ingentes de organización, administración, recursos y compromiso, pero debe tenerse en cuenta que la reforma del Ministerio Público es actualmente, entre los asuntos humanos, sociales y políticos, uno de los de mayor importancia para México.

Bibliografía

BECCARIA, Cesare. *Tratado de los delitos y de las penas*. 1ª ed. Milán. 1774. Edición en español consultada: Alianza Editorial. Madrid. 1980.

CARNELUTTI, Francesco. *Las miserias del proceso penal*. Editorial Ejea. Buenos Aires. 1959.

CARPIZO, Jorge. "El Ministerio Público como órgano constitucional autónomo" en *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*. Ed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. México. 2005.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Gaceta*. México. feb.-2006.

DE LA BARREDA, Luis. *El corazón del ombudsman*. Aguilar. México. 2002 p. 79 y 80.

FAJNZYLBER, Pablo y otros. "Crimen y victimización, una perspectiva económica" en *Crimen y violencia en América Latina*. Banco Mundial y Alfaomega. Bogotá. 2001.

FIX ZAMUDIO, Héctor. *Función constitucional del Ministerio Público*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2004.

FRANKL, Viktor E. *El hombre en busca de sentido*. Herder. Barcelona. 1991.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Los derechos humanos y el derecho penal*. 2ª ed. Miguel Ángel Porrúa. México. 1988.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Programa de justicia penal para el nuevo gobierno" en *Criminalia*, año LXVI, núm. 23. Porrúa. México. 2000.

GARZA-CANTÚ CHÁVEZ, Mariano. "Justicia digital en Aguascalientes" en *Política digital*. México. Ago.-sep. 2002.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. "Algunas medidas de política criminal" en *Criminalia*. Año LXVI. Núm. 2.

HARO GARCÍA, Luis y otros. *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*. 2007.

«http://edumed.imss.gob.mx/edumed/rev_med/pdf/gra_art/A86.pdf»

ICESI, Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-6/2008),

«www.icesi.org.mx» (La página de internet del ICESI de donde se tomó la información de la nota, ya desapareció. La fuente se encuentra en los archivos electrónicos del ICESI que se hallan en poder del Consejo Coordinador Empresarial <CCE>).

ISLAS, Olga. "Evaluar periódicamente la eficiencia del personal del Ministerio Público" en *65 propuestas para modernizar el sistema penal en México*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. 2006.

JAIME, Edna (coordinadora). *Índice del desempeño del sistema penal*. México Evalúa. México. 2010.

MAGALONI, Ana Laura. *El Ministerio Público desde dentro. Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del Ministerio Público*. CIDE. Publicación no 48. Diciembre de 2009.

«<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2042.pdf>»

MARINOFF, Lou. *El ABC de la felicidad*. Ed. Zeta. Barcelona. 2007.

OVALLE, José. "Presunción de inocencia" en *Los recuerdos del viento*. Ed. Laguna. México. 2003.

PASTOR, Daniel. "La deriva neopunitivista de organismos y activistas como causa del desprestigio actual de los derechos humanos" en *Nueva doctrina penal*. Buenos Aires. 2005.

PÉREZ Correa, Catalina y Madrazo Lajous, Alejandro, *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal, México*, IAIPDF, 2008

«<http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/Ensayo5/Ensayo5.pdf>»

Plan Estratégico del Ministerio Público 2009-2015. Fiscalía. Ministerio Público de Chile.

«http://www.google.com/url?sa=f&rct=j&url=http://www.fiscalia.cl/Fiscalia/documentos/quienes/Plan_Estrategico_2009_2015.pdf&q=Plan+Estrat%C3%A9gico+del+Ministerio+P%C3%BAblico,+Chile&ei=XwJuULbTGMis2gWU0YDQCg&usg=AFQjCNG073Y4aqi0oT1CQ5gcCvpP6WOozw»

ROUX, Céline y Vizcaíno Zamora, Álvaro. *La formación de agentes del Ministerio Público en Francia y México*.

«http://portal.uclm.es/portal/page/portal/IDP/Iter%20Criminis%20Documentos/Iter%20Criminis%20N%FAmero_2/celine%20roux.pdf »

RUIZ HARRELL, Rafael. "Justicia y seguridad pública en el Distrito Federal", en *Gaceta*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. México. Ago.-2001.

SALES HEREDIA, Renato. "Modernización del Ministerio Público" en *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2001.

«<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/131/23.pdf>»

VALADÉS, Diego. *Constitución y democracia*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2000.

IACONO, William G., *Forensic "Lie Detection,": Procedures Without Scientific Basis*

«<http://antipolygraph.org/articles/article-018.shtml>»

ZEPEDA, Guillermo. *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*. Centro de Investigación para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica. México. 2004.

Normativa

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del DF

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del DF

Reglamento del Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

Reglamento del Programa Rector de Profesionalización de las Instituciones de Procuración de Justicia.

Internet

ICESI, Estudio Delitos de alto impacto en México

«http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/USAID/ESTUDIO_Se_cuestro_y_Extorsi%C3%B3n_USAID-ICESI.pdf»

(La página de internet del ICESI de donde se tomó la información de la nota, ya desapareció. La fuente se encuentra en los archivos electrónicos del ICESI que se hallan en poder del Consejo Coordinador Empresarial <CCE>).

Comisión Nacional de Derechos Humanos Recomendación General 6

«http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/Generales/REC_Gral_006.pdf»

México Unido contra la Delincuencia. Reporte “Módulos ciudadanos de Cultura de la Legalidad en Agencias del Ministerio Público en el Distrito Federal

«<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteMensualdeActividades11/otrosarchivos/General%20QUINTO%20informe%202do.%20semestre.pdf>»

Organización Internacional del Trabajo. Reunión 93

«<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/rep-iii-1b.pdf>»

Procuraduría General de la República

«<http://www.pgr.gob.mx/index.asp>»

Procuraduría General de la República. Requisitos de ingreso para agente del Ministerio Público Federal

«<http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/servicio%20de%20carrera/ingreso/evaluacion.asp>»

Procuraduría General de la República. Sueldos y Salarios de funcionarios

«<http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Administracion%20de%20los%20recursos/TABULADORES.pdf>»

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

«<http://www.pgjdf.gob.mx/images/Estadisticas/0612.pdf>»

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Status de Centros de Evaluación y Confianza

«<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1052/1/images/ESTATUS%20DE%20CECC%20AL%202014%20SEPTIEMBRE%202012.pdf>»

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sueldos y salarios de Jueces Federales

«<http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Remuneraciones/Attachments/10/Percepciones2012.pdf>»