

## DERECHO PENAL Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA. HACIA UN NUEVO PARADIGMA

Alejandro RAMOS FLORES\*

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Modernización de la PGR*. III. *Conclusiones*.

### I. PREÁMBULO

El crecimiento de las actividades delictivas en el ámbito federal y los rezagos del sistema de procuración de justicia en México han sido dos de los graves problemas que la sociedad mexicana ha tenido que enfrentar desde mediados de los años ochenta y durante la década de los noventa, lo que se tradujo en impunidad y corrupción. Esto justificó el incremento en la percepción ciudadana de inseguridad pública.

El gobierno federal no ha sido insensible a dicha percepción, toda vez que reconoce la obligación del Estado de actuar con eficiencia, eficacia y firme determinación para lograr una sociedad en la que imperen la seguridad y la justicia, ya que las libertades que garantiza nuestra Constitución sólo pueden ser ejercidas, de manera plena, en un ambiente seguro y justo, como quedó de manifiesto en el mensaje del presidente de la República con motivo de la presentación del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006.

En la presentación del programa antes mencionado, el procurador general de la República señaló que “el orden jurídico y la seguridad pública son parte fundamental de toda organización social y política. Son capítulo esencial del Estado de derecho. La procuración de justicia como elemento inherente del orden jurídico constituye una de las funcio-

\* Subprocurador jurídico de la Procuraduría General de la República.

nes más trascendentes para el Poder Ejecutivo Federal”, y que por ello “es menester contar con los mecanismos y herramientas necesarios para completar estos esfuerzos”, por lo que en este sentido cobra especial relevancia la obligatoriedad de desarrollar el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, en el cual se propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica.

Es este orden de ideas es necesario advertir que entre las causas de la ineficacia del sistema de procuración de justicia se encuentran la falta de actualización de la estructura de la Procuraduría General de la República y las limitaciones jurídicas del actuar del Ministerio Público de la Federación.

Es por ello que me permitiré trazar la problemática que atraviesa el sistema, para referirme a las soluciones y alternativas que actualmente se tienen para dar respuesta a los reclamos ciudadanos.

## II. MODERNIZACIÓN DE LA PGR

### 1. Organización de la PGR

En aras de actualizar el Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, y de esta manera dar cumplimiento al objetivo rector 8o. del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Ejecutivo Federal presentó en abril de 2002 al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual fue aprobada y publicada el 27 de diciembre del 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Uno de los grandes avances que consagra la Ley Orgánica vigente es la reestructuración de las bases de organización de la Procuraduría General de la República, ya que la estructura de la Ley de 1996 y su Reglamento se centraba en el concepto de desconcentración territorial de las funciones del Ministerio Público de la Federación mediante el establecimiento de delegaciones en las entidades federativas, agrupadas en tres zonas discontinuas, cada una a cargo de un subprocurador.

Dichas zonas abarcaban delegaciones en diferentes entidades federativas, ubicadas alternativamente al norte, al centro o al sur del país, ocasionando la pluralidad de criterios e incluso la falta de coordinación

en las funciones ministeriales y policiales, con la consecuente ineficacia en el servicio.

Las bases de reestructuración que prevé la ley vigente se erigen sobre criterios de desconcentración territorial y funcional, y de especialización.

La desconcentración planteada retoma la unidad de mando que deberá de redundar en mejores niveles de actuación en cada entidad federativa, al mismo tiempo que en el ámbito nacional.

En este contexto, la Ley Orgánica vigente prevé un sistema de órganos desconcentrados, denominados delegaciones, en cada entidad federativa, cuya sede será definida atendiendo a la incidencia delictiva, la densidad poblacional, las características geográficas de cada entidad y la adecuada distribución de las cargas de trabajo. Al frente de cada una de las delegaciones habrá un delegado, quien ejercerá el mando y autoridad jerárquica sobre los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Investigadora y peritos, así como demás personal que esté adscrito a la delegación.

Las delegaciones atenderán asuntos en materia de averiguación previa, ejercicio de la acción penal, reserva, incompetencia, acumulación, no ejercicio de la acción penal, control de procesos, amparo, prevención del delito, servicios a la comunidad, servicios administrativos y todos aquéllos que la Ley Orgánica y el Reglamento de la misma señalen, y el procurador general de la República otorgue mediante acuerdo.

Cabe mencionar que las delegaciones contarán con subdelegaciones y agencias del Ministerio Público de la Federación, que ejercerán sus funciones en la circunscripción territorial que determine el procurador mediante acuerdo.

Finalmente, la coordinación central de las delegaciones estará a cargo de la Coordinación General de Delegaciones, la cual se encontrará adscrita a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo.

Es así como a través de este sistema de especialización y desconcentración se pretende hacer frente a la delincuencia y dar cabal cumplimiento a la función ministerial que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha confiado a la Procuraduría General de la República.

Respecto al sistema de especialización, el artículo 11 de la nueva Ley Orgánica señala que la Procuraduría contará con unidades adminis-

trativas 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, previendo, a su vez, que dichas unidades actuarán en todo el territorio nacional en coordinación con los órganos y unidades desconcentrados.

La justificación de las unidades especializadas radica en la amplitud y complejidad de las diversas figuras delictivas y la sofisticación de las técnicas empleadas en la comisión de los delitos, ya que es imposible que todos los agentes del Ministerio Público de la Federación tengan amplios conocimientos, de manera simultánea, en todos los géneros de delitos federales.

Por lo anterior, las Unidades Especializadas que se prevén en el Proyecto de Reglamento de la Ley Orgánica vigente son las siguientes:

- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud.
- Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas.
- Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda.
- Unidad Especializada en Investigación de Secuestros.
- Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos.
- Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos.

Las citadas unidades se abocarán principalmente al conocimiento de los delitos de referencia cuando se cometan por miembros de la delincuencia organizada.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la República contará con las siguientes unidades:

- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial.
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros.
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia.

- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Ambientales y Leyes Especiales.

## 2. *Servicio de carrera de procuración de justicia federal*

El impulso de un servicio de carrera en la administración pública federal en el que el mérito, la capacidad y el desempeño adecuado constituyan los criterios de selección y permanencia de los servidores públicos, es un uno de los compromisos de la actual administración. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República ha venido realizando esfuerzos significativos aunque no definitivos.

Es por ello que en concordancia con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Procuración de Justicia que consagran el servicio de carrera como elemento básico para el ingreso y la formación de agentes del Ministerio Público de la Federación, personal de la Policía Federal Investigadora y de los servicios periciales, la institución se dio a la tarea de elaborar un modelo de servicio de carrera que se adecúe a las necesidades y requerimientos de la Procuraduría, así como realizar las acciones conducentes. Entre las acciones más significativas destaca la realización del simposio “El Servicio Civil de Carrera: Experiencias, Modelos y Perspectivas”, el cual se llevó a cabo del 10 al 12 de octubre de 2001.

Paralelamente, se conformó el Grupo de Estudio y Opinión del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación encargado de elaborar las bases torales que debe reunir el modelo del servicio de carrera. Entre las consideraciones aprobadas por el Grupo de Estudio de mérito destacan la denominación del modelo, es decir, *Servicio de Procuración de Justicia Federal* (dicha denominación responde a la necesidad de distinguir entre los servicios civiles y no civiles, toda vez que por mandato constitucional el régimen laboral de los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales debe regirse por sus propias leyes); la continuidad del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación como órgano rector del Servicio; el principio de permanencia en el servicio, con la finalidad de aprovechar la experiencia acumulada y generar una mística institucional; seguir avanzando para alcanzar una adecuada remuneración económica para el personal sustantivo; e incorporar la figura

del concurso de oposición libre a efecto de dar apertura a los profesionistas que deseen incorporar a la institución.

Con los resultados arrojados se llevó a cabo la elaboración y promoción de la Ley Orgánica vigente, la cual recoge los lineamientos básicos del modelo aducido, en aras de dejar en claro los procedimientos y las condiciones para el ingreso, capacitación, adscripción, actualización, permanencia y acceso del personal sustantivo de la Procuraduría, así como con el objeto de dotar a los servidores públicos de la institución de un mayor sentido de pertenencia a la misma, remunerándolos adecuadamente, brindándoles estabilidad en el empleo y recompensando la dedicación a su trabajo.

El servicio de carrera del sistema de procuración de justicia constituye un pilar para cualquier institución, toda vez que coadyuva a la formación responsable de las políticas y cuadros gubernamentales, y garantiza la continuidad de las mismas, con independencia de los cambios administrativos que se verifican en el gobierno.

Asimismo, a través de la implementación del sistema se garantiza la profesionalización del trabajo de los actores involucrados en la procuración de justicia, toda vez que sus nombramientos responden a sus capacidades y no a dádivas, favores o recompensas.

Dicho sistema se basa en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos.

Los ejes rectores del sistema que contempla la Ley Orgánica vigente son:

- Asegurar la igualdad de oportunidades en el ingreso a las instituciones de procuración de justicia, así como los ascensos en el servicio con base en los méritos, experiencia y conocimientos.
- Establecer los sistemas de capacitación y desarrollo de personal que fomenten en los servidores públicos la especialización, profesionalización y certificación de competencias laborales.
- Diseñar un sistema de evaluación de desempeño como condición fundamental para la permanencia en el servicio.

A través de la implementación del sistema se pretende lograr que:

- Se tengan recursos humanos que cubran los perfiles del puesto, mediante un riguroso proceso de selección del personal.

- Formar servidores públicos de carrera capaces y aptos.
- Mayor motivación y conocimiento al vincular las funciones con las remuneraciones.
- Estabilidad en el empleo para los servidores públicos.
- Programas de capacitación y desarrollo que propicien especialización, profesionalización y certificación de los recursos humanos.

El sistema que prevé la ley vigente consta de tres etapas: ingreso, desarrollo y terminación del servicio.

La etapa de ingreso comprende los requisitos y procedimientos de selección, formación, capacitación y adscripción inicial.

El desarrollo está compuesto por los requisitos y procedimientos de actualización, especialización, estímulos y reconocimientos, cambios de adscripción, desarrollo humano, evaluaciones de control de confianza y del desempeño, ascensos y sanciones.

Finalmente, y en aras de no soslayar la contingente existencia de malos servidores públicos, fue necesario establecer las causas y procedimientos para su separación.

Por lo que toca a la organización del Ministerio Público de la Federación, cabe mencionar que éste estará integrado por agentes de carrera y de designación especial o visitantes.

Los agentes de designación especial son aquéllos que excepcionalmente son nombrados por el procurador general de la República, atendiendo a su amplia experiencia profesional, sin que ello implique que sean miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

En este orden de ideas es dable advertir que el Sistema será normado, desarrollado y evaluado por el Consejo de Profesionalización, dotado de facultades, entre otras cosas, para aprobar las convocatorias de ingreso o ascenso, así como para aprobar los resultados de los concursos, y resolver en única instancia los procedimientos de separación del servicio de carrera y de remoción. Finalmente, dicho órgano es el encargado de establecer los criterios y políticas generales de capacitación, formación, actualización y especialización del personal de carrera.

### III. CONCLUSIONES

Si bien es cierto que a la Procuraduría General de la República le corresponde ser la institución encargada de procurar justicia en el ámbito

federal, no debemos soslayar que la importancia de la materia exige la decidida participación de los tres órdenes de gobierno, en aras de combatir la impunidad como único mecanismo eficiente y eficaz de erradicación de la delincuencia en nuestro país.

Por lo anterior, a través del órgano coordinador de todas las procuradurías, la Procuraduría General de la República ha propiciado la coordinación y la evaluación de las políticas nacionales en materia de procuración de justicia, con la intervención de todas y cada una de las procuradurías de las entidades federativas.

Como ejemplo reciente de dicha coordinación es dable resaltar el Programa Nacional de Especialización del Personal Sustantivo de Justicia 2003-2006, el cual fue aprobado por unanimidad en la última reunión de trabajo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia celebrada en el mes de febrero del presente año, en la Ciudad de Tepic, Nayarit.

En dicho documento se plasma como objetivo medular lograr un modelo único de investigación ministerial, policial y pericial a nivel nacional que permita la especialización de personal sustantivo en materia de procuración de justicia. Aunado a lo anterior, también se busca homologar el sistema de operación policial, privilegiando sistemas y procedimientos de investigación.

Otros logros sobresalientes de la coordinación de las procuradurías del país en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, entre otros, son: la coordinación de operativos para prevenir el robo de vehículos, la creación de agencias mixtas, y los enlaces con la Agencia Federal de Investigación que trabajan coordinadamente con las entidades federativas para desmembrar bandas de secuestradores.

Asimismo, es indispensable la participación ciudadana en las tareas de procuración de justicia a fin de modificar las inercias y ataques sistemáticos, en muchas ocasiones sin fundamento, toda vez que lamentablemente algunos medios de comunicación atienden sólo determinadas noticias y no realizan el reconocimiento a los avances del trabajo conjunto entre sociedad y gobierno.

Son incuestionables las bondades de los sistemas que implementan el servicio de carrera, permiten eficientar y transparentar la función pública, al tiempo que abren el camino de la depuración obligada de los elementos ineficientes y nocivos para las instituciones gubernamentales.



Hoy, el sistema de procuración de justicia en México requiere no sólo de una reforma estructural de la institución encargada de materializar el mandato constitucional, sino de reformas sustantivas impostergables que permitan hacer frente a una delincuencia cada día más sofisticada y voraz. Una reforma de fondo que permita al gobierno federal lograr un sistema de procuración de justicia a nivel nacional que alcance los niveles óptimos de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las atribuciones que otorgan las leyes, como único camino para combatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones que procuran justicia y mantener la vigencia del orden jurídico.