

51  
249



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
EN LA PROCURACION DE JUSTICIA FEDERAL"

T E S I S :

QUE EN OPCION AL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

MARIA TERESA LOPEZ LAGARDE



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO D.F.  
1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Con agradecimiento a los profesores sinodales:

- Lic. Ramiro Alvarez Retana.
- Lic. Abrahám Melnik Idi.
- Lic. Gerardo Romay Olmos.
- Lic. Juan José Sánchez Rueda.

A la Dra. Elvia Arcelia Quintana Adriano, por su valiosa ayuda para recopilar y analizar la información acerca del Instituto de Capacitación de la P.G.R..

Y en especial al Lic. Ramiro Carrillo Landeros, por su gran ayuda, colaboración y paciencia, para conmigo en la elaboración de la presente tesis.

**A MI MADRE.**

Por su amor, sacrificio y entrega  
en todos los momentos de mi vida  
y a quien le debo lo que soy.  
**GRACIAS.**

**A MIS HERMANOS.**

Quienes siempre me han  
apoyado en todo lo que  
emprendo.

A alguien sumamente especial:  
**JESUS.** Por su gran ayuda,  
comprensión y amor; gracias.

Y a todos mis familiares,  
amigos y compañeros, quienes  
contribuyeron en la elaboración  
de la misma.

**INDICE**

Introducción	pág. 6
<b>CAPÍTULO I. EL ESTADO.</b>	
1.1 - Antecedentes del Estado.	13
1.2 - El Estado Moderno.	14
1.2.1 El Estado de Derecho.	16
1.2.2 El Gobierno y la División de Poderes.	16
1.3 - El Estado Mexicano.	18
1.3.1 Los Elementos del Estado Mexicano.	20
1.3.1.1 Territorio.	21
1.3.1.2 Población.	22
1.3.1.3 Soberanía.	24
1.3.1.4 Orden Jurídico o Constitucional.	24
1.3.1.5 Poder Público o Gobierno.	25
1.3.2 La División de Poderes en el Estado mexicano.	27
1.3.2.1 Poder Legislativo.	29
1.3.2.2 Poder Judicial.	30
1.3.2.3 Poder Ejecutivo.	32
* La Administración Pública (Central y Descentralizada).	35

\* La Procuraduría General de la República. 40

**CAPÍTULO II ANTECEDENTES Y MARCO JURIDICO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

2.1 - Antecedentes del Ministerio Público 44

2.1.1 Concepto y origen del Ministerio Público 45

2.1.2 El Ministerio Público en México. 46

2.1.3. Concepto y origen de la Policía Judicial. 50

2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 51

2.2.1 Artículo 21 Constitucional. 53

2.2.2 Artículo 102 Constitucional. 55

2.2.3 Artículo 107 Constitucional 58

2.3 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 59

2.4 - Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 60

2.5 - Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R. 62

2.6 - Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público federal. 68

2.7 -Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal. 74

**CAPÍTULO III. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL MINISTERIO PUBLICO Y DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.**

3.1 La Administración de Personal.	80
3.2 El Personal Federal en México.	81
3.2.1 El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional	82
3.2.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.	83
3.2.3 Empleados de Confianza.	85
3.2.4 Empleados de Base.	86
3.3 El Servicio Civil de Carrera.	87
3.4 La Administración del Personal Especializado de la Procuraduría General de la República.	88
3.4.1 El Instituto de Capacitación y sus Objetivos.	90
3.5 Establecimiento de la carrera de Agente Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial.	93
3.5.1 Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal.	95
3.5.2 Reglamento de Estímulos Sociales y económicos de la Policía Judicial Federal.	95
3.6 Fases para Ingresar a la P.G.R. como Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial.	96

3.6.1	Proceso de Reclutamiento.	97
3.6.2	Proceso de Selección.	98
3.6.2.1	Módulo de Recepción de Documentos.	99
3.6.2.2	Módulo de Examen Medico.	99
3.6.2.3	Módulo de Examen de Conocimientos Generales	100
3.6.2.4	Módulo de Aptitud Fisico - Atlética.	100
3.6.2.5	Módulo de Examen Psicométrico.	100
3.6.2.6	Módulo de Examen Toxicológico.	101
3.6 2.7	Registro Dactiloscópico.	101
3.7.	Cursos de Capacitación de la P.G.R..	101
3.7.1	Formación Inicial.	103
3.7.2	Actualización y Especialización.	104

**CAPITULO IV: RESULTADOS, RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA PROCURACION DE JUSTICIA A NIVEL FEDERAL.**

4.1	EL Estado de Derecho y la P.G.R..	106
4.2	Resultados de la Gestión Administrativa del Dr. Carpizo en la P.G.R..	108
4.3	La Nueva Figura de los Agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal en la Perspectiva de su desempeño cotidiano.	116

4.3.1	Función Investigatoria.	117
4.3.2	Función Acusatoria.	119
4.3.3	Función Procesal.	120
4.4	Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia a Nivel Federal.	120
4.4.1	Designación de Procuradores.	122
4.4.2	Corrupción.	122
4.4.3	Impunidad.	124
4.4.4	Falta de Coordinación entre Fuerzas Policiacas.	125
4.4.5	Un Insuficiente Sistema de Capacitación y Profesionalización.	125
4.5	Un Sexenio en la Procuración de Justicia Federal.	131
4.5.1	Enrique Alvarez del Castillo.	131
4.5.2	Ignacio Morales Lechuga.	132
4.5.3	Jorge Carpizo.	132
4.5.4	Diego Valadés.	133
4.5.5	Humberto Benitez Treviño.	134
	Conclusiones	137
	Bibliografía	
	Anexos	
	Glosario	

**CAPITULO I. EL ESTADO.**

## INTRODUCCION

## INTRODUCCION.

La Procuración de Justicia, constituye sin duda alguna, uno de los pilares básicos del Estado Mexicano. Tema fundamental para la Administración Pública, no sólo como objeto de estudio, sino como campo importante de su quehacer profesional, en virtud de que esta irremplazable misión, le fue encomendada al Poder Ejecutivo, quien debe garantizar la seguridad pública, la paz y la convivencia social. Por ello, resulta de interés realizar un análisis detallado en la materia a nivel nacional durante el sexenio anterior; pensando específicamente en la Procuraduría General de la República, cuyo ámbito de competencia se concentra en los delitos del orden federal, .

Por mandato constitucional, se delegó en determinado personal la función sustantiva de la Procuración de Justicia; correspondiéndole al Ministerio Público y a la Policía Judicial, ser los vigilantes de la legalidad, prevenir y perseguir los delitos, además de velar por la inviolabilidad de las garantías individuales. La P.G.R. constituye una dependencia de la Administración Pública Centralizada; la cual funge como el órgano asesor del Gobierno en materia jurídica, y en cuyo ámbito de competencia destaca la persecución de los delitos federales señalados en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el Código Penal Federal,

como lo son el narcotráfico, la defraudación fiscal, la piratería, etc..

La Administración Pública resaltó indudablemente la necesidad de actualizar los medios o instrumentos que garanticen una mejor protección de la sociedad, la prevención del delito y un más contundente combate a la delincuencia. En este sentido, la educación y la formación integral del personal encargado de dicha tarea se presenta como un elemento imprescindible para el logro de los objetivos planteados. La transformación de la 'Administración de Personal Público' en las áreas sustantivas de la dependencia es de vital importancia; en virtud de que es en ellos donde se delega la procuración de justicia federal en el plano operativo y técnico.

A partir de 1993, se instrumentó un cambio fundamental en el manejo de personal, donde se enfatizó la determinación de cubrir perfiles ocupacionales, mejorar los sistemas de reclutamiento y criterios de selección más rigurosos, así como la exigencia de una mayor capacitación, profesionalización y especialización, además de la vocación de servicio y la honestidad. Para ello se instrumentaron una serie de Reglamentos como lo son: El del Servicio Civil de Carrera para M.P.F. y P.J.F.; el de Estímulos Socio-Económicos; y los de Etica Profesional para ambos, pues es en sus servidores públicos en quienes se encuentra parte

del futuro de la P.G.R. , siendo éste el punto de partida para un eficaz otorgamiento de la seguridad pública y la procuración de justicia; lo cual constituye uno de los objetivos primordiales de la Administración Pública, además de ser una aspiración compartida del pueblo mexicano y soporte vital para la estabilidad y el desarrollo nacional.

Ante los problemas que se experimentaron durante el sexenio anterior en la P.G.R., como lo fueron la penetración del narcotráfico en sus principales estructuras, corrupción de servidores públicos, acciones ilegales en la persecución e investigación de los delitos, ineficiencia, impunidad e improvisación; además de la ilegitimidad, desconfianza y el descrédito que pesa sobre esta institución por parte de la sociedad. Se planteó una reestructuración en la Administración del Personal Público, como una medida que atenuaría dichos vicios. Bajo esta orden de ideas, se manejaron las siguientes premisas o hipótesis:

- \* La transformación y el mejoramiento de la Administración de Personal de la P. G. R. y en especial de los Agentes Federales del M. P. y la P. J., garantizará una mejor protección de los ciudadanos y una mayor procuración de justicia.

- \* La racionalización, implantación y consolidación de un nuevo proceso administrativo de personal, coadyuvará al descenso de la delincuencia policiaca y la corrupción;

considerándolo como un buen principio para aumentar la seguridad pública y otorgar un incremento del beneficio social en este sentido, y;

\* La reestructuración y modificación en la administración de personal atenuará los vicios que padece la dependencia, lo cual contribuirá altamente en la dignificación y profesionalización de los servidores públicos de la P.G.R.; además de que con ello se consolida y se reafirma al Estado mismo.

La carencia de un sistema integral de profesionalización, (pese a la existencia de los Reglamentos de Carrera para M.P. y P.J. Federal), así como la carencia de un adecuado sistema de investigación de antecedentes, seguimiento y evaluación del personal y la falta de continuidad en los programas, provocado por los continuos cambios de Titulares; impidieron la consolidación del "Servicio Civil de Carrera"; por lo cual, no se lograron niveles aceptables de calidad profesional.

Las anteriores consideraciones señalan que aún se continua en un círculo vicioso, donde los bajos sueldos comparados con el peligro que enfrentan el M.P. y la P.J. Federal, la falta de estímulos y el exceso de trabajo; impiden la capacitación, profesionalización y especialización, además de la convivencia familiar y social, en la cual, se reproducen valores morales y éticos necesarios para una

verdadera superación personal e institucional.

Así bien, se llegó a la conclusión de que erradicar dichas deficiencias no sólo requiere de cursos de capacitación o profesionalización; implican preparación de fondo y la institucionalización de un Servicio Civil de Carrera acorde a las características del M.P. y la P.J. Federal, para originar un sistema único de profesionalización permanente, basado en la honestidad, capacidad y mérito, en donde el servidor público lo reconozca como el proceso cual, etapa por etapa, se construye un proyecto no sólo laboral sino de vida, en el que es reconocido socioeconómicamente por la misma sociedad. Por ello, se debe ampliar la participación de la comunidad, para vigilar el desempeño cotidiano de éstos, denunciando sus arbitrariedades o acciones ilegales, a fin de apoyar y supervisar su buen desarrollo en beneficio de la colectividad entera.

Se plantea una reestructuración integral de fondo y no únicamente de forma, la cual extirpe tanto los vicios administrativos y las prácticas indebidas, desde los más bajos niveles jerárquicos hasta la cúspide, porque sólo así se podrá hablar de una verdadera reforma en la Procuración de Justicia Federal. Con el propósito de confirmar o desechar las hipótesis antes descritas y obtener un análisis acorde a la Administración Pública, se realizó una investigación dividida en 4 capítulos:

El Capítulo I constituye el marco teórico de la obra, lo integran cinco apartados en los cuales se ofrece una visión general sobre la evolución histórica del Estado, desde su creación hasta la integración del Estado Mexicano y sus principales características; asimismo, se identifica a la Administración Pública como parte fundamental del Poder Ejecutivo y a la Procuraduría General de la República como una dependencia centralizada de ésta.

El Capítulo II posee como propósito identificar las raíces históricas de la Procuraduría General de la República, del Ministerio Público y de la Policía Judicial, así como el marco legal y organizacional de la dependencia. La Administración del Personal Público como parte vital de la Administración Pública, se trata en el Capítulo III, en el que también se reseña el nuevo proceso de personal instrumentado por la institución para obtener elementos humanos profesionalmente preparados y con una nueva visión, al establecer el "Servicio Civil de Carrera" en beneficio de quienes se encargan de la procuración de justicia federal.

El Capítulo IV está destinado a detallar los resultados de la investigación, a confirmar de cierta forma las hipótesis planteadas, además de analizar los retos y problemas que presenta la Procuración de Justicia Federal, por lo que se proponen alternativas de solución. Se ostenta, también, una

análisis crítico de la gestión administrativa en cuanto a personal se refiere y de la nueva figura de los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial en la perspectiva de su desempeño cotidiano. Es el de mayor amplitud y de trascendental interés para la investigación y el ámbito de la Administración Pública Federal.

Por último, se presentan las conclusiones que se obtuvieron con el desarrollo de la tesis, en ellas se confirman (en cierto grado) las hipótesis planteadas; en virtud de que instaurar una mejor Administración del Personal en la dependencia, implica un avance sin precedente; ya que sin duda alguna, es por medio de la profesionalización de sus servidores públicos como se mejorará la procuración de justicia. No obstante, los problemas que la aquejan requieren además de otro tipo de medidas, por lo que se proponen algunas de ellas.

## 1.1 - Antecedentes del Estado.

El Estado es la organización política suprema de un pueblo, que habita en un territorio; se le denominó modernamente así, dado que la sociedad admitió a través de los tiempos, múltiples y variadas acepciones. Antes de que apareciera la civilización de occidente, las formas políticas en el Oriente tuvieron peculiares denominaciones fueron Imperios en Babilonia, Mesopotamia o Egipto; China e Israel en determinados momentos históricos, plantearon criterios filosóficos y religiosos que pugnaban por la igualdad social entre los hombres. Pero la más importante, por lo que se refiere a este estudio, fue la filosofía política de la civilización griega, la cual surgió hace más de dos mil años; y es en ella donde se encuentran los antecedentes directos de lo que hoy se conoce como el Estado moderno.

En Grecia, y más específicamente en Atenas, en lo que fue su siglo de Oro (quinta centuria A. de C.) se constituyó la "polis", es decir, la Ciudad o Estado-Ciudad, como una comunidad de ciudadanos; en la cual se vinculaban a un territorio. Por ende, el Estado-Ciudad se integraba en la tierra y en sus habitantes, era una democracia directa regida por la Ekklesia o Asamblea de los ciudadanos reunidos en el "Agora" (plaza pública) para resolver los problemas de manera común. Aristóteles explica que la génesis de la Polis fue primeramente la familia; reunidas

varias, deban lugar a las aldeas, que agrupadas originaban la Polis.

En Roma, esta organización política era designada como la "Civitas", sin embargo, se recuerda también a la República o "Res Pública" (cosa pública) que se identifica mejor con una forma de gobierno o Imperio. La Civitas significa históricamente lo mismo que la polis.

### 1.2 - El Estado Moderno.

La Polis griega constituyó el antecedente directo de lo que actualmente se conoce como Estado. Es decir, apareció una nueva estructura política que ya no correspondía a las antiguas organizaciones. La organización política florentina no era ni la Polis antigua, ni la Civitas y ni aún más la República. Así que aquella ciudad griega organizada para participar y atender lo común, se transformó en el Estado de nuestros días. Siendo el primer teórico de esa nueva generación Nicolás Maquiavelo, figura típica del Renacimiento, quien bautiza a la organización política y elabora la nueva concepción teórica del Estado Moderno, en su obra fundamental "El Príncipe" (siglo XV), donde dice: "Cuantos Estados, cuantas dominaciones ejercieron y ejercen todavía autoridad soberana sobre los hombres fueron o son repúblicas o principados. Los principados son hereditarios o cuando la familia del que

los sostiene los poseyó por mucho tiempo o son nuevos"<sup>1</sup> ; y ya para el siglo XVI, Shakespeare ( 1564 - 1616) empleaba en sus obras la palabra Estado.

"En castellano, Estado es el participio pasado del verbo (estar). Este verbo en nuestro idioma está perfectamente diferenciado del verbo (ser), por cuanto significa su primera modalidad. (Estar) significa ser con alguna indicación de permanencia, ya sea de lugar, tiempo, modo, condición etc. y (Estado) es el participio pasado del verbo, nos afirma, con toda claridad, la indicación de permanencia; es lo que no cambia, lo que permanece desde algún punto de vista estático, 'lo stato'. Una y otra significación, la radical y la gramatical, en nuestro idioma se complementan a la perfección para darnos la genérica designación de (orden) que permanece, significación que en materia política nos explica bastante acerca del concepto de los estatal"<sup>2</sup>.

Maquiavelo, acuñó por primera vez este término, como conclusión del medievo; donde la población europea había sufrido cambios importantes, surgieron las nacionalidades, nuevas clases sociales; todo ésto, fuera de los castillos. Por tanto, comenzaron a surgir los comerciantes, obreros, etc.. Y ante lo cual, nace la necesidad de una nueva

---

<sup>1</sup> Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, México, Edit. Andreus Leda, p. 116.

<sup>2</sup> López Portillo y Pacheco, José. *Génesis y Teoría general del Estado Moderno*, México, Dirección de Publicaciones IEPES, PRI, 1976, p.58.

organización política que les brindara seguridad para sus operaciones. En suma, un nuevo orden: "los stato". Y a partir de ello se originó el Estado - Nación Moderno.

### **1.2.1 El Estado de Derecho.**

El Estado moderno tiene como características el ser un Estado de Derecho, siendo Manuel Kant (1724 - 1804) uno de los primeros que aporta esta nueva concepción; al visualizar a la organización política de la sociedad como una estructura regulada imprescindiblemente por las leyes. Lo anterior fue consecuencia directa de la Revolución Francesa. El expresa que el Estado forma, transforma y promulga la norma jurídica coercible; y que su suprema misión es legislar sobre la vida, la libertad y la propiedad. Por último, es conveniente señalar que la estructura del Estado expresa la forma que posee por la integración de sus tres elementos constitutivos: Pueblo, Territorio y Gobierno. Mientras que la organización del mismo, se relaciona a sus funciones (fines del Estado) en una forma de gobierno que normalmente son: Las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

### **1.2.2 El Gobierno Y la División de Poderes.**

Montesquieu, teórico francés desarrolla el análisis de Poderes, la cual retoma del constitucionalismo inglés; en

su obra "El Espíritu de las Leyes" ofrece la división de funciones como base del Estado Moderno, y es éste último quien se gestó históricamente con una Teoría del Gobierno, creada en torno al individuo considerado como núcleo de la sociedad. Así bien, es conveniente señalar que el Gobierno es la materialización del Estado, (idea tan abstracta); es el poder público estatal, el cual denota las tres funciones en que este se manifiesta; resulta de gran importancia aclarar que comúnmente se habla de la división de poderes, pero dicho término, es completamente erróneo; ya que el Estado sólo tiene un Poder, que es indivisible. Por tanto, no hay división de poderes, sino de funciones.

Montesquieu, máximo expositor de la doctrina de la división de funciones expresa, "...la libertad sólo puede hallarse ahí donde no se abuse del poder; pero una experiencia eterna nos enseña que todo hombre investido de autoridad, propende a abusar de ella y no deteniéndose sino hasta que se encuentra límites. Para que no pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder refrene al poder"<sup>3</sup>. La clave de un buen gobierno, es el principio de la división de funciones, fórmula mágica para garantizar la libertad individual, Así mismo, señala que hay tres especies de poder: El legislativo, donde el Príncipe o el magistrado hacen leyes para algún tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que existen; el

---

<sup>3</sup> Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*, México, Edit. Porrúa, p. 235.

Ejecutivo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones; y el tercero es el poder Judicial, que castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares.

### **1.3 EL Estado Mexicano.**

En la primera parte del Título Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", se determinan las características del Estado Mexicano a través de cuatro conceptos: República, representación, democracia y federación. Al decir en su artículo 40 que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

De esos cuatro conceptos, el vertebral es que México es una República; ya que los demás indican solamente sus características. Además existe una estrecha vinculación entre República, representación y Democracia, debido a que su esencia es la voluntad popular. El término República, desde Maquiavelo, fue entendido como una forma de gobierno, en donde la jefatura del Estado es por elección periódica, a través del sufragio popular, esto significa que la

Constitución de 1917, señaló a México como una República, donde el pueblo renueva cada seis años al titular del Poder Ejecutivo por medio de la elección popular, dándole el carácter de representatividad; es decir, que la ciudadanía participara en los asuntos públicos indirectamente, por medio de los representantes que ella designó, a través de los instrumentos políticos electorales establecidos.

Una segunda característica de la República Mexicana es la de ser democrática, lo que significa "que el pueblo sea quien gobierne"<sup>4</sup>. Con lo cual, el pueblo es tanto gobernante, como gobernado; y las personas son protegidas por las garantías individuales, en cuanto a su seguridad social y económica. Además se consagra el principio de la división de poderes, y se puntualiza que el pluralismo ideológico y la alternancia en el poder, están protegidas por un régimen de partidos políticos con diferentes corrientes ideológicas.

La última característica de la República es que es federal. Lo que implica que la Constitución es el "todo jurídico con validez en un territorio, es quien crea a la federación y a las entidades federativas, como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, les otorga

---

<sup>4</sup> Rodríguez Lozano, Amador. *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. Comentario al Artículo 40 Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. p 101.

atribuciones además de fijarles límites a las mismas"<sup>5</sup>. Tal idea remite a pensar en los tres diferentes niveles del Estado, en cuanto a lo Federal, lo Estatal y lo Municipal. Sin olvidar que la "Carta Magna" les dota de autonomía, pero también los limita. Así bien, "Los Estados pueden crear su Ley Fundamental, pero sin contrariar los principios básicos de la Constitución General"<sup>6</sup>.

### 1.3.1 Los Elementos del Estado Mexicano.

Ignacio Burgoa, realizó un análisis detallado de los postulados que expresan autores como Jellinek, Kelsen, Heller, Marx, etc., sobre la Teoría del Estado; llegando a considerar que "En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y el gobierno"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Op, Cit, p. 102.

<sup>6</sup> Ibidem., p.102.

<sup>7</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, México, Edit. Porrúa, 1984, p. 97.

#### 1.3.1.1. Territorio.

En un sentido amplio y como elemento del Estado, al territorio se le identifica con el espacio dentro del cual se ejerce el Poder Estatal; lo mismo que la porción geográfica donde la sociedad se desenvuelve, es decir; la población. Los factores geográficos como el suelo, el clima, la topografía del terreno, los bosques, los litorales marítimos, etc. forman parte de ese territorio al que nos referimos. Por tanto, "Todo Estado debe poseer un territorio como un supuesto imprescindible de su organización, de las funciones que le cooresponden, de los servicios que atiende y de su competencia para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa, ya que no hay Estado sin territorio"<sup>8</sup>.

Asimismo, este elemento delimita espacialmente la independencia de la nación frente a otras, además de que en esa porción geográfica, el gobierno ejerce sus funciones; ya que fuera de él, la competencia estatal no es válida. En este sentido, podemos mencionar que las fronteras son las delimitaciones territoriales, naturales o artificiales que limitan la porción geográfica de un Estado con otro.

El territorio queda expresado en el artículo 42 de la Constitución Política, enmarcándolo en un ámbito

---

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, México, Edit. Porrúa, 1988, p. 330.

tridimensional; es decir, no se refiere exclusivamente al territorio como la superficie terrestre donde se sitúa la República Mexicana; sino que también, integra como parte del territorio nacional al espacio y al subsuelo (éste último nos remite al artículo 27, el cual hace referencia directa de éste). Cabe mencionar que la superficie terrestre del territorio nacional es de 1,963,890 kilómetros cuadrados; mientras que el desarrollo de las costas y fronteras de la nación Mexicana es de 12,949 kilómetros. Siendo Chihuahua el Estado más extenso de la República, y Tlaxcala el mas Pequeño.

#### **1.3.1.2 Población.**

Como el elemento constitutivo del Estado, la población obedece a un concepto cuantitativo, corresponde al conjunto tanto de hombres y mujeres, ya sea nacionales o extranjeros que habitan en el territorio nacional. De tal manera, el Estado Mexicano se encuentra conformado por dos grupos; siendo el 'mayoritario' la población nacional y el 'minoritario' los extranjeros o extranacionales. Así, resulta conveniente distinguir conceptualmente la diferencia entre población y el pueblo, ya que atienden a cosas distintas:

La POBLACIÓN se refiere al conjunto de seres humanos que viven en el territorio del Estado mexicano, sin tomar en

cuenta su nacionalidad, por tanto, este término es cuantitativo, aritmético; y dicha población es cuantificada de acuerdo a los censos generales de población.

El concepto de PUEBLO designa solamente a la parte de habitantes que tienen derechos civiles y políticos plenos, se refiere a un concepto estricto; comprende a los ciudadanos que viven en el territorio nacional o en el extranjero. En el artículo 34 de la Constitución Política, es quien marca las características que el pueblo debe poseer para considerar a sus miembros como ciudadanos mexicanos, dicho Artículo señala: son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

La idea de ciudadanía es trascendental, debido a que hace pensar en la capacidad otorgada por la Ley para participar en los asuntos políticos del país, lo cual significa poder intervenir en las decisiones que afectan a la colectividad, mediante la posibilidad de votar y ser votado, o poder reunirse y formar agrupaciones que intervengan en la Política.

#### **1.3.1.3 Soberanía.**

La soberanía puede ser entendida como el poder que posee el Estado para autodeterminarse interiormente y gozar de independencia externa; es una característica del Poder del Estado que radica en mandar, hacerse obedecer interna y externamente. Etimológicamente significa 'super' sobre, 'omnia' todo; lo que está por encima de todo; así se llama soberano a aquel poder que no reconoce a otro poder por encima. En la idea de soberanía yace el deseo por la igualdad y la libertad de la nación en su relación, en un marco de respeto y dignidad; además del anhelo del pueblo de organizarse libremente para gozar de sus derechos. La Constitución Política vigente establece el término de soberanía popular como parte del Estado mexicano; es popular porque ésta radica en el pueblo, quien puede modificar su estructura jurídico - política en cualquier momento ( art. 39 Constitucional). Además de que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión" (Art. 41).

#### **1.3.1.4 Orden Jurídico o Constitucional.**

La creación de la Constitución expresa el ordenamiento fundamental y supremo, que estructura normativamente a la nación, encausa la vida y regula las diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen del desarrollo de la

sociedad. Este ordenamiento jurídico debe ser supremo, coercitivo e independiente. Supremo en el sentido, de que actúa sobre todos los demás poderes; coercible, la capacidad de subordinar a tales poderes, a pesar de su voluntad, e independiente, que consiste en la no subordinación a poderes externos a la nación mexicana.

Actualmente el Estado no puede subsistir sin una Constitución, que en nuestro caso se encuentra por escrito, y en ella se asienta la estructura de la organización mexicana. Por ende, se expresa que un pueblo sin Constitución, vive en la anarquía. Nuestra Constitución Política está integrada por dos partes: la dogmática, referente a los derechos fundamentales del hombre y a las limitaciones de la actividad estatal frente a los particulares. Y la parte orgánica que estructura el poder público, establece las facultades de sus órganos.

#### **1.3.1.5 Poder Público o Gobierno.**

Dentro de los elementos del Estado, algunos son considerados como instrumentos formativos de este; concebido como la institución pública suprema dotada de personalidad jurídica propia; sin embargo, cuando ya se ha constituido, posee una finalidad general que cumplir, la cual se manifiesta en una serie de fines determinados; esta finalidad justifica su existencia y aparición en el mundo

político. Por consiguiente, para conseguir sus objetivos, necesita de una actividad dinámica, que no es sino el poder público o estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas; que Montesquieu retomó del pensamiento griego, y que son: La Legislativa; la Administrativa o Ejecutiva y la Jurisdiccional o Judicial. Estas funciones a su vez, se ejecutan mediante variados actos de autoridad y tienen como atributos esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y la coercibilidad.

El Poder Público no es un poder soberano, ya que éste debe forzosamente someterse al orden jurídico fundamental; de lo cual deriva, que el Poder Público del Estado no es soberano porque no se ejerce por encima del Derecho Fundamental, sino dentro de él. Así el gobierno, es considerado como el conjunto de instituciones u órganos mediante los cuales, el Estado actúa en el cumplimiento de sus fines; en un sentido lato, por 'gobernar' se entiende 'mandar' con autoridad o 'regir' . Ampliamente, este término se aplica a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público. Pero en una connotación estricta, que es la más usual, se aplica en forma preponderante a la Función Ejecutiva y a los órganos que la integran. Lo cual va en contra del propio concepto de Gobierno y de sus funciones esenciales.

### 1.3.2 La División de Poderes en el Estado Mexicano.

El Estado tiene necesariamente algunos fines o metas que alcanzar, para lo cual está conformado por un conjunto de órganos con funciones específicas. Así el principio de la División de Poderes constituye el fundamento de todo régimen democrático; en cuanto a que cada poder en su actuación está frenado por los otros y limitado por el Derecho, quedando obligado a realizar solamente las funciones que le corresponden. La idea básica de Montesquieu con la división de poderes procuraba asegurar la libertad del hombre, pues el que posee poder trata de abusar de éste y llegará hasta donde encuentre límites; y para evitar abusos es necesario que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder. El pensamiento de Montesquieu quedó plasmado en el régimen Constitucional mexicano, aunque no con el rigor con el que lo planteó su autor.

El artículo 49 de la constitución Política establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del

artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar. Al considerar la división de poderes, la mayoría de los autores han designado al Estado mexicano, como un sistema presidencialista, caracterizado por una división de poderes, donde el Ejecutivo atiende con independencia la dirección Política del país; y el individuo que personifica al Ejecutivo Federal, ejerce una notable hegemonía sobre los otros dos poderes Federales.

Este sistema tuvo su origen en los Estados Unidos de Norteamérica, posteriormente fue adoptado por el Estado Mexicano, aunque con otras características. La Constitución Política marca un determinado fortalecimiento del poder y predominio del Presidente de la República; un ejemplo de ello, es la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado. Se dice que ésta es la piedra angular del sistema presidencial en nuestra organización política. Por otra parte, se le otorgan facultades legislativas, particularmente al expedir reglamentos (artículo 89, fracción I)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Resulta conveniente mencionar, que el tratadista Jorge Carpizo, en su libro *El Presidencialismo mexicano* señala que: "...Las causas del predominio del presidente mexicano son: a) Es el Jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales; b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política; c) La integración, en buen parte de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado; d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica; e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades

### 1.3.2.1 Poder Legislativo.

El artículo 50 de la Constitución Federal establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Por lo tanto, se distingue que en México existe un sistema bicameral; el cual se estableció por primera ocasión en los Estados Unidos de Norteamérica, quienes a su vez se inspiraron en la institución inglesa del Parlamento conformada por dos cámaras: la baja, considerada como la Cámara de los Comunes, que representaba a la burguesía; y la Alta, que representaba a los lores, la nobleza y a grandes terratenientes. Ahora bien, la Constitución norteamericana no dividió a dicho Poder según un criterio de clase social sino que denominó a la Cámara baja como la "Cámara de Representantes" mientras que la Cámara alta fue denominada de "Senadores". Siendo esta última, la forma que adoptó la Constitución Mexicana.

La función esencial de este poder es la elaboración de leyes, decretos y fallos; crear normas jurídicas o reformar

---

que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g] La contratación de recursos económicos en la federación, especialmente en el ejecutivo; h] Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas; i] La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado; j] El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el distrito federal; y k] Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.

a éstas. Dichas normas se caracterizan por ser abstractas, generales e impersonales; para que regulen equitativamente la vida del individuo sin distinción alguna. En la Constitución Política, el Capítulo II, denominado "del Poder Legislativo" que comprende los artículos del 50 al 79, señala en lo referente a la Cámara de Diputados; que ésta se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, para desempeñar diferentes funciones públicas, en especial, la de Legislar. Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, ésta representa a los 31 Estados de la Federación Mexicana y al Distrito Federal, electos directamente y cada seis años en su totalidad.

#### **1.3.2.2 Poder Judicial.**

"La función Jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de Derecho o una situación de hecho y adoptar la situación adecuada"<sup>10</sup>. Así el Estado creó la organización judicial como una necesidad inevitable, que garantiza el orden, la armonía y la estabilidad de la disciplina jurídica; ya que de otro modo, se encontraría en una situación caótica. El Poder Judicial dirime las controversias que se establecen sobre las responsabilidades públicas o privadas de los

---

<sup>10</sup> Op. Cit., p. 570.

individuos. El artículo 94 de la Constitución Política establece que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros y funciona en Pleno o en Salas. Los Ministros de la Suprema Corte son nombrados por el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores; éstos permanecen en su encargo quince años y sólo pueden ser removidos bajo los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal vigente.

Para ser Ministro se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; y haber residido en el país durante los últimos dos años; y no haber sido secretario de estado; jefe de departamento administrativo; Procurador general de la república o de Justicia del distrito federal; senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento. (artículo 95).

La Suprema Corte es el Tribunal máximo de la Unión, ésta encargada de resolver, en última instancia, todas las controversias que se susciten: a) Por leyes o actos de la autoridad donde se violen las garantías individuales; b) Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y, c) Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal. Así le corresponde exclusivamente la impartición de la justicia y la imposición de las penas, pues la función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de la función de los otros dos poderes, una determinada situación de duda o de conflicto, o mejor dicho, supone dos pretensiones opuestas, cuyo objeto es muy variable. Ante esto, se concreta y exterioriza en la sentencia; acto por el cual se resuelve dicha controversia y cesa el conflicto.

#### **1.3.2.3 Poder Ejecutivo.**

El artículo 80 Constitucional menciona que: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". "Por lo que los demás funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, desde los secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia; por ello,

sólo pueden ejercer una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el presidente, de acuerdo a ellas"<sup>11</sup>. El artículo 82 Constitucional, señala que para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijos de padres mexicanos por nacimiento;
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser Ministro de cualquier culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes al día de la elección,
- VI. No ser Secretario o Sub-Secretario del Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y,
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Por lo que respecta al artículo 83, la segunda parte de

---

<sup>11</sup> Barquín Alvarez, Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentario al Artículo 80 Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. pp. 189 - 192.

éste consagra el principio de la no reelección, al señalar: "El Ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto". Ya que la tendencia a perpetuarse en los cargos públicos de elección popular, tuvo un profundo arraigo en nuestro país; dos ejemplos claros de ello fueron: Antonio López de Santa Anna; Benito Juárez; el General Porfirio Díaz, que ocupó la Presidencia durante varios periodos; y, el General Alvaro Obregón, quien luchó por la no reelección, y sin embargo, siguió un proceso idéntico al de Díaz, por reelegirse pero no para un periodo inmediato, aunque sus deseos fallaron al ser asesinado poco antes de comenzar su segundo mandato al frente de la Nación.

En otro aspecto, la función administrativa del Estado, puede apreciarse en dos sentidos; uno formal y otro material. El criterio formal, subjetivo u orgánico, demuestra que la función administrativa es aquella que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo. Por ende, se califican de funciones administrativas a todas las funciones realizadas por el Poder Ejecutivo. El aspecto material, considera la naturaleza interna de dicha función; calificándola como la función que el Estado realiza bajo un ordenamiento jurídico, que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones

jurídicas para casos particulares, individuales o específicos.

La función administrativa difiere de la judicial, en que la primera no supone la existencia de un conflicto, y su origen no es con el fin de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. Así, el conjunto de actos administrativos que realiza el Presidente de la República, constituyen la función administrativa del Poder Ejecutivo; lo cual equivale a la Administración Pública del Estado, siendo el Titular del Poder Ejecutivo el encargado de ésta.

**\* La Administración Pública (Central y Descentralizada).**

Según el Diccionario de Política y Administración Pública, "En su acepción amplia, la Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es **pública** porque comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es **Administración** porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

La Administración Pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones"<sup>12</sup>.

La Administración Pública, de acuerdo a Pierre Escoube, puede ser definida como que "...es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o financieros, de los cuales dispone el Gobierno Nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplen las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a escoger y definir la Política General de la Nación"<sup>13</sup>. La Administración Pública, además de tener este significado dinámico, presenta el aspecto orgánico, el cual entraña al conjunto de dichos órganos estatales que ejercen funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados a la vida social, económica, cultural y política de la sociedad. Asimismo, se la puede entender como un "conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de

---

<sup>12</sup> *Diccionario de Política y Administración Pública*. Coordinador Martínez Silva, Mario. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, sin año, 1ª edición p. 47.

<sup>13</sup> Pierre Escoube. En *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, citado por Gustavo Carvajal Moreno y Fernando Flores Gómez, México, Edit. Porrúa, p. 193.

los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como los son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos"<sup>14</sup>.

En un enfoque sistémico, se la concibe compuesta por elementos o procesos interactuantes a través de los cuales se cumplen los objetivos que establece el Gobierno en beneficio de la sociedad, y normalmente se traducen en (ver anexo 1): **A1** conjunto de facultades y objetivos que permiten a sus órganos y funcionarios aplicar, a nombre y en favor de la colectividad y dentro de los límites que marcan las leyes y el "PND", una **A2** combinación de medios (recursos humanos, materiales y financieros) que le permitan cumplir o realizar ciertas **A3** funciones con apoyo en determinadas **B1** estructuras y procedimientos, sean de carácter sustantivo u adjetivo, así como de ciertas **B2** aptitudes y actitudes del personal (de base o de confianza), con los cuales se obtienen unos **C** resultados que son, evaluados o calificados por los integrantes del contexto social, y éstos para emitir periódicamente una evaluación de resultados se basan en el análisis de la medida en que la Administración Pública cumple con las metas y estrategias de la planeación gubernamental, al satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad.

---

<sup>14</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*, México, Edit. Limusa, 1994, p.116.

Por lo que se refiere a la **D** retroalimentación (medición o evaluación de resultados) se utilizan ciertos criterios para su realización, tales como: a) la eficiencia que se obtiene en la utilización de los recursos con que se cuenta para llevar a cabo los objetivos propuestos; b) la eficacia o grado de cumplimiento de dichos objetivos; c) la congruencia o complementariedad de las distintas acciones o programas de gobierno entre sí. La evaluación o retroalimentación del sistema que realiza el contexto socioeconómico a una ratificación (expresa o implícita), o bien a una modificación de las **A1** facultadas así como de los **A2** recursos que se asignan a la **B** Administración Pública para la continuación de su funcionamiento. Con esta ratificación o modificación de facultades se reinicia formalmente el sistema. Además el cuadro demuestra que actualmente se le demanda a éste el cumplimiento de funciones de índole normativo, de dirección o reguladoras, promotoras, de servicios y de producción para el desarrollo integral de la Nación, cuyo cumplimiento o satisfacción es exigido por la población.

La organización de la Administración Pública Federal obedece a la Constitución; instrumento jurídico en el cual se precisa la actividad del Estado, además de fundamentar los cuadros políticos y administrativos de la Nación. Señala también, que el Poder Ejecutivo está constituido por

el Presidente de la República y la Administración Pública Federal, siendo ésta última, la parte más importante; puesto que constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

La Constitución establece en el Artículo 90, que la Administración Pública Federal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso de la Unión, distribuye los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; asimismo, define las bases generales de la creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Se denomina "...centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, con los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas"<sup>15</sup>. Los órganos administrativos centralizados realizan de manera general los fines del Estado en materia federal, no tienen otra personalidad que la del Estado, y no poseen patrimonio propio. Además están sometidas a la dirección administrativa y financiera del Estado.

---

<sup>15</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, México, Edit. Porrúa, Tomo I, 1988 p.487.

Por su parte, los órganos administrativos descentralizados tienen personalidad jurídica propia, otorgada por la ley o decreto independiente de la personalidad del Estado, poseen patrimonio propio; además de cierta autonomía táctica, entre otras características. Y comprenden a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito y a los fideicomisos públicos; mientras que la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada.

**\* La Procuraduría General de la República.**

Por tanto, para ubicar el tema que da origen a este estudio, se enfatizará en el análisis de la Administración Pública centralizada; ya que en ella se ubica la P.G.R.. A la cual le corresponde emitir su opinión como consejero jurídico del Gobierno Federal; intervenir como Ministerio Público de la Federación; perseguir e investigar los delitos del orden federal; y ejercitar la acción penal correspondiente. Las atribuciones de esta Dependencia están consignadas en su Ley Orgánica.

El Plan Nacional de Desarrollo, que elaboró el Titular del Poder Ejecutivo para el sexenio 1989-1994, expresaba en lo que se refiere a la 'atención de las demandas prioritarias

del bienestar social' el deseo de "atender eficaz y oportunamente, y con carácter de urgencia, la demanda de garantía a la seguridad y justicia pública mediante el reforzamiento de la vigilancia, la expedita procuración de justicia y el cumplimiento escrupulosos de las legislaciones penal y procesal"<sup>16</sup>; además de modernizar la institución del Ministerio Público, modificando su quehacer, para que responda mejor a las necesidades y circunstancias de la sociedad, procurando la prevención de la delincuencia y la defensa de la sociedad frente al delito, entre otras cosas.

En este sentido, el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1990-1994, que tiene su origen en el PND, señala que la P.G.R. tiene como función el garantizar una correcta representación de interés de grupo, bajo los mismos principios que rigen la función del M.P. como garante del interés de la sociedad. Por tanto, "la figura del Ministerio Público dentro del ámbito de sus atribuciones es mucho más amplio que la simple persecución de los delitos, su función atiende a se conciliatoria y de protección no únicamente al ofendido, sino en general a la sociedad mediante el respeto a la Ley y a los derechos de los demás"<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p. 100.

<sup>17</sup> *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1989-1994*, México, 1989, p. 16.

Es así, que la Procuraduría General de la República cumple con representar los intereses de aquéllos, que afectados por determinadas circunstancias, no poseen los medios suficientes para reclamar individualmente su aplicación; además de garantizar la correcta ejecución de la Ley, lo que posibilita a la población de acceder a la justicia que nuestra Ley Suprema señala. Y buscar como fin último, el establecimiento de una sociedad más justa e igualitaria, a través del derecho y la legalidad; logrando con ello mejoras económicas, sociales, y culturales sin atentar contra la libertad y las garantías constitucionales, sin las cuales no son viables la justicia, la paz y el desarrollo económico, organizado dentro de los límites de la Ley.

Cabe señalar, que la procuración de justicia es función propia del Poder Ejecutivo, debido a que la imposición de penas corresponde a la Autoridad Judicial, como el término 'procurar' lo indica, constituye la serie de actos administrativos que se ejecutan para conseguir que se imparta justicia. Vista como una función administrativa, implica la actividad que puede prevenir conflictos con medidas de Policía; pero cuando el conflicto ha surgido, se entra al dominio de la función jurisdiccional o judicial.

Por ende, la acción del Poder Ejecutivo, se centra en este sentido, en la 'Modernización de la Justicia'; como la estrategia que permitirá el acceso a una verdadera procuración de justicia. Ya que un Estado es moderno cuando

garantiza la seguridad de la Nación y la vez brinda seguridad a sus ciudadanos, respeta y hace respetar las Leyes. Por lo tanto, modernizar la procuración de justicia implica también, modernizar la Institución del Ministerio Público, "...los rezagos en las averiguaciones previas deben eliminarse, justicia tardada es justicia negada. Los ciudadanos deben confiar en que sus denuncias serán atendidas con oportunidad y honradez"<sup>18</sup>; y es esta nueva figura del M.P.F. , y a su vez, la de la P.J.F. la que da origen a nuestro estudio. En el enfoque de una Administración Pública más eficiente, eficaz y transparente, que permita la reafirmación del Estado Mexicano; al contribuir con el aumento de la credibilidad y confianza sobre sus instituciones, además de velar sobretodo por las garantías individuales, la seguridad pública, la disminución de la delincuencia y la corrupción. Ofeciendo así, un mejor nivel de vida para toda la población.

---

<sup>18</sup> Op, Cit. p. 111.

**CAPITULO II. ANTECEDENTES Y MARCO JURIDICO DE LA  
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

## 2.1. Antecedentes del Ministerio Público

En la primera etapa de la evolución social, la función represiva se ejerció a través de la venganza privada, en los famosos tiempos de la 'Ley del Talión'; en dicha etapa, el delito cometido a una persona privada o a uno de sus allegados, le permitía hacer justicia por su propia mano. Más tarde el poder de la justicia se le delegó al poder divino, el cual agonizó en menos tiempo que el de la primera época; pero al pretender el interés público, se establecieron Tribunales y normas; que constituyen el primer antecedente del actual sistema legislativo.

En Roma, surgió la acción popular, en la cual el pueblo era el encargado de denunciar los delitos que se cometían, pero dicha decisión popular fracasó; ya que como lo expresa el autor "Manduca", Roma se hizo una ciudad de 'infames delatores'. Fue así, que el Estado comprendió que la persecución de los delitos debía corresponderle a él únicamente; ya que ésta es una función social de gran importancia, que no debe ser ejercida por un particular.

El origen del M.P. se encuentra en Francia, cuando el pensamiento liberal surgido de la Revolución Francesa de 1789, modifica la leyes, al intentar amoldarlas a las nuevas exigencias sociales, con lo que se da fin al sistema procesal inquisitivo; instaurándose un Jurado de Acusación

y uno de Juicio; ambos de carácter colegiado y encargados de instruir el proceso penal; separando así las dos fases fundamentales de dicho proceso: uno encargado del análisis de la acusación, y otro responsabilizándose de la instrucción procesal definitiva de corte acusatoria, efectuada (por le Jurado de Juicio).

### 2.1.1 Concepto y Origen del Ministerio Público.

" La palabra Ministerio viene del latín ministerium, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Por lo que hace a la expresión público, ésta deriva también del latín publicus-populus: Pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplicase a la potestad o de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Perteneciente a todo pueblo. Por tanto, en su acepción gramatical, el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo. En su sentido jurídico, la Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la Ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de Justicia" <sup>19</sup>.

El maestro Héctor Fix- Zamudio afirma que "... es posible describir, ya que no definir al Ministerio Público como el

---

<sup>19</sup> Franco Villa, José. *El Ministerio Público Federal*, México, Edlt. Porrúa, 1985, pp. 3 y 4.

organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad" <sup>20</sup>.

### 2.1.2 El Ministerio Público en México.

Los primeros indicios de éste se hayan en 1549, cuando a través de una Cédula Real se ordena seleccionar entre los 'indios' a los que desempeñarían cargos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia; especificando que la justicia se debía administrar de acuerdo a las costumbres y usos que imperaban. Así bien, el establecimiento del Ministerio Público en México, tiene hondas raíces con la institución "Promotoría Fiscal", que existió durante el virreinato. La fiscalía fue conocida desde el Derecho Romano y se le consideró como representante del monarca y defensora de sus intereses. Así, los fiscales antes de proclamarse la Independencia, eran los encargados de promover la justicia y perseguir a los delincuentes en representación de la sociedad ofendida por algún delito, pero el Ministerio Público todavía no

---

<sup>20</sup> Fix-Zamudio, Héctor. *Función Constitucional del Ministerio Público*, En Franco Villa José, El Ministerio Público Federal, Op, Cit.

existía como institución ni con los fines y características actuales.

En el México Independiente, la Ley Lares de 1853, bajó el régimen de Antonio López de Santa Anna organiza al 'Ministerio Fiscal' como una Institución que emana del Poder Ejecutivo, expresando que el Fiscal debe ser oído en el caso de duda u obscuridad sobre el sentido genuino de la Ley, creándose también un Procurador General representante de los intereses del Gobierno. En junio de 1869, Benito Juárez expide la Ley de Jurados, en la que se establecen tres Procuradores, a los que por vez primera se les llama 'representantes del ministerio Público'; a pesar de que aún no se forma una organización bien establecida de ellos ya que éstos son independientes entre sí.

Casi al inicio del siglo XX cuando nace la Procuraduría General de la República, resultado de cincuenta años de lucha por adoptar, a nivel Federal, el modelo francés del Ministerio Público; superando así la herencia española que nos transmitiera la Colonia, con su Fiscalía y sus Promotores. El 18 de septiembre de 1900, se presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo Federal, una iniciativa de Reforma al Código de Procedimientos Federales; y después de cumplir con los trámites legislativos pertinentes, el Presidente de la República, por decreto del 3 de octubre del mismo año,

promulgó la Reforma al citado Código con lo cual se culminó la Reforma Judicial de 1900 y se creó la P.G.R.; como primer titular se nombró al Lic. Rafael Rebollar.

La iniciativa de Reformas Constitucionales se acompañó de una exposición de motivos, y cuyos incisos dan cuenta de las razones que suscitaron un cambio tan radical en la estructura Judicial Federal:

--- El Art. 91 de la Constitución (1857) ha sido objeto de varios estudios que pusieron de manifiesto la incompatibilidad que existe entre los elementos que lo constituyen.

--- La designación especial con que se distinguió a dos miembros de ese Tribunal entraña necesariamente la diferencia de estos últimos, respecto a los demás, diferencia que ha sido aceptada sin dificultad.

--- El silencio de los Legisladores Constituyentes, sobre este punto ha dejado como único recurso, la significación de las palabras "Fiscal" y "Procurador General" para definir. La voz Fiscal designa la persona que debe promover en los asuntos de la Hacienda Pública y señala también al representante de la sociedad en los negocios del orden penal. Procurador es el que en virtud del poder o Facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa y ambas entidades, indican el agente, el defensor de determinados intereses, el encargado de exigir la aplicación de la Ley Federal y

promover todo lo contundente a la eficacia de las prescripciones constitucionales y no puede por lo mismo formar parte del Tribunal que decida sobre sus gestiones.

--- Los intereses fiscales están a cargo del Poder Ejecutivo quien los recauda, los administra y los invierte en las atenciones del Servicio Público. Y es insostenible que en caso de contienda judicial esté obligado a confiar el patrocinio de aquellos a los miembros de un Poder Independiente, que puede proceder aún contra las tendencias de la administración.

--- Para colocarnos a la altura de los adelantos de la época es indispensable buscar el perfeccionamiento del sistema judicial en el Ministerio Público, institución eminentemente liberal, científica y provechosa.

--- Dejar en la Corte de Justicia exclusivamente a los Ministros encargados de decidir las cuestiones de sus resorte y encomendar la custodia de los intereses de la Federación a una Magistratura especial, que bajo la dirección del Procurador General auxilie la administración de Justicia, promueva la represión de los delitos federales, defienda los bienes de la Hacienda Pública y exija la observancia de las Leyes que determinen la competencia de los tribunales.

--- La Supresión del Procurador General y del Fiscal como entidades constitucionales será entonces de rigor y la Ley, al encargarse de organizar al Ministerio Público, determinará la órbita de atribuciones de cada uno de sus

miembros, sus requisitos, deberes y responsabilidades; para ello necesitan de una autorización o por lo menos una base constitucional que quedará claramente formulada en las Reformas que con tal objeto se proponen.

Constituyéndo éstos, los antecedentes inmediatos de los artículos 94 y 102 Constitucionales, ya que con dichas reformas se suprimían los cargos de fiscal y procurador, como integrantes de la Suprema Corte, además de determinar su pertenencia al Poder Ejecutivo; con lo cual se le otorgaba la necesaria autonomía del Ministerio Público, ya que carecía de facultades efectivas dentro del proceso penal, donde los jueces eran acusadores y juzgadores al mismo tiempo, en perjuicio de las personas.

### **2.1.3 Concepto y Origen de la Policía Judicial.**

La Policía Judicial en México es "...la corporación de apoyo al Ministerio Público, que por disposición constitucional, auxilia aquél en la persecución de los delitos y actúa bajo la autoridad y mando del M.P."<sup>21</sup>. Los antecedentes de la Policía Judicial muestran que "En la historia occidental, se llegó hasta fines del siglo XVIII al concepto de Policía Criminal; no obstante, la policía existe desde mucho tiempo atrás. Desde que la sociedad o

---

<sup>21</sup> P.G.R., Instituto de Capacitación, *Manuales*, Area Jurídica, Policía Judicial Federal, No. 1, México, 1993, p. 11.

colectividad atribuyó gran importancia a la seguridad de sus miembros y a la protección de las normas de Derecho..."<sup>22</sup>.

En nuestro país, conforme con el artículo 21 Constitucional. "...La persecución de los delitos incumbe al M.P. y a la P. J., la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél". Lo cual fue el resultado de los debates del Congreso Constituyente durante los días 2 al 13 de enero de 1917; centrándose en las funciones persecutorias del M.P. y en la creación de la P.J. como organismos de investigación bajo el mando inmediato del Primero. Cabe señalar que la denominación de la Policía Judicial es incorrecta, ya que se le debe considerar como un cuerpo investigador, pues el calificativo 'Judicial' sólo se justificaría si dicha Policía se encontrara bajo las órdenes del Juez, tal como funciona en el sistema francés.

## **2.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Al leer y analizar la Constitución, se está en presencia de la columna vertebral del pueblo mismo. Ella plasma la evolución jurídica - política de la nación. "Nos indica la organización que el pueblo se ha fijado, y los principios más importantes que configuran su forma de ser y de actuar. La Constitución nos otorga las reglas de comportamiento

---

<sup>22</sup>Op. Cit., p. 11.

político de gobernados y gobernantes, una concepción ética de la existencia y, por tanto, el aseguramiento de los derechos intrínsecos de los hombres: los derechos que los hombres tenemos sobre y por encima del Estado" <sup>23</sup>. El 5 de febrero de 1917 se expidió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que actualmente se encuentra en vigor, y puede ser adicionada o reformada, para ello se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

La Constitución Política Mexicana está dividida en 4 capítulos: El Capítulo Primero comprende 29 artículos referentes a los derechos fundamentales del individuo designados con el nombre de "Garantías Individuales". Así, a esta parte se la identifica como la Parte dogmática. Mientras que la parte que tiene por objeto organizar el Poder Público se la concibe como la Parte Orgánica. El Título III, desde el artículo 49 hasta el 107, trata de la Organización y competencia de los Poderes Federales, en tanto el Título IV, establece las responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

Las Leyes que reglamentan algún precepto de la Constitución

---

<sup>23</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Presentación realizada por el Dr. Jorge Carpizo. Op, Cit..

reciben el nombre de 'Leyes Orgánicas' de la misma. Por tanto, La Constitución y las Leyes Federales son obligatorias para su cumplimiento en toda la República Mexicana. Y para obtener el marco jurídico que regula a la Procuraduría General de la República se estudiarán los artículos 21, 102 y 107 Constitucionales.

#### **2.2.1 Artículo 21 Constitucional.**

"La Imposición de las Penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La Persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas..."

El citado artículo que se encuentra en vigor fue reformado en 1983 éste comprende tres disposiciones diversas: a) En primer lugar menciona que la imposición de las penas es propia de la autoridad judicial; b) la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, y c) las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones a infractores. Por ende, se observa que este artículo señala claramente el ámbito de competencia de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

La imposición de penas por parte de la Autoridad Judicial tiene su origen en la Constitución de Cádiz, y es una consecuencia de la División de Poderes en estricto sentido; lo anterior está relacionado con los artículos 13, 14 y 16 de la Constitución, en cuanto la atribución exclusiva de los Tribunales (tanto penales como militares) para imponer las penas estimadas, a los que consideran culpables de una conducta delictuosa. Por lo que se refiere a la persecución de los delitos, se expresa que el órgano encargado de realizar la función persecutoria como lo establece este artículo, es el Ministerio Público (organización destinada por el Estado, para la defensa y la seguridad pública).

Perseguir el delito es preparar la acción penal cuando se ha cometido un delito. Don Javier Piña y Palacios señala los requisitos para iniciar la persecución del delito o delitos, son las siguientes: 1) Conocer el hecho; 2) Clasificarlos; 3) Llenar los requisitos mínimos para iniciar la persecución; 4) Preparar la acción persecutoria y, 5) Ejercitar la acción persecutoria. También señala que para perseguir el delito se requiere: a) Que haya un órgano que lo persiga [Policía Judicial], b) que tenga los medios o propósito para perseguirlos, c) que posea facultades para hacer uso de esos medios [en la ley], d) que los actos que ejecuta en persecución de los delitos sean válidos, e) que haya un órgano ante el cual pueda hacer valer esos actos

[Ministerio Público] y; f) que el órgano tenga la capacidad necesaria para decidir sobre la validez de sus actos (Juez).

Asimismo, cabe señalar que dicho artículo, encierra en sí una obligación social muy importante. La persecución de los delitos no debe quedar al irrestricto arbitrio del Ministerio Público; pues un delito es comprobado y existen los elementos necesarios para ejercitar la acción penal ante el órgano judicial competente, éste no puede dejar de hacerlo pensando en situaciones favorecedoras de unos cuantos. Ya que lo anterior, expone a la colectividad a un permanente peligro, al permitir y auspiciar la realización de hechos delictivos, escudados bajo la impunidad, además de que se daña el principio fundamental del Estado, al velar sobretodo por el beneficio social. Por lo tanto, este artículo, entraña una garantía individual imprescindible.

### **2.2.2 Artículo 102 Constitucional**

El artículo 102 Apartado "A" produjo el efecto de sentar las bases para estructurar una Institución dependiente del Poder Ejecutivo, con destacadas atribuciones propias y una total independencia del Poder Judicial. Así, el artículo 102 expresa: " La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley

respectiva.

El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titutlar del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido por el Ejecutivo

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley" (art. 102 Constitucional).

La Constitución da la base para fijar cuáles son los delitos del orden federal; al perceptuarse en el artículo 73, fracción XXI, en concordancia con el artículo 124 del mismo. Y tomando en cuenta el Código Penal y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de las Leyes Federales, resulta que los delitos federales en ellos previstos pueden dividirse en tres categorías: 1) delitos federales en razón de la persona; 2) delitos federales en razón del lugar; y, 3) delitos federales en razón de la materia. Por lo que se refiere a que la justicia sea pronta y expedita, se entiende, que habrá la seguridad de que la justicia sea. fácil, despejada, recta, pura y sin remuneración alguna por procurar e impartir justicia.

### 2.2.3 Artículo 107 Constitucional.

Dentro de las funciones objetivas y específicas que tanto la constitución como la Ley Orgánica respectiva asignan al Procurador General o al Ministerio Público Federal, se encuentra la intervención concreta que se da a la Institución en los Juicios de Amparo; función que lleva como fin primordial el velar por la observancia del cabal cumplimiento del orden constitucional; y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales que consagran las garantías individuales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados. La intervención del Ministerio Público en los Juicios de Amparo, se expresa en la fracción XV de éste artículo, y dice:

"El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo, pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio de interés público".

Se observa entonces, que al Ministerio Público Federal como institución integrante de la P.G.R. se le otorgaron dentro del Juicio de Amparo dos funciones esenciales: la de procurar la pronta y expedita administración de la justicia y su calidad de parte en representación de los intereses

sociales. Cabe señalar, que el referido Juicio de Amparo "se presenta como un medio de protección de la Constitución contra todo acto de autoridad que afecte a cualquier gobernado"<sup>24</sup>.

### **2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Es de comentar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal únicamente hace referencia al Procurador, en sus artículos 1º. párrafo segundo. 4º y 6º, además no hay artículo expreso que señale su competencia, así solamente el artículo 4º de esta Ley señala que el Procurador General de la República es el Consejero Jurídico, en los términos que determine la Ley. Lo cual evidencia, que las facultades del mismo, son mucho más amplias que la de ser Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

### **2.4 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

Las Leyes que emanan de la Constitución Política, se llaman Leyes Secundarias. Esta Ley Orgánica consta de tres Capítulos: El Primero regula las atribuciones inherentes a la Institución y se define claramente como: Art. 1º "La Procuraduría General de la República es la dependencia del

---

<sup>24</sup> P.G.R., Instituto de Capacitación, *Manuales*. Op. Cit. p. 229.

Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para despacho de los asuntos que aquélla y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables" En cuanto a las atribuciones de la Procuraduría, estas se enuncian en el artículo 2º, las cuales son:

I. Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación de desarrollo;

III. Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

IV. Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal

V. Perseguir los delitos del orden federal;

VI. Representar al Gobierno federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia.

VII. Dar cumplimiento a las Leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias;

VIII. Las demás que las Leyes determinen.

El Capítulo II define la organización de la Institución y algunos aspectos administrativos; menciona que dicha Dependencia está presidida por el Procurador, Jefe de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares directos. Además de contar con servidores públicos sustitutos del Procurador, y con órganos y unidades técnicas administrativas, centrales y desconcentrados, necesarios para el cumplimiento de los

objetivos que le corresponden. Señala lo referente al sistema de desconcentración territorial y funcional de la Procuraduría en Regiones y Entidades del país. Son auxiliares directos del Ministerio Público, la Policía Judicial Federal y los Servicios Periciales. Para finalizar; el Capítulo III establece las disposiciones generales entre las que se encuentran algunas formalidades, procedimientos internos y correcciones disciplinarias.

## **2.5 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

Este reglamento contiene las normas que permiten el mejor despacho de las atribuciones de la propia Ley, resaltando su exacta observancia; en forma compatible con las circunstancias actuales y con los programas establecidos para las actividades de la Procuraduría. Asimismo, las políticas y metas de éstos programas se determinan con base en el "PND" y el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia. Pero antes de referirnos a dicho Reglamento, es indispensable conceptualizar el término de Procurador; éste proviene del Latín que significa representante o delegado. Durante el Imperio Romano se conoció una Institución denominada 'Procuratela' instituida por el Código de Justiniano, que tenía como fin defender los intereses de la ciudadanía.

Procurador.- El que con la necesaria habilitación legal, ejerce ante los Tribunales la representación de cada interesado en un juicio<sup>25</sup>. Así también lo define el Diccionario de la Real Academia Española.

Procurador.- Es un colaborador inmediato del Presidente, y al mismo tiempo es el Jefe de la Institución llamada 'Ministerio Público' de la Federación'. (Art. 102 Constitucional)<sup>26</sup>.

"La creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y del Instituto de Capacitación, como órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, hizo necesario precisar la estructura administrativa de la dependencia; por ello, el Presidente de la República expidió un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual contiene una reordenación administrativa de la Institución. El nuevo Reglamento fue promulgado el 7 de octubre de 1993 y publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación" <sup>27</sup>.

La Organización de la Procuraduría se encuentra establecida en el Capítulo I, y específicamente en el artículo Primero,

<sup>25</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XXII, Buenos Aires, 1967.

<sup>26</sup> Burgoa O., Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional y Amparo*, México, Edit. Porrúa, 1989, p. 358.

<sup>27</sup> Carpizo, Jorge. *Informe de las Actividades y Acciones Concretas Realizadas por la P.G.R.*, 4 de Julio de 1993 - 4 de Enero de 1994, pp. 3 y 4.

el cual dice: " La Procuraduría General de la República, cuyo Titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen su Ley Orgánica y otros ordenamientos, se integrará con:

- Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.
- Subprocuraduría de Control de Procesos.
- Subprocuraduría Jurídica.
- Subprocuraduría de Delegaciones y Visitaduría.
- Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la salud.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría Interna.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Averiguaciones Previas.
- Dirección General de Servicios Periciales.
- Dirección General de Control de Procesos.
- Dirección General Jurídica.
- Dirección General de Amparo.
- Dirección General de Protección de Derechos Humanos.
- Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.
- Dirección General de la Policía Judicial Federal.
- Dirección General de Intercepción.
- Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos.
- Dirección General de Recursos Humanos.

- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección General de Control de Bienes Asegurados.
- Dirección General de Sistemas de Información y Estadística.
- Dirección General de Servicios Aéreos.
- Dirección General de Quejas y Denuncias.
- Dirección General de Supervisión y Auditoría.
- Delegaciones.
- Instituto de Capacitación.
- Visitaduría.

Para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Procuraduría General de la República contará con la Comisión Interna de Programación y Administración y con las unidades subalternas que fueren necesarias. La creación y atribuciones de estas unidades se señalarán en los acuerdos respectivos que expida el Procurador y se incorporarán en el Manual de Organización de la Procuraduría General de la República (ver anexo 2).

En cuanto a los Organos Desconcentrados, es importante mencionar, el artículo 33 de este Reglamento indica que: "Para la atención de los asuntos de su competencia, la Procuraduría General de la República se auxiliará de los

órganos desconcentrados: Centro de Planeación para el Control de Drogas e Instituto de Capacitación. Dichos órganos estarán jerárquicamente subordinados al Procurador y tendrán las facultades específicas que se determinen en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el presente Reglamento y los instrumentos jurídicos que creen a dichos órganos". (Un órgano desconcentrado es aquél que fue creado por una Ley o Reglamento, y en este caso depende jerárquica y directamente de la P.G.R., poseen autonomía técnica y en ocasiones tienen personalidad propia).

Resulta imprescindible enunciar que el Instituto de Capacitación, posee un papel muy importante en el análisis de nuestro tema; ya que como se sabe, una de las tareas fundamentales de la Procuraduría, es la de contar con una buena formación del elemento humano encargado de la procuración de justicia; es decir, del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal. Siendo ellos el personal encargado de ejecutar las funciones sustantivas de la dependencia; así, qué mejor que ellos cumplan su función con la eficiencia y el profesionalismo que el país demanda. Por ende, el Instituto de Capacitación, como lo establece el artículo 35, está a cargo de un Director General nombrado por el Procurador y tiene las atribuciones siguientes:

I. Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de a ingreso a la Institución, así como los programas de capacitación, actualización y especialización de los Agentes del Ministerio Público Federal, Policía Judicial Federal, Peritos y demás servidores públicos que integren la Dependencia, conforme a las políticas generales de recursos humanos y necesidades operativas de la Institución;

II. Proponer, operar y controlar el sistema de evaluación permanentemente de los Agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, en los que se apoyen obligatoriamente los procedimientos de ascensos y promociones dentro de las estructuras jerárquicas y administrativas del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal.

III. Proponer al Procurador General la celebración de convenios relativos al intercambio, asesoría y demás actos de colaboración mutua que se requieran para la capacitación del personal de la Procuraduría General de la República, con organismos similares y cooperadores, ya sean nacionales o extranjeros del sector público, privado o social, o de los sistemas regional interamericano y de la Organización de Naciones Unidas, y

IV. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

## **2.6 Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público federal.**

Este reglamento provee a la Institución del Ministerio Público Federal, de normas de carácter general para su régimen interior, y el cual consta de XIII Capítulos.

En el Primer Capítulo se menciona que el Ministerio Público Federal "es el encargado de la investigación y persecución de los delitos del orden federal; de la representación de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico; de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad; de la promoción de la pronta, expedita y debida procuración de justicia y de la intervención que la Ley le atribuye en actos de alcance internacional, y demás atribuciones que le señale la Ley".

De la misma forma, éste establece, que el Ministerio Público está integrado por personal de designación especial y personal de carrera. Los Agentes del Ministerio Público Federal (A.M.P.F.) de designación especial son nombrados por el Procurador y desempeñan funciones específicas en una adscripción determinada y por un plazo a cuyo término dejarán de formar parte de la Institución del Ministerio Público. Tal personal, no figura en los sistemas de promoción, aunque para incorporarse, debió cumplir con los requisitos correspondientes y su desempeño está sujeto a

las mismas obligaciones que le corresponden a los de carrera. El Ministerio Público Federal de designación especial se haya integrado por:

- I. El Procurador General de la República;
- II. Los Agentes del Ministerio Público Federal Substitutos del Procurador;
- III. Los Agentes del Ministerio Público Federal Especiales, y
- IV. Los Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República que tengan bajo su mando a los Agentes del Ministerio Público Federal en cuyo caso, por designación especial, serán Agentes del Ministerio Público Federal ordinarios.

En tanto, que los Agentes del Ministerio Público Federal de carrera son nombrados por el Procurador (de acuerdo al art. 16 de la L.O.P.G.R.), previo cumplimiento de los requisitos correspondientes a su ingreso. El personal de carrera comprende las siguientes categorías:

- I. Agente del Ministerio Público Federal Asistente;
- II. Agente del Ministerio Público Federal Adjunto;
- III. Agente del Ministerio Público Federal Titular, y
- IV. Jefe de Unidad Fiscal Especializada.

Por lo que se refiere a la Capacitación y Evaluación, el

Reglamento señala que el Instituto de Capacitación establece los Programas de reclutamiento, selección, actualización y especialización para integrar un Ministerio Público Federal de carrera, a fin de que el personal sea seleccionado y preparado adecuadamente; conjuntamente este Instituto y las subprocuradurías, fijan el Sistema de evaluación, para que en éste se apoyen los procedimientos de promoción. En cuanto al Ingreso o Reingreso a la Institución del Ministerio Público Federal, se indica que se realizará únicamente a través de la Comisión de Supervisión y Evaluación del Instituto de Capacitación. En el Ingreso, el procedimiento único de selección, es la acreditación de la formación inicial correspondiente y el concurso de oposición; además de solicitarse algunos requisitos que serán analizados con posterioridad. En el Reingreso, la Junta de Honor juzgará pertinente, si los servicios del aspirante son necesarios, siempre y cuando el interesado apruebe los exámenes que determine el Instituto de Capacitación.

La Profesionalización de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal comprende las siguientes etapas:

- I. Formación Inicial;
- II. Actualización, y
- III. Especialización.

La Formación Inicial es el "Proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante el cual, el Instituto de Capacitación proporciona preparación básica, a quienes habrán de incorporarse al Ministerio Público Federal". La actualización es el proceso de enseñanza-aprendizaje, en cual ponen al día sus conocimientos; y la especialización, tiene por finalidad dotar a los educandos de conocimientos particulares en las diversas ramas del Derecho.

El Procedimiento Normal de Promoción, consiste en un concurso interno que se celebra cada año o cuando es urgente a juicio del Procurador, siempre y cuando existan plazas vacantes en las categorías correspondientes. Para ser promovido se deben satisfacer requisitos como: buena conducta; capacidad profesional; antigüedad en la Institución; antigüedad en su categoría, y participar en el concurso interno. Para la calificación del concurso de oposición, existe una "Comisión de Supervisión y Evaluación"; la cual tiene que vigilar y calificar las estrategias educativas que se lleven a cabo por el Instituto de Capacitación para el desarrollo de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal.

Por lo que respecta a los Derechos y Obligaciones del Ministerio Público Federal; podemos mencionar algunos de sus derechos más trascendentales:

- 1.- Participar en los Programas de Capacitación que

puedan llevarse a cabo mediante convenios o acuerdos con Instituciones Educativas del país.

2.- Gozar de los beneficios de los sistemas de promociones o ascensos que se establezcan.

3.- Acceder al sistema de reconocimientos previsto por este Reglamento, y gozar de los estímulos sociales y económicos que al efecto se establezcan.

4.- Recibir un sueldo de acuerdo a la categoría asignada el cual no podrá ser disminuido.

5.- Percibir una prima adicional sobre el sueldo que les corresponda, durante los periodos vacaciones.

6.- Gozar de los beneficios de jubilación y las demás prestaciones que se establecen en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al estímulo que prevea el presupuesto de la Procuraduría en el momento de la jubilación, en términos de la propia ley que se invoca.

Obligaciones( señalando sólo algunas):

1.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

2.- Desempeñar sus labores con el cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de los superiores y a las leyes y reglamentos respectivos.

3.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

4.- Asistir al Instituto de Capacitación para actualizar

su preparación profesional y desarrollo.

5.- Tratar con cortesía, atención y diligencia al público.

6.- Abstenerse de incurrir en los hábitos de alcoholismo o uso de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

7.- Abstenerse de dictar o ejecutar órdenes cuya realización u omisión constituyan delito. El superior jerárquico que las dicte y el subalterno que las cumpla, serán responsables conforme a la legislación penal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

8.- Someterse a los exámenes que se ordenen incluyendo los que se practiquen para la detección de la farmacodependencia y el alcoholismo.

El Reglamento en mención, señala la creación de una Junta de Honor de la Institución del Ministerio Público Federal; presidida por el Procurador General de la República, la cual tiene por función el velar por el respeto a los principios éticos y profesionales que rigen la conducta de los Agentes del Ministerio Público Federal, así como otorgar los reconocimientos respectivos a quienes se hayan hecho merecedores. Por último, en lo que se refiere a las Sanciones, éste marca tres tipos: Amonestación; Suspensión, y Cese o destitución en el empleo. Estas son sin perjuicio de las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Y son aplicadas a los Agentes del Ministerio Público Federal que hayan incurrido en

faltas durante o con motivo del desempeño de su servicio.

## **2.7 Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal.**

El presente Reglamento fija las normas y procedimientos para el establecimiento de la Carrera de Policía Judicial Federal, a fin de que los agentes de la Corporación cumplan con las atribuciones constitucionales que les han sido asignadas; además de ser desempeñadas por personal con formación y desarrollo profesional. Este hace constar que la Policía Judicial Federal "es un órgano auxiliar directo del Ministerio Público Federal, que actúa bajo la autoridad y mando inmediato de éste, en la persecución de los delitos del orden federal. En el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus deberes" (Artículo 2 ).

El personal que integra la Policía Judicial Federal es considerado de confianza; por lo tanto, éste disfruta de las medidas de protección al salario, de los beneficios de la seguridad social, como lo dispone la fracción XIV del Apartado 9) del artículo 123 constitucional. La integración de la Carrera de Policía Judicial Federal se compone de las siguientes categorías:

- I. Agente " C "
- II. Agente " B "
- III. Agente " A "

- IV. Segundo Subcomandante;
- V. Primer Subcomandante;
- VI. Segundo Comandante;
- VII. Primer Comandante, y
- VIII. Comandante Jefe.

De la misma forma que con el Ministerio Público Federal, el Instituto de Capacitación, órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, establece los programas de capacitación necesarios para la Carrera de Policía Judicial Federal; con el propósito de que el nuevo personal se prepare adecuadamente. En tanto, el Desarrollo Profesional y Seguridad Laboral de ellos, señala el Reglamento que son una garantía irrenunciable para la conformación de un servicio profesional. El desarrollo y la seguridad se logran mediante la especificación y cumplimiento de las siguientes condiciones:

- 1.- Ingreso;
- 2.- Permanencia en el Servicio;
- 3.- Sistema de Promociones;
- 4.- Sistema de Seguros;
- 5.- Sistema Jubilatorio;
- 6.- Separación del Servicio como sanción, y
- 7.- Separación del Servicio por edad límite.

Se menciona también, que el único procedimiento de selección para ingresar o reingresar a la Institución, se

efectúa a través de un concurso público de oposición y la acreditación del curso de formación correspondiente para Agente "C", por medio del Instituto de Capacitación. Además de reunir condiciones de salud, físicas e intelectuales que garanticen, tanto al aspirante como a la Institución, la posibilidad inmediata de una relación positiva. En caso de reingreso, la Junta de Honor juzgará si sus servicios son necesarios, siempre y cuando se pasen las pruebas correspondientes ante el Instituto de Capacitación.

La separación del servicio de Policía Judicial Federal por razón de edad, es:

- I. Para Agentes "C", "B" y "A" a los 50 años;
- II. Para Segundo y Primer Subcomandante a los 58 años, y
- III. Para Segundo y Primer Comandante, y Comandante Jefe, a los 65 años.

En tanto, que los Agentes de la Policía Judicial Federal, en su carácter de servidores públicos deberán ajustarse a las siguientes obligaciones, entre otras:

- a) Realizar sus funciones con honestidad, diligencia, oportunidad, reserva y discreción;
- b) Tratar con respeto, atención, diligencia y sin coacción alguna al público, respetándole sus Derechos Humanos;

c) Abstenerse de practicar los hábitos de alcoholismo o de consumo de sustancias psicotrópicas y de estupefacientes;

d) desempeñar las labores inherentes a su puesto y rango con el cuidado, esmero, eficiencia y eficacia que requiera la ejecución de las órdenes recibidas.

e) Conservar en buen estado el armamento, documentos, vehículos, equipo y demás efectos que se les proporcionen para el desempeño de su trabajo o que tengan bajo su custodia, e informar por escrito a sus jefes inmediatos de los desperfectos que los citados bienes sufran, tan pronto lo adviertan; y

f) Someterse a los exámenes que se ordenen, incluyendo los que se practiquen para la detección de la farmacodependencia, y participarán en los cursos de adiestramiento y capacitación que señale la Corporación.

Asimismo, el Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, menciona que los miembros de esta Institución, que incurran en faltas durante el desempeño de sus servicios, se les aplicarán los siguientes tipos de sanciones: Amonestación; Arresto; Retención en el servicio; Suspensión, y Cese o Destitución de su empleo. Y por lo que se refiere al campo laboral, se desprende, que las guardias, escoltas, comisiones, vigilancias, traslados y el aseguramiento son las principales actividades derivadas del servicio; mientras que la previsión, la seguridad, la

intercepción, el patrullaje, la detección, destrucción aseguramiento e incineración de plantíos son las actividades principales derivadas de las técnicas operativas de la Policía Judicial.

Por ende, se expresa que los orígenes del Ministerio Público en México se encuentran en la Promotoría Fiscal, la cual más tarde se distinguiría como Fiscal. Posteriormente, se eliminó la fiscalía y se empleó el término constitucional de Ministerio Público, y bajo mando inmediato de éste a la Policía Judicial. Todo lo anterior con el propósito de hacer de ellos una rama del Poder Ejecutivo, con existencia autónoma y libre, encargada de la 'procuración de justicia'. Así bien, en la Carta magna de 1917, el M.P. avanzó decididamente con la promulgación de los artículos 21, 102 y 107; pues se adquirió la titularidad de la acción penal y la intervención en materia de amparo.

Al Ministerio Público se le considera entonces, como una Institución del Derecho Público, a quien se le encomendó constitucionalmente la representación de la sociedad para perseguir a nombre de ella los delitos y exigir el exacto cumplimiento de la Ley. Por lo cual, ante honorosa misión, existe la necesidad de contar con un personal eficaz y lo suficientemente preparado quien desarrolle satisfactoriamente dicho cometido. Se considera así, que la mejor

alternativa es la institucionalización del servicio civil de carrera tanto para el Ministerio Público, como para la Policía Judicial Federal. Luego entonces, la necesidad de enunciar los reglamentos de carrera que fundamentan dicho servicio.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

**CAPITULO III. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL MINISTERIO  
PUBLICO Y DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL.**

### 3.1 La Administración de Personal.

"Lo que los tres términos *dotación de personal*, *administración de personal* y *administración de recursos humanos* designan es la clase de actividades dedicadas a identificar la necesidad de personal en una organización, la contratación de empleados, el diseño de su trabajo, su capacitación, la evaluación de su desempeño y la administración de su remuneración"<sup>28</sup>. Por ende, observamos que el elemento humano en cualquier institución, es fundamental, pues es a través de él como se logran los objetivos señalados, al manipular todo tipo de recursos (materiales, financieros, tecnológicos, etc.). Así bien, la importancia de la administración de Personal radica en la eficacia y el compromiso con la dependencia para instrumentar, desarrollar y actualizar sistemas, procedimientos y programas encaminados a dotarla de un óptimo personal, además de dirigirlo y coordinarlo en todo momento, para de tal forma, alcanzar los cometidos institucionales.

No obstante, se debe tomar en cuenta que la administración de personal es considerada como un proceso dinámico, en el cual también interactúan las condiciones político-legales, económicas, tecnológicas y socioculturales. Asimismo, el objetivo de ésta, no sólo consiste en optimizar el trabajo

---

<sup>28</sup> Hampton R., David. *Administración*, México, Edit. McGraw - Hill, 1989, pp. 599-560.

humano, el cual conlleva al desarrollo institucional, sino en satisfacer las metas individuales, motivándolo material y espiritualmente, y colocándolo en un ambiente grato de trabajo, para que se desarrolle tanto intelectual como personalmente.

### **3.2 El Personal Federal en México.**

Históricamente la "Ley Federal del Trabajo", publicada el 18 de agosto de 1931, reglamentó el artículo 123 constitucional, cuyo artículo 2º estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores estarían regidas por las Leyes del Servicio Civil. Considerando lo anterior como el primer antecedente del apartado "B". Con el Presidente Abelardo Rodríguez en 1934 se publicó el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento al Servicio de los poderes de la Unión"; incorporando este último a la Constitución el 5 de diciembre de 1960 con el Lic. Adolfo López Mateos, agregándole al Artículo 123 el apartado "B"; el cual fue reglamentado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicado en el D.O.F el 28 de diciembre de 1963.

La relación que se establece entre patrón - trabajador está regulada por el artículo 123 Constitucional, apartado 'A', mientras que el apartado 'B', regula la relación laboral entre el Estado y los trabajadores a su servicio. Del

citado artículo 123 ,se desprende la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la primera de ellas deriva del apartado 'A' y la segunda del 'B', con el fin de regular más específicamente la relación laboral correspondiente. Por tanto, se podría generalizar que el apartado 'A' regula a la empresa privada y que el apartado 'B' a la Administración Pública. Pero existen muchos casos que impiden que sea tajante esta división; ya que no se mencionan específicamente a muchos organismos, o porque, tanto el apartado 'A' como el 'B' regulan en cierta forma la relación laboral de los organismos descentralizados.

### **3.2.1 El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.**

" Las garantías mínimas de los servidores públicos son los derechos laborales establecidos en el apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución Mexicana" <sup>29</sup>. Este apartado, se integra con 14 fracciones que se desarrollan substancialmente en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; cabe señalar, que dichas fracciones son nuevas de las 31 con que contaba el artículo 123 al momento de la creación del apartado "B", ya que las anteriores pasaron a integrar el apartado "A".

---

<sup>29</sup> P.G.R., "Compilación Laboral Interna 1993 - 1996", México, Junio de 1993, p. 3.

**3.2.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.**

Esta Ley, es también conocida como 'Ley Burocrática', la cual abrogó al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y substituyó al Tribunal de Arbitraje, por el actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta se estructura con diez títulos, refiriéndose el primero a disposiciones de carácter, como lo relativo a la observancia por parte de los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de las instituciones que relaciona. Además, en este Título se especifica quienes deben considerarse trabajadores de confianza.

El Título Segundo establece los derechos y obligaciones de los trabajadores y titulares de las dependencias. El Título Tercero regula lo relativo al escalafón; el Cuarto se refiere a su organización colectiva y a las Condiciones Generales de Trabajo, determinando respecto a éstas, que las fijará el titular de la dependencia de que se trate. El Título Quinto señala los lineamientos en materia de riesgos de trabajo y enfermedades no profesionales. El Sexto, lo relativo a la prescripción de las acciones laborales. El Séptimo, se refiere a la organización del Tribunal Federal

de Conciliación y Arbitraje y al procedimiento que se sigue ante el mismo. Finalmente, los tres últimos Títulos se refieren a la solución de conflictos ante el Poder Judicial, medidas disciplinarias y sanciones.

De acuerdo con la presente Ley, se entiende que "trabajador es toda persona que presta un servicio físico intelectual o de ambos géneros, en virtud de un nombra-miento expedido o por figurar en listas de raya de los trabajadores temporales" (artículo 3º). No obstante, se puede generalizar que trabajador es aquella persona obligada a prestar un trabajo personal subordinado a cambio de una retribución monetaria. Asimismo, el artículo 4º expresa que "los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base", según el Maestro Duhalt Krauss los trabajadores se pueden clasificar "a) Según la naturaleza jurídica de su vinculación y relación laboral; b) según su rango: altos funcionarios y empleados. A su vez, desde el punto de vista de su relación laboral pueden ser: según la duración de la relación laboral, de planta y temporal; según el funcionario que los nombra por la naturaleza de las labores y la adscripción, pueden ser: de confianza y de base"<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Legislación Federal del Trabajo Burocrático. México, Edit. Pac. S.A. de C.V., 2ª Reimpresión, 1992, p.23.

### 3.2.3 Empleados de Confianza.

De acuerdo con el artículo 5º, podemos entender que son trabajadores de confianza: Los que integran la planta de la presidencia de la república y aquellos cuyo numeramiento ó ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República; y los que en el Poder Ejecutivo y las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional desempeñan funciones de dirección; inspección, vigilancia y fiscalización; manejan fondos o valores; realizan auditorías o ejercen el control directo de las adquisiciones; se responsabilizan del ingreso o salida de bienes o valores en los almacenes e inventarios; fungen como asesores y secretarios particulares de servidores públicos superiores; los agentes del Ministerio Público federal y del Distrito federal; y los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las policías Preventivas.

Cabe señalar, que los empleados de confianza no gozan de estabilidad en el empleo ni forma de exigirla y se les puede separar de su empleo, con tan sólo alegar la pérdida de la confianza; asimismo, no gozan de derechos individuales y colectivos, como el derecho de asociarse en sindicatos y el derecho escalafonario; no obstante de que tienen a su cargo la máxima responsabilidad y las mayores cargas de trabajo.

#### 3.2.4 Empleados de Base.

Se consideran empleados de base a "los no incluidos en el enunciado anterior, y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente" (artículo 6º). Por tanto, podemos entenderlo como "...aquel al que se le haya otorgado un nombramiento del Estado para ocupar una plaza vacante o de nueva creación, cuyas funciones no sean consideradas de confianza y, que tenga una antigüedad mínima de seis meses, considerado como inamovible"<sup>31</sup>

La inamovilidad, podemos expresarla, equivale a la estabilidad que se tiene en el empleo; es decir, a que no se le puede separar de su trabajo sin poseer una justa causa, ya que de otra forma se tiene el derecho de elegir entre la reinstalación o el pago de una indemnización. A los empleados de base se les considera como el grupo de trabajadores de mayor número, que poseen además de la inamovilidad el derecho de sindicalizarse y el ascenso escalafonario; además de que pueden disfrutar de días económicos y cobrar con cargo a una partida presupuestal permanente.

---

<sup>31</sup> Ibidem. *Legislación Federal del trabajo Burocrático*, p 28.

### 3.3 El Servicio Civil de Carrera.

Generalizadamente se expresa, que la ocupación de puestos públicos se ha dado a través de tres sistemas diferentes: el patrocinio (donde el rey o parlamento elegían al personal por lazos de sangre, corrupción o nepotismo); el botín (que bajo el derecho ciudadano de todos a poder participar en las tareas de gobierno, se consideró a la actividad política como el acceso al poder y sin poseer la mínima idoneidad para el puesto se provoca inestabilidad, ineficiencia y corrupción); y el servicio civil de carrera (que antepone el mérito propio y la obtención constante de capacidades, como los elementos para realizar una carrera al servicio del Estado, con lo cual se crea estabilidad y profesionalismo en las tareas gubernamentales).

Por ende, se considera al Servicio Civil de Carrera, como la mejor opción para cumplir con las tareas encomendadas a la Administración Pública, pues éste la dota de continuidad, eficacia, legitimidad y honestidad, al emplear personal permanente y profesional, que como característica imprescindible posee la no participación política, modificando el deseo de obtener el poder propiamente por el servicio a la sociedad y el bien común. Al servicio civil también se le conoce como el "sistema de Mérito", debido a que éste constituye el sistema de ingreso, remuneración y ascenso de personal, originando así, la mejor opción para

la profesionalización.

Sin embargo, el servicio civil implica un alto grado de burocratización de la Administración Pública, ya que se obtiene una administración impersonalizada en jerarquías y áreas de competencia definidas, utilizando sólo personal seleccionado y remunerado conforme a sus aptitudes. Lo cual propende a la "...organización que Weber denominó burocracia caracterizada por la especialización de roles, división del trabajo, jerarquía y racionalidad"<sup>32</sup>; lo que también se traduce en la creación de empleos restringidos y no para toda la población, agravando el problema del desempleo, además de hacer del trabajo algo rutinario, formal y con una centralización excesiva.

#### **3.4 La Administración del Personal Especializado de la Procuraduría General de la República.**

Al expresar la existencia de una personal especializado de la P.G.R., se hace referencia al Ministerio Público Federal y a la Policía Judicial Federal; debido a que una de las tareas fundamentales que se propuso dicha dependencia, fue contar con un óptima personal, encargado de la procuración de justicia. En tanto, ellos representan al personal a quienes se les encomendó la ejecución de las funciones sustantivas; y por tanto, su desempeño debe ser eficiente y

---

<sup>32</sup> Op. Cit. Diccionario de Política y Administración Pública, p.53.

con el profesionalismo que demanda el país, por consiguiente, su administración debe ser ágil, dinámica y perfectible, de acuerdo con las circunstancias exigidas; la cual comprenda desde su reclutamiento, selección, hasta su profesionalización y especialización; tomando en cuenta aspectos de estímulos, promociones, ascensos, etc..

En este sentido el Dr. Jorge Carpizo, ex-Procurador General de la República señaló al principio de su gestión que en la capacitación de los servidores públicos de la institución se encuentra el futuro de la procuración de justicia mexicana. Además de reiterar que "...mejor procuración de justicia, mejor seguridad pública, mejor respeto a los derechos humanos y mejor lucha contra el delito federal, y particularmente contra el narcotráfico, no son conceptos antagónicos; por el contrario, responden a las ideas de igualdad, libertad y seguridad jurídica. Su principio y finalidad son el reforzamiento de la dignidad humana"<sup>33</sup>.

Así, tras de una minuciosa revisión de las actividades realizadas por la P.G.R., se hizo evidente la necesidad de crear un centro docente que garantizara el cumplimiento de la formación de personal, para lo cual se creó el Instituto de Capacitación; que partió de la idea del INACIPE (Instituto Nacional de Ciencias Penales) permitiendo así,

---

<sup>33</sup> Carpizo, Jorge. "Acciones Concretas y Compromisos de la P.G.R. 1993 - 1994". Toma de Posesión como Procurador General de la República, 4 de Enero, 1993.

que el personal al incorporarse a la Institución llevara consigo una nueva mística de servicio, respeto a los Derechos Humanos y con un estricto apego a la Ley, "... La educación y en este caso, la capacitación, es la única forma de modificar conciencias y aptitudes para hacer de nuestro trabajo una verdadera misión; el hecho de que esta capacitación que imparte el propio Instituto constituya por Ley la única instancia de ingreso a la Institución, es una garantía de superación y evita el ingreso de elementos incapaces cultural y moralmente" <sup>34</sup>. Ya que la procuración de justicia constituye una necesidad imperiosa en la actualidad, donde se demanda un mejor ejercicio de esta función, al haberse detectado formas de corrupción, ineptitud y abuso en el desempeño de sus funciones, así como violación a los derechos humanos; los cuales deben desterrarse radicalmente, siendo éste uno de los objetivos básicos de la dependencia.

#### **3.4.1 El Instituto de Capacitación de la P.G.R. y sus Objetivos.**

El Instituto de Capacitación cobra vigencia a partir de la modificación al Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R., publicado el 11 de marzo de 1993. Las reformas generadas determinan la posición del Instituto dentro del marco de la

---

<sup>34</sup> Quintana Adriano, Elvia A.. "*Memorias del Instituto de Capacitación de la P.G.R.*", México, Enero - Junio, 1993, p. 13.

organización de la Dependencia; en el cual se le identifica como un órgano desconcentrado de la Procuraduría. "El surgimiento de este Instituto es un ejemplo de evolución y transición de las instituciones del sector público. Uno de sus méritos principales es que en su estructura se utilizaron los recursos físicos, materiales y financieros del INACIPE y del Instituto de la Policía Judicial Federal, los que una vez orientados y comprometidos con los actuales objetivos y filosofía de la Institución, fueron la base inicial de los nuevos proyectos. Un cuidadoso análisis de dichas Instituciones permitió hacer un diagnóstico, que identificó las áreas y programas que se habían desarrollado y que eran útiles para el nuevo Programa" <sup>35</sup>.

En cuanto a docencia e investigación se refiere, el INACIPE contaba ya con una gran experiencia, pero su concepto y proyección resultaban ajenos a las nuevas necesidades de la P.G.R., y considerando que éste era un órgano descentralizado de la dependencia, sus estructuras se adjudicaron para impartir la capacitación enfocada a la profesionalización del personal; para así, poder hablar de un Ministerio Público Federal y de una Policía Judicial Federal 'especializada'.

Por lo que respecta al Instituto de la Policía Judicial

---

<sup>35</sup> Quintana Adriano, Elvia A. *Origen del Instituto de Capacitación de la P.G.R.*, México, 1993, p. 21.

Federal, éste había realizado algunas investigaciones encaminadas a la selección de Agentes de la Policía y al estudio de las currículas de los cursos de formación en diferentes países, pero el modelo prevaleciente, se consideró no se ajustaba a las nuevas necesidades de capacitación. En el aspecto administrativo, se realizó un gran esfuerzo, debido a que fue utilizada la estructura y el presupuesto del INACIPE y sólo una parte de las plazas existentes del Instituto de la Policía Judicial Federal cuyo presupuesto fue reintegrado a la P.G.R. y utilizado para otorgar becas a los alumnos de los cursos de capacitación; con lo cual se incrementó substancialmente el número de alumnos y se redujo considerablemente la estructura administrativa. Resultado claro fue que para 1992, del Instituto de la Policía Judicial Federal egresaron 170 agentes contenidos en sus dos generaciones anuales, mientras que el Instituto de Capacitación, en su primera generación, (marzo-julio) graduó a 393 agentes de la misma Policía Judicial.

Por tanto, al Instituto de Capacitación se lo ha contemplado como un sólido centro educativo, considerado como la base de la profesionalización del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal. Como responsabilidad del Instituto se encuentra el fomentar en sus egresados un nuevo y elevado sentido del deber y de la responsabilidad contraída para con la comunidad, sobre la

base del 'respeto estricto a los Derechos Humanos y a la dignidad plena del hombre'. Así, le corresponde la capacitación y la formación de los servidores públicos que integran la Procuraduría (M.P.F. y P.J.F.). Sus atribuciones son:

-- Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas reclutamiento, selección y evaluación como única instancia de ingreso a la dependencia.

-- Se responsabiliza de los programas de capacitación, actualización, especialización y del sistema de evaluación permanente de Agentes del Ministerio Público Federal, Policía Judicial Federal, Peritos y demás servidores públicos que integran la P.G.R..

### **3.5 Establecimiento de la Carrera de Agente Federal del Ministerio Público y de la Policía Judicial.**

Al tomar posesión como Procurador el Dr. Jorge Carpizo, expresó que las estrategias que se utilizarían para resolver los problemas de la Institución y trasladarla a la modernización que se exige, estaban contenidas en las 27 acciones y compromisos de la P.G.R. para 1993, las cuales, fueron aprobadas por Carlos Salinas de Gortari. Dentro de ellas, las acciones numeradas como 19 y 20 atienden a la capacitación de los servidores públicos. "Aquí se encuentra parte del futuro de la Procuraduría, pero también es

especialmente importante la dignificación de las carreras de Agente del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal para que México posea realmente la calidad de estos servidores públicos, que reclama y tiene todo el derecho a tener" <sup>36</sup>.

Una mejor procuración de justicia y seguridad implica que los servidores públicos posean una preparación adecuada, además de un elevado sentido del deber y de la honestidad para con la sociedad, apegándose a la Constitución y a los Derechos Humanos, respondiendo a las ideas de igualdad, libertad y seguridad jurídica; postulados que exige día con día la sociedad entera. Por lo cual se realizaron una serie de Reglamentos tendentes a fortalecer y dignificar las carreras de Policía Judicial y del Ministerio Público Federal. Es en este sentido que el "Reglamento del Servicio Civil" de la carrera para P.J.F. sienta las bases para la estabilidad y promoción de los servidores públicos que por su esfuerzo, perseverancia y afán de superación, así lo ameritan. El "Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos" busca reconocer y distinguir a aquél que de manera constante y que con hechos relevantes es ejemplo de lo que debe ser un miembro de la P.J.F. y del M.P.F.. Por último, el "Código de Ética" establece la línea de conducta que deben seguir en su labor cotidiana.

---

<sup>36</sup> *Memorias del Instituto de Capacitación de la P.G.R.*. Palabras Pronunciadas por el Dr. Jorge Carpizo, en la Reunión de procuración de Justicia y Dignificación de la Carrera de Policía Judicial Federal, México, 24 de Marzo de 1993, p. 39.

### **3.5.1 Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal.**

Dicho reglamento tiene por objeto promover la participación, la productividad e iniciativa, así como reconocer la eficiencia, lealtad y honestidad del personal de la Institución del M.P.F., mediante el otorgamiento de estímulos sociales y económicos que propicien satisfacción en el empleo y que tiendan a fortalecer la Carrera de estos Agentes (Art. 1°); la evaluación de los aspirantes a estímulos económicos, toma en cuenta: los servicios relevantes prestados; la calidad del desempeño y la dedicación exclusiva; así como la eficacia, eficiencia, intensidad, diligencia, responsabilidad y disciplina que en forma cotidiana observen los aspirantes. Y en todos los casos, quien reciba un estímulo económico recibirá un estímulo social.

### **3.5.2 Reglamento de Estímulos Sociales Y Económicos de la Policía Judicial Federal.**

Dicho Reglamento tiene por objeto promover la participación, la productividad e iniciativa, así como reconocer el valor, lealtad y honestidad del personal de la P.J.F., mediante el otorgamiento de estímulos sociales y económicos que lo motiven en el empleo y fortalezcan la carrera de éstos.

### 3.6 Fases para Ingresar a la P.G.R. como Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

Resulta indispensable señalar que el ingreso a la Institución, como lo señala el Reglamento de la Dependencia, es por medio de la acreditación del curso de 'Formación Inicial'; el cual constituye una de las fases del Programa de Capacitación que la Procuraduría puso en marcha para cumplir con la modernización de su personal especializado. Así, la selección de los aspirantes que se incorporan a la Institución, es a través, de un proceso riguroso de ingreso; en el cual primeramente existe una fase de reclutamiento, la cual comprende la expedición de las convocatorias correspondientes. Una vez en la etapa selectiva, los aspirantes al curso de capacitación (Formación Inicial) realizan una serie de exámenes; y todos aquéllos que hayan acreditado estas dos etapas se consideran aspirantes para recibir la Formación Inicial en el Instituto de Capacitación. Por último, los que aprueban este curso se incorporan a la P.G.R. con su plaza respectiva. Un análisis más detallado de dicho proceso se enuncia a continuación.

### 3.6.1 Proceso de Reclutamiento.

Una de las funciones de la 'Administración de Personal' es el RECLUTAMIENTO; actividad de extrema importancia, ya que da vida prácticamente al primer contacto entre la Institución y aquéllos que han de convertirse en los nuevos Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal; además de que cualquier error que se cometa en esta primer etapa puede ocasionar repercusiones futuras en perjuicio de la Institución, y en este caso, en detrimento de la sociedad entera.

Se puede definir al reclutamiento como "... el proceso de encontrar y atraer a candidatos idóneos para el empleo. El proceso principia cuando se busca a nuevos reclutas y termina cuando se presentan solicitudes"<sup>37</sup>, ó como la "búsqueda de un determinado número de personas que posean ciertas cualidades suficientes para satisfacer las exigencias formuladas por la Institución" <sup>38</sup>. Asimismo, implica la convocatoria de aspirantes a ingresar al servicio público o privado, y en este caso particular, al servicio de la P.G.R.. Se entiende así, que el reclutamiento precede necesariamente a la selección y la condiciona; en conclusión, se observa que todos aquellos aspirantes, que hayan reunido los requisitos y la

<sup>37</sup>Op. Cit. Hampton, Administración, p.607.

<sup>38</sup>Zerilli, A. *Reclutamiento, Selección y Acogida de Personal*, Bilbao, España, Ediciones Deusto, 1978, pp. 17 - 25 y 151 - 155.

documentación necesaria, pasarán a la fase siguiente, es decir, a la etapa de la selección (ver anexo 3 y 4).

### 3.6.2 Proceso de Selección.

La selección de personal es un " proceso encaminado a establecer, mediante el empleo de técnicas apropiadas, cuáles de entre varias personas son idóneas, por sus cualidades actuales y potenciales y por sus características, para desarrollar la actividad a la que están destinadas, a satisfacción tanto personal como de la Institución que los admite" <sup>39</sup>.

Por vez primera, para 1993, con todos los cambios originados en la administración de personal de la P.G.R., se utilizó en el proceso de selección medios computarizados, para contribuir en forma notable al logro de la objetividad y transparencia, para así aspirar a una procuración de justicia más acorde a la realidad. El procedimiento a seguir para el reclutamiento y selección de aspirantes a Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial, consta de seis módulos que son excluyentes, quien no apruebe uno de ellos no puede continuar en el proceso. El control de cada módulo es independiente, lo que impide que una sola persona pueda controlar los resultados, (ver anexo 5).

---

<sup>39</sup> Op, Cit. pp. 210 - 213.

### 3.6.2.1. "Módulo de Recepción de Documentos".

El objetivo en este módulo es verificar si el aspirante cuenta con la documentación solicitada, además de comprobar si reúne verdaderamente los requisitos estipulados en la convocatoria.

### 3.6.2.2. "Módulo de Examen Médico".

El objetivo del presente módulo consiste en diagnosticar el estado de salud de cada participante, con el fin de que sólo sean seleccionados los aspirantes que estén aptos para el desempeño de las actividades inherentes al cargo. El examen médico consiste entre otras pruebas de:

- Revisión antropométrica, para detectar defectos, limitaciones físicas y la proporción talla - peso.
- Afecciones oculares, agudeza visual tanto lejana como cercana, y defectos en la percepción de colores.
- Revisión de oídos.
- Equilibrio.
- Nervio facial (cualquier secuela de parálisis facial).
- Cara: nariz, fosas nasales, afecciones que dificulten la respiración.
- Afecciones del aparato respiratorio, insuficiencia respiratoria, pérdida anatómica o funcional de un pulmón, etc.

### **3.6.2.3. "Módulo de Examen de Conocimientos Generales"**

Este módulo tiene por objeto que la selección efectuada en las fases previas permita a quienes cubran los requisitos de cada una de ellas, presentar el examen de conocimientos. Para éste, se elaboraron guías de estudio, y el instrumento de evaluación fue aplicado a través de computadora. Este recurso hizo posible determinar en poco tiempo y de manera eficaz, qué aspirantes cubrían el mínimo necesario de conocimientos, lo cual les autorizaba el acceso a la siguiente etapa.

### **3.6.2.4. "Módulo de Aptitud Físico - Atlética".**

(Sólo para aspirantes a la Policía Judicial Federal)

En este módulo el objetivo es examinar los grados de resistencia física de cada participante, de acuerdo con las pruebas establecidas, así como determinar el valor y la decisión de cada uno de ellos.

### **3.6.2.5. "Módulo de Examen Psicométrico".**

El objetivo es identificar y descubrir los rasgos de personalidad, capacidad intelectual y rasgos profesionales; y en dicha fase se aplican las pruebas denominadas S.M.P. 09, S.M.P. 12, S.M.P. 15, Ma'Chover y pruebas de inteligencia.

#### **3.6.2.6. "Módulo de Examen Toxicológico".**

Como garantía que quien ingrese a la Procuraduría esté libre de adicciones; durante el proceso de selección, en la fase final se realiza un examen para detectar el consumo de cocaína, marihuana y anfetaminas.

#### **3.6 2.7. Registro Dactiloscópico.**

A todos aquellos solicitantes que aprobaron la totalidad de los exámenes, se les práctico la toma de huellas dactilares para obtener un registro inicial de todos los servidores públicos que se capacitaron; con lo que se contribuye a un mejor control sobre el personal de la Procuraduría General de la República.

#### **3.7 Cursos de Capacitación de la P.G.R..**

El 14 de enero de 1993, se presentaron los 27 puntos en torno a los cuales se centrarían las actividades y compromisos de la Dependencia; asimismo, la acción número 19 señaló como una prioridad, el reforzar e impulsar la capacitación de los nuevos y actuales miembros del M.P. y de la P. J.. Debido a que "... una condición básica para mejorar y perfeccionar a una Institución encargada de procurar justicia, es sin duda alguna, elevar la calidad de sus servidores públicos. Buscando así, desarrollar sus

capacidades además de fortalecer su vocación de servicio y reforzando la mística de solidaridad y responsabilidad frente a la comunidad, para que con los conocimientos adquiridos se combata a la impunidad con estricto apego a la Ley"<sup>40</sup>.

En este, sentido al Instituto de Capacitación de la P.G.R. se le encomendó la tarea de seleccionar y formar a los aspirantes que desean ingresar a la dependencia y regularizar, actualizar y especializar a los servidores públicos de la misma, a fin de que todos ellos cumplan con sus tareas al nivel que exige la sociedad. Para el logro de dichos objetivos, se elaboraron una serie de programas para los diferentes cursos; en donde, un lugar primordial lo ocupan los de formación inicial, actualización y especialización, a través de los cuales se instrumenta tanto la carrera de Agente del Ministerio Público Federal como la de Policía Judicial Federal. Además de los cursos de regularización y reingreso que permiten a los mismos el acceso a la profesionalización. Asimismo, se propicia una cultura de actuación con apego irrestricto a Derecho, la observación del respeto a las Garantías Constitucionales, sin omitir los mecanismos para preservar la integridad física del servidor público"<sup>41</sup> .

---

<sup>40</sup> *Memorias del Instituto de Capacitación de la P.G.R.*. Palabras del Dr. Jorge Carpizo al Inaugurar los Cursos. México. p. 105.

<sup>41</sup> Instituto de Capacitación de la P.G.R., *Programa de Estudios 1993*, "Presentación", México, p. 9.

Los diferentes cursos que imparte el Instituto de Capacitación son los siguientes: Formación Inicial, Actualización, Especialización, Regularización y Reingreso. Los tres primeros instrumentan la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal y la de Policía Judicial Federal; mientras los dos últimos permiten la profesionalización. Dichos programas ofrecen la posibilidad de conocimientos, habilidades y destrezas para el trabajo ministerial, así como un marco conceptual, teórico, ético, jurídico y humanístico en el que debe ejercer sus actividades. Mientras que para el trabajo policial, los cursos de capacitación les provee de conocimientos y habilidades específicas y de un marco conceptual, ético y jurídico en el cual se basará su desempeño.

### **3.7.1 Formación Inicial.**

La formación inicial puede definirse como el proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante el cual, el Instituto de Capacitación proporciona la información básica a quienes se habrán de incorporarse a la P.G.R. como Agentes Federales del M.P. y de la P.J.. Es importante señalar que ésta, es considerada como un requisito obligatorio para todos los aspirantes que desean ingresar a la Institución. Todos los programas que se imparten son llamados 'perfectibles' para lo cual se evalúa el desempeño profesional frente a las exigencias expuestas por los distintos ámbitos de

participación de los capacitandos, a fin de lograr una relación más objetiva entre la teoría y la práctica.

### **3.7.2 Actualización y Especialización.**

La actualización, como la definen los respectivos reglamentos del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal, se establece que "es el proceso de enseñanza-aprendizaje, mediante el cual ponen al día sus conocimientos" además, de que el capacitando al tomar un curso de actualización se le considera para efectos de promoción. La especialización tiene por finalidad dotar a los estudiantes, de conocimientos particulares en las diversas ramas del Derecho. Esta resulta ser 'potestativa', es decir, se está en el libre albedrío de cursarlo. Pero el hecho de tomar un curso de esta índole le otorga al educando puntos a su favor para el efecto de la evaluación de las promociones, así como la asignación de estímulos sociales y económicos.

Tanto la actualización como la especialización se conceptualizan dentro del proceso de profesionalización que se expresa en los reglamentos de carrera de ambas instituciones. La profesionalización contempla tres etapas: la Formación Inicial, la Actualización y la Especialización; a través de los cuales se instrumentan dichas carreras.

Resulta conveniente realizar que el presente capítulo posee el objetivo de fundamentar teórica y descriptivamente la Administración de Personal, implementada por la Procuraduría General de la República durante el sexenio anterior, para posteriormente realizar un análisis crítico propositivo de los retos y perspectivas a los que se enfrenta la dependencia.

**CAPITULO IV. RESULTADOS, RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA  
PROCURACION DE JUSTICIA A NIVEL FEDERAL.**

#### 4.1 El Estado de Derecho y la Procuraduría General de la República.

En el origen mismo del Estado, la justicia se expresaba ya como una prioridad, una necesidad de ajustar la conducta de toda la comunidad a las reglas establecidas, otorgándole a cada quien lo suyo; y asimismo, salvaguardar la seguridad del más débil frente a los poderosos que pudieran causarles daño impunemente. Por tanto, la justicia no es producto de la creación del Estado, sino más bien, resulta de la voluntad humana que la hace posible, pues es necesaria en todo orden social; por ende, se puede expresar que el orden social justo no es un producto espontáneo.

Ocurrió así el ascenso a un Estado de Derecho, en el cual, tanto gobernados como gobernantes poseen facultades y obligaciones en un marco regulado estrictamente por la Ley que es igual para todos, abstracta, general e impersonal. Por tanto, la justicia debe implicar la existencia de legisladores competentes, funcionarios honorables y ciudadanos responsables, que en todo momento respeten la Constitución preservando sus ideales. En este sentido, se presenta como inseparables el Estado y el Derecho, pues representan conjuntamente el significado de una vida social ordenada, en la cual cada uno de los individuos respete los derechos de los demás y pueda vivir en comunidad.

No obstante, en la sociedad misma, existe un distanciamiento entre la norma jurídica y la realidad; debido a que la norma es una aspiración frente a la realidad. La obligación del Estado entonces, es relacionar el mundo del "deber ser" con el "ser" mismo; para tal efecto se vale de órganos estatales que garantizan la aplicación legal a la realidad. Tal es el caso, de la P.G.R., visualizándola como el conjunto de actividades desempeñadas para ejecutar las funciones estatales enfocadas a la procuración de la máxima posible de la justicia y seguridad jurídica y de la legalidad en general. Esta institución, al igual que la encargada de impartir justicia, presuponen la verificación de un conflicto dado, y no obstante a las diferentes funciones que posee cada una de ellas, se distinguen de otras instituciones estatales, pues su papel es conducir y solucionar conflictos que aparecen en la sociedad; resaltando el ámbito federal perteneciente a la P.G.R..

Estas dos Instituciones deben caracterizarse por la honestidad, eficiencia, autonomía e imparcialidad. La autonomía referida en la procuración de justicia presenta un dilema; por una parte, la dependencia jerárquica del procurador al Ejecutivo es muy cuestionable, pues como lo planteó el Legislador Don Luis Cabrera en las funciones del M.P. resultan incompatibles la representación social ejerciendo la acción penal y el asesorar jurídicamente al

Gobierno, al fungir como parte en los "juicios de amparo". Actualmente la asesoría jurídica al Poder Ejecutivo corresponde a una Serie de órganos coordinados por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia; por lo cual, la función del M.P. se ha reducido; sin embargo, la dependencia jerárquica subsiste al igual que dicha contradicción.

La solución no es la adscripción del M.P. al Poder Judicial, pues las funciones de éstos son distintas, aunque complementarias en el otorgamiento de la justicia. La solución a la incompatibilidad mencionada, podría ser, la creación de un organismo autónomo a la P.G.R. que se encargase exclusivamente de fungir como consultor jurídico del Poder Ejecutivo, pensando así, en la creación de una Comisión Jurídica.

#### **4.2 Resultados de la Gestión Administrativa del Dr. Cárpizo en la P.G.R.**

En marzo 11 de 1993, la P.G.R. comenzó a trabajar arduamente, para cumplir con las metas que se había fijado al comenzar ese año, a fin de obtener una procuración de justicia más moderna, acorde a las necesidades del país; siendo éste uno de los propósitos que el Poder Ejecutivo presentó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Para conseguirlo, se creó un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica

de la P.G.R., publicado el 7 de octubre de 1993 en el D.O., que la dotó de una nueva estructura orgánica, tratando que se ajustase a las variaciones que se experimentan en la actualidad.

De forma tal, que las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias de los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial fueran desempeñadas por personal capacitado y con amplias perspectivas de desarrollo profesional. Instrumentando una verdadera carrera con posibilidades de un avanzar permanentemente, al incrementar sus conocimientos y capacidades; mediante un ingreso bajo rigurosa selección y la aprobación del curso de capacitación inicial; ascensos por medio de sistemas fundamentados legalmente; al mismo tiempo que en el transcurso de la carrera, continuaran con la preparación, tomando cursos de actualización y especialización en ramas necesarias para la óptima procuración de justicia. Reglamentando a éste como el único medio de ingreso, perfección y superación del personal encargado de la tarea sustantiva de la P.G.R..

El otorgar una base legal a dichas carreras, implicó la instrumentación de una serie de ordenamientos jurídicos, mismos que le permitieran su reestructuración correcta en forma transparente. Tal fue el caso de los Reglamentos de Carrera de los Agentes del Ministerio Público Federal

(M.P.F.) y de la Policía Judicial Federal (P.J.F.); en los cuales se establecen los procedimientos de selección, ingreso y reingreso, permanencia, promoción, reconocimientos, prestaciones y sanciones. Los Reglamentos de Estímulos Sociales y Económicos poseen la finalidad de promover la participación, productividad e iniciativa; reconociendo el valor, lealtad y honestidad, mediante el otorgamiento de estímulos económicos y sociales.

También, las Bases de Funcionamiento de la Junta de Honor del M.P.F. y de la P.J.F. marcan las directrices de actuación de ésta, prevista en los respectivos Reglamentos de Carrera, con el fin de velar por los principios éticos y profesionales para el otorgamiento de reconocimientos. Las Bases de Operación de la Comisión de Supervisión y Evaluación tienen como fin, fomentar el desarrollo y la formación profesional de ambas carreras. Por tanto, con estos reglamentos, se intentó reestructurar a las dos Instituciones básicas de la Procuración de Justicia en el ámbito Federal.

En el primer semestre de 1993, la capacitación de personal de nuevo ingreso, implicó:

- a) El diseño de un nuevo proceso para la selección de aspirantes, determinando el perfil del futuro capacitado, estableciendo que sólo fueran seleccionadas las

personas que previa fase de capacitación se perfilan como los mejores servidores públicos con vocación y una nueva mística de servicio.

En febrero de 1993, se lanzó la primera convocatoria a nivel nacional a los aspirantes, apoyándola con una amplia difusión. El proceso de selección incluyó exámenes de salud, personalidad, inteligencia y conocimientos. Siendo ésta la primera ocasión en la que se incorporaron recursos cibernéticos en este proceso, por lo que, el mecanismo automatizado de evaluación o la eliminación de factores discrecionales de juicio, aseguraron con objetividad, validez y transparencia los resultados, además de cumplir escrupulosamente con los requisitos establecidos en la convocatoria. También, se formó por primera vez, un registro dactiloscópico y ficha de filiación para cada uno de los capacitados.

b) El programa de Formación Inicial para aspirantes a Agentes del M.P.F., se estableció con 34 materias a impartirse en un total de 730 horas, mientras que el curso para P.J.F. se elaboró con el propósito de elevar la profesionalización, tecnificación y efectividad, sustentado en la observancia de la legalidad y respeto a los Derechos Humanos, el cual contuvo 35 asignaturas impartidas en 707 horas.

c) En abril del mismo año, se convocó a todos los agentes que al ingresar a la Institución, no acataron la disposición reglamentaria del examen opositorio y poseían una antigüedad menor de 3 años. Para regularizar su situación, les fue aplicado un reconocimiento de inteligencia, conocimiento y psicométrico; acudieron 328 servidores públicos, de los cuales, 254 aprobaron.

d) El 24 de mayo de 1993, se aplicó otro examen para cubrir las plazas de quienes no aprobaron la etapa de regularización; dicha convocatoria estuvo dirigida a profesionales del Derecho que desearan ingresar a la P.G.R. como Agentes del Ministerio Público Federal. Se presentaron 372 aspirantes y sólo 74 fueron seleccionados.

e) De acuerdo con las necesidades de capacitación que requiere la Dependencia, se impartieron 38 cursos y seminarios, entre los cuales 6 cursos de actualización fueron para agentes en activo de la P.J.F., y con un total de 240 horas se capacitaron a 140 policías.

La selección y evaluación del personal especializado de la P.G.R., en el segundo semestre de 1993, aprovechó las experiencias que el Instituto de Capacitación acumuló en los primeros seis meses de actuación, permitiéndole alcanzar así, mayor calidad y agilidad selectiva, al

conservar rigurosamente la meta de que el ingreso es solamente para aquellos que demuestran el cumplimiento de los requisitos y aprueban los exámenes establecidos en los reglamentos correspondientes. Por tanto, en 1993 se realizaron 74 cursos: dos de capacitación inicial; 5 de regularización y 67 de actualización-especialización, capacitando a 2,822 servidores públicos.

En otro aspecto, el Procurador General de la República emitió un instructivo sobre la interpretación de las Reformas Constitucionales a los Artículos 16,19, 20 y 119; cuyo propósito fue que todo el personal de la Institución tuviera un pronto conocimiento de dichas disposiciones, y se establecieran los criterios y lineamientos que debe seguir la actuación del M.P.F. y la P.J.F., tanto en la averiguación previa como en los procesos donde intervengan; los postulados esenciales de dichas reformas son:

- 1.- Se precisaron los casos en que el Ministerio Público puede ordenar la detención de los inculcados reducidos a situaciones de flagrancia o casos urgentes;
- 2.- La fijación de un plazo por el cual se pueda retener a un probable responsable a efecto de integrar la averiguación previa correspondiente, y;
- 3.- Se amplió la procedencia de la libertad bajo caución

como derecho del inculpado no sólo frente al juez, sino también frente al M.P. en la fase indagatoria.

Igualmente se instauró, que la confesión del inculpado fuera en forma voluntaria, realizada por una persona mayor de 18 años, en pleno uso de sus facultades mentales, ante el M.P., el Juez o tribunal de la causa y con la debida formalidad; además, de que al ejercer este derecho, el acusado siempre cuente con un defensor y acompañado por una persona de su entera confianza, la cual este enterada del proceso. Asimismo, se designó protección a las víctimas u ofendidos para que reciban asesoría jurídica, puedan coadyuvar con el M.P. y se les proporcione atención médica de urgencia cuando lo requieran. Adicionalmente, fue creada la figura penal de la "delincuencia organizada" y se modificó el sistema de extradición de probables delincuentes entre las Entidades Federativas.

Las Reformas realizadas modificaron los siguientes ordenamientos: Código Penal; Código de Procedimientos Penales; Ley de Amparo; Ley de Extradición Internacional; Código Civil, Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y; Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

En el segundo semestre de 1993, el Instituto de Capacitación impartió 5 cursos de regularización, 3 para Agentes del Ministerio Público y 2 para Agentes de la Policía Judicial. Por otra parte, fueron instrumentados los exámenes departamentales, que facilitaron el análisis y la evaluación del contenido programático, la calidad de los docentes y el aprovechamiento de los capacitandos; asegurando así, la transparencia de los resultados. También, se impartieron 11 cursos de actualización y 9 de especialización para M.P.F., en tanto que para la P.J.F. fueron 8 de actualización y 2 de especialización, con una asistencia de 461 capacitandos; con el propósito de reafirmar la capacitación del personal en activo.

La capacitación de profesores implicó un curso de materias técnicas denominado "Bases Jurídico Criminalísticas para la Docencia", además de otro curso académico táctico para instructores, a los cuales asistieron 95 profesores. Igualmente, fueron elaborados los anuarios de las Generaciones 93-1 y 93-2, como un control de los egresados del Instituto de Capacitación; así también, se hicieron manuales de apoyo docente en las Areas Etico-Jurídica, Criminología y Criminalística; los "Programas de Estudio 1993" y el primer "Cuaderno de Memorias del Instituto de Capacitación".

**4.3 La Nueva Figura de los Agentes del M.P.F. y de la  
P.J.F. en la Perspectiva de su Desempeño Cotidiano:  
Función Investigatoria, Acusatoria y Procesal.**

El Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal son instituciones reguladas por una serie de ordenamientos jurídicos que rigen su labor cotidiana, en un marco que les permite cumplir con sus funciones; sin embargo, éstas se han desvirtuado por conceptos tanto externos como internos a su estructura. Por tanto, se retornó a la idea de que un personal con mayor preparación, capacitación y con una nueva mística de servicio puede en cierta forma remediar estas imperfecciones.

Las funciones del M.P.F. y de la P.J.F. poseen como primer sustento al Art. 21 Constitucional, el cual les atribuye exclusivamente la facultad de perseguir los delitos, con lo cual se constituye por decirlo así un "monopolio acusador", facultándolo para "...llevar una controversia ante los tribunales y solicitar de éstos el pronunciamiento sobre la relación jurídica en la que surge el litigio"<sup>42</sup>. En cuanto al desempeño de sus funciones el Ministerio Público cuenta con el auxilio de la Policía Judicial, quien se haya bajo el mando directo de aquél, correspondiéndole la investigación delictiva; ésta última se distingue de la

---

<sup>42</sup> García Ramírez, Sergio y Victoria Adato. *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*. México, Edit. Porrúa, 1988, p. 4.

Preventiva, a la cual, le corresponde como su nombre lo indica, la prevención de los delitos.

El Art. 1º del Código Federal de Procedimientos Penales señala como fases del procedimiento penal a las siguientes funciones: la investigatoria, la acusatoria y la procesal. Marco Antonio Díaz de León menciona en este sentido que se debe "... descartar la generalizada opinión que señala como función del Ministerio Público, la de perseguir los delitos, error éste que emana de la redacción del Art. 21 de nuestra Constitución al establecer 'la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la autoridad judicial...'. porque evidentemente, el delito es un suceso que, una vez acaecido en el mundo de lo fáctico, pertenece al pasado y, por tanto, no se puede perseguir. Al delito se le puede investigar, pero nunca perseguir"<sup>43</sup>.

#### **4.3.1 Función Investigatoria, Pre-Procesal o la llamada Averiguación Previa.**

Se inicia generalmente con la noticia de un hecho criminal o un ilícito que se le da a conocer a la autoridad (M.P.) por medio de la denuncia o querrela. La denuncia se define como la transmisión de conocimiento sobre la probable existencia de delitos perseguibles de oficio; y la querrela

---

<sup>43</sup> Díaz de León, Marco Antonio. *Diccionario Procesal Penal*. Tomo II, México, Edit. Porrúa, 1986, pp. 1145 - 1147.

asocia a esta participación de conocimiento, la expresión de voluntad para que se proceda en el caso de delitos que sólo son posibles perseguir a instancia de un particular legitimado para formularla; en este caso, al ofendido se le cede la facultad de perdonar al transgresor, llegando a un acuerdo. Por ende, la actividad investigatoria tiene por obligación el comprobar la existencia del cuerpo del delito; a determinar la presunta responsabilidad del acusado y asegurar los objetos que hayan sido materia del delito o estén relacionados con él.

Al Ministerio Público se le identifica como el investigador responsable de obtener los elementos que hagan posible la vinculación entre el resultado, la víctima y el o los presuntos responsables del hecho; para tal efecto, cuenta con la colaboración de la P.J.F., quien debe recibir instrucciones para recoger los vestigios que haya dejado la comisión del delito y aquellos objetos, instrumento de la misma. Por ello, la capacitación y profesionalización, resultan una tarea básica en cuanto a la forma de actuar en cualquier situación, mediante técnicas y métodos de investigación científica para determinar, por ejemplo, quién fue responsable de la detonación de un arma de fuego, después, esta resolución verificarla en el laboratorio, bajo la experiencia de personal capacitado en criminalística que pueda fundamentar con elementos técnico-científicos la determinación de la verdad.

#### 4.3.2. Función Acusatoria.

El Ministerio Público Federal tiene la obligación de ejercer la acción penal (en forma escrita) ante el Organo Jurisdiccional. Esta surge a partir de la consignación, una vez integrado el cuerpo del delito y comprobada la responsabilidad del individuo, se le proporciona al Juez correspondiente las pruebas necesarias para dictar el "Auto de Formal Prisión" o también llamado "Auto de Procesamiento"; el cual comprende exámenes a testigos, cateos, inspecciones oculares y la reconstrucción de los hechos. Cabe señalar que antes de éste, el juez puede librar la orden de aprehensión en contra del inculpado; asimismo, durante las primeras 48 horas posteriores a la detención y dentro del plazo de 72, de que dispone el Juez para dictar el auto de procesamiento, rinde el inculpado su declaración preparatoria.

Como contrapartida del Auto de Formal Prisión o "sujeción a proceso", existe la libertad del inculpado por falta de méritos o elementos para procesar, o también está la libertad absoluta. Por lo anterior, existe la necesidad de que el personal encargado de la procuración de justicia, ejerza sus funciones con toda honestidad y equidad posible; exaltando ante toda situación su profesionalismo.

#### **4.3.3. Función Procesal.**

Una vez ejercida la acción penal ante la Autoridad Judicial, el M.P. debe continuarla como parte del proceso y actividad procesal, a través de las instancias necesarias hasta que se agote o se dicte la sentencia definitiva [Art. 3° del Código de Procedimientos Penales para el D.F. y 136 del Federal]. En dicha fase, el M.P. funge como sujeto activo en la relación procesal penal, ya que actúa como parte en el desarrollo y contenido formal del proceso, que lo acredita para disponer según su arbitrio de la forma y medios de actuación, pero apegándose a la Ley. Lo anterior, no significa que ellos tengan derecho a castigar, o que la acción penal pueda estar a disposición del Ministerio Público quien tan sólo la debe hacer valer, ya que al ejercitarla el que decide sobre el proceso únicamente debe ser el Juez.

#### **4.4 Retos y Perspectivas de la Procuraduría General de la República.**

En otro aspecto, las circunstancias políticas y sociales que actualmente vive el país, como la inseguridad pública, la ola de crímenes políticos, las estadísticas negras relativas a homicidios, asaltos, violaciones, etc. han hecho recapacitar en que éstos, son producto de un Estado de Derecho en desajuste: el cual, condujo al país a una

crisis de gobernabilidad, institucionalidad y legalidad. Así, la P.G.R. ejemplifica palpablemente el resquebrajamiento del Estado, al agrupar los peores males que sacuden al país; traspasando las hipótesis de que al implantar un eficaz sistema de personal se puede terminar con todos los vicios de la dependencia. Problemas como la penetración del narcotráfico en su estructura orgánica; funcionarios corruptos; acciones ilegales en la persecución e investigación delictiva; ineficiencia; impunidad e improvisación, además de que prevalece la ilegitimidad, desconfianza y el descrédito ante la sociedad entera.

No obstante, se debe reconocer que la ruptura del Estado de Derecho comenzó años atrás, siendo así, que Carlos Salinas al iniciar su administración se comprometió a modernizar la procuración de justicia y a mantener la vigencia del Estado de Derecho. Sin embargo la falta de una Administración Pública cabal y eficiente que abarcara todos los ámbitos, afectó el plano de la seguridad pública, provocando el acentuamiento de dichos problemas. Por ende, fue inevitable observar que la P.G.R. dejó de ser útil para cumplir con la función que le fue encomendada: "salvaguardar la seguridad pública y el estado de Derecho". Así pues, se pide la reestructuración completa de la dependencia para finalizar con los males que la aquejan.

#### **4.4.1 Designación de Procuradores.**

Los criterios políticos para designar al Procurador General de la República son calificados de autoritarios, pues es el Presidente quien lo nombra bajo su libre arbitrio, esto ocasiona que la elección no se la más idónea o la decisión esté presionada por el grupo político al que pertenece. Proponiendo de tal forma, que la designación corresponda al Congreso de la Unión, quien también determine cierta permanencia en el cargo, aún a pesar de la modificación a la Constitución Política. Con ello se evitaría que los planes y programas fueran archivados por el siguiente Procurador en turno, sin lograr establecer continuidad en los trabajos de la Dependencia.

#### **4.4.2 Corrupción.**

La corrupción que impera en la P.G.R. es quizá el vicio más alarmante y difícil de abatir, pues alcanza a todos los cuerpos policiacos, incluyendo al M.P.F. y a la P.J.F.. Este fenómeno se ha desarrollado con el creciente poder del narcotráfico. Estudios elaborados por miembros de la misma dependencia demuestran la penetración de los más poderosos carteles de la droga al interior de ésta. Eduardo Valle, asesor de Carpizo, refirió que sospechosamente se dejó de combatir al Cartel del Golfo, mientras se luchaba contra otros narcotraficantes; además

de pronunciar que "...la protección política y policiaca a estos grupos, la inició la extinta Dirección Federal de Seguridad a mediados de los setenta, pero fue afinada por el grupo gobernante a partir de 1982, alcanzando límites inimaginables bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, hasta rebasar al presidente y a todos los organismos de seguridad"<sup>44</sup>.

Pero la corrupción predominante en la Procuración de Justicia Federal, no es sólo fomentada por el narcotráfico, sino que abarca a todos los ámbitos de la delincuencia; nadie desconoce que tanto el M.P. como la P.J. están continuamente expuestos a 'cañonazos monetarios' para pasar por alto los delitos cometidos; pues quien tiene recursos suficientes puede comprar a policías judiciales corruptos u obtener sentencias favorables, mientras que por desgracia, las prisiones están llenas de delincuentes pobres e ignorantes que no tienen para pagar dicha corrupción.

#### **4.4.3 Impunidad.**

La impunidad es otro de los grandes lastres que sacude a la dependencia, y no es más que el abuso del poder o su uso para violar la Ley y satisfacer aspiraciones individuales. Las acciones policiacas y delictivas abundan, cometiéndose a diario abusos de autoridad, asaltos, violaciones,

---

<sup>44</sup> Revista *Epoca*. Sociedad Amenazada. No. 175, 10 de Octubre de 1994, p. 31.

cohecho, prepotencia, tortura, amenazas, etc. sin ser castigadas, pues son servidores públicos quienes evaden la acción de la justicia al esconderse tras ella; permitiéndoseles indefinidamente abusar de la desigualdad legal predominante en nuestro país.

Se observa entonces, que ni siquiera la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (C.N.D.H.) logró revertir la impunidad policiaca, la cual sigue vigente; tan es así, que Organismos Internacionales de Derechos Humanos [Amnistía Internacional y el Instituto de Política Mundial] concluyen que en México tienen impunidad los violadores de las garantías individuales, principalmente la P.J.F.. Se necesita, por tanto, una Legislación que sobreponga el respeto a los derechos Humanos sobre cualquier orden, fortalezca estructuralmente el Estado de Derecho; cimentando así, un sistema de justicia que afiance la estabilidad, el orden y la paz social, garantizando la equidad jurídica y la seguridad pública.

#### **4.4.4 Falta de Coordinación entre Fuerzas Policiacas.**

El problema sobre falta de coordinación entre las diversas fuerzas policiacas e inclusive el enfrentamiento que continuamente existe entre éstas, es de considerarse; sobre todo porque en el país existen cerca de 2000 cuerpos policiacos en la esfera Federal, Local y municipal que a

menudo chocan produciendo saldos sangrientos; ejemplo connotado, debido a las implicaciones políticas resultantes, fue el enfrentamiento entre la P.J.F. y los Judiciales de Baja California con mutuas acusaciones de encubrimiento de narcotraficantes. Asimismo, está el enfrentamiento ocurrido en Tlalixcoyan, Ver. entre elementos del Ejército y Agentes Federales Judiciales que evidencia no sólo la falta de coordinación entre éstas para procurar e impartir justicia, sino la corrupción que existe al interior de referidas Dependencias.

#### **4.4.5 Un Insuficiente Sistema de Capacitación y Profesionalización.**

La corrupción y la impunidad encontraron terreno fértil en la Procuraduría General de la República, gracias a la desorganización, los bajos salarios y las deprimentes condiciones laborales en que operan sus miembros; pero sobre todo, fue producto de la deficiente capacitación, preparación y profesionalización de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia (M.P.F. y P.J.F.). Hasta el momento, los intentos por capacitar y profesionalizar a su personal no han dado los frutos esperados; el Dr. Jorge Carpizo al ser Procurador General de la República inició un programa en este sentido, el cual se enunció en el capítulo anterior, y que continuó vigente con los Procuradores Diego Valadés y Humberto Benitez

Treviño, debido a que la titular del Instituto de Capacitación luchó por la institucionalización del servicio civil de carrera para el personal encargado directamente de la Procuración de Justicia; y no fue hasta la nueva administración sexenal donde dicho proyecto se vio truncado.

Así bien, durante la administración del Dr. Carpizo, la P.G.R. logró el apoyo financiero del Poder Ejecutivo, pues mientras en 1989 su presupuesto era de 118 millones de nuevos pesos, para 1993 le fueron asignados 983 millones; al mismo tiempo, se incrementó el salario de sus servidores públicos, la remuneración del Agente Titular del M.P. se quintuplicó de 1989 a la fecha y la de un P.J.F. se triplicó. También fue institucionalizado el **Servicio Civil de Carrera** para dichos servidores federales, además de crear un sistema de estímulo económicos-sociales, con el objeto de premiar y distinguir a quienes sobresalieran en el desempeño de su trabajo por su eficacia, responsabilidad y honradez.

La selección de personal se consolidó al ordenar que el ingreso a la Institución fuese únicamente, mediante concursos nacionales de selección y su posterior capacitación; en la cual, existen diversas etapas evaluativas con el afán de limpiar en forma permanente las filas de sus servidores; una vez aprobadas dichas fases y ya considerados parte del personal sustantivo, continúan el

ascenso al recibir cursos de especialización, profesionalización y actualización. Por tanto, con el **Servicio Civil de Carrera**, se intentó asegurar un régimen de prestaciones económicas y sociales; una capacitación académica a nivel licenciatura (M.P.F.) y nivel preparatoria (P.J.F.); así como un sistema de ingreso y promoción que motive la moralización de la Policía y de los Agentes del Ministerio Público.

Al comenzar el sexenio del Presidente Ernesto Cedillo y la Administración del Procurador Lozano Gracia, el proyecto queda en el aire, sin llegar a concretar ninguno de los objetivos aspirados y mucho menos, poderlo evaluar positivamente para perfeccionarlo. Eduardo Valle señaló que "... los muchachos que salen del Instituto de Policía se pueden dividir en dos partes: una mayoría de buena voluntad, pero con una inmensa incapacidad, y una parte que no es tan buena y genera inmediatamente problemas"<sup>45</sup>. Por lo cual, se afirma que la capacitación resulta imprescindible en la reestructuración de la Dependencia.

Se sugiere así, la realización de exámenes selectivos conforme se capacitan, pues uno sólo no refleja los valores morales que poseen y los que se requieren; quizá son capaces cognoscitivamente, lo cual no avala su futuro comportamiento. Por tal motivo, se presentan como obligatorios

---

<sup>45</sup> *El Financiero*. Domingo 23 de octubre de 1994, p. 63.

los exámenes valorativos en cada una de las fases selectivas para elegir a los mejores aspirantes que, no sólo lograron aprobarlos, sino que una vez obtenida la plaza, tengan y garanticen una nueva mística de servicio con la sociedad, respetando y haciendo respetar ante todo la Ley.

En la capacitación misma, el conocimiento no se debe limitar a la enseñanza técnica de criminología o criminalística, la obligación es transmitir conocimientos humanísticos, especialmente los relativos a los Derechos Humanos y valores morales, cimentando una nueva conciencia individual. Además, la falta de ética, tanto en los agentes capacitados como los que carecen de ella, es un factor que fortalece la corrupción en la Institución; el descuido de la ética en las universidades, preparatorias y centros de capacitación generó imperfecciones notorias en los procedimientos y sentencias, lo que resalta, la necesidad del arraigo profesional concatenado a una nueva mística de servicio.

Debe haber un seguimiento efectivo sobre cada uno de los miembros, tanto en aptitud como en actitud, que impida el surgimiento de grupos policiacos delictivos interna o externamente a la Procuraduría General de la República; pues la Administración de Personal Público en cualquier momento tiene que estar presente. La propuesta de

reestructuración de la P.G.R. debe considerar y seguir al pie de la letra el proceso administrativo: planeación, organización, integración, dirección y control, con la debida coordinación entre sí y con la mayor continuidad posible. Además, no hay que olvidar, que el fin último de la Administración Pública, es el bienestar general de la sociedad. De tal forma, que toda acción emprendida contribuya directa o indirectamente a la mejoría social, para lo cual se requiere constancia y continuidad.

Así resulta difícil concebir que en un sexenio presidencial, se hayan realizado cuarenta cambios en el Gabinete, quebrantando toda secuencia administrativa; los cambios realizados atienden a 5 Procuradores Generales de la República y 5 Procuradores de justicia del D.F.; 2 secretarios de Agricultura; 2 de Comunicaciones; 2 jefes de D.D.F.; tres de Desarrollo Social; 4 de Educación; 2 de Energía y Minas; 2 de Marina; 2 de Pesca; 2 del Trabajo; 3 de Relaciones Exteriores; 3 de Turismo y 3 de Gobernación. Asimismo, la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, resulta inconstitucional; revela que la violación de la Ley se da también desde la presidencia y la nula coordinación entre dependencias ya existentes; el Dr. Ignacio Burgoa la califica de anticonstitucional, además de señalar que el entonces Ejecutivo Federal equivocó la elección del Lic. Arsenio Farell como titular de ésta, al no contar con experiencia en la materia. Dicho

órgano especial se instrumentó como una forma desesperada por remendar los fracasos de la política de seguridad nacional (por ejemplo, se encuentran los casos de Chiapas, Guerrero, Tabasco, etc.), pero sin que hasta la transición presidencial se hubiese informado a la opinión pública o al Congreso de sus actividades.

La sociedad también desempeña un papel primordial en la Procuración de Justicia, por lo cual debe exigir ordenada, coordinada y claramente definida sus derechos para acceder a una vida digna, que comprenda seguridad pública, vivienda, trabajo, salarios remunerativos, educación y servicios médicos eficientes entre otros, como premisas de una vida mejor. Así, la acción conjunta de la sociedad tiene por misión elevar el grado de participación política y social; a través de la educación y la cultura cívica y jurídica que le permita tanto exigir como lograr la aplicación justa de las leyes; vigilando que quien la ejecute sea un verdadero representante social, digno de la confianza ciudadana. Por ende, la participación es neurálgica para avanzar democráticamente, con la cual se garantiza el beneficio de la sociedad en todos los rubros.

#### 4.5 Un Sexenio en la Procuración de Justicia Federal.

Durante el sexenio anterior, la P.G.R. cargó con todos los vicios que pesan sobre ella; el descrédito y la desconfianza cubrieron a todos sus integrantes, incluso a la mayoría de los 5 titulares que desfilaron por la Institución.

##### 4.5.1 Enrique Alvarez del Castillo.

Exgobernador de Jalisco, fue colocado en 1988 por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari al frente de la P.G.R.. Su administración se caracterizó de constantes y graves violaciones a los derechos humanos, de la evidente conexión policías-narcotraficantes y por la impunidad con que actuaban sus colaboradores. Las arbitrariedades policiacas (sobre todo la de los agentes comandados por el subprocurador Javier Coello Trejo) generaron múltiples denuncias y presiones, las cuales obligaron al Ejecutivo Federal a crear la C.N.D.H.. Este hecho evidenció incapacidad para detener los excesos de una institución que depende del propio Ejecutivo (como lo son el colaboracionismo, complicidad, corrupción, venta de influencias y protección etc.); fue así que Alvarez del Castillo, tuvo que ser despedido, acusado de estar involucrado en actividades ilegales al narcotráfico.

#### **4.5.2 Ignacio Morales Lechuga.**

El descrédito en el que cayó el primer Procurador del sexenio y la presión ejercida por la opinión pública forzaron la designación de un nuevo Titular. Alvarez del Castillo fue sustituido por Ignacio Morales Lechuga el 21 de mayo de 1991.

Estructuras corruptas, narcotráfico y sus propios errores, obstaculizaron las buenas intenciones por regenerar la dependencia. Las medidas disciplinarias utilizadas fueron inofensivas para terminar con dichos males. Los sucesos escenificados en el Municipio de Tlalixcoyan, Veracruz y la balacera ocurrida en la discoteca "Christine", donde se vieron envueltos agentes de la P.J.F. como protectores de narcotraficantes, suscitaron la destitución de Morales Lechuga en enero de 1993, bajo el caos y las críticas de la sociedad por los abusos y la ineficacia de la P.G.R..

#### **4.5.3 Jorge Carpizo.**

Ante tal confusión, el Poder Ejecutivo designó a Jorge Carpizo, quien por su intachable reputación era señalado como la persona idónea que sanearía la Institución. Sin embargo, ni la honestidad y mano dura con que se caracterizó, pudieron detener el deterioro interno de tal Dependencia. El asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas

Ocampo ocurrido en Guadalajara se manifestó como el primer contratiempo para Carpizo, del que salió mal librado, al difundir una versión poco creíble de los hechos; obtuvo arduas críticas de la Iglesia Católica, además de que aún permanece inconclusa la investigación del caso. Por otra parte, el surgimiento de la guerrilla chiapaneca puso fin a los esfuerzos por enmendar la Dependencia, truncando así, un próspero proyecto de moralizar e instituir el Servicio Civil de Carrera dentro de ésta, pues fue llamado por el Presidente para ocupar el cargo de Secretario de Gobernación que dejó vacante Patrocinio González Blanco.

#### **4.5.4 Diego Valadés.**

El lugar del Dr. Carpizo en la P.G.R., lo ocupó Diego Valadés, quien en solo cuatro meses de gestión, se vio involucrado en sucesos violentos, el más relevante fue el crimen del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, que por la magnitud del hecho y la débil posición del entrante Procurador provocaron que el Presidente, por cuarta vez, designara a otro titular.

#### **4.5.5 Humberto Benitez Treviño.**

El último Procurador del sexenio 89-94, heredó los vicios y problemas que pesan en la Institución. Así, en los cuatro meses de su administración, se enfrentó al asesinato del

Secretario General del PRI, José Francisco Ruíz Massieu y a sus repercusiones. Fue el Subprocurador General de la República, Mario Ruíz Massieu, el que recibió el encargo de investigar el asesinato de su hermano. Sin embargo, cuando de las declaraciones ministeriales se desprendieron nombres de legisladores involucrados y las evidencias señalaban un móvil netamente político; el subprocurador dedujo que, "...el crimen fue producto de un complot orquestado por políticos priistas de alto nivel, que protegen a Muñoz Rocha"<sup>46</sup> y "quienes están dispuestos a que la verdad no se conozca"<sup>47</sup>.

Por lo cual, realizó severos cuestionamientos a la cúpula priista, al Presidente del Partido, Ignacio Pichardo Pagaza, a su Secretaria General, Ma. de los Angeles Moreno y a Humberto Benítez Treviño, acusándolos de obstaculizar las investigaciones del homicidio; asimismo, le imputó al grupo político de Carlos Hank González una probable influencia sobre la decisión presidencial de llegar al fondo en las investigaciones. Fue así, que después de dos meses de luchar contra el sistema para esclarecer el asesinato; Ruíz Massieu dirigió a la opinión pública un mensaje, el 23 de noviembre, en el cual señaló: "Pudo más la clase política priista que la voluntad de un Presidente; pudo más la clase política priista que la decisión de un

---

<sup>46</sup> *Proceso*. No. 943, 28 de Noviembre de 1994, p. 9.

<sup>47</sup> *Proceso*. No. 942, 21 de Noviembre de 1994, p. 20.

Presidente; pudo más la clase política priísta que la justicia y la verdad que buscaba un Presidente" <sup>48</sup>.

Sin fe en la justicia y el Estado de Derecho, Ruíz Massieu entregó personalmente a Carlos Salinas de Gortari, su renuncia como Subprocurador General de la República, al mismo tiempo que renunció al Partido Revolucionario Institucional. Se le condenó el hecho de no haber presentado las pruebas que sustentaban sus acusaciones; actualmente se le acusa de enriquecimiento ilícito y de protección al narcotráfico, además se realizan las acciones pertinentes para lograr su extradición de E.U.A. hacia México; lo cual refleja y corrobora que ese hecho, al igual que otros, forma parte del juego político del propio sistema.

Posterior a este recuento sexenal, se reafirma la severa crisis que padece la Procuraduría General de la República y el Estado mismo, por lo que se expresa la necesidad de una verdadera reestructuración administrativa, política, económica y social; retos que le han sido heredados y los cuales debe enfrentar el Presidente Ernesto Zedillo.

Quien en su primer informe de labores, expresó que la Justicia representa uno de los tres temas más significativos e inminentes por solucionar. Estimó que la

---

<sup>48</sup> Ruíz Massieu, Mario. Palabras pronunciadas en el "Salón México" de la P.G.R., en un mensaje dirigido a la opinión pública, 23 de Noviembre de 1994.

actual situación es producto de "...medidas insuficientes, negligencia y omisiones en los sistemas de procuración de justicia y de seguridad pública del país, que han dañado seriamente la convivencia social"<sup>49</sup>. Confirmó la necesaria transformación de la justicia, y emprendió una reestructuración completa de las dos procuradurías. Asimismo reformó la "LOPGR", esperando con ello, nuevas formas de organización, funcionamiento y regulación. Además de expresar, que en este período de sesiones se someterá la Iniciativa de Ley para conformar un 'Sistema Nacional de Seguridad Pública'; el cual combata sistemática, articulada y de fondo dicho problema. Siendo lo anterior uno de los mayores desafíos que debe resolver o por lo menos atenuar en su sexenio.

---

<sup>49</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Primer Informe de Gobierno. 1º de Septiembre de 1995*, pp. 5 - 6.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

La procuración de justicia es uno de los temas más controvertidos e interesantes para los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública. Reiteradamente se expresa que el Estado, tal como lo concibió Marx, es la organización política de la sociedad, que hace uso inclusive de la fuerza física legítima, y se sustenta en el principio de servir al pueblo, al satisfacer sus necesidades y elevar substancialmente su nivel de vida; garantizando estabilidad, orden, paz social, bienestar y la defensa ante todo de los derechos legítimos del hombre.

Para conseguir dichos objetivos, necesitó de un ente que lo materializara y lo convirtiera en una organización dinámica, el cual abarca tres funciones clásicas, se identifica como gobierno y comprende la función Legislativa, Ejecutiva y Judicial; siendo la segunda la encargada de cumplir y hacer cumplir la ley en todo momento. En México, dicha encomienda se encuentra a cargo del Presidente de la República, quien es el titular de la Administración Pública (artículo 89 Constitucional).

El Estado y la sociedad se relacionan por medio de la Administración Pública; y es a través de ésta que conoce las necesidades o exigencias sociales; siendo ella quien controla, dirige y coordina al elemento humano, los

recursos financieros y materiales para coadyuvar con los objetivos fijados; es decir, representa al "gobierno en acción". Por tanto, la P.G.R. como dependencia centralizada del Poder Ejecutivo se responsabiliza en la misión estatal de procurar justicia, velar por la seguridad pública y salvaguardar el respeto de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, el México en que vivimos nos conduce a pensar que la práctica ha superado a las teorías clásicas sobre el Estado; ya que éste se encuentra en plena crisis; producto de una viciada conjunción estructural del sistema y de la falta de una efectiva división de poderes que fije los contrapesos necesarios, eludiendo con ello los excesos en el ejercicio del poder; motivando la oxigenación, transparencia y saneamiento del sistema en sí.

A lo largo de los seis años del gobierno salinista, la P.G.R. denotó la precaria procuración de justicia que existe en el país, se caracterizó por constantes violaciones a los derechos humanos, conexión entre policías y narcotraficantes, impunidad, corrupción e incompetencia; pues la Administración de Personal dentro de la institución, objeto de análisis, no dio soluciones válidas a los problemas que la agobian.

A la Administración del Personal Público se la concibe como

un conjunto de principios que delimitan el marco de acción de sus servidores, asimismo, revela los errores y vicios del personal de las áreas sustantivas; con el simple hecho de observar el desempeño del Ministerio público y de la policía Judicial Federal.

Las premisas que nos motivaron, deben suprimirse en cierta forma. Debido a que el análisis realizado nulifica las hipótesis de que una mejor administración de personal, incrementa seguridad pública, protección a los derechos humanos y coadyuva en el descenso de la delincuencia y la corrupción. No obstante, el emprender una nueva forma de coordinar y dirigir al personal, contribuye medianamente para la dignificación, capacitación y profesionalización de sus miembros. Lo cual se logró en cierto grado, ya que los planes y programas diseñados no se instrumentaron totalmente, quedando inconcluso el deseo de implantar en el personal de las áreas sustantivas de la P.G.R., una nueva mística de servicio que sobreponga el bienestar público ante todo.

Las innumerables deficiencias observadas, no sólo se remedian con la fundamentación de carreras de servicio civil para el M.P. y la P.J.. Los problemas exigen una reforma integral de fondo y no únicamente de forma; implican una reestructuración radical que extirpe los vicios administrativos y las prácticas viciadas de sus integran-

tes; desde los niveles más bajos hasta la cúspide, pues sólo así se podría hablar de una verdadera reforma en la procuración de justicia.

El titular de la dependencia y del M.P., debe ser la persona idónea, para que la conduzca por la mejor senda, resolviendo con atino los problemas a través de un espíritu propositivo y proactivo. Se propone entonces, que su elección sea producto de la voluntad popular, delegada en el Congreso de la Unión; siendo éste, el que le fije su duración en el puesto y lo evalúe constantemente su desempeño, le exija transparencia y honestidad en el ejercicio de sus funciones y en las de sus colaboradores.

La corrupción prevaleciente es posible de erradicar, siempre y cuando exista la voluntad política para hacerlo por parte de los tres poderes federales, de la Administración Pública y de la sociedad en conjunto. Con decisiones firmes y con actos de gobierno honestos y eficientes que persigan dicho fin, se traspasaría la barrera del narcotráfico; que fortalece a la corrupción, pues posee los medios necesarios de convencimiento (dinero, armas o poder político) para evadir a quienes obstaculizan su ilícita labor, e inclusive se ha comprobado que su poder es tan grande, que dentro de la dependencia se controla y obstruye la supuesta lucha contra el narcotráfico.

La corrupción también es fomentada por la sociedad, al evitar el cumplimiento de la ley; pues tanto el M.P. como la P.J. (más esta última) reciben sobornos de quien puede pagarlos, logrando con ello, la desaparición de pruebas u obteniendo sentencias favorables para quien transgrede las normas. A lo anterior, se suman los bajos salarios, la falta de profesionalismo y el peligro al que están expuestos. Por ende, resulta valioso erradicar en sus filas el poder del narcotráfico, despedir a los malos elementos e inculcar en los que ingresan, una nueva mística de servicio basada en el bienestar social y la ética profesional; además de revalorarlos y estimularlos socioeconómicamente.

El abuso de poder o el uso indebido de éste para violar la ley, no es otra cosa que impunidad; siendo el Ministerio Público y la Policía Judicial Federal quienes a diario infringen las normas al cometer violaciones, robos, torturas, amenazas, etc.. Se necesita entonces, del apego irrestricto a una legislación que consciente de dichos males, provea soluciones reales; puesto que la extracción de dicha forma de pensar y de vivir, ya tan arraigada es difícil de superar.

La revisión del marco normativo, en sus aspectos orgánicos, de procedimientos y responsabilidades de los servidores públicos resulta inevitable; eludiendo los actos ilícitos de sus integrantes y el exceso de trámites que impiden la ágil procuración de justicia, con lo cual se recuperaría la

confianza de que los recursos de la dependencia son administrados legal, honesta y eficazmente; consiguiendo prevenir, detectar, sancionar y terminar con la impunidad y la anarquía prevalecientes.

El mal se debe combatir desde la base hasta la cúspide; lo cual implica destituir a los malos elementos, instrumentando una mejor administración de personal que seleccione a otro tipo de personas, con un perfil claramente definido y valores bien cimentados; con los cuales no les sea tan fácil caer en estos vicios.

Eliminar de la nómina a los servidores corruptos o abiertamente responsables de delito, no garantiza la seguridad de la sociedad, pues tales individuos no abandonan con ello su conducta, sino que simplemente dejan de estar escudados en una placa oficial. Por tanto, si existen delitos comprobados por parte de quienes son destituidos, la sociedad espera que se les someta al proceso judicial correspondiente, ya que de otra forma, seguiremos a merced de sus arbitrariedades y delitos.

El gobierno debe demostrar habilidad, transparencia y agilidad para conducir y coordinar a las diversas asociaciones policíacas; de tal forma, que se retroalimenten y transpasen la barrera de sus intereses, en favor de la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia y

la prevención del delito. Lo anterior implica, una transformación conjunta de todas ellas, pues se encuentran inmersas en la misma problemática.

La Administración de Personal implantada en la Procuraduría hace reflexionar en que la deficiente capacitación, preparación y profesionalización del personal encargado de procurar justicia; se debe, en gran parte, a los continuos cambios de titulares y de sus colaboradores cercanos, quienes están a cargo del personal y de los programas adoptados; con lo cual, los objetivos fijados se dejan inconclusos o simplemente se archivan; aún a pesar de que correctamente instrumentados arrojarían buenos resultados.

La implantación del Servicio Civil de Carrera para el Ministerio Público y la Policía Judicial en el periodo del Dr. Jorge Carpizo, significó un avance sin precedente en la administración de Personal; sin embargo, la inconclusa implantación del proyecto, sólo lo califica de bien intencionado; ya que los objetivos esperados hasta el momento, no han proporcionado los frutos anhelados que mermen la problemática actual.

La rigurosa selección a través de concursos de oposición y la posterior capacitación para lograr la plaza, manifiestan el deseo de expulsar a los malos integrantes y contratar personal dotado de una nueva vocación y mística de

servicio. Además, de que el ascenso es exclusivo, tras demostrar mayores capacidades, resultado de constantes cursos de especialización, profesionalización o actualización.

El "Servicio Civil de Carrera" como freno y medio transformador, implica para un administrador público en teoría, la mejor solución a los problemas de personal. Sin embargo, ésta no es la panacea de todos los vicios que aquejan a la Institución.

Instaurar un nuevo régimen de prestaciones socioeconómicas, exigir niveles de preparatoria y licenciatura para ingresar, o el fundamentar un sistema de promoción en favor la moralización del M.P. y de la P.J.F.; principiaron una modificación radical de la institución, frenada por el incesante cambio de autoridades, obligando a parar dicho proceso, además de deteriorar la evaluación y la profesionalización del personal.

Lo anterior, conduce a criticar a la cúspide de la administración pública, pues se quebranta totalmente el principio de la "secuencia administrativa" básica para la óptima realización de planes y programas, desde su inicio hasta su evaluación misma.

Las reformas constitucionales a los artículos 16, 19, 20 y

119, reflejan la preocupación del Estado (en cierta forma), por regular y transformar el servicio de carácter social que prestan. Sobreentienden criterios y lineamientos regulatorios de su actuación (función investigatoria, acusatoria y procesal). Además proponen una permanente supervisión y evaluación del desempeño de sus servidores públicos, pues precisan y limitan el poder del M.P. y de la P.J., dándole a la víctima u ofendido la posibilidad de participar en la averiguación previa como en el proceso mismo.

El problema frontal y de fondo continua, por ende, surge la idea de una reestructuración ya no sólo administrativa o procesal, sino más bien, del sistema mismo; ya que es el Estado quien se encuentra en franca crisis, obstruyendo radicalmente el beneficio de la sociedad al no cumplir con una de las funciones esenciales que le dan vida, como es la procuración de justicia y la seguridad pública.

La sociedad desempeña un papel primordial, siendo ella quien debe exigir el acceso a una vida digna, que contemple vivienda, trabajo, seguridad pública, educación, servicios médicos, etc.; a través de la mayor participación ciudadana en todas las acciones que incidan en las diversas funciones del Estado y concretamente, en la función de procuración de justicia en su doble vertiente de prevenir y perseguir las conductas delictuosas.

**BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

1. *Anuario*. Instituto de Capacitación de la P.G.R.,  
Generación 1993 - 2.
2. *Apuntes y Documentos para la Historia de la P.G.R.*,  
Edición de la P.G.R., México, 1987.
3. Arnaiz Amigo, Aurora. *Ciencia del Estado*, México, Antigua  
Librería Robledo, 1959.
4. Arnaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*, México,  
Edit. Porrúa, 1979.
5. *Boletín*. Organo Informativo Mensual de la P.G.R., Abril -  
Junio 94/15.
6. *Boletín*. Organo Informativo Mensual de la P.G.R., Abril  
93/3.
7. *Boletín*. Organo Informativo Mensual de la P.G.R., Octubre  
93/9.
8. Burgoa O., Ignacio. *Diccionario de Derecho Consti-  
tucional y Amparo*, México, Edit. Porrúa, 1989.
9. Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México,  
Edit. Porrúa, 1984.
10. Carpizo, Jorge. "Acciones Concretas y Compromisos de la  
P.G.R. 1993 - 1994". Toma de Posesión como Procurador  
General de la República, 4 de Enero, 1993.
11. Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, México,  
Edit. Siglo XXI, 1986.

12. Carpizo, Jorge. *Informe de las Actividades y Acciones Concretas Realizadas por la P.G.R., 4 de Julio de 1993 - 4 de Enero de 1994.*
13. Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*, México, Edit. Limusa, 1994.
14. Carvajal Moreno, Gustavo y Fernando Flores Gómez, *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*, México, Edit. Porrúa.
15. Castro Juventino, V. *El Ministerio Público en México*. México, Edit. Porrúa, 1982.
16. Código de Etica Profesional para los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial. Documentos Institucionales, México, 1993.
17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1985.
18. Díaz de León, Marco Antonio. *Diccionario Procesal Penal*. Tomo II, México, Edit. Porrúa, 1986.
19. *Diccionario de Política y Administración Pública*. Coordinador Martínez silva, Mario. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1º edición, sin año.
20. Duhalt Krauss, Miguel. *La Administración de Personal en el Sector Público, Un Enfoque Sistémico*, México, INAP, 1972.
21. El Financiero. *Informe Especial*, Domingo 23 de octubre de 1994.

22. El Universal Gráfico. No. 23,139, Hoja 1, Martes 24 de Mayo de 1994.
23. *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XXII, Buenos Aires, 1967.
24. Encuentro con la Información, "*Sexenio Violento*", Año 1, No. 10, México, Edit. Nitida, Noviembre de 1994.
25. Ezpinoza Barragán, Manuel. *Lineamientos de derecho Público Mexicano*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1986.
26. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Edit. Porrúa, 1987.
27. Franco Villa, José. *El Ministerio Público Federal*, México, Edit. Porrúa, 1985.
28. García Ramírez, Sergio y Victoria Adato. *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*. México, Edit. Porrúa, 1988.
29. Hernández-Vela Salgado, Edmundo. "La Seguridad Nacional en México" Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, México, ENEP Acatlán, UNAM. Volúmen IV, primera parte, 1983.
30. Instituto de Capacitación de la P.G.R., Programa de Estudios 1993, "*Presentación*", México, 1993.
31. *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*, México, 2ª reimpresión, Edit. Pac. S.A. de C.V., 1992.
32. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

33. Leyes y Códigos de México, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Colección Porrúa, 1991.
34. López Portillo y Pacheco José. *Génesis y Teoría General del Est*
35. Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, México, Edit. Andreus Leda.
36. Memorias del Instituto de Capacitación de la P.G.R., México, 24 de Marzo de 1993.
37. Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*, México, Edit. Porrúa.
38. Morales Paulín, Carlos. *Derecho Burocrático*, México, Edit. Porrúa, 1995.
39. Ochoa Campos, Moisés. *Apuntes del Curso de Teoría General del Estado*, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1959.
40. "Compilación Laboral Interna 1993 - 1996", México, Junio de 1993.
41. . "Gobierno del Estado de Guerrero", Obra Jurídica Mexicana, México, 1988.
42. . Instituto de Capacitación, *Manuales*, Area Jurídica, Policía Judicial Federal, No. 1, México, 1993.
43. . Instituto de Capacitación. *Información para Delegados Estatales*, Septiembre 1993.
44. . Memoria del Instituto de Capacitación de la P.G.R., Enero - Junio, 1993.
45. . Memoria del Instituto de Capacitación de la P.G.R., Julio - Diciembre, 1993.

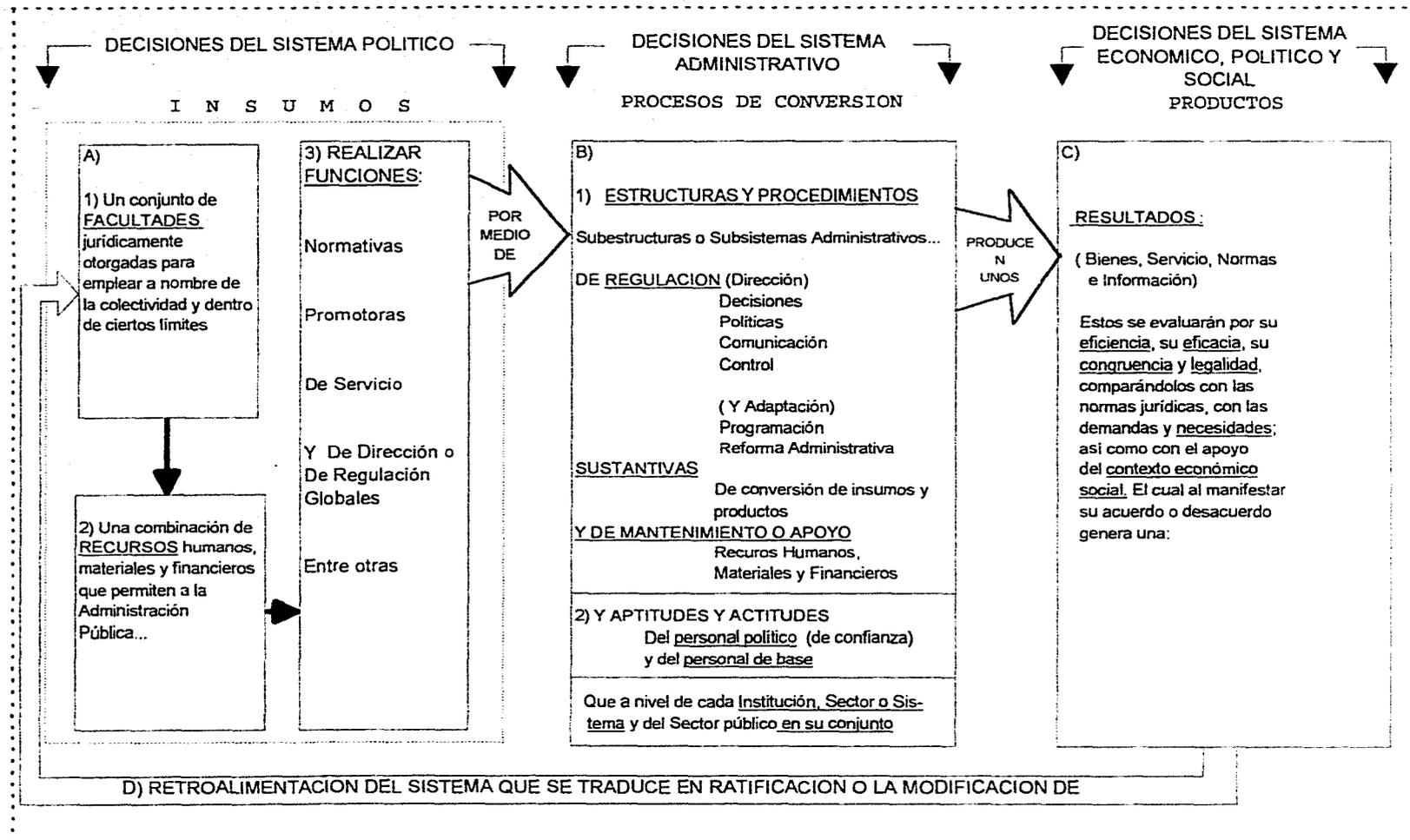
46. . Programas de Estudio del Instituto de Capacitación de la P.G.R. 1993.
47. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.
48. Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.
49. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989.
50. Poder Ejecutivo Federal. Primer Informe de Gobierno. 1º de Septiembre de 1995.
51. Proceso. No. 915, 16 de Mayo de 1994.
52. Proceso. No. 935, 3 de Octubre de 1994.
53. Proceso. No. 942, 21 de Noviembre de 1994.
54. Proceso. No. 943, 28 de Noviembre de 1994.
55. Proceso. No. 944, 5 de Diciembre de 1994.
56. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Seguridad y Justicia, "Guía del Ciudadano".
57. Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1989-1994, México, 1989.
58. Quintana Adriano, Elvia A. *Origen del Instituto de Capacitación de la P.G.R.*, México, 1993.
59. Quintana Adriano, Elvia A.. *"Memorias del Instituto de Capacitación de la P.G.R."*, México, Enero - Junio, 1993.
60. Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal. D.O.F. del 26 de marzo de 1993.
61. Reglamento de la Carrera del Ministerio Público Federal. Documentos Institucionales, México, 1993.
62. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 1993.

63. Reglamento del Instituto de capacitación de la P.G.R..  
D.O.F. del 18 de agosto de 1993.
64. Revista Epoca. "*Sociedad Amenazada*", No. 175, 10 de  
Octubre de 1994.
65. Rodríguez Lozano, Amador. *Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos*.
66. Ruíz Massieu, Mario. Palabras pronunciadas en el  
"Salón México" de la P.G.R., en un mensaje dirigido a la  
opinión pública, 23 de Noviembre de 1994.
67. Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, México, Edit.  
Porrúa, 1998.
68. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, México,  
Edit. Porrúa, Tomo I, 1988.
69. Trueba Urbina. Alberto. *Legislación Federal del  
Trabajo Burocrático*, México, Edit. Porrúa, 1973.
70. Zerilli, A. *Reclutamiento, Selección y Acogida de  
Personal*, Bilbao, España, Ediciones Deusto, 1978.

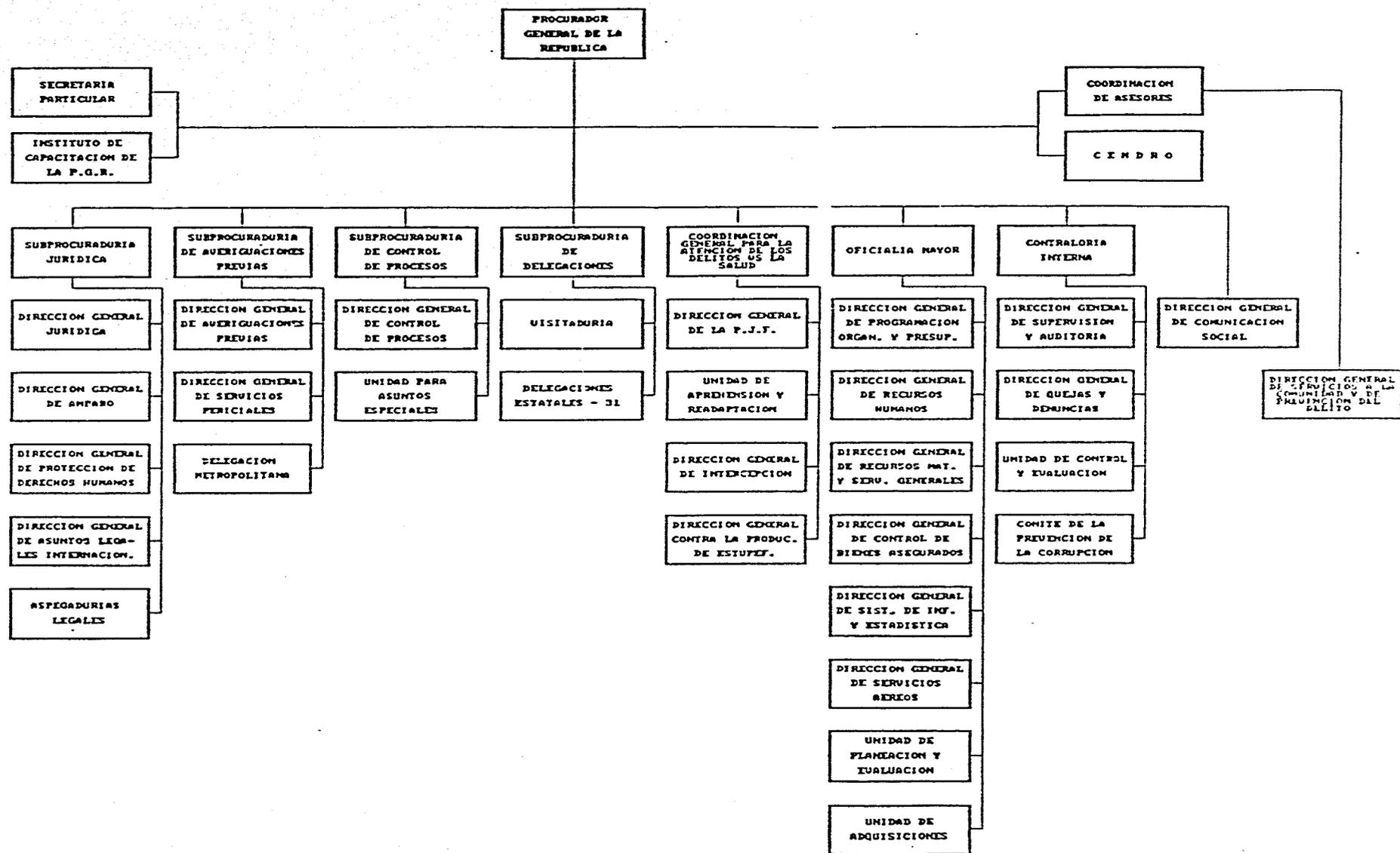
**ANEXOS**

# ESQUEMA SINTECO DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

ANEXO I



FUENTE: Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República  
La Administración Pública del Estado Federal Mexicano. México: Futuro, 1982



## INFORMACIÓN GENERAL

### REQUISITOS

1. Ser Ciudadano Mexicano
2. Ser Licenciado en Derecho, con autorización para el ejercicio de su profesión;
3. Haber cumplido con el Servicio Militar Nacional (en su caso);
4. No hacer uso indebido de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes, ni tener el hábito de alcoholismo;
5. Contar por lo menos con dos años de experiencia en el ejercicio de su profesión;
6. Ser menor de 30 años al momento de presentar su documentación;
7. Contar con buena salud física, y
8. No haber sido inhabilitado por sentencia. Ni haber sido sacionado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para aclaraciones, acudir a Magisterio Nacional No. 112, Deleg. Tlalpan, C.P. 14000, México, D.F., o llamar a los teléfonos 655 23 55 ext. 260 y 573 46 53; así como a las delegaciones estatales de la Procuraduría General de la República.

Si están interesados y reúnen los requisitos, deberán entregar la documentación del 22 al 26 de febrero. **UNICAMENTE.** (No habrá prórroga). Horario: de 8:00 a 16:00 P.M.

### DOCUMENTACION

**Original y tres copias**

1. Copia certificada del Acta de Nacimiento;
2. Cartilla del Servicio Militar Nacional liberada y resellos correspondientes (en su caso);
3. Título y Cédula Profesional;
4. Registro Federal de Contribuyentes;
5. Comprobante de domicilio del aspirante;
6. Curriculum Vitae actualizado, con documentos probatorios;
7. Seis fotografías tamaño infantil de frente:

Entrega de documentación del 22 al 26 de febrero de 1993. En las instalaciones de la Escuela Superior de Transmisiones, estación cuatro caminos, línea 2 del metro.

**PGR**  
PROCURADURIA  
GENERAL  
DE LA REPUBLICA

EN EL MARCO DE LAS ACCIONES  
CONCRETAS Y COMPROMISOS  
PARA REFORZAR E IMPULSAR LA  
CAPACITACIÓN DE LOS NUEVOS

**AGENTES DEL  
MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL**

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA  
REPÚBLICA, A TRAVÉS DEL  
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

**CONVOCA**

A LOS ABOGADOS CON VOCACIÓN  
DE SERVICIO, AL PROCESO DE  
SELECCIÓN, RECLUTAMIENTO Y  
ADMISIÓN AL CURSO DE  
CAPACITACIÓN PARA  
**AGENTES DEL  
MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL**

FEBRERO-MARZO 1993

## INFORMACIÓN GENERAL

### REQUISITOS

Ser Ciudadano Mexicano

Tener estudios de bachillerato o equivalente;

Haber cumplido con el Servicio Militar Nacional (en su caso);

Tener entre 23 y 35 años de edad en el momento de presentar su documentación (21 a 30 años para mujeres);

Acreditar que ha observado buena conducta y no haber sido sentenciado ejecutoriadamente como responsable de delitos intencionales o dolosos;

Tener una estatura mínima de 1.65 mts. para hombres y 1.60 mts. para mujeres;

Tener licencia de manejo vigente;

No hacer uso indebido de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes, ni tener el hábito de alcoholismo;

Contar con un buen estado de salud física.

No haber pertenecido a ninguna otra corporación policial.

Para aclaraciones, acudir a Magisterio Nacional No. 112, Deleg. Tlalpan, C.P. 4000, México, D.F., o llamar a los teléfonos 655 23 55 ext. 260 y 573 46 53, así como a las delegaciones estatales de la Procuraduría General de la República.

Si están interesados y reúnen los requisitos, deberán entregar la documentación del 22 al 26 de febrero. ÚNICAMENTE. (No habrá prórroga). Horario: de 8:00 a 16:00 P.M.

### DOCUMENTACIÓN

#### Original y tres copias

1. Copia certificada del Acta de Nacimiento;
2. Certificado de Estudios de Bachillerato o equivalente;
3. Cartilla del Servicio Militar Nacional liberada y resellos correspondientes (en su caso);
4. Registro Federal de Contribuyentes;
5. Comprobante de domicilio del aspirante;
6. Curriculum Vitae actualizado, con documentos probatorios;
7. Seis fotografías tipo filiación, frente y perfil;
8. Licencia de manejo vigente;
9. En caso de aspirantes militares, presentar carta de renuncia formal aceptada al Ejército, o la anuencia respectiva de sus superiores.

Entrega de documentación del 22 al 26 de febrero de 1993 En las instalaciones de la Escuela Superior de Transmisiones, estación cuatro caminos, línea 2 del metro.

ANEXO IV



EN EL MARCO DE LAS ACCIONES CONCRETAS Y COMPROMISOS PARA REFORZAR E IMPULSAR LA CAPACITACIÓN DE LOS NUEVOS

AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL

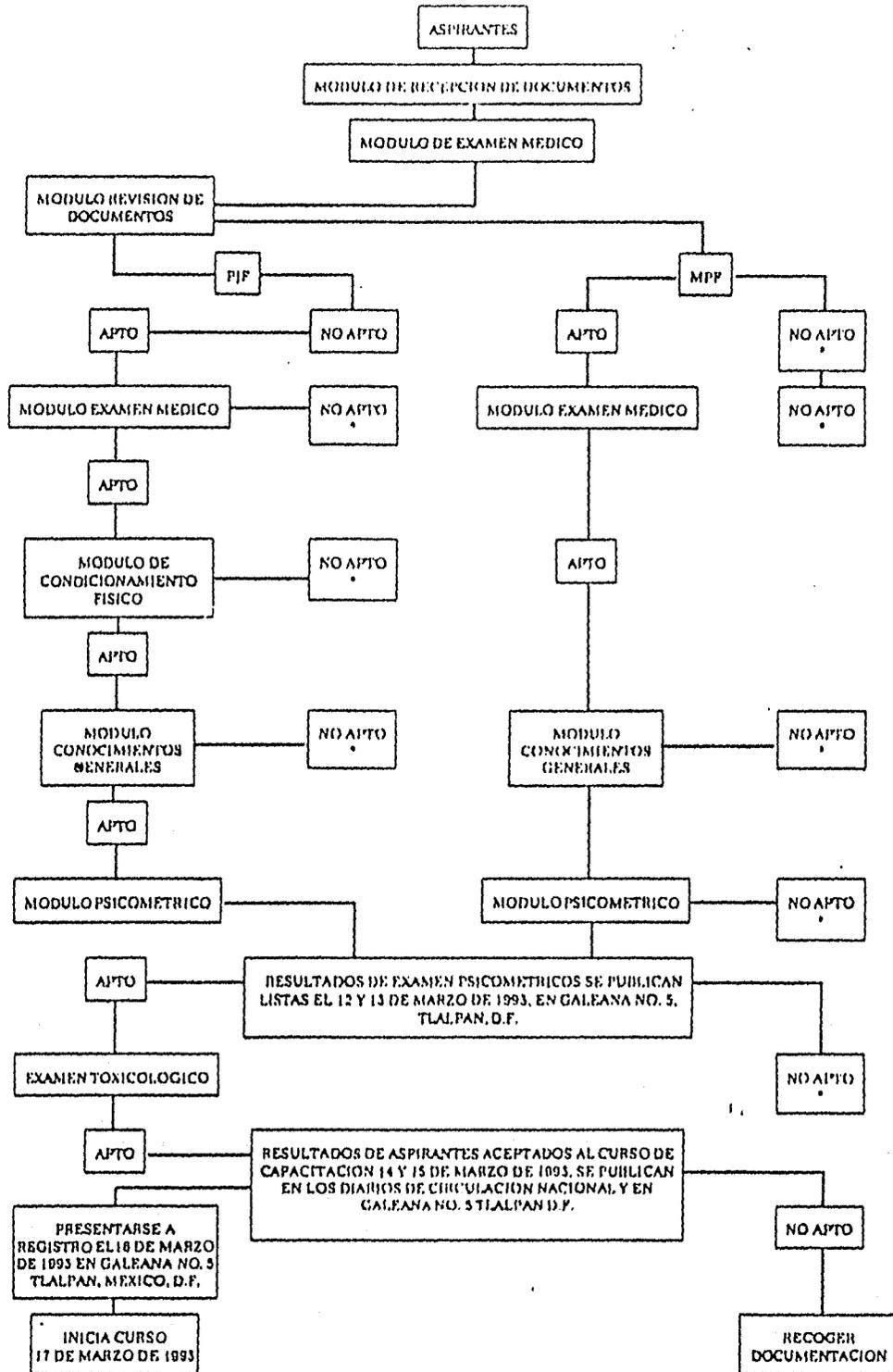
LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A TRAVÉS DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN

### CONVOCA

A LOS JOVENES EGRESADOS DE BACHILLERATO O SU EQUIVALENTE Y CON VOCACIÓN DE SERVICIO, A SU PROCESO DE SELECCIÓN, RECLUTAMIENTO Y ADMISIÓN AL CURSO DE CAPACITACIÓN PARA AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL

FEBRERO-MARZO 1993

PROCESO DE SELECCION



OBSERVACIONES: \*Se retira, entrega ficha de identidad y recibe su documentación.

## GLOSARIO

## GLOSARIO

1. **ACUSACION:** Es el acto por el cual toma conocimiento de un hecho supuestamente delictuoso la autoridad.
  
2. **ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL:** Es el proceso administrativo aplicado a conservar y acrecentar el esfuerzo, experiencias, salud, conocimientos y habilidades de los miembros de la organización en beneficio del individuo de la propia organización y de la comunidad en general. Tiene como objetivo principal desarrollar y administrar programas y procedimientos para promover una estructura administrativa eficiente, empleados capaces, trato equitativo, oportunidades de trabajo y una adecuada seguridad del trabajador en sí mismo; asesorar a las direcciones y otras unidades de la institución.
  
3. **ADMINISTRACION DE RECURSOS:** Se refiere a la utilización de técnicas y principios administrativos tendientes a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos con los que cuenta una institución, con el fin de proporcionarlos en el tiempo, lugar, cantidad y calidad requerida para el desarrollo de las actividades sustantivas y adjetivas de una institución.

- 4. ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA:** Conjunto de órganos integrados por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del D.F..
- 5. ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL:** Conjunto de dependencias y entidades que constituyen el Poder Ejecutivo Federal y cuyas operaciones tienen como finalidad cumplir o hacer cumplir la Ley.
- 6. ADMINISTRACION PUBLICA:** Es el subsistema instrumental del sistema político compuesto por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político. La Administración Pública constituye siempre un instrumento que, al menos formalmente, se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determina por medio de su instancia gubernamental y que considera como políticamente valiosos.
- 7. AMPARO:** Juicio de control jurídico que sirve para impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos fundamentales que otorga la Constitución Mexicana. Se trata de un juicio (proceso) más no de un

recurso y se encuentra reglamentado en el Art. 103 Constitucional.

**8. AUTO DE FORMAL PRISION:** Acto a cargo del juez que consiste en determinar la detención del procesado cuando se comprueba que incurrió en un delito que merece una pena.

**9. AVERIGUACION PREVIA:** Es el conjunto de actividades que realiza el Ministerio Público para reunir las pruebas necesarias para ejercitar o no la acción penal. Es la etapa que antecede a la consignación y tiene por objeto investigar el cuerpo del delito que merece una pena.

**10. CONSIGNACION:** Acto por el cual, de manera escrita, el Ministerio Público ejercita la acción penal poniendo a disposición del Juez el acta de averiguación previa y en su caso a las personas detenidas y objetos o instrumentos relacionados con el delito.

**11. CUERPO DEL DELITO:** Se dice que es el resultado del delito; los instrumentos que sirvieron para realizarlo; es decir, todo lo que acusa la existencia del delito; las huellas o rastros de éste.

**12. DEFENSA NACIONAL:** Salvaguardia armada de la integridad del territorio y honores patrios, que el ejército

profesional compete disponer en todo tiempo y al pueblo.  
Servir sin regateos en la hora del peligro y de la lucha.

**13. DEMANDA:** Acto procesal -verbal o escrito-ordinariamente inicial del proceso, en el que se plantea al Juez una cuestión para que éste la resuelva, previos los trámites legalmente establecidos, dictando la sentencia que preceda, según lo alegado y lo probado

**14. DENUNCIA:** Es la facultad que tiene cualquier persona para comunicar al Ministerio Público que se ha cometido un posible hecho delictivo.

**15. DIVISION DE PODERES:** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 49 que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de éstos mismos en una sola persona o corporación.

**16. ESTADO:** Organización política de la sociedad que se estructura y rige por un orden jurídico, definido y aplicado por un poder soberano dentro de un territorio. Tiene como propósito hacer posible la convivencia pacífica entre los hombres, así como la realización de los fines ulteriores que la sociedad se ha propuesto alcanzar.

**17. ESTUPEFACIENTES:** Sustancia narcótica que produce la pérdida de la sencibilidad y causa degeneración; como los derivados del opio y la cocaína.

**18. FLAGRANTE DELITO** se considera que el delito es flagrante cuando es descubierto en el momento de su ejecución; es decir, se le sorprende cuando acaba de cometer el delito.

**19. INSTANCIAS PROCESALES:** Es el procedimiento que se presenta ante un determinado tribunal y que generalmente culmina en la sentencia, con la cual se dirime la controversia suscitada entre las partes.

**20. JUSTICIA SOCIAL:** Forma de expresarse de uso en política, sociología y derecho del trabajo. Significa una tendencia doctrinaria y práctica de protección a los económicamente débiles. Pretende elevar el nivel de vida y el cultural de las clases necesitadas y prescribir los privilegios de clases económicamente fuertes que originan inadmisibles desigualdades sociales.

**21. MINISTERIO PUBLICO:** Organo del Estado responsable de investigar posibles delitos y de solicitar el ejercicio de la acción penal contra el inculpado ante un Juez.

**22. NARCOTICOS:** Nombre que se le da a numerosas sustancias de composición química muy variables que producen sopor o narcosis (anestesia general). Los narcóticos y sus efectos son objeto de estudio e interés para la criminalología, ya que es común la consumación de hechos delictivos bajo sus efectos. Por tales razones, la simple tenencia, el expendio, el tráfico, la administración y la invitación a su vez constituyen, normalmente, en los ordenamientos represivos, delitos por sí mismos.

**23. PARTE EN EL PROCESO PENAL:** Sujeto que se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la Ley. Dicha persona en este caso guarda una posición de parcialidad en la relación jurídica procesal.

**24. PODER EJECUTIVO:** Es aquel cuyo ejercicio se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", conforme lo señalado en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**25. PODER JUDICIAL:** Se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito.

26. **PODER LEGISLATIVO:** Se encuentra depositado en un Congreso Nacional, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y una de Senadores.

27. **PRETENSION PUNITIVA:** Solicitud que realiza el Ministerio Público al Juez, para que se aplique una sanción penal al imputado por haber cometido un delito, de probarse su culpabilidad en el proceso.

28. **PROCESO PENAL:** Conjunto de acciones ligadas entre sí, que se desarrollan progresivamente para llegar a un fin, que es la resolución de un supuesto delito o conflicto. Las etapas de un proceso penal son: Demanda, Contestación, Consignación, Declaración Preparatoria y Sentencia.

29. **QUERRELLA:** Expresión voluntaria de una persona para solicitar acción penal contra un presunto responsable. Durante el proceso el denunciante mantiene su derecho de otorgar el perdón. A diferencia de la denuncia, que no implica imputación personal, sino la mera manifestación del hecho y en la cual puede desistir de presentarla.

30. **RECLUTAR:** Atraer y reunir a un número suficiente de solicitantes a fin de realizar la mejor selección posible de personal adecuado a los puestos vacantes de la organización.

**31. REFORMA ADMINISTRATIVA:** Es un proceso permanente, programado, deliberado y participativo de adaptación de los sistemas, estructuras, funcionamiento y procedimientos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, así como del comportamiento administrativo de los servidores públicos al adecuado cumplimiento de los objetivos que instrumentan y conducen el desarrollo integral del país.

**32. REFORMA GLOBAL:** Modificación y mejoramiento de la estructura orgánica o de los sistemas o procedimientos de la Administración Pública Federal en su conjunto o de dos o más sectores administrativos o dependencias centralizadas, en un ámbito común de actuación.

**33. REFORMA INSTITUCIONAL:** Modificación o adecuación administrativa de una institución o parte de ella, orientada a mejorar su operación interna.

**34. SEGURIDAD EXTERIOR DEL ESTADO:** Situación de potencia nacional y equilibrio internacional que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad con los demás integrantes de la comunidad de naciones, siempre que ofrezca iguales normas de tranquilidad para los demás y de civilización en todos sus aspectos para los propios súbditos, también, la defensa nacional durante la paz.

**35. SEGURIDAD JURIDICA:** El orden social (sea justo o injusto) implica como es evidente una delimitación de derechos y deberes entre los miembros de la comunidad, la seguridad es la protección efectiva de esos derechos y deberes, es decir, el amparo seguro de dicha orden, contra cualquiera que pretenda turbarlo, así como la restauración del mismo, en el caso de haber sido violado. Por el contrario, cuando la protección reinante no es suficiente el valor se da con sentido negativo, es decir, como inseguridad.

**36. SEGURIDAD NACIONAL:** Se entiende como el conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes.

**37. SEGURIDAD PUBLICA:** En el derecho administrativo, es un elemento del orden público material caracterizado por la ausencia de peligros para la vida, la libertad o el derecho de propiedad de las personas.

38. **SENTENCIA:** Resolución judicial que pone término a un juicio.