



**Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**

**Garantías en el nombramiento de agentes del Ministerio
Público. Reformas a la Constitución Política del Estado
Libre y Soberano de Puebla.**

**Tesis presentada para obtener el título de
Maestría en Derecho Constitucional y Amparo**

**Presenta
Rodolfo Igor Archundia Sierra**

**Asesor
Dr. Gabriel Pérez Galmiche**

Ciudad Universitaria

Puebla enero de 2016

DEDICATORIA

A MIS PADRES

Rodolfo Archundia de la Rosa

Etelvina Sierra Cruz

A MI HERMANA

Etelvina Archundia Sierra

A MI SOBRINA

Etelvina Robles Archundia



BUAP

“60 Aniversario de la Autonomía Universitaria”

OFICIO SIEPD/3/2016

Asunto: Asignación de Síndico

**C.P JOSÉ JUAN MORALES RODRÍGUEZ
DIRECTOR GENERAL DE
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
P R E S E N T E.**

Muy distinguido Maestro.

Nos permitimos comunicarle que se ha designado como Jurado de Examen para obtener el Grado Académico de Maestro en Derecho con terminal en Constitucional y Amparo del **Lic. Archundia Sierra Rodolfo Igor** el siguiente Síndico:

- DR. DR.JOSÉ EDMUNDO PEREGRINA MOCTEZUMA(PRESIDENTE)
- DR. GABRIEL PÉREZ GÁLMICHE(SECRETARIO)
- DR. ALEJANDRO ANTONIO CARCAÑO MARTÍNEZ..... (VOCAL 1)
- DRA.PATRICIA FABIOLA COUTIÑO OSORIO..... (VOCAL 2)

Lo anterior con fundamento en los artículos 83,84,85,87,88 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. El examen antes mencionado se realizará el día 27 de Enero del año en curso, a las 5:00 horas en esta Unidad Académica.

ATENTAMENTE
“PENSAR BIEN PARA VIVIR MEJOR”

H.PUEBLA DE Z., A 5 DE ENERO DE 2016

DR. CARLOS ANTONIO MORENO SANCHEZ
DIRECTOR



DR. FRANCISCO MARTINEZ ALPIZAR
SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y
ESTUDIOS DE POSGRADO

C.c.p. Dra. Rosario Hernández Huesca. Directora General de Estudios de Posgrado de la Vicerrectoría de Investigación y Estudios de Posgrado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
P.s.c. Coordinación de Titulación y Egreso de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Archivo

Facultad
de Derecho
y Ciencias Sociales

Av. San Claudio y 22 sur, Ciudad
Universitaria, Col. San Manuel,
Puebla, Pue. C.P. 72570
01 (222) 229 55 00 Ext. 7725

**DRA. ROSSANA SCHIAFFINI APONTE
SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS DE POSGRADO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
P R E S E N T E.**

Distinguida Doctora.

Por este conducto, me permito distraer su atención para enviarle un afectuoso saludo y comunicarle lo siguiente:

En cumplimiento a mi designación de **Asesor de Contenido y Tutor de Tesis**, conferida por oficio CMD/61/2015 de fecha 19 de mayo del año en curso de la Coordinadora de la Maestría en Derecho, el **Licenciado en Derecho Rodolfo Igor Archundia Sierra**, egresado de la Maestría en Derecho con terminal en Constitucional y Amparo, concluyó su investigación contenida en la Tesis denominada "**Garantías en el nombramiento de Agentes del Ministerio Público. Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla**".

En su elaboración se reunieron los requisitos metodológicos y técnicos de la investigación jurídica para el sustento de su contenido, presentando los resultados en la forma necesaria para su impresión y publicación.

Consecuentemente, expido el presente voto aprobatorio para que el interesado continúe con los trámites relativos a la presentación del examen de grado.

Sin otro particular, le reitero a usted mis consideraciones más finas y distinguidas.

**ATENTAMENTE
HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, NOVIEMBRE 20 DE 2015.**


DOCTOR GABRIEL PÉREZ GALMICHE.

c.c.p. Doctora Natalia Gaspar Pérez, Coordinadora de la Maestría en Derecho de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Presente.

ÍNDICE

Introducción	VII
--------------	-----

Capítulo 1

Reformas constitucionales al final del siglo XIX y la función del Ministerio Público

1.1	Reformas constitucionales al final del siglo XIX	1
1.2	La función del Ministerio Público	3
1.3	La evolución del Ministerio Público	4
1.3.1	El Ministerio Público auxiliar del juez	4
1.3.2	El Ministerio Público y el monopolio de la acción penal	5
1.3.3	El Ministerio Público y el control judicial	6
1.4	La subordinación jerárquica del Ministerio Público	8
1.5	Garantías de los funcionarios del Ministerio Público	10
1.5.1	La autonomía del Ministerio Público	11
1.6	Unificación de la institución del Ministerio Público	14
1.7	Agentes del Ministerio Público a permanecer y centros de evaluación y de control de confianza en 2009	27

Capítulo 2

Nombramiento y remoción de Agentes del Ministerio Público Federal

2.1	Facultades del poder ejecutivo para el nombramiento de agentes del Ministerio Público Federal	32
2.1.1	Artículo 96 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	32
2.1.2	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 artículos 89 fracción II y 102	34
2.1.2.1	Reforma de 1940 al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	36
2.1.2.2	Reforma de 1967 al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	37
2.1.2.3	La reforma de 1992 al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	38
2.2	Relaciones jurídicas entre el gobierno federal y sus trabajadores	38
2.2.1	Artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	38
2.2.2	Fracción X del artículo 73 y artículo 123 constitucionales	39
2.2.3	Apartado B del artículo 123 constitucional	39
2.2.4	Las normas secundarias para las relaciones jurídicas del gobierno Federal y sus trabajadores	40

2.2.4.1	Ley Federal del Trabajo de 1931	40
2.2.4.2	Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil	40
2.2.4.3	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938	43
2.2.4.4	Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941	44
2.2.4.5	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional	44
2.3	Seguridad Pública	44
2.3.1	La reforma de 1994 a los artículos 21, 73 fracción XXIII, 89 fracciones II y IX y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	44
2.3.1.1	Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	46
2.3.2	La reforma de 1999 al artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	48
2.3.3	La reforma de 2008 a los artículos 21 y 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	48
2.3.4	Acuerdo 02/XXIII/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública	53
2.3.5	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	53

Capítulo 3

Leyes del Ministerio Público de la Federación

3.1	Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República	54
3.2	Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 13 de enero de 1942	56
3.3	Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 26 de noviembre de 1955.	56
3.4	Ley de la Procuraduría General de la República del 30 de diciembre de 1974.	57
3.5	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 12 de diciembre de 1983	58
3.5.1	Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal del 17 de mayo de 1993	60
3.5.2	Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República del 18 de agosto de 1993	63
3.6	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 10 de mayo de 1996.	63

3.6.1	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 27 de agosto de 1996	71
3.6.1.1	Reforma del 30 de abril de 1997	71
3.7	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República 27 de diciembre de 2002	78
3.7.1	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 25 de junio de 2003	85
3.7.2	Acuerdo A/105/04 del Procurador General de la República	87
3.7.3	Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal del 26 de enero de 2005	87
3.7.4	Reformas aprobadas por decreto del 9 de diciembre de 2008, publicado el 23 de enero de 2009	88
3.8	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 29 de mayo de 2009	90
3.8.1	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 23 de julio de 2012	96

Capítulo 4

Nombramiento y remoción de agentes del Ministerio Público del Estado de Puebla

4.1	Facultades del poder ejecutivo para el nombramiento de agentes del Ministerio Público estatal	100
4.1.1	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1861 reformada en 1892	100
4.1.2	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917.	101
4.1.3	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 y la reforma del 16 de abril de 1974.	105
4.1.4	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 con reformas de 1982.	106
4.1.5	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 con reforma del 16 de junio de 2010	108
4.1.6	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 con reformas de 2011	108
4.2	Relaciones jurídicas entre el gobierno estatal y sus servidores	109
4.2.1	Marco constitucional	109
4.2.1.1	Artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917	110
4.2.1.2	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 y la reforma del 16 de abril de 1974	110
4.2.1.3	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 y la reforma de 1982	111
4.2.2	Normas secundarias para las relaciones jurídicas del gobierno estatal y sus servidores	111

4.3	Límites impuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes generales a la legislación del Estado de Puebla con relación al nombramiento de los agentes del Ministerio Público	112
4.3.1	Reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de febrero de 1983.	112
4.3.2	Reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1994.	113
4.3.2.1	Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	114
4.3.2.2	Ley de Coordinación Fiscal	120
4.3.3	Reforma al artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 8 de marzo de 1999	121
4.3.4	Reforma a los artículos 21, 73 fracción XXIII, 123 apartado B fracción XIII y 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de junio de 2008	121
4.3.4.1	Acuerdo 02/XXIII/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública	123
4.3.4.2	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	125
4.3.4.2.1	Principales cambios respecto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	125
4.3.4.2.2	En materia de procuración de justicia	128
4.3.4.2.2.1	Servicio de Carrera de Procuración de Justicia relativo al Ministerio Público	128
4.3.4.2.2.2	Certificación constitucional	131
4.3.4.2.2.3	La certificación en materia de procuración de justicia	134
4.3.4.2.2.4	La certificación y su régimen transitorio	135
4.4	La legislación en materia de seguridad pública del Estado de Puebla	137

Capítulo 5

Leyes del Ministerio Público del Estado de Puebla

5.1	Ley Orgánica del Ministerio Público de 1894	141
5.2	Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla de 1943	143

5.2.1	Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla de 1943 reformada en 1947	146
5.2.2	Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla de 1943 reformada en 1973	147
5.3	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 1977	147
5.4	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 1986	149
5.4.1	Reglamento interior de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla publicado el 6 de enero de 1987	151
5.5	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 1996	152
5.5.1	Reformas de 1998 a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de 1996	154
5.5.2	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla publicado en el Periódico Oficial de fecha 12 de abril de 1996	155
5.6	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 2009	157
5.6.1	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla publicado en el periódico oficial del 23 de julio de 2010.	167
5.6.2	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla del 11 de abril de 2011	170
5.7	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 2012	170

Capítulo 6

Fortalecimiento de la autonomía del Ministerio Público

6.1	El agente del Ministerio Público	171
6.2	Las nuevas facultades del poder ejecutivo	174
6.3	Las garantías de la autonomía del Ministerio Público	177
6.3.1	La reserva de Ley	177
6.3.2	El servicio de carrera	178
6.3.3	Consejo del Ministerio Público	179
6.3.4	Impulso de otras garantías: sistema judicial de imposición de sanciones administrativas	180
6.4	Revisión del orden jurídico y reformas a constituciones y Leyes del Ministerio Público	181
6.4.1	Nombramiento de agentes del Ministerio Público	181
6.4.2	Separación o remoción del cargo de agente del Ministerio Público	183
6.4.2.1	Instancia de impugnación en el modelo Federal	183
6.4.2.2	Instancia de impugnación en el Estado de Puebla	184
6.4.3	La especialidad de la materia laboral y la administración en las procuradurías	186

6.5	La depuración de agentes del Ministerio Público	190
6.5.1	Consideraciones de la evaluación de control de confianza	190
6.5.2	Consideraciones sobre el empleo del polígrafo	197
	Conclusión	206
	Propuesta	208
	Bibliografía	210

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda las garantías ministeriales en el nombramiento de agentes del Ministerio Público, desconocidas por los titulares del poder ejecutivo federal y del estado de Puebla, quienes nombran y remueven libremente a esos funcionarios conforme al marco jurídico vigente en México a lo largo del siglo XX y la primera década del siglo XXI, debilitando la autoridad de estos funcionarios judiciales que requieren el fortalecimiento de sus actividades, sustentadas en el honor y dignidad de su cargo, para el beneficio de los justiciables destinatarios de su función a través de la actividad jurisdiccional.

En el año 2009, datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), contabilizaban en el país 9,319 agentes del Ministerio Público¹ que a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia penal y seguridad pública del 18 de junio de 2008, el Acuerdo 02/XXIII/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública y la entrada en vigor en 2009 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, están obligados a someterse a los mismos procedimientos de depuración de las Instituciones de seguridad pública en las que se incluye a las de procuración de justicia, con fecha límite al 3 de enero de 2013 y sin derecho a reinstalación² en el supuesto de no acreditar las evaluaciones correspondientes.

La Suprema Corte de Justicia, confirmó sin excepción, la prohibición de reinstalar en su cargo a los agentes del Ministerio Público, interpretando la fórmula *cualquier otra forma de terminación del servicio* empleada por el constituyente permanente en el reformado artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como *aplicable en todos los casos, independientemente de la razón que motivó el cese*³.

¹ INEGI, *Seguridad Pública y justicia. Principales Indicadores*, consultado el 10 de abril de 2014 en http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg_y_just/2010/Seg_Pub_Jus_2010.pdf.

² *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, artículos tercero y cuarto transitorios, publicada en el Diario Oficial del 2 de enero de 2009.

³ Tesis 2a./J. 103/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, julio de 2010, p. 310.

Aprobada por mayoría debido a la oposición del Ministro *Luis María Aguilar Morales*, quien en su voto particular se pronunció por considerar incorrecta dicha interpretación, pues implicaría que la *separación del empleo pueda darse en forma arbitraria, caprichosa o fuera del marco legal y constitucional* haciendo ilusoria para los agentes del Ministerio Público los procedimientos establecidos en sus respectivas leyes para su separación; dejando en incertidumbre y en manos de jefes corruptos a estos funcionarios.

En su opinión, también consideró que el constituyente permanente no creó un régimen de excepción, y *menos aún que la separación pueda hacerse libremente o sin observar las mínimas garantías de los gobernados*, por lo que la no reinstalación debe constreñirse exclusivamente al incumplimiento de requisitos de permanencia y a la atribución de alguna causa de responsabilidad, pero no a cualquier otra.

Para el año 2012 en Puebla, agentes del Ministerio Público, sin procedimiento previo, son separados libremente de sus funciones por el Procurador General de Justicia, facultad expresa del Gobernador; reclaman sus destituciones a través de juicios de amparo indirectos, obtienen sentencias que declaran la ilegalidad de la separación por violación a su garantía de audiencia, pero no son reinstalados en sus cargos, pues sólo tienen derecho a una indemnización, cuyo monto y pago, queda sujeto a decisiones dentro del período de ejecución de sentencia.

Por sus consecuencias, la remoción adquiere relevancia, justificando investigar la constitucionalidad de la facultad y la libre remoción decidida por el Procurador General de Justicia, pues no sólo se trata de personas que pierden sus empleos, sino de funcionarios del Ministerio Público, Institución que requiere de autonomía técnica que difícilmente ejercerá, si sus integrantes están expuestos a destitución en circunstancias contrarias al honor y dignidad de su profesión; y que, aun siendo contrarias a la ley las decisiones de su separación del cargo, les impide retornar al servicio, siendo sustituidos con nuevos funcionarios cuyo nombramiento se realiza en las mismas condiciones de sus predecesores.

Realizamos un *trabajo histórico, comparativo y descriptivo*, en base a fuentes públicas *documentales*, entre las legislaciones federal y estatal, así como los diversos cambios constitucionales en la materia; describimos la normatividad laboral gubernamental para conocer su implicación en el tema, a lo largo del siglo XX y hasta el año de 2009.

Por otra parte, también realizamos una *investigación de campo* analizando precedentes de la Suprema Corte de Justicia en cuanto a la constitucionalidad de las disposiciones secundarias que regulan el nombramiento de los agentes del Ministerio Público, así como la naturaleza, formal y material, de las relaciones jurídicas con el Poder Ejecutivo, así como en la doctrina acerca de la facultad del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a estos funcionarios.

Nos enfocamos especialmente en los procedimientos de designación y remoción de agentes del Ministerio Público, para describir los vigentes en el Estado de Puebla hasta el año de 2009, sus diferencias y coincidencias con el régimen federal y constitucional.

El objeto general de este trabajo es demostrar que en el nombramiento de agentes del ministerio público existen garantías ministeriales expresadas por la reserva de ley y el servicio de carrera dirigido por un consejo del Ministerio Público, cuyo fin es fortalecer la autoridad del Ministerio Público, en circunstancias congruentes con la dignidad y honor de su cargo, para que sus integrantes desarrollen su función imparcial, objetiva y autónomamente, beneficiando a los justiciables al ser parte inseparable de un real y eficaz acceso a la justicia

Los objetivos particulares son:

Analizar la naturaleza de las funciones ejercidas por el Ministerio Público y su vinculación con la seguridad pública coordinada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Describir la evolución del procedimiento para el nombramiento y remoción de agentes del ministerio Público de la Federación.

Describir las diferentes leyes orgánicas del Ministerio Público de la Federación incluida la creación del Servicio de Carrera y la aparición de los requisitos de permanencia.

Describir las bases constitucionales del Ministerio Público en el Estado de Puebla y analizar las limitaciones del legislador poblano para regular la materia del nombramiento y remoción de agentes del Ministerio Público.

Describir las leyes de organización del Ministerio Público del Estado de Puebla en los procedimientos de nombramiento y separación del cargo y sus modificaciones por alineación con el marco constitucional en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de junio de 2009.

Analizar el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en el nombramiento de agentes del Ministerio Público comparando los regímenes federal y estatal poblano así como el contrapeso que representan las garantías ministeriales.

La hipótesis que formulamos es demostrar la existencia de garantías ministeriales para el nombramiento de agentes del ministerio público expresadas por la reserva de ley y el servicio de carrera dirigido por un consejo del Ministerio Público, cuyo fin es fortalecer la autoridad del Ministerio Público, en circunstancias congruentes con la dignidad y honor de su cargo, para que sus integrantes desarrollen su función imparcial, objetiva y autónomamente, beneficiando a los justiciables en su eficaz acceso a la justicia mediante el cumplimiento efectivo de estas garantías ministeriales.

En el desarrollo del trabajo, compuesto por seis capítulos, abordamos los siguientes contenidos:

El primer capítulo es analítico respecto a la naturaleza de las funciones ejercidas por el Ministerio Público, e histórico al abordar su vinculación con la seguridad pública y la coordinación en esta materia a cargo del Consejo Nacional de Seguridad Pública y la puesta en marcha del sistema de evaluación a través de centros de evaluación y control de confianza conforme a un modelo nacional.

El capítulo segundo es descriptivo de la evolución en el nombramiento y remoción de agentes del ministerio Público de la Federación y analítico de sus bases constitucionales hasta la incorporación de las funciones de procuración de justicia como parte de la función de seguridad pública en el año 1995 mediante la Ley General que Establece las Bases de Coordinación de Seguridad Pública.

El capítulo tercero es descriptivo de las diferentes leyes orgánicas del Ministerio Público desde el año 1932 hasta el año 2009; analítico de sus normas Reglamentarias, incluidas las del Servicio de Carrera a partir del año 1993 y su evolución hasta la aparición de los requisitos de permanencia, que en su conjunto dan forma al modelo de la Procuraduría General de la República vigente en el año 2008 y que se aprobara replicar a todo el país por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El cuarto capítulo, es descriptivo de las bases constitucionales del Ministerio Público en el Estado de Puebla, desde la reforma de 1892 hasta la del año 2011 y analítico de las limitaciones del legislador poblano para regular la materia del nombramiento y remoción de agentes del Ministerio Público, a partir de las reformas a los artículos 21, 116 y 123 constitucionales.

En el quinto capítulo, es descriptivo de las diversas leyes de organización del Ministerio Público del Estado de Puebla desde 1894 y hasta el año de 2012, incluyendo sus disposiciones reglamentarias, con especial énfasis en los procedimientos de nombramiento y separación del cargo, y las grandes modificaciones por alineación con el marco constitucional aparecidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de junio de 2009.

El sexto capítulo, es analítico del fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente al Ministerio Público y la existencia de garantías ministeriales para la autonomía técnica del Ministerio Público. Analítico y comparativo del régimen federal y el estatal poblano en materia de nombramiento y remoción de agentes del Ministerio Público; remarcando las diferencias de procedimientos existentes en el año de 2009, así como la falta de homologación por parte de la legislación poblana al régimen constitucional vigente desde el 2008.

Finalmente expresamos la conclusión de nuestro trabajo y las medidas que se proponen para su puesta en práctica.

Al igual que los jueces para el fortalecimiento de su autoridad están dotados de garantías judiciales, los agentes del Ministerio Público necesitan de las garantías ministeriales para su nombramiento así como las de remuneración y responsabilidad en beneficio del honor y dignidad de la profesión de los funcionarios del Ministerio Público a desarrollar en futuras investigaciones.

CAPÍTULO 1

REFORMAS CONSTITUCIONALES AL FINAL DEL SIGLO XIX Y LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Aun cuando la independencia de los órganos del Estado sea el modelo de la llamada División de Poderes en México, la intervención del Ejecutivo en el Judicial, marcó el final del siglo XIX por su influencia en la designación de sus integrantes; por lo tanto, la independencia orgánica está formalmente presente.

1.1 Reformas constitucionales al final del siglo XIX

Las reformas a las constituciones mexicanas en la última década del siglo XIX⁴, instauran un modelo del sistema de justicia penal diferente al novohispano; proceso iniciado discretamente en el constituyente de 1857, y en el gobierno de Juárez en 1872 con la entrada en vigor del Código de Martínez de Castro⁵ y encuentra en el positivismo⁶ la justificación necesaria para incorporar instituciones nacidas en la experiencia de los sistemas francés y americano a través del ministerio público y Attorney General⁷, confiriendo al poder ejecutivo nuevas facultades de las que expresamente gozaba conforme a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

⁴ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y el Código de Procedimientos, fueron reformados en 1892 y 1894, respectivamente, así como expedidas las Leyes Orgánicas del Ministerio Público y del Departamento Judicial del Estado que entraron en vigor el 16 de septiembre de 1894; por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada el 22 de mayo de 1900.

⁵ Nava Garcés, Alberto Enrique, *200 años de justicia penal en México. Primera parte. 1810-1910 (Primeras leyes penales)*, consultado el 5 de febrero de 2015 en <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub03/10DrNava.pdf>.

⁶ Vélez Pliego, Alfonso, *Notas sobre la influencia del positivismo penal en Puebla*, Revista Dialéctica, Vol. 01, pp.93-105, (I) consultado el 2 de febrero de 2015 en <http://148.206.53.230/revistasuam/dialectica/include/getdoc.php?id=12&article=13&mode=pdf>.

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del ministerio público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2004, pp. 53-59.

En ella, el poder ejecutivo, facultado para multar o recluir hasta por un mes⁸ en vía administrativa carece de competencia para imponer penas⁹, acorde con el individualismo dominante entre los constituyentes de 57, no existe disposición Constitucional que prive a los particulares del derecho de acudir por sí mismos ante los tribunales para formular acusación¹⁰, si bien tampoco lo reconoce expresamente, empieza a restringirse con el surgimiento del ministerio público y la limitación a los jueces para decidir unilateralmente, por sí y ante sí mismos, la facultad punitiva del Estado.

Se trata de un proceso gradual, con una secuencia centrípeta, de reformas constitucionales iniciadas en los Estados de la República, Puebla en el año 1892, hasta concretarse en el 1900 en la Constitución General, restringiendo la plenitud de la función jurisdiccional; al mismo tiempo, paulatinamente, irá excluyendo la acusación privada y la intervención directa de los particulares en la materia penal.

Para demostrar lo anterior, citaremos los artículos 2290 y 2291 del Código de Procedimientos del Estado de Puebla, reformado por Decreto del Congreso del 3 de septiembre de 1894, en vigor a partir del 16 de septiembre del mismo año estableciendo:

“Artículo 2290. Salvo los casos expresamente señalados en esta ley, la apertura de una instrucción judicial está subordinada a la presentación de una acusación.

La misión de intentar la acusación pública corresponde exclusivamente al Ministerio Público.

⁸ Artículo 21 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada y jurada por el Congreso General el 5 de febrero de 1857: “*La aplicación de las penas, propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa solo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que espresamente determine la Ley.*” [se conserva el texto original].

⁹ Contenida como prohibición expresa en los artículos: 167, 112 prohibición 2ª. y, 18 párrafo 2º, de las Constituciones de 1814, 1824 y Cuarta Ley Constitucional de 1836. Por su parte el constituyente de 1857, ordena expresamente que la aplicación de penas es facultad exclusiva de la autoridad judicial.

¹⁰ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente*, México, Jus, 1964, páginas 517 y 518.

Sólo en los casos expresamente señalados en el Código penal, corresponde al ofendido ó á quien sus derechos represente, el de querrellarse contra el responsable de un delito.

Pero el Ministerio Público tiene derecho de intervenir en todos los asuntos que puedan dar lugar á persecuciones judiciales y á la instrucción de un proceso.

Por regla general, la instrucción sólo puede tener por objeto el hecho ó hechos señalados en la acusación ó querrela, y las personas á quienes éstas se refieran.”

“Artículo 2291. Sólo la querrela, en los juicios en que proceda, podrá presentarse directamente á la autoridad judicial que de ella deba conocer.

La denuncia de cualquier hecho punible ó la petición de que se abra proceso, en los demás casos, debe dirigirse verbalmente ó por escrito al representante del Ministerio Público del lugar, indicándole con toda exactitud la persona ó personas que se suponga responsables, y todos los medios de que se pueda disponer para averiguar si lo son realmente.”

En el mismo Ordenamiento Poblano, aunque facultado el juez para dictar el auto cabeza de proceso cuando por sí mismo tenga conocimiento de la perpetración de un delito sin necesitar instancia del Ministerio Público o la querrela del agraviado (artículo 2298 bis), está obligado a archivar el proceso y poner en libertad al acusado cuando el Agente del Ministerio Público manifieste que no ha lugar á acusación, con la conformidad de su superior inmediato (artículo 2350).

1.2 La función del ministerio público

A través de la formulación de la acusación pública, las plenas atribuciones administrativas sancionadoras del poder ejecutivo quedan diferenciadas de las que realice participando en los procesos penales, ejerciendo estas últimas por medio del

ministerio público que surge, con esta específica competencia constitucional, independiente del poder judicial.

Consecuentemente, la finalidad del ministerio público es ser el depositario del ejercicio de la acusación pública, vinculada con la impartición de justicia penal, función de naturaleza judicial que no abarca la función jurisdiccional misma del exclusivo ejercicio de los jueces¹¹.

Quedando así condicionada la jurisdicción para la impartición de justicia penal, acotada la acusación privada y a los funcionarios del ministerio público formando parte del poder ejecutivo, con dualidad, orgánica y funcional, como función del ramo administrativo de naturaleza judicial, coincidiendo con Héctor Fix-Zamudio y Juventino V. Castro, para atribuir a la función de ministerio público naturaleza judicial, y a quienes la ejercen, el carácter de funcionarios judiciales.

1.3 La evolución del ministerio público

1.3.1 El ministerio público auxiliar del juez

La influencia individualista en la Constitución Federal de la República Mexicana de 1857 impidió el surgimiento del acusador estatal o ministerio público, no obstante, su posterior inclusión no privó expresamente del derecho a los particulares a la acusación, aunque esta labor fue obra del legislador ordinario¹² y del intérprete de la Constitución.

Fix-Zamudio¹³, apoyado en el artículo 276 del Código de Procedimientos Penales de 1880, considera al Ministerio Público como un simple auxiliar del juez de instrucción sin disfrutar del monopolio del ejercicio de la acción penal:

“Si el Ministerio Público concluyere manifestando que no ha lugar a la acusación, se remitirá el proceso al Tribunal Superior, el que, con la sola audiencia del Ministerio Público, decidirá en el término de quince

¹¹Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.* nota 7, pp. 40-41.

¹² Congreso del Estado, *Reformas al Código de Procedimientos del Estado de Puebla*, sancionado por Decreto del Gobernador con fecha 11 de septiembre de 1894, publicado por la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios, 1894.

¹³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, p.56.

días, si se debe o no someter a juicio al inculpado. En el primer caso devolverá el proceso al juez para que continúe el procedimiento, en el segundo, para que lo archive y ponga en libertad al inculpado.”

Comparativamente, el mismo supuesto en el artículo 2350 del Código de Procedimientos del Estado de Puebla reformado en 1894 y a que hemos hecho referencia anteriormente, dispone:

“Si el Ministerio público, en sus conclusiones, manifestare que no ha lugar á acusación, se remitirá el proceso al superior inmediato del Agente que en él intervenga, para que apruebe ó modifique las conclusiones de que se trate.

Si el superior se conforma con éstas, el Juez mandará que se archive el proceso y que se ponga en libertad al acusado. Si no se conforma, el Juez continuará el procedimiento en la forma que más adelante se establece, oyendo en él al Agente que designe el Procurador.”

Normatividad federal y estatal con consecuencias diferentes, pues ambas partiendo del mismo supuesto, negativa del Ministerio Público a acusar, en la primera no queda vinculada la función jurisdiccional más que a sus propias instancias judiciales, mientras en la segunda el juez se ve obligado a archivar el proceso sujetado por la decisión del acusador público; diferencia sustancial que se superará gradualmente uniformando las legislaciones, transformando el inicial carácter del Ministerio Público como auxiliar de los jueces hasta consolidarse como un monopolio.

1.3.2 El ministerio público y el monopolio de la acción penal

La función persecutora de los delitos, prevista en la reforma de 1917 en el artículo 21 constitucional, fue interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como exclusiva del Estado, excluyendo la acusación de los particulares o víctimas de los delitos, monopolizador del ejercicio de la acción penal ante los tribunales sosteniendo que, la acusación, no constituía una garantía individual sino

una garantía social y, consecuentemente, la improcedencia del amparo por carecer los particulares de interés jurídico para reclamar las determinaciones del ministerio público¹⁴, interpretación no compartida por los Ministros Teófilo Olea y Leyva y Fernando de la Fuente¹⁵, quienes cuestionaban además la constitucionalidad de las leyes procesales que vinculan a los jueces a sobreseer ante la decisión del ministerio público de no acusar.

Diferenciar al Ministerio Público como sujeto procesal o como parte en el juicio penal sustentará la plena jurisdicción de los jueces en la materia¹⁶.

Además, debe considerarse que este monopolio es relativo, pues está circunscrito a la esfera jurídica de los particulares o requisito de procedencia derivado del fuero inmunidad respecto de determinados servidores públicos; y, la existencia de otro órgano, también titular del ejercicio directo de la acción persecutora, representado por la Suprema Corte de Justicia en el supuesto de incumplimiento a las sentencias que conceden el amparo o de controversia constitucional.

1.3.3 El ministerio público y el control judicial

El anterior marco constitucional y jurisprudencial, continuó hasta el 31 de diciembre de 1994¹⁷, con la reforma al artículo 21 Constitucional sometiendo expresamente a control judicial las determinaciones del ministerio público, de no ejercicio y desistimiento de la acción penal:

Artículo 21 párrafo cuarto: Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

¹⁴ Tesis J. 82/85, *Semanario Judicial de la Federación*, apéndice al 1917-1985, Novena Parte, p. 122.

¹⁵ Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del ministerio público en México*, México, UNAM, 1992, p. 147.

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, p. 39.

¹⁷ Artículo 21 párrafo cuarto... Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

Reserva de Ley que el legislador ordinario omitió expedir; vacío ocupado por la jurisprudencia para la procedencia del juicio de amparo indirecto¹⁸ y más tarde con la adición de una fracción VII al artículo 114 de la Ley de Amparo¹⁹.

Al respecto es importante destacar que, al reconocer el constituyente permanente la facultad de impugnar la determinación no acusatoria, la introdujo como institución procesal de origen constitucional reconociendo al ministerio público como sujeto procesal, con decisiones vinculantes para los jueces, privando a la autoridad judicial de decidir absolutamente sobre el objeto del proceso y salva la constitucionalidad de las normas aprobadas por el legislador condicionando a las decisiones del Ministerio Público la facultad jurisdiccional penal, tal y como lo observaran en su momento los Ministros Olea y De la Fuente.

Por lo tanto, aún existen vestigios del monopolio de la acción penal del ministerio público, corroborado por el impedimento a los particulares para acudir directamente a los jueces penales quienes no disponen del objeto del proceso cuando hay negativa a acusar, a pesar de estar facultados para revisar estas decisiones, imposibilitados para revocar, por sí mismos, el actuar ministerial.

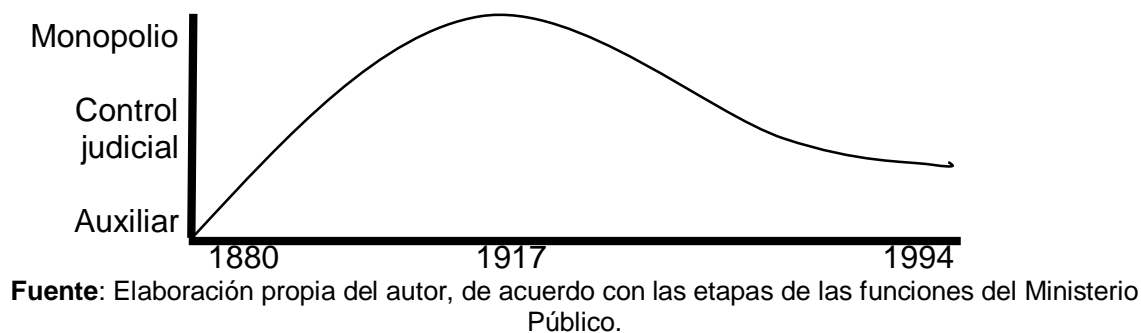
Consideramos que este control judicial es débil o dificultado, estando sujeto a petición, a través de impugnación; no es un proceder oficioso del Juez como estuviera previsto en el Código Procesal Federal de 1880 que antes hemos comentado, como sí lo es la búsqueda de la confirmación de los Procuradores Generales en el supuesto de conclusiones no acusatorias formuladas por un agente del Ministerio Público.

La anterior evolución en las facultades del Ministerio Público en las normas procesales penales y su incorporación constitucional, marcan etapas por las que ha transitado, y describimos sintéticamente en la siguiente figura:

¹⁸ Tesis1a./J. 16/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, mayo de 2001, p. 11.

¹⁹ Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de distrito:...VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 2000.

Figura 1. Evolución constitucional de las funciones del Ministerio Público



Aunque considerado un avance en materia penal, por superar el monopolio de la acción penal, aún está distante de la participación del Estado mexicano en materia penal conforme al principio de subsidiariedad que *ha de ser supletoria de la actividad de los particulares y no sustituirla o reemplazarla, al grado que en lugar de proveer el ejercicio de un derecho, se obstruya el acceso a la justicia*²⁰.

1.4 La subordinación jerárquica del ministerio público

Desde su inclusión constitucional, la específica naturaleza funcional del ministerio no está circunscrita exclusivamente a la impartición de justicia penal, sino además a las de consejería y representación de los intereses del gobierno como consecuencia de designar como presidente del ministerio público a los Procuradores Generales de la República²¹ y de los Estados, dependientes de los respectivos titulares del ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia²² y las correspondientes de los Estados.

²⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, pp. 11-41.

²¹ Artículo 96 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, texto reformado el 22 de mayo de 1900: "Se establecerán y organizarán los tribunales de circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que habrá de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo."

²² Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota 15, p. 19.

Esta situación prevaleció hasta la supresión de la Secretaría de Justicia²³ e Instrucción Pública y Bellas Artes²⁴ para ser sustituida, en las facultades correspondientes, por la Procuraduría General de la Nación²⁵ y Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, dentro de las que se organiza el ministerio público.

El Ministerio Público ha ascendido al par de las Procuradurías Generales, en la escala de organización del Poder Ejecutivo, de una dependencia orgánica indirecta, a través de las Secretarías de Justicia en condiciones similares a las de los Poderes Judiciales, hasta la dependencia inmediata y directa de los ejecutivos.

El carácter de representante y consejero del gobierno, atribuido a los Procuradores, a nivel federal ha sido depositado en el propio Ejecutivo y en el Consejero Jurídico, artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

²³ Martínez Báez, Antonio, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia", *El Foro*, México, cuarta época, núm. 32, enero-marzo de 1961, pp. 60-64, citado por Guerrero, Omar, *La secretaría de justicia y el estado de derecho en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1847>, ISBN 968-36-5459-2, consultado el 15 de enero de 2015.

²⁴ Ordenado en el 14° transitorio de las reformas constitucionales de 1917 conforme al "Decreto dando a conocer la forma en que se debe quedar el Gabinete del C. Presidente de la República al volver el país al orden constitucional" publicado el 14 de abril de 1917 en el Diario Oficial de la Federación, con vigencia a partir del 1° de mayo de 1917, que en su artículo 14 sustituye al Departamento Judicial (previamente Secretaría de Justicia) cuyo Secretario haría entrega al Procurador General de la República –princiando desde el día 20 de abril de 1917- del archivo, edificio, muebles y útiles de la misma Secretaría.

²⁵ Guerrero, Omar, *La secretaría de justicia y el estado de derecho en México* [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, disponible en Internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1847>, ISBN 968-36-5459-2, consultado el 15 de enero de 2015.

Aunque removidas estas funciones, continúa sin modificación la dependencia al Ejecutivo del Ministerio Público, sin embargo, existen tendencias para proponer la autonomía e incluso la incorporación del Ministerio Público al Poder Judicial.

Por ejemplo en 1960 con motivo del Primer Congreso y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, se aprobó la propuesta del ponente Alfredo Vélez Mariconde, para que el Ministerio Público forme parte del poder judicial y no ser un agente del poder ejecutivo ante el judicial, así como que todos sus representantes sean designados y gocen de inamovilidad lo mismo que los jueces, para asegurar con estas garantías judiciales su independencia e imparcialidad²⁶.

1.5 Garantías de los funcionarios del ministerio público

En el plano internacional, de acuerdo con las Directrices de las Naciones Unidas Sobre la Función de los Fiscales, el cargo de fiscal estará estrictamente separado de las funciones judiciales (10).

Las personas designadas como fiscal del Ministerio Público serán probas e idóneas con formación y calificación adecuadas (1), con procesos de selección dotados con criterios garantizados contra designaciones basadas en predilecciones o prejuicios sin discriminación (2.a); con formación y capacitación adecuadas, conscientes de los ideales y obligaciones éticas correspondientes a su cargo, de la protección de la Constitución y leyes a los derechos del sospechoso y víctima así como de los derechos humanos y libertades fundamentales (2.b).

Respecto a su situación y condiciones de servicio, es miembro esencial de la administración de justicia (3), a los que el Estado debe garantizarles ejercer su función sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole (4). Las leyes o las normas o reglamentaciones de conocimiento público se establecerán para

²⁶Primer Congreso y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 37-38-39-40, enero- diciembre de 1960, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/37/pr/pr69.pdf> y <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/37/pr/pr78.pdf>, consultadas el 31 de enero de 2015.

condiciones razonables de servicio, remuneración adecuada, seguridad en el cargo, pensión y edad de jubilación (6). En caso de ascensos será con un sistema basado en factores objetivos, idoneidad, capacidad, probidad y experiencia, decisión surgida de un procedimiento equitativo e imparcial (7).

Con libertad de asociación para constituir asociaciones o incorporarse a ellas, y representar sus intereses, promover su capacitación y proteger sus derechos (9).

Que coinciden en lo sustancial con la independencia judicial que deben promover y garantizar los Estados, para que los jueces resuelvan los asuntos sin restricción alguna y sin influencia, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo, conforme al artículo 2 de los Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura de la Organización de las Naciones Unidas.

1.5.1 La autonomía del ministerio público

Fortalecer la autonomía e independencia del Ministerio Público es recomendación para el Estado Mexicano desde 1998²⁷, reiterada por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en México²⁸, como una necesidad de independencia y autonomía *para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia*. Opinión a la que se acompaña la advertencia de que sólo se confiera la autonomía dentro de un sistema procesal de corte acusatorio pues de lo contrario, se constituiría un órgano *con poder excesivo, ya que sólo el sistema acusatorio impone controles adecuados sobre la actividad cotidiana del Ministerio Público*.

²⁷ Informe de la CIDH sobre México, 1998, párrafo 413, <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-5.htm>, consultado el 10 de enero de 2015.

²⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *op. cit.*, nota 20, p. 12.

Recomendaciones que no están exentas de advertencias por los riesgos a los que se enfrentan si no están complementadas, como lo sugiere Edgardo Buscaglia²⁹.

... de nada serviría otorgarle autonomía a las procuradurías y a los ministerios públicos, si no existen controles sobre ellos, ejercidos por comisiones legislativas especializadas con un servicio civil de carrera detrás, así como controles sociales con dientes que incidan en la labor judicial.

Autor que, al mismo tiempo reitera la inconveniencia de una solución aislada y cifrar el éxito de una reforma penal, descansada en la instauración del sistema penal acusatorio oral.

La oralidad y la autonomía en el sistema judicial no son panaceas por el simple hecho de que el procedimiento sea oral. También puede existir mucha corrupción judicial oralizada. Incluso Nigeria posee oralidad procesal acusatoria, en teoría, al más tradicional estilo formal británico-norteamericano, pero en la práctica, no le recomiendo a ningún ser humano que esté sujeto al abusivo y caótico sistema judicial nigeriano. La oralidad procesal sólo funciona cuando existen buenos controles sociales y de Estado a lo largo y ancho de todos los eslabones del sistema (mejorando la calidad de las resoluciones de fiscales y jueces en atención a los 58 derechos humanos de víctimas e imputados).

De lo anterior se desprende que la autonomía del Ministerio Público, no está exactamente en su pertenencia o no a los poderes judicial o ejecutivo, sino en otorgarle las mismas garantías que a los juzgadores, estabilidad, remuneración, responsabilidad y autoridad, para lo que es importante crear un sistema adecuado de preparación y selección de sus miembros, y se ha propuesto introducir en Procuradurías o Fiscalías, un Consejo del Ministerio Público, con autonomía

²⁹ Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, Debate, México, 2013, pp. 67-68.

administrativa y de gestión, con funciones de vigilancia, administración, disciplina, para prevenir y corregir, al menos administrativamente, preparación y selección técnica y profesional de sus miembros, por medio de una carrera, previo ingreso por oposición y ascensos por méritos. Estos Consejos podrían seguir el modelo del Consejo de la Judicatura Federal y replicarse a nivel federal y estatal³⁰.

En la Constitución Política del Estado de Chiapas en sus artículos 50, 52 y 53, se contempla el Consejo de Procuración de Justicia como órgano colegiado de mayor jerarquía dentro de la Procuraduría General de Justicia, presidido por el Procurador General de Justicia e integrado por los Fiscales de Distrito, con facultades para fijar la conformación de distritos, creación de Fiscalías Especiales, cambios de adscripción de fiscales, y fijar las medidas para mejorar el sistema de procuración de justicia.

Por su parte en la Constitución Política del Estado de Guerrero³¹, sus artículos 140 y 141 disponen que la Fiscalía General del Estado tendrá un Consejo de la Fiscalía General y tendrá a su cargo la carrera ministerial; estará compuesto por cinco miembros presididos por el Fiscal General, un fiscal, un agente del Ministerio Público, un policía de investigación del delito y un representante propuesto por barras, colegios u organizaciones de abogados, con duración de cuatro años.

En el ámbito federal el artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue motivo de reforma publicada el 10 de febrero de 2014 para organizar al Ministerio Público de la Federación en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios y entrará en vigor en la misma fecha de las normas

³⁰ Al respecto Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 4, pp. 188 a 195, Valadés, Diego, "Los Consejos de la Judicatura: desarrollo institucional y cambio constitucional", en Miguel Carbonell (coord.), *Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México*, IJ-UNAM, 2004, p. 118, Valls Hernández, Sergio A., "El derecho de las Víctimas y el consejo del ministerio público en el ámbito estatal", en Pedro José Peñaloza (coord.), *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque disciplinario*, México, Porrúa, 2005, p. 709-725.

³¹ Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, consultada en línea el 5 de mayo de 2015, en <http://201.159.134.38/fichaOrdenamiento2.php?idArchivo=16159&ambito=ESTATAL>.

secundarias que expida el Congreso de la Unión junto con la declaratoria expresa del propio Congreso de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República a la que pasarán los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República. En el texto publicado no existe referencia alguna a la existencia de un Consejo de la Fiscalía General de la República u otro nombre similar.

Sin embargo, la misma reforma a la Constitución General no obliga a los Estados a seguir un modelo específico de organización del Ministerio Público, por lo que pueden coexistir tanto Procuradurías Generales como Fiscalías, con o sin autonomía, con ninguna referencia a Consejos de Ministerio Público o Procuración de Justicia, como se confirma a través del texto de los artículos 110, 111, 116 fracción III y 122 Base Quinta apartado D, que mencionan expresamente tanto a los Procuradores de los Estados como del Distrito Federal.

Por lo que hay plena autonomía e independencia en los diferentes ámbitos competenciales del sistema de impartición de justicia penal para regular la organización del Ministerio Público.

1.6 Unificación de la Institución del ministerio público

Juventino V. Castro en su obra *El Ministerio Público en México*³² publicada por primera vez en 1976, destaca como característica del Ministerio Público el principio de su unidad orgánica, aunque

...no se ha logrado en nuestra legislación, pues en el campo federal existe un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República, y en materia común la Institución tiene como jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal, o del Estado de que se trate; igualmente existe un Procurador General de Justicia Militar.

³² Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, 6ª. ed., México, Porrúa, p. 31-32.

Palabras que encierran el reconocimiento de la existencia de una tendencia unificadora continua e ininterrumpida, tanto en materia procesal como administrativa.

En materia procesal, la evolución de la Unión desde el paradigma federalista instaurado en 1857, con plena autonomía orgánica y competencial descentralizada en materia de impartición de justicia penal, asoma en la Constitución con las reformas de 1917, concentrando en el poder judicial de la federación la revisión, a través del juicio de amparo, de las sentencias de los Tribunales Estatales y la obligatoria instauración del Ministerio Público.

Los argumentos del constituyente fueron corrupción imperante, falta de preparación y dependencia de los tribunales estatales a los Gobernadores; bajo estos razonamientos se infiere que, los actos del Ministerio Público de los Estados, seguirían la suerte de las sentencias de sus Tribunales, siempre que sus actuaciones lleguen a manos de los jueces.

La tesis de monopolización de la acción persecutoria, convirtió al Ministerio Público en un órgano de decisiones inatacables e inmodificables; que en el pensamiento de la Suprema Corte de Justicia mantuvo la ingeniería constitucional desde 1917 hasta 1994, apuntalando la fortaleza de los Ejecutivos Federal y Estatales, con propósitos de debilitamiento con la reforma constitucional de este último año, a través de someter a control judicial las decisiones del Ministerio Público, instaurar Consejos de la Judicatura Federal y Estatales y garantías de independencia de los poderes judiciales locales.

No obstante, las reformas legislativas locales para instaurar un recurso judicial contra las decisiones del Ministerio Público no ocurrieron; omisión, solucionada mediante el baipás jurisprudencial y legislativo de amparo para salvar el obstáculo.

Otro capítulo para la unificación del Ministerio Público está representado por el inicio de la vigencia del sistema procesal penal acusatorio y el Código Nacional

de Procedimientos Penales, y sus consecuencias en la actuación de los tribunales estatales.

En lo administrativo, en el prelude de un *Nuevo Federalismo*, hace su aparición la *Conferencia Nacional de Procuradores*, creada el 14 de mayo de 1993 acordando:

*implantar un Programa Nacional de Capacitación para Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial, un Registro Nacional de Datos de agentes de la Policía Judicial y celadores, estrechar la relación entre los delegados de la Procuraduría General de la República y los procuradores estatales con el fin de actualizar, modernizar y hacer más eficiente la capacidad de investigación en la lucha contra la delincuencia y la impunidad, fortalecer los objetivos, estrategias y compromisos del Programa Nacional para el Control de Drogas, y respetar los derechos humanos en la ejecución del Programa de Puntos de Revisión Carreteros (PRECOS)*³³.

Respaldada con la *reforma del artículo 119* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que introdujo una sustitución al sistema judicial de extradición interestatal, sujetando a convenios de colaboración entre las entidades federativas y con el Distrito Federal y el Gobierno Federal, que serán ejecutados por las Procuradurías generales de justicia, para la entrega de indiciados, procesados o sentenciados, y practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, a requerimiento de cualquier entidad federativa³⁴ sustento con el que el 25 de septiembre de 1993, en la segunda Conferencia Nacional de Procuradores, se suscribió el convenio de colaboración reglamentario, para la modernización de la procuración de justicia e instrumentar mecanismos de colaboración y coordinación para combatir la delincuencia a nivel nacional.

³³ Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia: 1993*, México, Porrúa, 1994, pp. 50-51.

³⁴ Congreso de la Unión, *Reforma al artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993.

Adicionalmente, con fundamento en los artículos 89 fracción I de la Constitución de la República, 8° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 2° fracción III de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por Acuerdo del Presidente se creó la *Coordinación de Seguridad Pública de la Nación*³⁵, como unidad administrativa dependiente directamente del ejecutivo, con funciones de coordinar acciones y establecer mecanismos de coordinación entre la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y, celebrar convenios de coordinación entre las Procuradurías de Justicia de los estados en materia de seguridad pública nacional y establecer canales de comunicación entre las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y Marina y el Departamento del distrito Federal.

A finales de 1994, con el inicio de la presidencia de Ernesto Zedillo, y la renovación del federalismo, se modifica el enfoque particularizado de la Procuración de Justicia, para dirigirse a la Seguridad Pública a la que se ve incorporada junto con las instituciones policiales y tribunales, en el marco de un Nuevo Federalismo 1995-2000 sustentado en principios *de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio*³⁶.

Principiando con adiciones a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta al Congreso de la Unión para fijar bases para la coordinación de los órganos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, con competencia en materia de seguridad pública, de acuerdo con una Ley³⁷, que tendría el carácter de General, o distribuidora de competencias, independiente de la legislación diferenciada federal y estatal en la organización de las instituciones de seguridad pública.

³⁵ Presidencia de la República, *Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación*, publicado en el Diario Oficial el 26 de abril de 1994.

³⁶ Presidencia de la República, *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, publicado en el Diario Oficial del 6 de agosto de 1997.

³⁷ Congreso de la Unión, *Reforma a los artículos 21 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*³⁸, se propuso consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública con características de estándares nacionales de calidad en el servicio, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y riesgos de su labor; mecanismos de coordinación consolidación del proceso permanente de profesionalización de los recursos humanos de seguridad pública, con el objetivo de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia, creándose un Centro Nacional de Formación Policial, coordinado por un Consejo Nacional y, para ponerlo en marcha y operación, la presentación de una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión.

Esta iniciativa fue la de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*³⁹, dejando sin efectos el acuerdo del ejecutivo de 1994 definiendo a la seguridad pública como *la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos*; describiendo la integración del sistema con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública⁴⁰ y fija como base de coordinación la formación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, por medio de procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales⁴¹.

Ley que no establece normas de organización básica nacional para el Ministerio Público, continuando la autonomía legislativa de estados y federación en este aspecto.

³⁸ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, publicado en el Diario Oficial el 31 de mayo de 1995

³⁹ Congreso de la Unión, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el Diario Oficial el 11 de diciembre de 1995.

⁴⁰ *ibidem*, artículos 2° y 3° párrafo primero.

⁴¹ Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 38, artículos 9° fracción III y 10 fracción I.

Por otra parte, en la *Ley de Coordinación Fiscal*, se crearon el *Fondo de Aportaciones federales para los municipios y el Distrito Federal* y el *Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal*.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal⁴², se destina exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal sus recursos están destinados exclusivamente al reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados, debiendo aplicarse de conformidad con los acuerdos, resoluciones y convenios que al respecto emita o suscriba el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Estos recursos federales, serían determinados y distribuidos anualmente en los rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública que establecerá los criterios para la

⁴² Congreso de la Unión, *Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal*, artículos 25 fracción IV y 37, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1997.

distribución de los recursos considerando el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación de programas de prevención del delito⁴³; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

El Ejecutivo Federal con fecha 9 de diciembre de 1997 formuló iniciativa de reforma al artículo 123 Apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante la Cámara de Senadores, para la no reinstalación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública y cuerpos policiales, por lo que la propuesta original del párrafo tercero de la fracción XIII señalaba concretamente que la no reincorporación o reinstalación sería para los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, reiterando que *... no se trata de eliminar los beneficios de la carrera judicial*; precisando que algunas leyes otorgaron a los miembros de la seguridad pública el beneficio de la permanencia y complicados sistemas de separación a pesar de no contar con las aptitudes mínimas para su desempeño y la intención es cumplir con el sistema de servicio de carrera y *establecer mecanismos para remover libremente a quienes no cumplan con los requisitos de permanencia legales vigentes en el momento de la remoción*.

En el dictamen de comisiones de la Cámara se consideró que el concepto *instituciones de seguridad pública* empleado en la iniciativa es mayor al del objetivo de la reforma, por lo que lo ajustó únicamente a las corporaciones policíacas, pues de acuerdo con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública acudiendo a las disposiciones de los artículos 21 y 73 fracción XXIII Constitucionales, la función de seguridad pública se realiza por las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los *tribunales*⁴⁴, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y

⁴³ Congreso de la Unión, *Ley de Coordinación Fiscal*, reformas y adiciones a los artículos 25 y 44, publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 2006.

⁴⁴ Al respecto consultar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para México, *op. cit.*, nota 20, p. 43: "El hecho de que en algunos programas y en la legislación sobre la materia, se incluya a la justicia penal como parte del sistema nacional de

tratamiento de menores infractores, de las encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente en la función⁴⁵, por lo que tratándose de los agentes del Ministerio Público se regularán por sus propias leyes.

Consecuentemente, quedó aprobado un régimen constitucional exclusivo de remoción de los integrantes de las corporaciones policíacas municipales, federales, estatales y del Distrito Federal, pero no de los agentes del Ministerio Público.

El 8 de marzo de 1999 se publicó la reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 123.-...B.-...I. a XII. ...XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

seguridad pública, *tergiversa y desvanece las distinciones que deben existir entre ambas, e incide en la relación existente entre división de poderes y seguridad pública.* El desconocimiento de esta distinción elemental se aprecia en el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, que entre sus "estrategias" incluye "la administración de justicia". Bajo ese enfoque, los poderes judiciales llegan a reducirse al nivel de departamentos administrativos responsables de dictar sentencias, y en lo posible sentencias condenatorias, pues de otro modo se considera que no están contribuyendo a la seguridad pública."

⁴⁵ Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 38, artículo 3° (tercer párrafo): la función se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

Las remociones de integrantes de los cuerpos policíacos, ordenadas a partir de la vigencia de esta modificación constitucional, incidieron en los efectos de los medios de defensa ordinarios y extraordinarios intentados por los afectados, concretándose en dos temas: la procedencia del juicio de amparo y el alcance de la prohibición de restitución en el cargo, sentando precedentes judiciales, válidos para agentes del Ministerio Público, por la evolución que esta reforma constitucional alcanzó en el año de 2008.

En el primer aspecto, procedencia del juicio de amparo, el texto constitucional resultante, fue interpretado en dos sentidos, como una improcedencia de origen constitucional, pues la reinstalación en el cargo, efecto correspondiente a la restitución en el pleno goce del derecho violado, al estar prohibida, hace constitucionalmente imposible darle cumplimiento a la sentencia que así lo ordenara; para otros, por el contrario, procedente, pues el texto constitucional en ningún momento restringe la garantía constitucional en defensa de los derechos sustantivos del gobernado sujeto a la remoción de un cuerpo policíaco, a pesar de la no reinstalación resultante.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación uniformó el proceder de los tribunales federales aprobando la siguiente tesis de jurisprudencia:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA ADICIÓN DEL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII, APARTADO B, DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, NO IMPIDE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA ORDEN DE REMOCIÓN DE SUS ELEMENTOS. Es inexacto que el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80 de la Ley de Amparo y 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero constitucional adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve, establezca la improcedencia del amparo contra la orden de remoción de un elemento de los cuerpos de seguridad pública, cuando no cumplan la

normatividad vigente en la fecha de la remoción para permanecer en el cargo, pues del desarrollo del proceso legislativo que motivó la reforma no se infiere que haya sido intención del Constituyente Permanente proscribir el juicio de garantías contra la remoción de un elemento de los cuerpos de seguridad pública de cualquier nivel de gobierno. Además, el texto constitucional en la forma como en definitiva quedó redactado, no prohíbe la procedencia del amparo, pues de haber sido así, no hubiera señalado la posibilidad de atacar esa determinación a través de juicio o medio de defensa, como expresamente señala; de modo que como tal determinación constituye un acto de autoridad, es evidente que puede, válidamente, ser combatido a través del amparo y del hecho de que la única prerrogativa que, en su caso, les conceda la Carta Fundamental a esos servidores públicos sea la indemnización, no les impide someter al juicio de amparo la determinación de la constitucionalidad de la remoción, pues precisamente de ello dependerá el esclarecimiento de ese derecho. Por lo tanto, si la improcedencia del juicio de garantías constituye un obstáculo que impide al juzgador resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ha de concluirse que el derecho a la indemnización en vez del derecho a la reinstalación de un elemento de los cuerpos de seguridad pública, no produce la improcedencia del amparo⁴⁶.

El segundo tema, alcance de la no restitución en el cargo, dividió las decisiones judiciales entre las que no diferenciaron el origen o causa de la remoción y los que la limitaron exclusivamente al supuesto de no cumplir los requisitos para permanecer. Distinción jurídicamente relevante ante la existencia de causas diversas a los requisitos de permanencia, pero que coinciden en la remoción.

Una vez más, la Suprema Corte de Justicia de la Nación uniformó la consecuencia de la no reinstalación limitándola únicamente a la hipótesis del no

⁴⁶ Tesis 2a./J. 25/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 339.

cumplimiento de los requisitos de permanencia pues es *...nueva restricción a los... miembros de las corporaciones policiales, a quienes desconoce las prerrogativas que las leyes anteriores a su vigencia les concedían para permanecer en el empleo... porque es ...un mecanismo para agilizar la depuración de los cuerpos policíacos...*⁴⁷, dentro del régimen de excepción constitucional de los integrantes de las fuerzas armadas, servicio exterior, seguridad pública y cuerpos policíacos.

Consecuentemente, aprobó la siguiente tesis jurisprudencial:

SEGURIDAD PÚBLICA. EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XIII DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE OCHO DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, ÚNICAMENTE PROHÍBE LA REINSTALACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES POLICIALES QUE AL MOMENTO DE LA REMOCIÓN NO LLENARON LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA EXIGIDOS POR LAS LEYES VIGENTES. Del análisis del proceso legislativo que culminó con la adición de un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el propósito de la reforma fue agilizar la depuración y profesionalización de los cuerpos policiacos, mediante un procedimiento consistente en la remoción de quienes no satisfagan los requisitos de permanencia exigidos por las leyes vigentes, sin derecho a ser reinstalados sino sólo a recibir una indemnización, pues de esta manera se garantiza que únicamente permanezcan en las corporaciones quienes cubran el nuevo perfil del policía requerido por la ley secundaria, anteponiendo así la norma constitucional el interés de la sociedad de contar con mejores elementos que coadyuven con ésta en el combate a la delincuencia, al interés particular de un grupo de

⁴⁷ Ejecutoria de la Contradicción de tesis 28/2001-PL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 788.

governados de continuar en el cargo. Sin embargo, la improcedencia de la reinstalación en el cargo no debe entenderse como una prohibición absoluta, sino en el sentido de que no podrán ser reinstalados, únicamente, quienes no reúnan aquella característica, pero sí podrán serlo quienes la satisfagan, ya que de no estimarlo así se propiciaría no sólo que se presenten remociones arbitrarias e injustas, sino también que pudieran quedar fuera de las instituciones policiacas los buenos elementos⁴⁸.

Una vez más es reformado en 2008 el artículo 21 junto con el 73 fracción XXIII y 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo para la Institución del Ministerio Público la certificación de sus agentes como medio para evitar el ingreso de quienes hayan cometido delitos o formen parte de organizaciones ilícitas, además de someterse al servicio de carrera, con requisitos de permanencia, por cuyo incumplimiento serán separados o removidos por las responsabilidades en que incurran, sin derecho a la reinstalación en ningún supuesto, aun cuando fuera consecuencia de decisiones injustificadas, supuesto en el que sólo habría derecho a indemnización, aspectos todos que serán materia de una nueva Ley General a expedir por el Congreso Federal con fecha límite al 17 de diciembre de 2008.

Transcurriendo el plazo para la aprobación de la ley se celebra la XXIII sesión ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública el 21 de agosto de 2008⁴⁹, y en su marco, se suscribe el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, celebrado entre los tres niveles de gobierno, los tres poderes de la unión y representantes de los sectores privado y social, estableciendo un programa de trabajo a corto, mediano y largo plazo para depurar las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia mediante⁵⁰ la creación de un Modelo Nacional de

⁴⁸ Tesis 2a./J. 79/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, julio de 2002, p. 356.

⁴⁹ Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, publicado en el Diario Oficial de 25 de agosto de 2008.

⁵⁰ *Ibidem.*, cláusulas segunda fracción I, quinta fracción XLVI, sexta fracción LIII.

Evaluación y Control de Confianza, la creación de centros de control de confianza estatales certificados, sujetando a evaluación permanente al personal de las instituciones contenidos en la iniciativa de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública replicando el modelo de certificación federal en los Estados, condicionando la permanencia de agentes del ministerio público en instituciones de procuración de justicia a la aprobación de la certificación de control de confianza.

A la par, se dará seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo, calificando el avance de los mismos.

Por lo tanto, consiste en copiar (replicar) el modelo de exámenes de agentes del Ministerio Público empleado en la Procuraduría General de la República, como se desprende de la lectura conjunta y articulada de los párrafos I y XLVI, siguiendo la ruta de aprobación inicial por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, y posteriormente incorporarlo a la norma que sustituyera a la Ley General que Establece las Bases de Coordinación de Seguridad Pública, sin disposiciones relativas a una evaluación nacional para agentes del Ministerio Público; por lo que, en forma anticipada se comprometió en el párrafo XXIX al legislador de la Unión para aprobar estas mismas disposiciones conteniéndolas en la iniciativa de Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública del Ejecutivo Federal.

Aprobada en diciembre de 2008, la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*⁵¹ en sus transitorios ordena que de manera progresiva y en un plazo de cuatro años a partir de su entrada en vigor, las Instituciones de Seguridad Pública, por conducto de los centros de evaluación y control de confianza, practiquen evaluaciones a sus integrantes para que dentro del mismo plazo, obtengan el certificado a que se refiere el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y quienes no lo logren sean separados del servicio, observando lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, Fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵².

⁵¹ Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en el Diario Oficial el 2 de enero de 2009.

⁵² *Ibidem.*, artículos tercero y cuarto transitorios.

Consecuentemente, los agentes del Ministerio Público que ostentaban sus respectivos nombramientos, a partir de enero de 2009, están obligados a someterse a exámenes en Centros de Evaluación y Control de Confianza conforme a modelos creados exprofeso para certificarse a fin de permanecer en las Procuradurías del país.

1.7 Agentes del ministerio público a permanecer y centros de evaluación y de control de confianza en 2009

Ausencia de cifras es una constante en las iniciativas, dictámenes de reforma constitucional, antecedentes del Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y legalidad, y trabajos legislativos para la expedición de la Ley General, incluso el Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía, creó hasta diciembre de 2008 el Subsistema Nacional de Información de Seguridad Pública e Impartición de Justicia⁵³, cuyo diagnóstico inicial fue la escasez de información, marcadas diferencias estatales, federales y municipales, heterogeneidad de leyes penales y baja cultura de información.

Aunque desde 1995 inició la inscripción de agentes del Ministerio Público en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública, administrado por el Secretariado Ejecutivo de la Comisión Nacional de Seguridad Pública, sus datos no forman parte de las fuentes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía que, acude a la Dirección de Planeación e Innovación Institucional, Dirección de Estadística de la Procuraduría General de la República y a los Anuarios Estadísticos de los Estados, 2005, 2008 y 2009, para proporcionar en 2010⁵⁴ los datos sobre agentes del Ministerio Público contenidos en la siguiente tabla:

⁵³ Congreso de la Unión, *Reforma y Adición al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial del 7 de abril de 2006, *Ley del sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*, publicada en el Diario Oficial del 16 de abril de 2008, artículos 17 y 21 del Subsistema Nacional de Información Demográfico y Social e indicadores de seguridad pública, Junta de Gobierno de INEGI, *Acuerdo de Creación del Subsistema Nacional de Información de Seguridad Pública*, diciembre de 2008.

⁵⁴ INEGI, *op. cit.*, nota 1.

Figura 2. Número de agentes del Ministerio Público en México años 2004 a 2009

Federales					Fuero Común				
año	2004	2007	2008	2009	año	2004	2007	2008	2009
total	1298	1794	1248	1371	total	6176	6915	7109	7948

Fuente. Elaboración propia del autor con datos recopilados de INEGI.

Los Centros de Evaluación y Control de Confianza totalizaban 39 creados e instalados en los Estados al año 2009, en trabajos preparatorios para su certificación, fueron clasificados por sus avances de acuerdo con el Modelo Nacional de Evaluación y Control de Confianza aprobado en noviembre de 2008 en: 1. totalmente apegados; 2. avance significativo en alineación; 3. en proceso de alineación; 4. pendientes de alinearse; y, 5. en vías de desarrollo.

En el primer grupo: Aguascalientes, Distrito Federal (SSP), Nuevo León (Comité de Inteligencia y Seguridad) y Sinaloa; en el segundo grupo: Baja California, Chiapas, Coahuila, Durango, México, Morelos, Nuevo León (PGJ), Tabasco (PGJ), Tamaulipas y Veracruz (PGJ); en el tercer grupo Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal (CG), Guanajuato (2), Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla (PGJ), Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco (SSP), Tlaxcala y Zacatecas; cuarto grupo: Baja California Sur, Guerrero, Puebla (CESP), Sonora y Yucatán; y, quinto grupo: Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo y Veracruz (CESP/SSP), sumando 39⁵⁵.

Para junio de 2011 ya estaban acreditados los primeros 10, a los que se agregan 7 hasta diciembre del mismo año; 6 más en febrero, 5 agosto y 5 más en diciembre de 2012, para totalizar 34 de los que tres son federales⁵⁶.

⁵⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de Actividades 2009*, consultado en línea <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/262/1/images/Informe-del-Secretario-Ejecutivo-2009.pdf>, 10 de enero de 2015.

⁵⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe de Actividades 2012*, consultado en línea, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/informeanualesnsp>, 10 de enero de 2015.

Consecuentemente, por lo menos 7948 agentes del Ministerio Público estatales y del Distrito Federal, vieron modificadas las situaciones jurídicas creadas conforme a las condiciones de sus respectivos nombramientos, en casos específicos como Puebla, a requisitos para continuar la vigencia de sus nombramientos que no contemplaban sus legislaciones locales y, en general, 9319 deberán someterse a evaluaciones, de control y confianza y de desempeño, con fines de certificación.

La regulación, creación, puesta en funcionamiento de los Centros de Evaluación y Control de Confianza y la certificación de sus procedimientos, pone en evidencia la insuficiencia del plazo fijado en el tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública -los primeros Centros alcanzaron su certificación en junio de 2011 y hasta diciembre de 2012 la mayoría- y, adicionalmente, se agotarían las evaluaciones del personal dentro del mismo plazo a concluir el 2 de enero de 2013.

Además, debe considerarse que los profesionales dedicados a la aplicación de los exámenes necesitaron ser formados -183 poligrafistas fueron capacitados por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, mientras 407 acudieron a la Secretaría de Seguridad Pública federal a cursos de inducción en áreas de psicología, medicina toxicológica e investigación de entorno socioeconómico-, sin estar destinados exclusivamente a las evaluaciones de agentes del Ministerio Público, sino al universo de los integrantes de las instituciones de seguridad pública: agentes del Ministerio Público, policías, custodios y peritos, que en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública sumaban 543541 en el año 2009⁵⁷.

Por lo anterior, fueron obligadas las sucesivas reformas al artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para ampliar diez y doce meses, respectivamente, el plazo originalmente aprobado para la conclusión del proceso de certificación de los integrantes de las instituciones de

⁵⁷ *idem*.

seguridad pública, que concluyera anticipadamente en Puebla como lo tratamos en el capítulo 5 de este trabajo.

A este panorama de improvisación en evaluaciones de control de confianza en Centros ya de Procuradurías, Secretarías de Seguridad Pública o Consejos Estatales de Seguridad, sin certificación de sus procedimientos, con personal sin experiencia y a resultados de no aprobación o no certificación estuvieron expuestos agentes del Ministerio Público.

A lo que habrá de sumarse la diversidad o inexistencia de procedimientos para su separación por falta de certificación y, ante la imposibilidad constitucional a ser reinstalados, aspirar a una indemnización sustituta, siempre que por resolución judicial se les tenga por separados *injustificadamente*.

En esas circunstancias adquieren relevancia las diferencias legislativas que, como en el caso de Puebla, carecían de las normas de *requisitos de permanencia, centros de evaluación, exámenes, servicio de carrera y procedimientos de separación* mientras ya estaban vigentes y funcionando, en la normatividad del Ministerio Público de la Federación, desde 1993.

La diversidad normativa en el nombramiento de los agentes del Ministerio Público está presente a nivel de las Constituciones Estatales que, sin excepción, regulan al Ministerio Público; pero, tratándose del nombramiento de sus funcionarios, con excepción del Procurador General o Fiscal General, existen disposiciones expresas, no todas coincidentes, de los facultados para designarlos, así como en otros casos ni siquiera hay referencia al respecto.

En el Gobierno Federal, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas, los titulares del Poder Ejecutivo nombran a los Agentes del Ministerio Público.

Coahuila, Oaxaca y Sinaloa, reservan la facultad al Procurador General, mientras en Jalisco, Morelos y Nayarit, se faculta a sus Fiscales Generales.

De lo anterior, para la Entidad Poblana, las reformas legislativas exigieron en 2009 un cambio integral pero en éste no se incluyó la modificación de la facultad de

libre nombramiento y remoción de nivel constitucional local que, permitiendo la coexistencia de regímenes de libre remoción y de remoción previo procedimiento entre agentes del Ministerio Público de diferentes niveles normativos, condición de desigualdad entre miembros de una Institución cuya característica es la unidad, a pesar de su distribución en los niveles normativos federal y estatal.

Las diferencias seguirán siendo fundamentales, por lo que haremos una comparación entre la normatividad legislativa de la Federación y del Estado de Puebla al mes de enero de 2009 en los siguientes capítulos y la identificación de las garantías existentes para el nombramiento de los agentes del Ministerio Público y su expreso reconocimiento como consecuencia de la reforma Constitucional de junio de 2008.

CAPÍTULO 2

NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DE AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

2.1 Facultades del poder ejecutivo para el nombramiento de agentes del ministerio público federal

Las facultades del Poder Ejecutivo Federal en el nombramiento y remoción de agentes del Ministerio Público de la Federación están reguladas por diversas disposiciones constitucionales específicas surgidas o modificadas en los años 1900, 1917, 1940, 1967 y 1992; que interactúan con la regulación de las relaciones jurídicas con los trabajadores del Gobierno Federal de las reformas de 1929 y 1960, y las de seguridad pública de 1994, 1999 y 2008.

2.1.1 Artículo 96 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

El Ministerio Público Federal surge como Institución del gobierno de la Unión, por reforma a los artículos 91 y 96 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta el 7 de noviembre de 1896 por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados⁵⁸.

Hasta antes de la reforma, la Suprema Corte de Justicia estaba compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, ordenando el artículo 92 de la Constitución, que estos cargos fueran de elección indirecta en primer grado con duración de seis años, en los términos de la ley electoral.

La reforma propuso una nueva composición de la Corte, de la que ya no formarían parte el Procurador General ni el Fiscal, como lo ordenaba el artículo 91; además de crear el Ministerio Público de la Federación. Uno de los temas del dictamen de las Comisiones unidas del 23 de mayo de 1899, Primera de Puntos

⁵⁸ Flores, Imer B., *La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación*, 285-324, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/12.pdf>, consultado en línea el 15 de enero de 2015.

Constitucionales y Primera de Gobernación de la Cámara de Diputados, fue el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público, considerando lo siguiente:

Si el Ministerio Público federal ha de resumir en su organización las funciones actuales del Fiscal y del Procurador General y si estas funciones no son otra cosa que el ejercicio de las facultades y de los deberes propios del poder administrativo, cuyo Jefe Supremo es el Presidente de la República, claro es que *los funcionarios que han de constituir el Ministerio Público federal deben ser nombrados libre y exclusivamente por el Ejecutivo*⁵⁹.

Sobre el mismo tema, el dictamen del 29 de noviembre de 1899 de las Comisiones unidas Segunda de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y de Justicia de la Cámara de Senadores, se pronunciaron:

Previo el dictamen que, en términos luminosos y científicos presentaron las Comisiones, Primera de Puntos Constitucionales y Primera de la Cámara popular, discutió ésta la reforma proyectada de los referidos arts. 91 y 96, aprobándola y adicionándola en el sentido de que los funcionarios del Ministerio Público federal serían nombrados por el Ejecutivo y presididos por un jefe, con el título de Procurador General de la República. Fue, en efecto, muy oportuna esta adición, porque quedando suprimidos como miembros de la Corte de Justicia el Fiscal y el Procurador General, era necesario establecer el funcionario que desempeñara las atribuciones de éstos, concentrándolas en uno solo y dándole además el carácter de jefe del Ministerio Público de la Federación; por otra parte, *necesitábase consignar en el texto constitucional de donde habría de derivarse el nombramiento de ese funcionario, y de los demás que compusieran el Ministerio Público*⁶⁰.

⁵⁹ Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX, 1888-1990*, ISBN 968-6145-09-5, p. 67, consultado en línea, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/11.pdf>, 5 de enero de 2015.

⁶⁰ *ibidem.*, p. 68.

Facultad de nombramiento que modifica el origen por elección que hasta antes de la reforma era el contemplado en la Constitución Federal para el Procurador y Fiscal como integrantes de la Suprema Corte, por lo que al ser separados de la misma, indudablemente motivó la necesidad de decidir entre conservar la vía electoral o la alterna de nombramiento, para los funcionarios del Ministerio Público, optándose por la última que, incluso condicionó la entrada en vigor de la reforma pues, al suprimirse la elección del Procurador General y del Fiscal, en el transitorio correspondiente se ordenó el inicio de la vigencia al *expirar el período para el que fueron electos los actuales Fiscal y Procurador General*.

Consecuentemente, los funcionarios del Ministerio Público Federal y el Procurador General que los preside serían designados, no electos, modelo que no hubiera sido extraño puesto que, en la Unión Americana, los Attorney General de los Estados, a finales del siglo XIX, eran en unos casos electos y en otros designados por los Ejecutivos Estatales⁶¹.

El decreto del 22 de mayo de 1900 que declara reformada la Constitución fue publicado el 25 de mayo de 1900, con el siguiente texto:

Artículo 96. La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.

2.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 artículos 89 fracción II y 102

En la exposición de motivos de reformas a la Constitución de 1857 presentada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, menciona expresamente al Ministerio Público como una *Institución ya adoptada en las leyes tanto en el orden federal como en el común*, y propone dejar exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de

⁶¹ Ellis, Michael J., "The Origins of the Elected Prosecutor", *The Yale Law Journal*, <http://www.yalelawjournal.org/note/the-origins-of-the-elected-prosecutor>, consultado en línea el 10 de enero de 2015.

los elementos de convicción y la aprehensión de los delincuentes y de esta forma modificar el artículo 21 para, por una parte, confirmar a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas y sólo conceder a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía.

En el proyecto de Constitución, el texto propuesto para la organización del Ministerio Público de la Federación y al nombramiento del Procurador General se ubican en los artículos 89 fracción II y 102, cuya redacción fue aprobada en los términos propuestos, disponiendo a partir de su promulgación en 1917:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República...

Artículo 102: La ley organizará el Ministerio público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo el Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, 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 misma ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación sea parte;...

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno;...

2.1.2.1 Reforma de 1940 al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el estudio de esta reforma, encontramos un desarrollo originado en la adición de 1929 al artículo 73 fracción X de la Constitución en materia laboral, la Ley Federal del Trabajo de 1931 que en su artículo 2° excluía las relaciones entre el Estado y sus servidores para regirse por las leyes del servicio civil que se expidieran, régimen diferenciado para los servidores públicos federales que, cuando se discutió en 1938 para la aprobación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, aparecen las opiniones antecedentes de la iniciativa y posterior dictamen modificando el artículo 102 Constitucional régimen jurídico de los agentes del ministerio público federal.

En intervenciones como la del Diputado José Hernández Salgado se sostuvo que el Estatuto era contrario a la Constitución porque comprendía a empleados del poder judicial que, conforme al artículo 97 de la Constitución son nombrados y removidos libremente por la Corte, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito, al igual que los Agentes del Ministerio Público Federal cuyo nombramiento y remoción es libre por el Ejecutivo y, a pesar de ello, no estaban incluidos en el Estatuto, por lo que no debería aprobarse sin las adecuaciones correspondientes⁶².

Aprobado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y previo a su publicación, con fecha 5 de octubre de 1938, el Diputado Daniel C. Santillán propuso la reforma al párrafo cuarto del artículo 97 de la Constitución para armonizarlo con el Estatuto, y así el nombramiento y remoción del Secretario y demás empleados tanto de la Suprema Corte, como de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, se haga con estricta observancia de la Ley respectiva.

La segunda Comisión de Puntos Constitucionales en su dictamen de 20 de octubre de 1938, consideró no sólo conveniente, sino indispensable, armonizar las disposiciones garantizadoras de los derechos de los empleados de los Poderes

⁶² Dirección General de Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, *Diario de Debates número 8*, sesión del 28 de abril de 1938, consultado en línea <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/37/1er/Extra/19380428.html>, 20 de febrero de 2015.

Políticos contenidos en el Estatuto con las normas de la Carta Magna; además, para que todos los servidores públicos puedan quedar comprendidos dentro del Estatuto; también, por las mismas consideraciones, propuso reformar el primer párrafo del artículo 102.

Incluso, antes de la finalización del proceso del Constituyente Permanente, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, fue reformado, el 10 de enero de 1939 derogándose el inciso g), fracción II del artículo 4º, relativo a los Secretarios del Poder Judicial Federal.

Publicadas el 11 de septiembre de 1940 las reformas de los artículos 97 y 102 de la Constitución el texto de este último fue el siguiente:

Artículo 102: La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

2.1.2.2 Reforma de 1967 al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 25 de octubre de 1967, fue publicado el Decreto de Reformas al artículo 102, conservando la misma redacción de 1917, modificando sólo la porción que en letras cursivas contiene la siguiente transcripción:

Artículo 102: La Ley organizará *el* Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser *ministro* de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los *inculcados*, 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 misma ley determine.

2.1.2.3 La reforma de 1992 al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 28 de enero de 1992 fue publicada la reforma que separó el contenido del artículo 102 en dos apartados, correspondiendo al texto hasta ese momento vigente sin reformas desde 1940 como apartado A y adicionando un apartado B relativo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁶³.

2.2. Relaciones jurídicas entre el gobierno federal y sus trabajadores

2.2.1. Artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A su promulgación en 1917, el artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponía:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.-...y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes.

A su vez los artículos 74, 77 y 97 de la misma Constitución establecían:

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

⁶³ Congreso de la Unión, *Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial del 10 de febrero de 2014, artículo décimo sexto transitorio, continuará vigente, hasta la declaración de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, por parte del Congreso de la Unión.

III.- Nombrar a los Jefes y empleados de esa oficina.

Artículo 77.- Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

Artículo 97.- (párrafo cuarto)...La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su Secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.

Formando desde entonces un sistema normativo de la facultad de nombramiento a cargo del Ejecutivo de tipo residual, es decir, comprende sólo a sus propios empleados y funcionarios pero no a los de los demás Poderes.

2.2.2 Fracción X del artículo 73 y artículo 123 constitucionales

La especialidad normativa de los trabajadores del Gobierno Federal, empieza a diseñarse a partir del régimen competencial constitucional en materia del trabajo originalmente coincidente para la federación y los Estados, por reforma publicada el 6 de septiembre de 1929, se transformó en expresa de la autoridad federal en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X.-..., y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.

Artículo 123. El Congreso de la Unión, *sin contravenir a las bases siguientes, deberá* expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán *entre* los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

2.2.3 Apartado B del artículo 123 constitucional

El 5 de diciembre de 1960 se publica la reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar integrado por dos apartados. El texto hasta entonces vigente continuó como apartado A, se adicionan diversas disposiciones en catorce fracciones para componer el apartado B; en la fracción XIV establece un régimen restringido para los cargos de confianza; y, en su fracción XIII crea una reserva de ley especial para militares, marinos, cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior.

Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

I a XII...

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

2.2.4 Las normas secundarias para las relaciones jurídicas del gobierno federal y sus trabajadores

2.2.4.1 Ley Federal del Trabajo De 1931

Durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez se publica el 28 de agosto de 1931, la Ley Federal del Trabajo, disponiendo en su artículo segundo:

Artículo 2º.- Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan.

2.2.4.2 Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil

Correspondiendo al mismo período presidencial con, fecha 9 de abril de 1934 el Ejecutivo Federal dicta el Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado el 12 de abril del mismo año, que en su exposición de motivos manifiesta:

...

Por diversos motivos, entre otros el de la falta de datos experimentales, no se ha dado cima a la expedición de la Ley del Servicio Civil y, en esa virtud, está vigente en todo su alcance el precepto constitucional que faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a todos los funcionarios y empleados de la Administración, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Esa facultad amplísima la tiene el actual Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión; pero a mis personales inclinaciones y principios repugna hacer uso omnímodo de ella, y a eso se debió que, desde septiembre de 1932, días después de que asumí la Presidencia de la República, instruyera a todos los jefes de las dependencias del Ejecutivo para que los empleados de la Administración no fueran removidos sino con una causa a todas luces justificada.

Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen, con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva Administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva.

Por lo pronto, abduco de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios

públicos, un régimen interno que fija normas para la administración y nombramiento de los servidores del Gobierno, señala sus derechos, obligaciones y recompensas, y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que se instituyen.

En resumen, el régimen que se inaugura, además de las razones de orden social y revolucionario que lo inspiran es interno del Poder Ejecutivo, constituye una admisible abdicación de la facultad constitucional que tengo, una autolimitación de esa facultad por un período transitorio de tiempo; no coarta la libertad de quien me suceda en la Presidencia de la República, y será lapso y campo de experiencia para la legislación definitiva sobre la materia.

Con vigencia del 9 de abril al 30 de noviembre de 1934, sus sujetos son el Ejecutivo Federal y las personas que desempeñan empleos, cargos o comisiones con él, sin quedar sujetos a su régimen, entre otros, el Procurador General de la República y quien lo substituya por ministerio de ley en sus faltas temporales. Establece Comisiones del Servicio Civil que efectuarán exámenes y oposiciones para aquilatar la idoneidad de quienes aspiren a ser funcionarios o empleados públicos, proponiendo a quienes hayan obtenido las más altas calificaciones para ocupar puestos vacantes; señala como requisito de ingreso ser mexicano mayor de dieciséis años y menor de cincuenta y cinco y tener los conocimientos necesarios para el puesto.

Clasifica a los servidores públicos en las categorías de profesional, subprofesional, administrativa, educacional, servidumbre y obrera; previendo para la primera la presentación del título legal correspondiente.

Faculta a los Jefes superiores de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, para resolver sobre las solicitudes de empleo pero no podrán expedir

nombramientos hasta que la Comisión determine que el solicitante reúne las condiciones indispensables para desempeñar el puesto, y sólo por su aprobación se le expedirá nombramiento y hasta transcurridos seis meses gozará de los beneficios del Acuerdo.

Prevé la destitución como sanción y la separación del servicio civil, únicamente por las causas y conforme a los procedimientos establecidos en el Acuerdo y declara nulo todo nombramiento hecho contraviniéndolo, obligando a los interesados a restituir las cantidades que hayan recibido.

2.2.4.3 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938

Ya en el período del Presidente de la República Lázaro Cárdenas, en su informe del 1 de septiembre de 1937, anunció la elaboración del proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, que presentó con fecha 1 de noviembre de ese año ante el Senado; aprobado en diciembre 21, fue enviado a la Cámara de Diputados, y discutido en el período extraordinario de sesiones de 1938, modificado y devuelto a la Cámara de Senadores donde fueron desechadas las modificaciones en sesión del 23 de agosto de 1938.

Durante el informe del Ejecutivo Federal del 1 de septiembre de 1938, una vez más, como el año anterior, aludió al Estatuto asegurando que la iniciativa

...se motivó en la necesidad de poner a salvo a los servidores del Estado de las contingencias electorales, asegurándose la estabilidad en su cargos y sus ascensos, a base de eficiencia y honorabilidad, así como en la de garantizar sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses, e insistió en su aprobación.

Recibido por segunda ocasión el 6 de septiembre de 1938, los Diputados en la misma sesión aprobaron el decreto tal y como desde el 21 de diciembre de 1937 lo hiciera el Senado, publicándose finalmente el 5 de diciembre de 1938 como Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Divide a los trabajadores federales en grupos de confianza y base; señalando expresamente respecto de la Procuraduría General de la República como trabajadores de confianza al Procurador, Secretarios, Oficiales Mayores, Secretario Particular, los dos Subprocuradores, el Jefe y Subjefe de la Policía Judicial en su artículo 4º inciso e).

2.2.4.4 Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941

Del 17 de abril de 1941, abroga el Estatuto de 1938, coincidiendo en clasificar a los trabajadores como de confianza y de base; sin embargo, enlista a los Agentes del Ministerio Público Federal como trabajadores, clasificándolos como de confianza excluyéndolos de su régimen.

2.2.4.5 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria Del Apartado B del Artículo 123 Constitucional

El Congreso Federal, abroga el Estatuto de 1941 expidiendo la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional fue publicada el 28 de diciembre de 1963.

En sus artículos 5, fracción II inciso k) y 8 incluye a los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal como trabajadores de confianza, excluidos de los derechos garantizados en la misma.

2.3 Seguridad Pública

2.3.1 la reforma de 1994 a los artículos 21, 73 fracción XXIII, 89 fracciones II y IX y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 31 de diciembre de 1994, fue publicada la reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

Artículo 21.-...

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

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

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XXII.-...

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; *así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.*

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

Artículo 102.- A.- 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 Titular 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 título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no*

haber sido condenado por delito doloso. El Procurador será removido libremente por el Ejecutivo.

2.3.1.1 Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En la exposición de motivos de la iniciativa de esta ley, el Ejecutivo señala:

El concepto de la seguridad pública y sus fines.

En esta iniciativa se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

Esta proposición define a la seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y los delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública.

...

Hoy en día el artículo 21 constitucional extiende y comprende con mayor amplitud la función de seguridad pública, como algo que va más allá del concepto de servicio municipal, pues rebasa el alcance de prevención a cargo de la policía uniformada e incluye en aquella a las diversas autoridades constitucionales de toda la organización estatal mexicana, que en un esfuerzo común pretenden hacer realidad la preservación de las libertades de orden público y la paz de la sociedad, en un sentido amplio.

Es acertado decir que la institución del ministerio público, cuando persigue los delitos ya cometidos, por medio de la investigación de la policía judicial y luego, al ejercitar la acción penal, lo que busca es que aquellos se castiguen legalmente, que se sancionen conforme al código penal con todas las formalidades legales, porque con esto, finalmente, contribuirá al mismo fin de garantizar el orden jurídico y, por ende, la paz pública.

El concepto jurídico construido en la iniciativa, que recoge las ideas de muchos juristas y legisladores, permite afirmar que la importantísima tarea de las autoridades judiciales, cuando conocen y determinan la situación jurídica de los enjuiciados y los sancionan, restituyen el orden jurídico y con ello, innegablemente obsequian las finalidades de preservar la paz social.

...

Por eso, la función de seguridad pública estatal se concibe con un sentido preciso que la entiende como la materia de prevenir y perseguir delitos, pero también con un sentido lato, la de comprender al resto de las acciones que de una manera conjunta confluyen a las finalidades superiores de sus objetivos.

La iniciativa propone que se reconozca así la interpretación auténtica de un nuevo concepto constitucional de la función estatal de la seguridad pública, por las razones expuestas antes y, principalmente, porque concebirlo así permitirá aprovechar toda su utilidad jurídica para construir y operar con eficacia el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De donde se desprende claramente que, al comprender el concepto de seguridad pública, a la función sustantiva del Ministerio Público, en términos de la última parte de la fracción XXIII del artículo 73, en el ámbito federal, la ley que expida el Congreso de la Unión, deberá contener normas para sujetar a los agentes del

Ministerio Público a procedimientos y requisitos de ingreso, selección, promoción y reconocimiento.

2.3.2 La reforma de 1999 al artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 8 de marzo de 1999 se publicó la reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 123.-...B...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, *agentes del Ministerio Público* y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

2.3.3 La reforma de 2008 a los artículos 21 y 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A través de dictamen del 10 de diciembre de 2007, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a partir de una serie de iniciativas de reforma formuladas desde el año de 2006, propusieron reformar diferentes disposiciones Constitucionales, entre ellas, al artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando en la parte que interesa, lo siguiente:

La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: “... *Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones...*”.

Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

Sin embargo, posteriormente diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido a que, las sentencias de amparo, aún y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, *los agentes del ministerio público*, los peritos, y los miembros de las instituciones

policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios *serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos.* Esto es, que *aún y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo.* En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en esta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales.

La confiabilidad de los dictámenes periciales constituye un elemento trascendental para las resoluciones del órgano jurisdiccional en su ámbito de competencia, y en su caso, le permite a la autoridad ministerial perfeccionar la integración de las indagatorias para una mejor persecución de delitos, en tanto que a la persona imputada le otorga mayores mecanismos de defensa ante una posible imputación infundada.

Por todo lo anterior, se propone hacer aplicable a los servicios periciales, los cuales ya cuentan con la motivación de un servicio de carrera, el régimen constitucional previsto para ministerios públicos y policías, en cuanto a los sistemas de separación, cese o remoción.

Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema

de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.

Aprobada por el Constituyente Permanente, publicada el 18 de junio de 2008, ordena:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

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

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

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A...

Apartado B...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al

servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Reforma que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

2.3.4 Acuerdo 02/XXIII/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública

El Acuerdo 02/XXIII/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobado en su XXIII sesión ordinaria del 21 de agosto de 2008, aprobando el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en su punto segundo el Poder Ejecutivo Federal, se propone sujetar a evaluación permanente y control de confianza al personal de procuración de justicia en áreas sensibles y a dar seguimiento a elementos dados de baja comunicando los resultados a un observador ciudadano.

2.3.5 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Básicamente contiene las mismas disposiciones que como veremos más adelante, ya estaban vigentes en la legislación de la Procuraduría General de la República, siendo sus novedades la no reincorporación al servicio y pago indemnizatorio sustituto para el caso de separaciones injustificadas y el plazo de cuatro años para separar del cargo a quienes no obtengan en ese mismo término la certificación ordenada en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El análisis de las bases constitucionales enumeradas, nos permiten advertir la existencia de un sistema constitucional dual para los agentes del Ministerio Público de la Federación: como *servidores públicos federales especiales y diferentes* de los trabajadores de base, de confianza y del servicio civil de carrera al servicio del poder ejecutivo, así como *servidores públicos de seguridad pública* sujetos a requisitos de permanencia para la continuidad en la prestación del servicio, que requieren de armonización al nivel de la norma suprema para que, ninguno de los dos sistemas normativos que los rigen, impidan a su vez, la realización de la función que constitucionalmente les está conferida.

CAPÍTULO 3

LEYES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

Las Bases Constitucionales expuestas en el capítulo anterior, han sido objeto de las diferentes leyes para la organización del Ministerio Público de la Federación:

3.1. Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República⁶⁴.

Aprobada por Decreto del Congreso de la Unión del 27 de diciembre de 1933, promulgada el 29 de agosto de 1934 y publicada en el Diario Oficial del 31 de agosto de 1934.

Prevé la existencia de dieciocho agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, uno más adscrito al Departamento Consultivo y sesenta y cuatro agentes del Ministerio Público Federal en adscripciones a los juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y Departamento de la Procuraduría General de la República, que el Presidente de la República puede aumentar, por necesidades del servicio (artículo 4° fracciones V, VI y VIII).

El Presidente de la República los nombra a propuesta del Procurador, con los requisitos de ciudadanía⁶⁵ mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de derechos, abogado con título expedido por autoridad o corporación legítimamente facultada, de buena conducta y, para los Agentes Auxiliares, tres años de ejercicio profesional (artículo 8°).

⁶⁴ Previamente tuvo vigencia la *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones* publicada en el Diario Oficial el 14 de agosto de 1919 derogada por disposición expresa del artículo 3° transitorio de la Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República de 1933.

⁶⁵ El artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocía *Artículo 34: Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son,...* reformado (17 de octubre de 1953), dispuso *Artículo 34: 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, siendo casados, o 21 si no lo son,...*, suprimiendo la hipótesis de *...siendo casados, o 21 años si no los son,...* conforme a su última reforma (22 de diciembre de 1969).

El Presidente cubrirá las vacantes con nuevos nombramientos, con las propuestas del Procurador que tendrá en cuenta la capacidad, eficiencia, conducta e importancia de las labores que haya desempeñado el propuesto y, en igualdad de circunstancias, el tiempo de servicios prestados a la Nación (artículo 10).

Las vacantes de los agentes del ministerio público federal adscriptos a tribunales federales, serán cubiertas por el Presidente a propuesta del Procurador de entre quienes sean o hayan sido actuarios o secretarios de Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o entre los funcionarios del Poder Judicial de la Federación o entre quienes hayan prestado con anterioridad servicios en la Procuraduría General de la República (artículo 11).

Para que el Presidente cubra las vacantes de agentes del ministerio público auxiliares del Procurador, su propuesta se hará de entre los agentes del ministerio público adscriptos a los tribunales federales que estén prestando servicios al momento de la propuesta o entre los que hayan sido con anterioridad agentes auxiliares, jueces de distrito, magistrados de circuito o ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 12).

Excepcionalmente podrán proponerse para cubrir la vacante a quienes sin estar prestando o haber prestado servicios en el ministerio público federal o en el poder judicial de la federación, sean merecedores de ello por su habilidad, competencia y antecedentes (artículo 13).

El Procurador cuidará dentro de lo posible que los agentes del ministerio público sólo sean removidos de sus cargos por ascenso, ineptitud, mala conducta o por alguna causa de responsabilidad y sólo podrá imponer por faltas, las correcciones disciplinarias de apercibimiento, multa de uno a cinco días de sueldo y suspensión del empleo hasta por quince días; asimismo los agentes del ministerio público no podrán ser detenidos, hasta que el juez que conozca del asunto solicite, al Procurador, le sea puesto a disposición y éste lo resuelva siempre que se reúnan los requisitos exigidos en el artículo 16 de la Constitución (artículos 14, 34 y 40).

3.2 Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 13 de enero de 1942

Organiza a los Agentes del Ministerio Público en veinticinco auxiliares del Procurador y el número indispensable de agentes del ministerio público para cubrir las adscripciones a los tribunales de circuito, juzgados de distrito y Departamento de la Procuraduría General de la República, número que el Presidente puede aumentar según las necesidades del servicio.

El nombramiento y remoción es facultad del Presidente de la República, a propuesta del Procurador, siendo los requisitos para su nombramiento: ciudadano mexicano por nacimiento, buena conducta, ser abogado con título⁶⁶ expedido o reconocido, tres años de ejercicio profesional –requisito específico para los auxiliares-, los motivos de remoción son, ascenso, mala conducta o causa de responsabilidad.

El Procurador tiene facultades para corregir disciplinariamente con apercibimiento, multa de 1 a 5 días de sueldo, suspensión de empleo hasta por quince días.

No podrán percibir sueldos y emolumentos si no presentan oportunamente sus títulos a la Procuraduría. Asimismo, no serán detenidos por causa delictiva sino hasta que el juez que conozca del asunto pida al Procurador que lo ponga a su disposición y así lo resuelva (artículos 4° fracciones VI y VII, 7°, 10, 19 fracción XII, 46, 50, 51).

3.3 Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 26 de noviembre de 1955

Organiza a los agentes del ministerio público federal en auxiliares del procurador, adscritos y adjuntos que auxilian a los titulares de las Agencias del

⁶⁶ Este requisito fue específico previo a la entrada de la *Ley Reglamentaria de los artículos 4° y 5° Constitucionales, Relativos al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito y Territorios Federales*, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1945.

Ministerio Público Federal. Los funcionarios del ministerio Público serán nombrados y removidos por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador; los requisitos de nombramiento son ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener buena conducta, veinticinco años de edad y ser abogado con título profesional legalmente expedido, el cual deberá estar registrado ante la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, para los agentes auxiliares (del Procurador), tener 3 años de ejercicio profesional.

El Procurador cuidará, discrecionalmente, que sólo sean removidos por ascenso, incapacidad, negligencia, mala conducta o por causa de responsabilidad.

El procurador está facultado para imponer como corrección disciplinaria apercibimiento, multa de uno a cinco días de sueldo, suspensión de empleo hasta por quince días. No podrán recibir sueldos ni emolumentos si no acreditan tener sus títulos registrados legalmente (en este aspecto puede referirse tanto al registro de la Dirección General de Profesiones como al registro de títulos profesionales que la Dirección General de Administración de la propia Procuraduría debía llevar en un Libro artículo 33 fracción III). No serán detenidos por delito sino hasta que un juez requiera al Procurador que le sea puesto a su disposición y que el propio Procurador así lo resuelva (artículos 7°, 8°, 9°, 4° fracciones XIV, XV, XVI, 15 fracción XVII, 59, 60, 64).

3.4 Ley de la Procuraduría General de la República del 30 de diciembre de 1974

Conserva la organización de agentes del Ministerio Público Federal, auxiliares, adscritos y adjuntos.

El nombramiento y remoción como facultad exclusiva del Presidente de la República a propuesta del Procurador. Los requisitos de ser ciudadano mexicano por nacimiento sin hacer mención a una edad determinada⁶⁷, en pleno ejercicio de sus derechos, acreditar buena conducta y no haber sido sentenciado por delitos

⁶⁷ Requisito de veinticinco años de edad que se fijaba en la *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal* del 26 de noviembre de 1955.

intencionales, licenciado en derecho con título registrado en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, cuando menos dos años de ejercicio profesional para los auxiliares y *aprobar los exámenes de ingreso*. La remoción por ascenso, incapacidad, negligencia, mala conducta o por causa de responsabilidad.

El Procurador corrige disciplinariamente con apercibimiento y suspensión hasta por quince días sin goce de sueldo que impone el Procurador. Continúa la prerrogativa de no detención por causa delictiva.

Crea una Comisión Interna de Administración como mecanismo de participación y coordinación para: el mejoramiento administrativo, la valoración permanente de la eficiencia de las labores que desempeñan las dependencias de la Procuraduría, análisis cuantitativo global, proponer mejoras administrativas y evaluar sus resultados.

Establece un Instituto Técnico que llevará a cabo la selección y capacitación del personal profesional y cursos permanentes de capacitación (artículos 4 fracción VIII, 23, 24, 26, 31, 38, 55, 56, 57 y 58).

3.5 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 12 de diciembre de 1983

Para ser agente del ministerio público federal es requisito ingresar a la Institución del Ministerio Público Federal y el ingreso tiene como requisito presentar y aprobar examen de ingreso, que dos años después fue sustituido por examen de oposición, siendo el Procurador el facultado para resolver por sí o por conducto del

funcionario que determine sobre el ingreso, renunciaciones y sanciones de los agentes del ministerio público federal (artículos 16, 17 y 18)⁶⁸.

La facultad del Presidente de nombrar Subprocuradores -artículo 15 de la Ley Orgánica- y a cargo del Procurador de los funcionarios restantes (agentes del Ministerio Público), es una modificación a la disposición original del artículo 102 Constitucional, al *distribuir*, entre el Presidente y el Procurador General de la República, la facultad de nombramiento Presidencial *de todos los funcionarios del Ministerio Público*.

Esta *posible contradicción* entre la ley y la Constitución –que no tendrá marcha atrás en las leyes posteriores- es evidencia del desmantelamiento de la figura del Procurador General a partir de la distribución de sus diversas atribuciones, antes concentradas y exclusivas, como asesor, representante y consejero jurídico del ejecutivo federal, defensor constitucional y presidente del Ministerio Público del ramo federal entre los demás Secretarios y el Consejero de la Presidencia, para confinarlo o especializarlo en la Presidencia o Jefatura del Ministerio Público, con o sin dependencia orgánica, absoluta o limitada, del titular del Poder Ejecutivo.

En el *Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República* (9 de agosto de 1985 y su posterior *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* del 25 de octubre de 1988), es facultad no delegable del Procurador fijar los criterios y procedimientos para el ingreso así como la existencia

⁶⁸ Presidente de la República, *Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República*, publicado en el Diario Oficial del 9 de agosto de 1985, artículo 30 fracción III el ingreso de los agentes del ministerio público federal queda sujeto al examen de oposición, contradice al original artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, suprimida con la reforma legislativa del 27 de diciembre de 1985. El original artículo 17 de la Ley Orgánica establecía: Para ingresar o permanecer al servicio de la Institución, en cualesquiera categoría de Agentes del Ministerio Público Federal o de la Policía Judicial, o de los Servicios Periciales, los interesados deberán acreditar, en su caso, los requisitos a que se refiere el artículo anterior, y aprobar los exámenes de ingreso y participar en los concursos de oposición o de méritos a los que se convoque. Los servidores de la Institución están obligados a seguir los cursos que se establezcan para su mejoramiento profesional., quedando en los siguientes términos: artículo 17.- Para el ingreso de Agentes del Ministerio Público Federal y de Peritos adscritos a los Servicios Periciales, es condición indispensable la presentación y aprobación de examen de oposición, en los términos y con las características que fije el Reglamento de esta ley.

de cursos, en coordinación con el Instituto Nacional de Ciencias Penales⁶⁹ para la selección del personal teniendo preferencia en los exámenes de oposición para agente del ministerio público federal quienes hayan aprobado estos cursos (artículos 4 fracción XV y 30 fracciones III y IV).

Fue en el *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* del 11 de marzo de 1993⁷⁰ que se crea al Instituto de Capacitación para operar y controlar los sistemas de reclutamiento, selección y evaluación como única instancia de ingreso (artículos 34 y, 35 fracción I)⁷¹.

3.5.1 Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal⁷² del 17 de mayo de 1993⁷³

Norma la carrera de agente del ministerio público federal, estableciendo los procedimientos de selección, ingreso, reingreso, formación, permanencia, promoción, reconocimiento, prestaciones y sanciones (artículo 1°).

El personal estará integrado por agentes del ministerio público de carrera y de designación especial.

Los de designación especial son nombrados por el Procurador y tendrán las mismas facultades que los de carrera y deberán ser juristas con el mayor prestigio

⁶⁹ El *Instituto Nacional de Ciencias Penales* fue creado mediante Decreto del Ejecutivo Federal del 22 de junio de 1976, reformado el 24 de marzo de 1983 y 30 de septiembre de 1985, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la formación de investigadores profesores y especialistas en ciencias penales, la realización de investigaciones en ciencias penales, su información y difusión, recibirá alumnos en maestría, doctorado, especialización, cursos de capacitación y actualización; su Junta de Gobierno es un cuerpo colegiado presidido por el representante de la Procuraduría General de la República, a cuyo cargo está su coordinación, y designa a un Director General.

⁷⁰ Previamente se expidieron los Reglamentos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 26 de diciembre de 1988 y 4 de febrero de 1991.

⁷¹ Reiterado en el Reglamento del 8 de octubre de 1993.

⁷² Presidente de la República, *Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal*, publicado en el Diario Oficial del 17 de mayo de 1993. Vigente hasta su abrogación en el artículo tercero transitorio de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 2002. Fue sustituido por el *Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal* publicado en el Diario Oficial del 26 de enero de 2005. En el período de diciembre de 2002 a enero de 2005, el desarrollo del Servicio de Carrera fue normado por el Consejo de Profesionalización.

⁷³ El 17 de mayo de 1993 apareció publicado en el Diario Oficial el *Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal*, expedido por el Presidente de la República.

personal y profesional –a criterio del procurador-, sujetos a una adscripción y plazo determinados, a su terminación cesarán en sus funciones y dejarán de pertenecer al Ministerio Público⁷⁴.

El personal de carrera está compuesto por los agentes del ministerio público federal nombrados por el Procurador reuniendo los requisitos de ingreso y sólo podrán ser separados en los términos previstos en el mismo Reglamento; el Procurador es el facultado para asignarles las categorías de asistente, adjunto, titular y Jefe de Unidad Fiscal Especializada, por dictamen de la Comisión de Supervisión y Evaluación⁷⁵ del Instituto de Capacitación que es la única instancia de ingreso y establece los programas de reclutamiento, selección actualización y especialización (artículos 8 y 9).

Establece como único procedimiento de selección la acreditación de la formación inicial⁷⁶ y el concurso de oposición, estando impedidos de ingresar quienes hubiesen sido cesados o destituidos por alguna institución encargada de procuración o administración de justicia salvo resolución de autoridad judicial o administrativa competente.

Para ser seleccionado se requiere aprobar examen psicométrico; no ser adicto a algún estupefaciente o psicotrópico o tener el hábito del alcoholismo (mediante exámenes practicados por la institución), cumplir los requisitos señalados en la convocatoria pública para ingresar al curso de formación que imparta el Instituto de Capacitación, no haber sido sentenciado ejecutoriamente como

⁷⁴ Presidente de la República, *op. cit.*, nota 72, se puede incorporar y sólo pasarán a carrera por concurso público de oposición conforme a los artículos 5º, 6º y 7º.

⁷⁵ *Ibidem.*, artículo 25, la Comisión de Supervisión y Evaluación, estaría compuesta por cuatro agentes del ministerio público federal designados por el Procurador y un representante del Instituto de Capacitación.

⁷⁶ *Ibidem.*, artículo 17 fracción I, la profesionalización, incluye la formación inicial: proceso de enseñanza-aprendizaje, del Instituto de capacitación proporciona preparación básica a quienes habrán de incorporarse al Ministerio Público Federal.

responsable de delitos intencionales o no haber sido inhabilitado administrativamente⁷⁷.

El cese o destitución de un agente del ministerio público sólo lo puede decretar el Procurador sea *que derive de un procedimiento administrativo de responsabilidad o de alguno de carácter laboral*⁷⁸.

Las causas para el cese o destitución, son las previstas en los artículo 46, fracciones I, II y V de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional), 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por inobservancia de las disposiciones generales y reglamentarias que regulan el funcionamiento de la Institución del Ministerio Público Federal⁷⁹.

Los agentes del ministerio público federal con menos de 3 años de antigüedad sin cursos de formación, deberán tomar y aprobar un curso de regularización, de no hacerlo los inhabilita para ser ascendidos y los que no cumplan con los requisitos no serán afectados en su situación administrativa-laboral, pero se sujetarán en lo futuro a todas las disposiciones incluyendo procedimientos de evaluación y promoción⁸⁰.

De lo anterior desprendemos que el Procurador General de la República, facultado para nombrar y remover a los agentes del ministerio público, le corresponde fijar los criterios y procedimientos correspondientes y es de vía administrativa, la creación de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal para su ingreso la obligación de satisfacer los requisitos de legitimación de origen de los aspirantes y los fijados en convocatorias, que incluyan exámenes

⁷⁷ *ibidem.*, artículos 11, 12, 13,15, investigándose los antecedentes en el Registro Nacional de Sentenciados de la Secretaría de Gobernación, Contraloría de la Federación, Procuraduría General de la República, las demás que señalen la Ley y su Reglamento.

⁷⁸ *ibidem.*, artículos 43 in fine y 46, llevan a cabo el procedimiento el Oficial Mayor o, en su caso, el Director General de Recursos Humanos, tramitarán el cese o destitución que sólo será decretado por el Procurador en base a las causas señaladas en el artículo 46.

⁷⁹ *ibidem.*, artículo 47 último párrafo ordena se les aplique el debido procedimiento para que se pueda proceder a su separación definitiva.

⁸⁰ *ibidem.*, artículos segundo y tercero transitorios.

psicométricos y fisiológicos, además de aprobar cursos de formación inicial y, finalmente, aprobar un examen de oposición a través de la Comisión de Supervisión y Evaluación del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República; también es el inicio de los *agentes del Ministerio Público por designación especial*, alternativa al nombramiento por servicio de Carrera, modelo que tampoco tendrá variaciones en las legislaciones posteriores.

3.5.2 Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República⁸¹ del 18 de agosto de 1993

Crea al *Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República* como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, instancia única de ingreso a la Institución mediante procedimientos de reclutamiento, selección y evaluación, con facultades de elaborar bancos de reactivos para las evaluaciones y concursos de oposición de los aspirantes a Agentes del Ministerio Público Federal y los planes y programas teórico-prácticos de para la capacitación y formación inicial de ingreso. Considera a los aspirantes registrados como alumnos⁸² del Instituto siempre que cumplan con los requisitos correspondientes.

3.6 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 10 de mayo de 1996

Abroga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 12 de diciembre de 1983.

En esta Ley, por la naturaleza de sus funciones, los agentes del ministerio público de la federación son considerados trabajadores de confianza conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

⁸¹ Presidente de la República, *Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República*, publicado en el Diario Oficial del 18 de agosto de 1993, y extingue al Instituto Nacional de Ciencias Penales e incorpora a la Procuraduría General de la República su patrimonio, recursos materiales y su personal.

⁸² *ibidem.*, artículo 18, también es alumno el personal en activo inscrito para recibir cursos de capacitación.

Al respecto, la Suprema Corte consideró sus artículos 65 y 66 inconstitucionales:

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, reiteradamente, ("POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.", Novena Época, Pleno, tesis P./J. 24/95; "POLICÍAS, COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA BAJA DEL SERVICIO DE LOS. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", Octava Época, Pleno, Tomo I, Primera Parte-1, página 43; "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.", Octava Época, Pleno, tesis P./J. 9/90; "POLICÍAS. EL AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE CONTRA LA ORDEN QUE DECRETA SU BAJA.", Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 7/96; "POLICÍAS. TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA ORDEN DE BAJA.", Novena Época, Segunda Sala, 2a./J. 8/96) en el sentido de que los miembros de los cuerpos de seguridad pública no están sujetos al régimen laboral que establece el apartado B del artículo 123 constitucional, ni quedan incluidos en la relación laboral que existe entre los trabajadores de confianza y el Estado, equiparándolo con un patrón, ya que el vínculo existente entre los miembros de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral, sino administrativa, en tanto que si en la Constitución se hubiese querido dar un trato igual a los grupos mencionados en la misma, constituidos por los militares, los marinos, los

miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, no se hubiera establecido, en dicha fracción, que debían regirse por sus propias leyes, ya que hubiera bastado con lo enunciado en el apartado B, al señalar las reglas generales para normar las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. En estas condiciones, lo establecido en los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, son contrarios a lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, pues la razón de la inclusión en un precepto expreso, de que los cuatro grupos citados deben regirse por sus propias leyes, se ve nulificada al asemejarlos a los trabajadores al servicio del Estado. Es decir, la disposición constitucional, al diferenciar a estos grupos en las reglas que regulan las relaciones del Estado con sus trabajadores, señalando que deberán regirse por sus propias leyes, las excluye de la aplicación de las normas que se establecen en el citado apartado. Por último, la exclusión de los miembros de los cuerpos de seguridad pública de las relaciones que regula el apartado B del artículo 123 constitucional, se hace patente si se considera que en el segundo párrafo de la fracción XIII se establece que el Estado deberá proporcionar a los miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI, lo que implica un privilegio constitucional en favor de algunos de los sujetos que contempla la fracción XIII, establecido en forma expresa en atención a que se encuentran excluidos de dichas prestaciones. Esto es, si la intención de la Potestad Revisora hubiera sido la de considerar a los grupos señalados en la fracción XIII del apartado B, como trabajadores de confianza, con los derechos de protección al salario y a la seguridad social, no hubiera sido necesario disponer, expresamente, que el Estado se encuentra obligado a otorgar a una parte de ese grupo lo que ya está

establecido en la fracción XIV, de lo que se evidencia la exclusión de dichos grupos de ser considerados como trabajadores⁸³.

Asimismo, en su segundo transitorio, abrogatorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada el 12 de diciembre de 1983, dejó vigentes las normas expedidas con apoyo en la Ley abrogada que no sean contrarias a la nueva.

En este grupo debe estar comprendido el Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal (17 de mayo de 1993) pues, en el sexto transitorio, la nueva Ley ordenó un nuevo reglamento en materia del servicio civil de carrera; y, previendo que, para su entrada en vigor, existieran agentes del ministerio público de la federación que no cumplieran los requisitos y condiciones que contenga, deberán satisfacerlos para incorporarse al servicio, sin que, en ningún caso, se puedan aplicar retroactivamente normas que afecten su situación administrativa o laboral.

La designación y remoción de los agentes del ministerio público de la federación⁸⁴ se hará en términos de la ley y su reglamento.

Se crean dos procedimientos de designación y remoción de agentes del ministerio público de la federación: especial y Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación.

a) Especial: es una facultad exclusiva del Procurador que designará personas con amplia experiencia profesional, dispensándolos del concurso de ingreso, siempre que reúnan los mismos requisitos de selección para el ingreso al servicio de carrera, excepto el de ciudadanía mexicana y tengan tres años de experiencia profesional. Podrán ser removidos en cualquier momento del cargo.

⁸³ Tesis 2a./J. 14/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, marzo de 1998, p. 352, la tesis temática relativa es la P. XLIX/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, julio de 1998, p. 31.

⁸⁴ Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en el Diario Oficial del 10 de mayo de 1996, artículos 21, 22, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 40, 43, 44, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 58, 65 y sexto transitorio.

b) Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación:

El Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación relativo a Agente del Ministerio Público de la Federación también aplicable a peritos y agentes de la policía judicial federal, es básico, permanente y obligatorio para el ingreso y formación de agentes del ministerio público de la federación⁸⁵, desarrollado bajo criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad, para cumplir principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia y honradez y antigüedad.

Está integrado por requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, reconocimiento, separación y evaluación.

La designación dentro del sistema del servicio civil de carrera, comprende el ingreso de aspirantes a las diversas categorías de agente del ministerio público de la federación (básica hasta Jefe de Unidad Especializada).

1. Selección: mediante convocatoria a ingresar, señalando los requisitos (anteriores) no haber sido sentenciado por delito culposos grave ni estar sujeto a proceso penal, servicio militar nacional, experiencia profesional de un año, no hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, no padecer alcoholismo, no haber sido destituido ni inhabilitado.

2. Ingreso: de los aspirantes que satisfagan las condiciones de selección, se hará consulta en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública; los aspirantes previamente seleccionados como más aptos (los procedimientos no están señalados en la ley) sustentarán el concurso de oposición -interno⁸⁶ o libre-compuesto de exámenes prácticos y orales y, únicamente, quienes lo aprueben

⁸⁵ La formación de los agentes del ministerio público de la federación, promoverá la observancia de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la actuación del Ministerio Público, fomentando particularmente el respeto irrestricto a los Derechos Humanos, la honestidad, eficiencia y la plena conciencia sobre el efecto social de la responsabilidad. Los contenidos teóricos y prácticos de los programas de formación fomentarán el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para un desempeño cabalmente profesional.

⁸⁶ En los concursos de oposición internos para ingreso a las diversas categorías sólo participarán agentes del ministerio público de la federación de la categoría inmediata inferior y, tratándose de la básica, los secretarios del ministerio público.

ingresarán al Servicio Civil de Carrera en la categoría de agente del ministerio público de la federación convocada.

Los agentes del ministerio público de la federación tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, a su terminación serán sometidos a una nueva evaluación⁸⁷ y sólo que sea satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.

3. Permanencia: satisfacer los mismos requisitos de ingreso y participar en los programas de formación profesional y concursos de promoción que se convoquen.

El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación es el órgano responsable del desarrollo y operación del servicio civil de carrera con facultades normativas, de supervisión, control y evaluación de la operación del servicio⁸⁸.

Está integrado por el Procurador, dos subprocuradores, oficial mayor, contralor interno, visitador general, director general del Instituto Nacional de Ciencias Penales, tres agentes del MP, dos policías y dos peritos, todos designados por el Procurador General de la República.

Se auxilia por Comités de Zona integrados por un representante de cada uno de los integrantes del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, el Subprocurador responsable de la Zona, delegados y agentes del

⁸⁷ La ley no precisa el tipo de evaluación, aunque prevé la existencia de evaluaciones curriculares y de cursos.

⁸⁸ Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 84, artículo 43.- Las normas sobre Servicio Civil de Carrera para Agentes del Ministerio Público de la Federación contemplarán las previsiones para: I. Determinar, en su caso, categorías de servidores públicos a fin de ser considerados para el acceso a la categoría básica de Agente del Ministerio Público por medio de concurso de ingreso; II. Determinar, en su caso, categorías de Agentes del Ministerio Público de la Federación, en función de su especialización, responsabilidad asignada, años mínimos de ejercicio profesional y otros criterios que permitan establecerlas; III. Establecer mecanismos que previamente a la sustentación del concurso de ingreso o de promoción, permitan seleccionar a los aspirantes más aptos por plaza; IV. Regular las características del concurso de ingreso o de promoción con exámenes prácticos y orales; V. Contemplar la integración de los órganos responsables de la preparación y sustentación de los concursos correspondientes; VI. Expedir las reglas sobre contenidos de convocatorias, características del concurso de ingreso o de promoción, determinación de calificaciones y demás necesarias; y VII. Establecer los criterios de evaluación curricular y en particular de los cursos desarrollados por el sustentante, su desempeño y grado académico.

ministerio público, policía judicial federal y peritos de acuerdo con cada circunscripción.

Los agentes del ministerio público de la federación quedan sujetos a responsabilidades administrativas generales y especiales.

Las generales son las correspondientes a las de todo servidor público y, por las faltas en que incurran, están sujetos a los procedimientos y sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las especiales son las previstas en la misma Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como causas de responsabilidad e incumplimiento a las obligaciones de los agentes del ministerio público, sancionables con amonestación (pública o privada), suspensión hasta por quince días⁸⁹ y remoción.

La sanción administrativa de remoción sólo podrá ser impuesta por un Comité de Zona del Consejo de Profesionalización, mediante el procedimiento previsto en la misma ley⁹⁰ y contra ella procederá el recurso de rectificación⁹¹ ante el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público.

Esta facultad del Comité de Zona del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación para imponer la sanción de remoción de un agente del ministerio público de la federación es exclusiva, sea responsabilidad

⁸⁹ Amonestación y suspensión, podrán ser impuestas por el Procurador, Subprocuradores, Visitador General, Delegados, Directores Generales y Titulares de Unidades administrativas equivalentes.

⁹⁰ Se inicia por el Comité de Zona del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, de oficio, por queja de cualquier persona (admite también quejas anónimas acompañadas con pruebas documentales) o a petición de quienes, facultados para amonestar o suspender exclusivamente, consideren que la falta amerita la sanción de remoción; cita a una audiencia en no menos de tres ni más de diez días, dando vista al servidor público, para que en ella rinda un informe refiriéndose a los hechos, rinda pruebas y alegue, por sí o a través de un defensor; rendidas las pruebas, emitirá resolución de inexistencia de responsabilidad o imponiendo la sanción, que deberá notificarse en setenta y dos horas.

⁹¹ Se interpone en cinco días, por escrito, expresando agravios y ofreciendo pruebas. Su interposición no suspende la ejecución de la resolución combatida.

administrativa general de todo servidor público o especial de agente del ministerio público de la federación.

Al respecto, la tesis de jurisprudencia 16/2003 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA CARECE DE FACULTADES PARA DECRETAR LA REMOCIÓN DE LOS AGENTES DE ESA CORPORACIÓN. En atención a la especial naturaleza de las atribuciones que corresponde ejercer a los agentes del Ministerio Público de la Federación y de la Policía Judicial Federal, así como a los peritos adscritos a la Procuraduría General de la República, el legislador federal estableció en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República la aplicación del sistema de responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para los empleados en general y, paralelamente, creó un sistema específico de responsabilidades, complementario de aquél, que rige únicamente respecto de los referidos agentes y peritos. Conforme a este sistema específico de responsabilidades, para la aplicación de las sanciones administrativas debe atenderse a lo establecido en la sección tercera del capítulo II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, denominada "De las Responsabilidades Especiales de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos", que en su artículo 52 prevé que la imposición de la sanción administrativa de remoción de los Agentes de la Policía Judicial Federal, es competencia exclusiva de los Comités de Zona del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, a petición, entre otros servidores públicos, del Procurador General de la República, de manera que corresponde a dichos comités, y no al citado Procurador, la facultad para determinar la destitución de los miembros de

la Policía Judicial Federal con motivo de las responsabilidades administrativas en que llegaron a incurrir⁹².

Asimismo, por la naturaleza de sus funciones los agentes del ministerio público de la federación fueron considerados trabajadores de confianza conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional y resolvió para aquellos que a la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias en materia del servicio civil de carrera de esta ley, deberán dar cumplimiento a los requisitos y condiciones que se establezcan en ellas para incorporarse al servicio, sin que en ningún caso se puedan aplicar retroactivamente normas que afecten su situación administrativa o laboral.

3.6.1. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁹³ del 27 de agosto de 1996

Crea la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, que propone los procedimientos de ingreso del personal de carrera en coordinación con el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, ordenando únicamente que las funciones de la Junta de Honor sean ejercidas por el Consejo de Profesionalización y los Comités de Zona hasta la expedición de la nueva reglamentación sobre la Carrera del Ministerio Público de la Federación (artículo octavo transitorio).

3.6.1.1 Reforma del 30 de abril de 1997

Crea la *Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Contra la Salud y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada* y suprime al *Instituto Nacional para el Combate a las Drogas*. Las nuevas unidades administrativas integradas por un Fiscal –nombrado por el Ejecutivo Federal- y un Titular –nombrado por el Procurador- respectivamente, cuentan con agentes del ministerio público de la

⁹² Tesis 2a./J. 16/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, marzo de 2003, p. 332.

⁹³ Previamente, por decreto del Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial del 11 de abril de 1996, fue creado nuevamente, el organismo público descentralizado de la administración pública federal denominado *Instituto Nacional de Ciencias Penales*, extinguido por el *Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República*, ver nota 81.

Federación, personal que deberá aprobar, para ingresar y permanecer, además de los requisitos del artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, evaluaciones periódicas: médicas y de aptitudes físicas; toxicológica; psicológica; del entorno social y situación patrimonial; poligráfica⁹⁴; y, las demás que establezca el Procurador quien determinará las características, términos, modalidades y periodicidad con que se practicarán las evaluaciones para garantizar la permanencia de los servidores públicos.

Tema importante, para el personal⁹⁵ de la Procuraduría General de la República en activo, específicamente para quienes se desempeñaban en el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas⁹⁶ al momento de la entrada en vigor de estas reformas, el mismo día de su publicación, fue la modificación de sus derechos originada por esta norma general, por establecer condiciones diferentes de permanencia no previstas expresamente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su exigibilidad al personal en activo en condiciones de ingreso anterior, al considerarlo un supuesto de retroactividad.

Respecto a las nuevas condiciones para la permanencia no previstas expresamente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no las consideró contrarias al artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, materializada en el 23 de la Ley Orgánica –correspondiente a los requisitos de los agentes de la Policía Judicial Federal- que contiene, en su caso, para agentes del

⁹⁴ Presidencia de la República, *Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* del 27 de agosto de 1996, publicadas en el Diario Oficial del 30 de abril de 1997, artículos 11 bis-1, 11 bis-2 y 11 bis-3, las evaluaciones poligráficas ordenadas desde este momento, serán motivo de inconformidades que más adelante comentaremos.

⁹⁵ *Ibidem.*, los artículos transitorios, no ordenan que el personal adscrito al instituto nacional para el combate a las drogas pase a integrar la Fiscalía Especializada para la atención de delitos contra la salud pero sí en su artículo sexto transitorio establece que todo el personal de esta Fiscalía previamente a su ingreso, deberá presentar y aprobar las evaluaciones contenidas en la reforma.

⁹⁶ Presidencia de la República, *Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas como órgano técnico desconcentrado dependiente de la Procuraduría General de la República*, publicado en el Diario Oficial del 17 de junio de 1993.

ministerio público, los mismos requisitos previstos en el diverso 22, en la siguiente tesis jurisprudencial:

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 11 BIS-1, 11 BIS-2 Y 11 BIS-3 DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE SE REFIEREN A LAS EVALUACIONES PERIÓDICAS A QUE DEBEN SOMETERSE LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPECTIVOS, NO INFRINGEN LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN. El Congreso de la Unión en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señaló la adscripción y la permanencia como requisitos para que una persona pueda *ingresar y permanecer* con el cargo de policía judicial federal. *Esos elementos permiten advertir el ámbito temporal sobre el que van a regir; la adscripción es para el presente lo que la permanencia es para el futuro, de tal manera que esos requisitos no sólo deben ser observados al momento del ingreso, sino que deben ser evaluados periódicamente, a fin de constatar si esto se cumple para efectos de la permanencia, de lo que se aprecia que si bien el legislador no estableció que debían practicarse evaluaciones periódicas, sí apuntó que deben ser cumplidos para efectos de la permanencia* en la Policía Judicial Federal, por lo que es lógico y razonable concluir que dentro del seno de la Procuraduría General de la República *deben ser evaluados periódicamente, a fin de comprobar si se cumplen los supuestos de permanencia, sin que la periodicidad establecida para esta clase de exámenes implique la creación de requisitos no previstos en la ley, sino más bien la pormenorización del aspecto permanencia, que el legislador tomó en cuenta.* De ahí que al expedir los artículos 11 bis-1, 11 bis-2 y 11 bis-3 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Ejecutivo Federal no se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria, porque no crea situaciones jurídicas que no están previstas en la ley, sino que reglamentó la forma de hacer cumplir el

requisito de permanencia que el legislador previó para los policías judiciales federales⁹⁷.

Misma suerte tuvo el argumento de retroactividad, expuesto en la tesis

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. EL ARTÍCULO 11 BIS-1 DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE SE REFIERE A LAS EVALUACIONES PERIÓDICAS A QUE DEBERÁN SOMETERSE LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPECTIVOS, NO CONTIENE DISPOSICIÓN RETROACTIVA. Un análisis integral y funcional del artículo 11 bis-1, del reglamento en cuestión, permite advertir que tiene como destinatarios a los servidores públicos que se encuentran adscritos a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y que para permanecer en ésta deberán aprobar las evaluaciones periódicas que en el mismo precepto se señalan. La adscripción y la permanencia en el cargo son dos elementos que contiene el mandato analizado que permite advertir el ámbito temporal sobre el que va a regir. Así, la adscripción es para el presente lo que la permanencia es para el futuro. En consecuencia, el precepto cuestionado rige de presente a futuro y no tiene efectos retroactivos, de tal manera que a partir de su vigencia o de su aplicación se prevé que, para que el funcionario público adscrito permanezca en el cargo, deberá aprobar las evaluaciones consignadas en el texto legal. Este razonamiento se apoya en el expuesto por el Pleno de este Alto Tribunal, en la sentencia emitida el cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y siete, al resolver por unanimidad de diez votos el amparo en revisión 1131/97, promovido por Sergio López Vázquez, exposición que guarda congruencia con el propósito del Constituyente contenido en la exposición de motivos a la reforma del artículo 21 constitucional, en el sentido de que es preciso reforzar los procedimientos

⁹⁷ Tesis 2a./J. 130/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, diciembre de 1999, p. 281.

de evaluación permanente de los servidores públicos de seguridad, para crear una verdadera carrera policial que permita atraer a mexicanos que encuentren en ella un proyecto de vida profesional "sentando las bases de seguridad y reconocimiento social que merecen"⁹⁸.

Apoyándose en precedentes doctrinales y jurisdiccionales que consideran al nombramiento como un *acto condición por ser la aplicación, condicionada a los requisitos previa, impersonal y abstractamente, señalados en las normas que fijan las obligaciones y derechos de los titulares de los diversos órganos del Estado*; por lo que, si estas condiciones se modifican, a ellas estará sujeto el destinatario de la norma que es el órgano y, por lo tanto, su titular⁹⁹.

Por lo tanto, los derechos y obligaciones subsistirán en tanto no sea modificada la norma que los establece, pero nada impide que sean modificados, a lo que el servidor público puede oponerse, de acuerdo con la siguiente tesis:

EMPLEADO PUBLICO, NATURALEZA DE LA SITUACION JURIDICA DEL, CON RESPECTO A LA ADMINISTRACION. CONSECUENCIAS. Las consecuencias del carácter legal de la naturaleza de la situación jurídica del empleado público con respecto a la administración, son: 1) El empleado público tendrá frente a la administración, en cada momento, los deberes y derechos descritos en las leyes que regulan su régimen jurídico; 2) Tales derechos y deberes subsistirán en cuanto no se modifiquen las normas que lo establecen, modificación a la que no pueden oponerse los empleados públicos; 3) El régimen establecido con carácter general en la ley no podrá ser fijado por la administración en beneficio o en perjuicio de alguno de los empleados públicos, en virtud del principio de legalidad; 4) Si la administración

⁹⁸ Tesis 2a. LXXIII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, mayo de 1999, p. 509, el amparo en revisión 1131/97 del Pleno, es antecedente de la tesis temática P. XLIX/98, ver nota 83.

⁹⁹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 48 ed., México, Porrúa, 2012, pp. 120-126, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 40, Primera Parte, p. 33 y 35, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 2000, t. V, p. 122.

desconoce la situación descrita en la ley referida de los empleados públicos, sus actos podrán ser impugnados¹⁰⁰.

La procedencia de la impugnación fue aclarada por la Suprema Corte de Justicia determinando que las decisiones de remoción de los agentes de la policía judicial federal, son materia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya competencia deriva del artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁰¹, sea que el conflicto derivado de la prestación de servicios en la Procuraduría General de la República esté vinculado con la realización formal y material de sus funciones, como de la acreditación de los requisitos legales para llevarla a cabo, esto es, la aptitud legal del agente, como sería el no acreditar evaluaciones.

Así pues, aprobó la tesis jurisprudencial

POLICÍAS JUDICIALES FEDERALES. EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN QUE DECRETE SU REMOCIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PROCEDE EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis 2a. CLXI/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 429, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.", así como en las consideraciones en que sustentó dicho criterio, determinó que la

¹⁰⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 40, Primera Parte, p. 17.

¹⁰¹ Congreso de la Unión, *Reforma a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 2000, artículo 70.- Los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan las sanciones a que se refiere este capítulo. Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por ese tribunal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

relación existente entre los elementos de los cuerpos de seguridad pública y el Estado es de naturaleza administrativa, y que compete, por afinidad, al Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) conocer de los conflictos derivados de la prestación de servicios de los agentes de la Policía Judicial Federal que se encuentran adscritos a la Procuraduría General de la República, a través del juicio de nulidad, independientemente del origen de la controversia, es decir, ya sea con motivo de las prestaciones que les asisten en razón de ese vínculo o por cuestiones de responsabilidad administrativa. En congruencia con lo antes expuesto, en contra de la resolución que determina la responsabilidad administrativa de un agente de la Policía Judicial Federal y decreta su remoción, cualquiera que sea la causa de ésta, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es el órgano competente para resolver esa clase de conflictos, por lo que en términos de lo previsto en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, dicho medio ordinario de defensa debe agotarse antes de acudir al juicio de garantías, salvo que se actualice alguna excepción al principio de definitividad¹⁰².

En la ejecutoria de fecha 30 de octubre de 2002 dictada dentro del expediente de Contradicción de Tesis 87/2002 de la Segunda Sala se precisa:

En ese orden de ideas, es claro que si en los respectivos casos que motivaron el pronunciamiento de los órganos colegiados participantes en la presente contradicción de tesis, a los quejosos, servidores públicos que se desempeñaban como elementos de la Policía Judicial Federal, se les había sancionado con la remoción del cargo, *tal determinación debía considerarse, desde luego, como un conflicto derivado de la prestación de servicios de aquéllos en la referida institución.*

¹⁰² Tesis 2a./J. 129/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 246.

Ahora bien, es importante puntualizar que la postura anterior alude con claridad a los *conflictos derivados de la prestación de los servicios* de los mencionados elementos policiacos, la cual *debe conceptuarse no sólo como la mera realización, tanto formal como material, de las funciones encomendadas por la norma jurídica, sino también la acreditación de los requisitos legales para poder llevar a cabo esas funciones, esto es, abarca los dos aspectos: la realización misma de los servicios y la aptitud legal del agente cuya obligación es efectuar esa acción*¹⁰³.

3.7 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República 27 de diciembre de 2002

El procedimiento obligatorio y permanente para la designación de agentes del ministerio público de la federación es el servicio de carrera de procuración de justicia federal¹⁰⁴, compuesto de las etapas de ingreso, permanencia y terminación.

Crea los procesos de: evaluación de control de confianza y evaluación de desempeño, que consisten en exámenes patrimoniales y de entorno social, psicométricos y psicológicos y, toxicológicos, cuyos resultados serán evaluados en conjunto, excepto el toxicológico que se presentará y calificará por separado.

Serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios y tendrán por objeto comprobar que los miembros del servicio de carrera de procuración de justicia federal dan debido cumplimiento a los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos.

¹⁰³ Ejecutoria contradicción de tesis 87/2002-SS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XVII, enero de 2003, p. 958.

¹⁰⁴ Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 2002, artículo tercero transitorio abroga expresamente el Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal publicado el 17 de mayo de 1993, ver nota 72.

Para la práctica de los exámenes serán citados los servidores públicos, quienes de no presentarse injustificadamente, se les tendrá por no aptos¹⁰⁵.

Los miembros del servicio de carrera que resulten no aptos, serán separados del cargo siguiendo el procedimiento de separación por incumplimiento de la obligación de someterse al proceso de evaluación de control de confianza.

A estos exámenes serán sometidos todos los servidores públicos distintos de los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal por determinación del Procurador General de la República quienes, de no resultar aptos, dejarán de prestar sus servicios en la Institución.

Los requisitos fundamentales para aspirar al ingreso del servicio de carrera de procuración de justicia federal son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra nacionalidad; b) Contar con título de Licenciado en Derecho expedido y registrado legalmente, y con la correspondiente cédula profesional; c) Tener por lo menos tres años de experiencia profesional contados a partir de la expedición del título profesional al día de la designación; d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional; e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza; f) Cumplir satisfactoriamente los requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere esta Ley y las disposiciones aplicables conforme a ésta; g) No estar sujeto a proceso penal; h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables; i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso; j) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

¹⁰⁵ Procurador General de la República, *Acuerdo A/105/04*, publicado en el Diario Oficial del 6 de agosto de 2004, artículo décimo primero: Si la inasistencia es por causa no imputable al aspirante o servidor público el titular de la unidad administrativa correspondiente y justificando la razón de la inasistencia, podrá solicitar la reprogramación que sólo procederá si no es objetada por el titular del Centro de Evaluación y Desarrollo Humano. Sólo que no se vuelva a presentar, se le tendrá por no apto

El ingreso a la categoría básica de agente del ministerio público de la federación consta del concurso de oposición, previa convocatoria aprobada por el Consejo de Profesionalización¹⁰⁶. Este requisito no es indispensable pues el Procurador General de la República está facultado para dispensarlo tratándose de personas con amplia experiencia profesional para, de manera excepcional, designarlos agentes del ministerio público.

Los agentes del ministerio público de la federación designados sin aprobar concursos de oposición de ingreso, no serán miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y en cualquier momento se podrán dar por terminados los efectos de su nombramiento sin agotar el procedimiento previsto para la terminación del Servicio de Carrera por causas de separación.

Los agentes del ministerio público de la federación que aprueben los concursos de oposición de ingreso, serán agentes de carrera y podrán permanecer en el servicio siempre que cumplan los requisitos de: a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables; b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño, permanentes, periódicos y obligatorios que establezcan el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables; c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por un periodo de tres días consecutivos, o de cinco días dentro de un término de treinta días; d) Participar en los procesos de ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables; e) Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, y f) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.

La terminación del servicio de carrera de procuración de justicia federal será ordinaria y extraordinaria.

¹⁰⁶ Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 104, artículo sexto transitorio, hasta en tanto no sean expedidas las disposiciones reglamentarias del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, el Consejo de Profesionalización quedó facultado para emitir las normas generales relativas al desarrollo y operación del Servicio.

La terminación ordinaria tendrá lugar por: a) La renuncia; b) La incapacidad permanente para el desempeño de sus funciones; c) La jubilación, y d) La muerte del miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

La terminación extraordinaria tendrá lugar por: a) La separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia en la Institución, y b) La remoción.

La terminación extraordinaria estará sujeta a procedimientos, de separación o de remoción, resueltos en única instancia por el Consejo de Profesionalización substanciado por su órgano auxiliar¹⁰⁷.

El procedimiento de separación de un miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal por incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia: inicia por queja presentada por el superior jerárquico señalando el requisito incumplido y acompaña documentación probatoria; se notifica la queja al servidor público y cita a audiencia para que manifieste lo que a su interés convenga, exhiba documentos y pruebas. Desahogada la audiencia y agotadas las diligencias correspondientes, se elabora el proyecto de resolución que se somete al Consejo emite resolución contra la que no procede recurso administrativo.

Cuando el procedimiento sea a causa de la no aprobación de exámenes, los expedientes que contengan los exámenes serán requeridos por el órgano auxiliar de instrucción por conducto del Secretario General Instructor, a efecto de que se le haga de su conocimiento al servidor público al momento de la citación.

La remoción es sanción por incurrir en causa de responsabilidad o incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley por infracciones graves, a juicio de Consejo de Profesionalización y, será impuesta en todo caso, por el incumplimiento de la obligación de someterse a los procesos de evaluación de control de confianza.

¹⁰⁷ Consejo de Profesionalización, *Normas de Organización y Funcionamiento del Órgano Auxiliar de Instrucción aprobadas el 31 de octubre de 2003*, publicadas en el Diario Oficial del 2 de febrero de 2004, sustancialmente corresponden a las señaladas en el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal del 26 de enero de 2005.

El procedimiento para la determinación de la remoción: inicia de oficio o por denuncia del superior jerárquico apoyada con pruebas suficientes que permitan presumir la responsabilidad del servidor público a quien se envía copia de la denuncia y anexos para que en quince días rinda informe y rinda pruebas. Se citará a una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos; se elabora el proyecto de resolución que se somete al Consejo.

Respecto a la responsabilidad genérica de servidores públicos, será el órgano de Control interno en la Procuraduría quien ejercerá las funciones que otorga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹⁰⁸ y conforme a los procedimientos que en ellos se indican.

A este último aspecto, la Suprema Corte de Justicia resolvió que aun tratándose de las responsabilidades genéricas como servidores públicos, los agentes del Ministerio Público sólo podrán ser sancionados por las autoridades internas de la Procuraduría –el órgano Interno de Control es una dependencia de la Secretaría de la Función Pública-; de este modo el régimen general establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sólo será aplicable a los servidores públicos mencionados por excepción, cuando eventualmente su estatuto orgánico especial remita a aquél y no exista incompatibilidad en su aplicación

AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA
FEDERACIÓN, MIEMBROS DE LA POLICÍA FEDERAL
INVESTIGADORA, ASÍ COMO PERITOS ADSCRITOS A LA
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SU RÉGIMEN DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS SE RIGE POR LA LEY

¹⁰⁸ Congreso de la Unión, *Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en el Diario Oficial del 13 de marzo de 2002, en vigor a partir de marzo de 2002, artículos 25 y 28, reconocen el derecho de todo servidor público federal a impugnar la sanción impuesta por responsabilidad administrativa, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuya sentencia, revocando o modificando la resolución administrativa, tendrá por efecto ordenar a la dependencia en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de sus derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de la sanción impugnada.

ORGÁNICA DE ESA INSTITUCIÓN Y EXCEPCIONALMENTE POR LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU APLICACIÓN CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES DE LA PROPIA PROCURADURÍA. En términos de los artículos 123, apartado B, fracción XIII, y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a los principios de supremacía constitucional, legalidad y aplicación preferente de la norma especial, la naturaleza de las funciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Investigadora y de los peritos adscritos a la Procuraduría General de la República, los sujeta al régimen de responsabilidades administrativas previsto específicamente para ellos en los capítulos VIII y IX de la ley orgánica de esa dependencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002, vigente hasta el 29 de mayo de 2009, denominados "De las causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Investigadora y peritos" y "De las sanciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Investigadora y peritos", los cuales establecen las causas de responsabilidad así como las autoridades competentes para instaurar los procedimientos administrativos y emitir las resoluciones respectivas, en el orden siguiente: I. El Procurador General de la República; II. Los Subprocuradores; III. El Oficial Mayor; IV. El Visitador General; V. Los Coordinadores; VI. Los Directores Generales; VII. Los Delegados; VIII. Los Agregados, y IX. Los titulares de las unidades administrativas equivalentes, tratándose de las sanciones de amonestación pública y privada, así como suspensión y a petición de cualquiera de ellos, el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación podrá decretar la remoción. Por tanto, el régimen general establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sólo es aplicable a los servidores públicos mencionados por

excepción, cuando eventualmente su estatuto orgánico especial remita a aquél y no exista incompatibilidad en su aplicación¹⁰⁹.

La ejecutoria resalta la reserva de ley Constitucional en el régimen de los agentes del Ministerio Público, de tal manera que en caso de incompatibilidad entre la norma específica y la general (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), deberá estarse a la propia del Ministerio Público, tal como se desprende del siguiente párrafo:

De esta manera, cuando la Constitución habilita al Congreso de la Unión para expedir normas sobre responsabilidades de los servidores públicos, no lo limita para que en un solo cuerpo normativo con esa denominación específica, regule lo concerniente a ese estatuto respecto de todos los servidores públicos en general, *sino que establece ese principio de reserva legal para que lo desarrolle conforme a las bases precisadas, el que administrado al régimen especial previsto para los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales, dio como resultado que en la propia ley que los rige, a saber, la orgánica de la Procuraduría General de la República, se establezca todo lo concerniente a su régimen disciplinario y sancionatorio, como las causas de responsabilidad, administrativa, las sanciones, los procedimientos a seguir y las autoridades competentes para imponerlas, dentro del marco específico de las actividades de esos servidores públicos y a esas prevenciones debe atenderse, conforme a los principios de supremacía constitucional, legalidad y aplicación preferente de la ley especial*¹¹⁰.

Por último, la Ley de 2002, abroga el Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal y de manera transitoria hasta la expedición del Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, el Consejo

¹⁰⁹ Tesis 2ª./J. 156/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, octubre de 2009, p. 63.

¹¹⁰ Ejecutoria de la Contradicción de tesis 280/2009-SS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, p. 1215.

de Profesionalización emitirá las normas relativas; los agentes del Ministerio Público que se encuentren laborando a la entrada en vigor de la Ley, deberán someterse a las disposiciones reglamentarias del servicio de carrera que se expidan.

3.7.1 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 25 de junio de 2003

Crea la Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal que funciona como Secretaría Técnica del Consejo de Profesionalización a quien propone los perfiles y funciones de los agentes del ministerio público, alimenta y actualiza los registros de los miembros del servicio y aspirantes en las bases de datos del sistema Nacional de Seguridad Pública.

Crea el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano¹¹¹, como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, con personal técnico y administrativo necesario conforme a la disponibilidad presupuestaria. Su titular diseña y establece los lineamientos técnicos de evaluación, dirige y coordina los procesos a que se someten los aspirantes a ingresar a la Procuraduría, informando al Procurador los resultados de las evaluaciones de ingreso, reingreso, promoción y permanencia. Realiza el seguimiento individual de los servidores públicos e identificar factores de riesgo que repercutan en el desempeño óptimo de sus funciones y ubica áreas de oportunidad para establecer programas de prevención y atención para detectar la problemática detectada. Asimismo, resguarda los expedientes formados durante los procesos de evaluación que serán confidenciales.

Propone políticas y normas que deberán ser aprobadas por el Procurador, y, en el caso de los agentes de carrera, además aprobadas por el Consejo de Profesionalización.

Contará con un Consejo Técnico Interdisciplinario conformado por especialistas en las áreas de sus funciones que, valorará en su conjunto casos que

¹¹¹ Procurador General de la República, *Acuerdo A/084/03*, publicado en el Diario Oficial del 5 de septiembre de 2003, dispone que el Titular del Centro de Evaluación y Desarrollo Humano sea integrante del Consejo de Profesionalización.

requieran una revisión colegiada, supuesto en el que emitirá un resultado único mediante dictamen.

Los agentes del ministerio público deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación inicial, permanente periódicos y obligatorios que tendrán por objeto comprobar que satisfacen los requisitos de ingreso y permanencia y dan debido cumplimiento a los principios de certeza, objetividad, legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad de conformidad con los artículos 21 y 113 de la Constitución, 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 1, 31, 32, 33, 47 y 54 de la Ley Orgánica de la Procuraduría.

Comprenderán los exámenes de: evaluación médica, evaluación toxicológica, evaluación de aptitudes físicas, evaluación psicológica, evaluación del entorno social y situación patrimonial, evaluación poligráfica, evaluación del desempeño y las demás que establezca el Procurador.

Serán programadas y realizadas por el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano, notificando al aspirante o servidor público, por conducto del titular de la unidad administrativa que lo propone o de su adscripción.

Sus resultados serán apto o no apto.

Los aspirantes no aptos en la evaluación toxicológica, serán excluidos inmediata y definitivamente del proceso de selección, al igual los que resulten no aptos de la evaluación conjunta.

Los agentes del ministerio público no aptos en la evaluación toxicológica, no se les aplicarán las evaluaciones restantes quienes, junto con los no aptos de la evaluación conjunta, serán separados del servicio.

Los resultados serán notificados a las unidades administrativas competentes.

Sólo para corroborar resultados en casos específicos, por petición expresa, fundada y motivada de los titulares de las unidades administrativas, previa

autorización del Procurador¹¹² o del Consejo de Profesionalización, el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano llevará reevaluaciones en las áreas de poligrafía y psicología, por una sola ocasión y en un plazo no mayor a seis meses.

3.7.2 Acuerdo A/105/04 del Procurador General de la República¹¹³

Denominado *Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se determinan los servidores públicos de la institución que deben someterse y aprobar los procesos de evaluación que practica el centro de evaluación y desarrollo humano, y se establecen las características, términos, modalidades y periodicidad de dichos procesos.*, establece:

Características de los procesos de evaluación: seguridad jurídica, secrecía, profesionalismo¹¹⁴ e, integralidad.

Procesos de evaluación de confianza: iniciales, permanentes y periódicos; estos últimos pueden ser ordinarios y extraordinarios.

Procesos de evaluación del desempeño: permanentes y periódicos, en este último supuesto, ordinarios y extraordinarios.

Las evaluaciones de control de confianza tendrán una periodicidad de tres años, las del desempeño serán anuales.

3.7.3 Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal del 26 de enero de 2005

La carrera de agente del ministerio público de la federación, está constituido en orden ascendente desde el básico hasta el superior, por las categorías y niveles de Fiscal Ejecutivo, Fiscal Supervisor, Fiscal Coordinador y Fiscal Jefe.

¹¹² Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en el Diario Oficial del 25 de junio de 2003, artículo 86 fracción VII, y que el Procurador General de la República delegara en el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales en el artículo séptimo último párrafo del acuerdo A/105/04.

¹¹³ Procurador General de la República, *op. cit.*, nota 105.

¹¹⁴ *ibidem.*, artículo tercero, aplicados por personal calificado.

Describe el procedimiento de selección como aquel que tiene por objeto determinar de entre los aspirantes reclutados a los que cumplan con los requisitos legales y señalados en convocatoria, para realizar los estudios de formación y capacitación. La convocatoria aprobada por el Consejo de Profesionalización, contendrá entre otros requisitos mínimos, que los aspirantes manifiesten su conformidad en someterse a la evaluación de control de confianza.

Los que satisfagan los requisitos serán notificados por la Dirección General del Servicio de carrera de Procuración de Carrera, del lugar y fecha de las evaluaciones de conocimientos técnico-jurídicos, de control de confianza. Los resultados se harán del conocimiento del Consejo que decidirá en definitiva sobre la admisión de los aspirantes a estudios de formación y capacitación, que tendrán el carácter de candidatos para el ingreso, únicamente para la posibilidad de participar en las evaluaciones de formación y capacitación, y, en su caso en el examen de oposición.

El ingreso puede ser a categoría básica o a alguna categoría superior, debiendo existir formación y capacitación inicial para cada categoría. Las evaluaciones se practicarán a través de exámenes escritos, orales, teóricos y prácticos.

Quienes acrediten la formación y capacitación inicial, para concursar por las plazas convocadas, presentarán el concurso de oposición que consistirá en un examen oral y público ante un sínodo.

Las evaluaciones de control de confianza son iniciales, periódicas y extraordinarios. Los exámenes y los resultados de las evaluaciones de control de confianza serán considerados documentos públicos en términos del artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que deberán estar sellados y firmados por el servidor público que los autorice.

3.7.4 Reformas aprobadas por decreto del 9 de diciembre de 2008, publicado el 23 de Enero de 2009

a. De la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* adicionando el artículo 76, en los siguientes términos:

Artículo 76.- Los Agentes del Ministerio Público y peritos, así como los agentes de la policía federal investigadora, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia que establezcan las leyes vigentes o cuando sean removidos por haber incurrido en alguna causa de responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

Si la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones, sin que proceda en ningún caso la reincorporación al servicio.

b. De la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, adicionando un párrafo segundo y recorriendo los existentes del artículo 28:

Artículo 28.- (En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.)

Se exceptúan del párrafo anterior, los Agentes del Ministerio Público, peritos oficiales y miembros de las instituciones policiales de la Federación; casos en los que la autoridad sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en

ningún caso proceda la reincorporación al servicio, en los términos previstos en el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 Constitucional.

c. De la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, adicionando el párrafo sexto al artículo 50:

Artículo 50.-...

(Párrafo quinto: En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.)

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.

3.8 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 29 de mayo de 2009

Mantiene las bases de organización de la ley de 2002 consistentes en servicio civil de carrera y requisitos de permanencia, así como la terminación del servicio por causa de separación o remoción por responsabilidades exclusivas de la función ministerial.

El cuerpo de agentes del Ministerio Público de la Federación, continúa compuesto por los de carrera y los de designación especial.

El Procurador General de la República sigue facultado (artículo 38) para designar agentes del Ministerio Público de la Federación fuera del sistema del servicio Civil de Carrera por estar expresamente facultado a dispensar el requisito de sustentar y aprobar exámenes de oposición y, consecuentemente, no ingresan al Servicio Civil de Carrera; sin embargo, les reconoce derecho de preferencia en el concurso de oposición en el que lleguen a participar para ingresar. El nombramiento tendrá una duración máxima de tres años y se puede dar por terminado en cualquier momento sin agotar el procedimiento de separación cuando dejan de conservar los requisitos de ingreso. El número de agentes del Ministerio Público de designación especial será el estrictamente necesario para atender los requerimientos del servicio.

En cuanto a la separación del servicio, subsisten las mismas disposiciones para el procedimiento y la única instancia ante el Consejo de Profesionalización sin recurso administrativo alguno.

Introduce cambios respecto de la Ley anterior consistentes en dejar de denominar al *Servicio Civil de Carrera de Procuración de Justicia Federal* para ser llamado *Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial* (artículo 33); el procedimiento para sancionar a los agentes del Ministerio Público de la Federación por responsabilidades especiales de su cargo ahora es de doble instancia: Visitaduría General conoce en primer grado y el Consejo de Profesionalización a través del recurso de rectificación (introducido en los artículos 72 y 76)¹¹⁵; dispone expresamente la supletoriedad de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 77); el recurso de rectificación no contempla la suspensión de la resolución de la Visitaduría General (artículo 76); y, el término no apto es sustituido por no aprobado,

¹¹⁵ Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en el Diario Oficial del 29 de mayo de 2009, artículo 76.- En contra de las resoluciones por las que se imponga alguna de las sanciones previstas en el artículo 67 del presente ordenamiento, se podrá interponer recurso de rectificación ante el Consejo de Profesionalización, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. En el escrito correspondiente se expresarán los agravios y se aportarán las pruebas que se estimen pertinentes. El recurso se resolverá en la siguiente sesión del Consejo de Profesionalización, y la resolución se agregará al expediente u hoja de servicio correspondiente.

en el supuesto de que los citados no se presentan a los exámenes de control de confianza (artículo 55).

Suprime como requisitos de ingreso la ciudadanía mexicana *por nacimiento*¹¹⁶, la no adquisición de otra nacionalidad y la experiencia de tres años contados a partir de la expedición del título.

Incluye como nuevos requisitos de ingreso: (artículo 34) aprobar el proceso de evaluación de competencias profesionales; no estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa local¹¹⁷; y, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o culposo calificado como grave¹¹⁸.

Como requisitos de permanencia, adiciona (artículo 34 fracción II): *seguir los programas de evaluación de competencias* para el ejercicio de la función que establezcan las disposiciones aplicables; *aprobar los procesos de competencias profesionales* que establezcan el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables; mantener vigente la certificación exigida en el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República¹¹⁹; cumplir las órdenes de comisión, rotación y cambio de adscripción; cumplir con las obligaciones que les

¹¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 48/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como voto particular del Ministro Sergio A. Valls Hernández*, publicada en el Diario Oficial del 24 de junio de 2011 declaró la invalidez de la porción normativa que señala *por nacimiento* en el artículo 34 fracción I inciso a) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

¹¹⁷ Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 114, artículo 34, en su redacción permite una lectura imprecisa puesto que las responsabilidades derivadas del carácter de servidor público local –estatal-, pudieran considerarse exclusivas a los procedimientos en curso y no así a las destituciones e inhabilitaciones que únicamente provengan de responsabilidades de servidores públicos federales.

¹¹⁸ *Ibid.*, La redacción es desafortunada pues admite la opción de que el delito doloso también debe estar calificado como grave; consecuentemente si es doloso pero no grave, entonces no existe impedimento de ingreso.

¹¹⁹ *Ibidem.*, artículo 59.- A quienes aprueben las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales se les expedirá la certificación a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

impongan las leyes respectivas; y, no incurrir en actos u omisiones que causen la pérdida de confianza o afecten la prestación del servicio,

Se faculta al Procurador General de la República para requerir que cualquier agente del Ministerio Público de la Federación se presente a evaluaciones cuando lo estime pertinente (artículo 53).

La Procuraduría General de la República contará con un centro de evaluación y control de confianza que tendrá a su cargo la aplicación, calificación y valoración de los procesos de evaluación de control de confianza y de competencias profesionales sujetándose a los criterios, normas, procedimientos técnicos y protocolos que se establezcan para tales efectos en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 58).

El proceso de *evaluación de competencias profesionales* tiene por objeto determinar que los servidores públicos cuentan con los conocimientos, las habilidades, destrezas y aptitudes necesarios para desempeñar su función de forma eficiente, de conformidad con los estándares establecidos para ello (artículos 34 fracción I y 52).

Al *proceso de evaluación de control de confianza*, se adicionan los exámenes médico y poligráfico que se valorarán conjuntamente a los patrimoniales y de entorno social, psicométricos y psicológicos, subsistiendo la disposición de que el examen toxicológico se presentará y calificará por separado (artículos 49 y 54).

Se considera información reservada la contenida en los expedientes y reportes de resultados derivados de los procesos de evaluación, salvo que deban ser presentados en procedimientos administrativos o judiciales (artículo 56).

A *quienes aprueben las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales* se les expedirá la certificación a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida en un plazo no mayor a sesenta días naturales contados a partir de la conclusión del proceso de certificación, a efecto de su registro y tendrán una vigencia de tres años (artículo 59).

Ninguna persona podrá prestar sus servicios en la Procuraduría General de la República si no cuenta con la certificación vigente (artículo 59 último párrafo).

En los casos en que el órgano interno de control determine las sanciones de destitución o inhabilitación, se entenderá que conllevan la cancelación de la certificación a que se refiere el artículo 59 de esta ley (artículo 82).

Si la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, la Procuraduría General de la República estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones, sin que proceda en caso alguno la reincorporación al servicio (artículo 86).

La indemnización consistirá en veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados y tres meses de salario base (artículo 86).

En los casos en que el servidor público separado se desista de la acción de que se trate, en cualquier etapa del procedimiento y hasta antes de que se dicte resolución definitiva, la Procuraduría General de la República podrá cubrir la indemnización que proceda de conformidad con las normas aplicables (artículo 86).

Todo el personal de la Procuraduría General de la República deberá ser evaluado dentro del plazo y bajo las condiciones señaladas en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y para los efectos del artículo cuarto transitorio de la misma ley (artículo quinto transitorio).

Al respecto el plazo de 4 años fijado en el artículo cuarto transitorio, fue considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como aplicable a todos los integrantes de la Procuraduría General de la República así como en su beneficio por ser un lapso dentro del que los interesados pueden cumplir los nuevos requisitos de permanencia que hayan sobrevenido y que no hubieran cubierto:

POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL. EL CESE O BAJA DE LOS AGENTES QUE INCUMPLAN CON LOS REQUISITOS DE PERMANENCIA PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, VIGENTE A PARTIR DEL 30 DE MAYO DE 2009, NO ES INMEDIATO, PUES PARA ELLO SE

REQUIERE SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO RELATIVO Y RESOLVER CADA CASO CONCRETO. La entrada en vigor de la citada legislación no tiene como consecuencia necesaria, inmediata o inminente la baja o cese de los agentes de la Policía Federal Ministerial que incumplan con los nuevos requisitos de permanencia en el cargo. Esto es así, pues del análisis conjunto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no se advierte esa posibilidad. En efecto, el artículo 86 de esta ley prevé que los agentes de la Policía Federal Ministerial podrán ser separados de sus cargos si incumplan con los requisitos de permanencia establecidos por las leyes vigentes, pero esta regla admite discrecionalidad en función del caso concreto, la cual deriva del procedimiento aplicable, contenido en el artículo 47 del mismo ordenamiento, conforme al cual necesariamente deberá instrumentarse dicho proceso para concretar esa forma de terminación extraordinaria del cargo. Dicho procedimiento inicia con la formulación de una queja - fundada y motivada en relación con el caso concreto- por el superior jerárquico ante el Consejo de Profesionalización de la Procuraduría General de la República, en la cual deberá señalarse el requisito de ingreso o permanencia que se considera incumplido, adjuntando los documentos y pruebas pertinentes del caso; dicho Consejo notificará la queja al servidor público, lo citará a una audiencia para que manifieste lo que a su derecho convenga y resolverá, proporcional y razonablemente, aunado a que durante la tramitación del procedimiento se podrá suspender al servidor público una vez que dicho Consejo resuelva sobre la procedencia del cese o baja solicitados -sólo si fuere necesario para evitar obstáculos y para su mejor resolución-. *Además, conforme al artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, quienes se encuentren en servicio al momento de entrada en vigor de la indicada ley, tendrán un plazo de 60 días hábiles para: a) manifestar su voluntad de permanecer en la Procuraduría General de la República y someterse a las evaluaciones de control de confianza y de*

competencias profesionales y aprobarlas; b) acogerse al programa de reubicación dentro de la administración pública federal conforme con su perfil; o c) adherirse a un programa de conclusión definitiva de servicios; lo cual se instrumentará en el plazo de 3 años a partir de la entrada en vigor de la referida ley; siendo hasta después de optar por la permanencia y de no someterse o no acreditar razonablemente las evaluaciones para verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia, cuando por esa causa dejarán de prestar sus servicios, -lapso dentro del cual los interesados pueden cumplir el nuevo requisito de permanencia sobrevenido que no hubieran cubierto-¹²⁰.

3.8.1 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 23 de julio de 2012

Los titulares de las unidades administrativas y órganos desconcentrados facultados para presentar quejas por conductas constitutivas de responsabilidad administrativa o por no cumplir los requisitos de permanencia para efectos de separación, están obligados a presentarlas a más tardar dentro de los treinta días siguientes a que tomen conocimiento de la conducta irregular o requisito incumplido y la omisión será sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 12 fracciones XIX y XXI).

El Centro de Evaluación y Control de Confianza, aplicará los procesos de evaluación y emitirá las certificaciones correspondientes de conformidad con los criterios emitidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, informa al Procurador y a los titulares de las unidades administrativas y de órganos desconcentrados, los resultados de las evaluaciones (artículos 96 y 97).

El Titular del Centro propone al Procurador General de la República las normas, políticas y criterios que rigen los procesos de evaluación, certificación y

¹²⁰ Tesis1a./J. 103/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 368.

funcionamiento del Centro de Evaluación y Control de Confianza emitidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 97).

Los procesos de evaluación de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales se practicarán de manera independiente y son iniciales, de permanencia y extraordinarios (artículo 110).

Los extraordinarios para agentes del ministerio público de la federación se realizan a petición por escrito, con expresión de las causas que la motivan y los temas particulares en que se deba centrar el proceso evaluativo, formulada por el Procurador General de la República, Oficial Mayor, Visitador General y Subprocuradores, cuando lo estimen pertinente y por necesidades del servicio, para ocupar cargos de mando o ingreso al servicio de carrera, así como en casos excepcionales (artículos 111 y 112).

La valoración conjunta o valoración en conjunto de los exámenes del proceso de evaluación de control de confianza queda incluida en el Reglamento de la Ley Orgánica del año 2012.

Está descrita como aquella que está compuesta por etapas en trabajos desarrollados sucesivamente.

Los trabajos quedan organizados de manera previa, durante y después de concluida la evaluación propiamente dicha, de conformidad con lo establecido en el artículo 117¹²¹.

¹²¹ Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicado en el Diario Oficial del 23 de julio de 2012, artículo 117. La valoración en conjunto de los exámenes del proceso de evaluación de control de confianza se realizará de la manera siguiente: I. Al concluir la totalidad de los exámenes del proceso de evaluación, cada una de las áreas de evaluación aportará los indicadores que hubiesen identificado; II. Se revisará que las evidencias documentales corresponden al evaluado; III. Previo a la valoración, se identificará en los exámenes los indicadores siguientes: a) Rasgos y comportamientos; b) Datos relevantes de su historial personal; c) Datos relevantes de su historial laboral, y d) Resultado de instrumentos y pruebas aplicadas. IV. Se revisarán los indicadores que aporte cada uno de los exámenes practicados para apreciar de manera integral a la persona evaluada, y V. Se determinará si las características y los rasgos de la persona evaluada permiten considerar que se apegan a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos, para cumplir con el servicio público. El resultado de este proceso y la determinación del riesgo de la persona permitirán emitir el resultado único.

La etapa previa está destinada a: reunir los indicadores identificados por cada área; revisar la correspondencia de las evidencias documentales con el evaluado; identificar los indicadores de rasgos y comportamiento (características, conductas y hábitos), historial personal, historial laboral y, resultados de los instrumentos y pruebas aplicadas.

Durante la evaluación: revisar los indicadores aportados por cada examen; apreciar integralmente a la persona evaluada; determinar, partiendo de los rasgos y características del evaluado, si permiten considerar que se apega a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos, para cumplir con el servicio público; apreciar si existen indicadores de riesgo.

Después de la evaluación: el resultado y la determinación del riesgo de la persona, emitir el resultado único. El resultado único puede ser: aprobado o no aprobado. Aprobado por satisfacer dos supuestos: el comportamiento del evaluado se apega a los principios constitucionales y la ausencia de indicadores de riesgo (artículo 118)¹²².

No aprobado por estar acreditados cualquiera de los siguientes supuestos: no apego a los principios constitucionales, no cumplir requisitos de ingreso o permanencia de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública o de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no cumplir los requisitos de convocatoria, existencia de indicadores de riesgo (artículo 119)¹²³.

¹²² *ibidem.*, Artículo 118. El resultado de aprobado se obtiene en las siguientes circunstancias: I. Las características, conductas o hábitos del evaluado se apegan a los principios constitucionales y legales que rigen la actuación de los servidores públicos, y II. De la práctica de los exámenes no se aprecien indicadores de riesgo para el desarrollo de sus funciones o para el cumplimiento de las atribuciones de la Procuraduría.

¹²³ *ibidem.*, Artículo 119. El resultado de no aprobado se obtiene en las siguientes circunstancias: I. Las características, conductas o hábitos del evaluado no se apegan a los principios constitucionales y legales que rigen la actuación de los servidores públicos; II. No cumple con los requisitos de ingreso y permanencia establecidos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley Orgánica; III. No cumple con los requisitos de las convocatorias, o IV. De la práctica de los exámenes se aprecien indicadores de riesgo para el desarrollo de sus funciones o para el cumplimiento de las atribuciones de la Procuraduría.

La vigencia de los resultados de las evaluaciones y de los certificados será de tres años (artículos 123 y 135).

CAPÍTULO 4

NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DE AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE PUEBLA

4.1 Facultades del poder ejecutivo para el nombramiento de agentes del ministerio público estatal

Las facultades del Poder Ejecutivo Estatal en el nombramiento y remoción de agentes del Ministerio Público del Estado así como las correspondientes a las relaciones jurídicas con los servidores del Gobierno local, están reguladas por diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla incorporadas o modificadas en los años 1892, 1917, 1974, 1982 y 2011 e interactúan con diversas reformas a la Constitución Nacional que determinan límites y contenidos de los actos legislativos del Estado.

4.1.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1861 Reformada en 1892

La primera Constitución del Estado del 7 de diciembre de 1825, fue sustituida el 14 de septiembre de 1861.

Su redacción original contemplaba el ejercicio del poder judicial depositado en el tribunal superior, jueces de letras, alcaldes y jueces de paz. Específicamente, el tribunal superior debía conformarse por cuatro ministros, tres fiscales, dos abogados y un procurador de pobres, ministros y fiscales electos popularmente en segundo grado para un período de cuatro años, mientras los abogados y procurador de pobres nombrados por el Ejecutivo a propuesta en terna del pleno del tribunal superior.

Consecuencia de reformas totales aprobadas en julio 5 de 1880, septiembre 15 de 1883 y, finalmente, febrero 18 de 1892, formó un documento constitucional de ciento setenta y cuatro artículos con dos transitorios¹²⁴.

¹²⁴ García García, Raymundo, *La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Sus reformas 1917-2007*, BUAP, México, 2008, pp. 9-10.

Dentro de los límites ordenados en los artículos 41 y 126 y en ejercicio de las facultades reservadas de los Estados, de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857, *las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados*, sin apartarse de lo dispuesto en el artículo 21, que ordena la imposición de penas como facultad exclusiva de la autoridad judicial, fue decisión soberana del Estado de Puebla, a través de las reformas a su Constitución en febrero 18 de 1892, otorgar jerarquía constitucional a la Institución del Ministerio Público, ocho años antes de su incorporación constitucional para la impartición de justicia penal federal.

Es hasta el texto de 1892, en el Título Décimo, artículos 114 a 130, que se crea la Institución del Ministerio Público.

4.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917

Reformada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, en su artículo 21 ordena que *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*. Por lo tanto, es norma suprema, uniforme para todos los gobiernos de los Estados y el de la Unión, la existencia de la Institución del Ministerio Público. Tratándose de la organización, el Ministerio Público de la Federación sujeta a las bases del artículo 102, mientras los Estados conserva cada uno la facultad correspondiente, ahora en términos de los artículos 124 y 133 de la Carta Magna,

Armonizada con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917, promulgada el 8 de septiembre de 1917, en su redacción original¹²⁵ disponía como bases de organización del ministerio público en Puebla las siguientes:

¹²⁵ Congreso del Estado de Puebla, *Decreto de Reformas a la Constitución Política del Estado*, publicado en el Periódico oficial del 2 de octubre de 1917.

El Ministerio Público es una Magistratura, desempeñada por un Procurador General -con los mismos requisitos de los Magistrados del Tribunal Superior- y Agentes del Ministerio Público, nombrados por el Gobernador del Estado Constitucional del Estado de Puebla quien queda igualmente facultado para removerlos con causa justificada y resolver sobre sus renunciaciones.

El ministerio público estará organizado por una ley en la que se fijarán los requisitos para ser nombrado agente, así como el tiempo que el Procurador General y cada uno de sus funcionarios deberán durar en sus funciones, para ser sustituidos y sólo que no se hubiere nombrado el sustituto, continuarán en su cargo hasta el nombramiento del correspondiente.

Título cuarto

Del Departamento Ejecutivo

Capítulo primero

Del Gobernador

Artículo 71. Son deberes y atribuciones del Gobernador:

XVI. nombrar al Secretario General, *Procurador de Justicia*, Suplente de éste, Tesorero General, *Agentes del Ministerio Público* y demás empleados que conforme a las Leyes no deban ser nombrados por otra autoridad.

XVII. nombrar y remover con causa justificada a los funcionarios y empleados públicos a quienes nombre, cuando ello no estuviere determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

XVIII. Conceder licencias y resolver sobre las renunciaciones que hagan los funcionarios y empleados a quienes nombre, en los casos en que esta Constitución o las leyes no dispongan otra cosa.

Título quinto

Del Departamento Judicial.

Capítulo Único

De la Organización de los Tribunales de Justicia

Artículo 86. El desempeño de las funciones del Departamento Judicial en el Tribunal Superior y el de los Juzgados de Primera Instancia del ramo, civil o penal, es incompatible, respecto de los propietarios con cualquiera otro cargo, empleo o comisión y con el ejercicio de la abogacía, excepto el de Profesores de Derecho en el Colegio del Estado. Esta incompatibilidad comprende a los suplentes que desempeñen funciones por más de dos meses.

Título Sexto

Del Ministerio Público

Capítulo único

Artículo 91. El Ministerio Público es una Magistratura a cuyo cargo está velar por exacta observancia de las Leyes de interés público. A este fin deberá ejercitar las acciones que corresponden contra los violadores de dichas Leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado, e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la Ley otorgue especial protección.

Artículo 92. Desempeñarán la expresada Magistratura en el Estado:

- I. Un Procurador General.
- II. Agentes del Ministerio Público.

Artículo 93. Los funcionarios de que trata este título no tendrán en los juicios en que intervengan, ninguna prerrogativa especial, y se sujetarán en todo a las Leyes de procedimientos.

Artículo 94. Para ser Procurador General, Propietario o suplente, se requieren las mismas condiciones que para ser Magistrado.

Para ser Agente, las que determine la Ley.

Artículo 95. Respecto del Procurador General y los Agentes que conforme a las Leyes deben ser Abogados, se observará lo dispuesto en el artículo 86.

Artículo 96. La Ley organizará el Ministerio Público, fijará las atribuciones de los funcionarios que de él formen parte y determinará el tiempo que cada uno de ellos deba durar en sus funciones.

El Procurador General tomará posesión el quince de febrero y durará en su encargo el tiempo que fije la Ley.

Artículo 97. Las licencias a los funcionarios del Ministerio Público serán concedidas por el Procurador General, y sobre las renunciaciones de los mismos funcionarios resolverá la autoridad que los nombre.

Artículo 98. Si al terminar el período señalado a los funcionarios del Ministerio Público, no se hubiere nombrado quién deba sustituirlos, continuarán en su cargo hasta que tal nombramiento se haga.

Advirtiendo una diferencia con la Constitución Federal consistente en la ubicación del Ministerio Público fuera de los títulos correspondientes a los Departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con su propio apartado constitucional, en similares circunstancias a las del Municipio Libre, por lo que es posible sostener que el Ministerio Público del Estado de Puebla, en 1917, gozaba de autonomía, aunque el nombramiento de Procurador y sus Agentes sea facultad del Ejecutivo, porque la temporalidad que se fijara en la ley, impide la libre remoción, constituyéndose en una garantía de inamovilidad durante la vigencia del cargo.

A lo anterior habrá de destacarse la reserva de Ley para la organización del Ministerio Público.

Por otra parte, el Ministerio Público se desempeña por el Procurador General y los Agentes del Ministerio Público, como una unidad, sin señalar en sede

constitucional distinción alguna entre sus funcionarios más las que se señalen en la Ley que los organiza y las que les otorguen las leyes de procedimientos.

Asimismo al Procurador General no se le confiere la representación del Gobierno del Estado.

4.1.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 y la Reforma del 16 de abril de 1974

Artículo 86. El desempeño de las funciones del *Poder Judicial por el Tribunal Superior o por los demás Tribunales que lo integren*, es incompatible, respecto de los propietarios con *cualquier* otro cargo, empleo o comisión, *con excepción de las actividades docentes o de las que implícitamente o por ministerio de la Ley desempeñen los Tribunales foráneos*. Esta incompatibilidad comprende a los suplentes *en ejercicio de sus funciones*.

Artículo 96. La Ley organizará el Ministerio Público, fijará las atribuciones de los funcionarios que de él formen parte.

Artículo 98. Los funcionarios del Ministerio Público, durarán en sus cargos hasta en tanto el Gobernador del Estado nombre a quienes los sustituyan.

Desaparece la garantía de inamovilidad, al ya no estar sujeta la permanencia de los funcionarios del Ministerio Público a un tiempo determinado, para quedar, sujetos a la decisión del Gobernador para nombrar nuevos.

A partir de esta modificación, el Gobernador queda facultado a dar por terminada en cualquier momento la gestión del Procurador o cualquier agente del Ministerio Público, puesto que, hasta antes de la reforma, estaba limitada su facultad por la duración del cargo, salvo el supuesto de renuncia, lo que constituye implícitamente la facultad de nombrar y remover libremente a los funcionarios del Ministerio Público.

4.1.4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 con reformas de 1982

En 1982, una reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, incluyó lo relacionado con el Ministerio Público y sus disposiciones, que continúan formando parte del Título Sexto, pero ahora de los artículos 95 al 101 y ya no del 91 al 98.

Artículo 95. El Ministerio Público es una Institución dependiente del Poder Ejecutivo, a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las leyes de interés público y para realizar su función deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de dichas leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la ley otorgue especial protección.

Artículo 96. El Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General de Justicia, quien se auxiliará con los funcionarios que determine la Ley Orgánica correspondiente, la que fijará sus respectivas atribuciones.

Artículo 97 Los funcionarios a que se refiere el artículo anterior serán nombrados y removidos libremente por el Gobernador del Estado y durarán en su cargo, hasta en tanto se nombre a quienes deban substituirlos.

Artículo 98. El Procurador es el representante jurídico del Estado. El Gobernador podrá otorgar esa representación a alguno de los secretarios que lo auxilien para casos singulares.

Artículo 99. El Procurador General de Justicia deberá reunir los mismos requisitos que para ser Magistrado y los demás funcionarios del Ministerio Público los requisitos que fije la Ley.

Artículo 100 El Gobernador conocerá de la renuncia y licencia del Procurador y éste de la renuncia y licencias de los demás funcionarios y empleados del Ministerio Público.

Artículo 101. Los funcionarios de que trata este título no tendrán en los juicios en que intervengan, ninguna prerrogativa especial y se sujetarán en todo a las leyes de procedimientos.

Artículo 139. El Estado garantiza a sus servidores de base, no designados por elección ni nombrados para un período determinado, la inamovilidad de sus cargos, de los que sólo podrán ser suspendidos o separados por causa justificada, y disfrutarán de los beneficios y prerrogativas que se establezcan en la ley de la materia.

De esta reforma se desprenden las siguientes observaciones:

A diferencia de 1917, en la que son el Procurador y los Agentes del Ministerio Público quienes desempeñan la Institución, ahora el Ministerio Público está a cargo del Procurador General de Justicia auxiliado por funcionarios, quienes, en consecuencia, no ejercen por sí mismos el Ministerio Público.

Por lo tanto, en esta fórmula, el Ministerio Público pasa a ser la Institución compuesta por una persona y no por un conjunto de personas, organizadas bajo el principio doctrinario de *unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la Institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección*¹²⁶ que, en nuestra opinión, persigue enfatizar la subordinación del ejercicio de la función al Gobernador, en consonancia con la disposición de *El Ministerio Público es una Institución dependiente del Poder Ejecutivo*; con lo que se consume la pérdida de autonomía con la que apareciera la Institución en 1917, construida desde la reforma de 1974, ahora complementada con la facultad absolutamente libre de nombrar y remover a los funcionarios del Ministerio Público.

Desaparecen las figuras del Procurador Propietario y Suplente, para concretar en la existencia de un Procurador que, estando facultado desde 1974 a nombramiento sin sujeción al tiempo de designación, hace innecesaria la existencia de un Procurador Suplente.

¹²⁶ Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 32, ídem.

Asimismo, se atribuye al Procurador General de Justicia el carácter de representante jurídico del Gobierno del Estado.

Subsiste la reserva de Ley para la organización del Ministerio Público y sus facultades de acuerdo con las leyes de procedimientos.

4.1.5 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 con reforma del 16 de junio de 2010

Artículo 95. El Ministerio Público es una Institución dependiente del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las leyes de interés público, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la ley otorgue especial protección.

Corresponde al Ministerio Público y a las policías la investigación de los delitos y a aquél, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales. Los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial en los casos previstos en la ley.

Las policías actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos.

El Ministerio Público podrá aplicar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que establezca la ley.

Reforma que no modifica las bases constitucionales establecidas desde 1982.

4.1.6 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 con reformas de 2011

En el año 2011¹²⁷, fue aprobada una reforma más al artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en los siguientes términos:

Artículo 99. Para ser Procurador General de Justicia, se requiere:

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

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de su designación;

III.- Ser profesional del derecho con título legalmente expedido, con antigüedad mínima de siete años;

IV.- Gozar de buena reputación; y

V.- No haber sido condenado por delito doloso.

La Ley fijará los requisitos que deben reunir los demás funcionarios de la Institución del Ministerio Público.

Que, al igual de la 2010, no altera las bases constitucionales de organización del Ministerio Público.

4.2 Relaciones jurídicas entre el gobierno estatal y sus servidores

4.2.1 Marco constitucional

Desde su aprobación en 1917, la Constitución del Estado, no ha contado con un apartado específico para regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del gobierno de la entidad; por el contrario, están presentes las disposiciones que de manera general regulan la designación de los funcionarios que corresponden a cada poder o departamento. Es hasta la reforma de 1982 que en el

¹²⁷ Congreso del Estado de Puebla, *Decreto de Reformas a la Constitución Política del Estado*, publicado en el Periódico Oficial del 25 de julio de 2011.

capítulo de Previsiones, se reconocerán derechos a los trabajadores de base y sus prerrogativas, como a continuación enunciamos.

4.2.1.1 Artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917

Artículo 71. Son deberes y atribuciones del Gobernador:

XVI. *Nombrar al Secretario General, Procurador de Justicia, Suplente de éste, Tesorero General, Agentes del Ministerio Público y demás empleados que conforme a las Leyes no deban ser nombrados por otra autoridad.*

XVII. Nombrar y remover con causa justificada a los funcionarios y empleados públicos a quienes nombre, cuando ello no estuviere determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

XVIII. Conceder licencias y resolver sobre las renunciaciones que hagan los funcionarios y empleados a quienes nombre, en los casos en que esta Constitución o las leyes no dispongan otra cosa.

Artículo 49. Son facultades del Congreso:

Fracción XXVII. Nombrar y remover a los empleados de su Secretaría y de la Contaduría General de Glosa y concederles licencia.

4.2.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 y la reforma del 16 de abril de 1974

Artículo 137. El Estado garantiza a sus servidores de base, no designados por elección ni nombrados para un período determinado, la inamovilidad de sus cargos, de los que sólo podrán ser suspendidos o separados por causa justificada y disfrutarán de los beneficios y prerrogativas que se establecen en la Ley de los Trabajadores al Servicio del estado.

4.2.1.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917 y la reforma de 1982

Artículo 79. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

Fracción XXI. Nombrar y recibir la protesta de los funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no corresponda legalmente a otra autoridad, así como removerlos y suspenderlos, sin goce de sueldo.

Título Noveno

Disposiciones Generales

Capítulo II

De las Prevenciones

Artículo 139. El Estado garantiza a sus servidores de base, no designados por elección ni nombrados para un período determinado, la inamovilidad de sus cargos, de los que sólo podrán ser suspendidos o separados por causa justificada, y disfrutarán de los beneficios y prerrogativas que se establezcan en la ley de la materia.

4.2.2 Normas secundarias para las relaciones jurídicas del gobierno estatal y sus servidores

En 1917, de acuerdo con el artículo 49 fracción XXXI y su correlativo 57 fracción XXVII a partir de 1982 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Congreso del Estado cuenta con facultades implícitas para expedir las leyes necesarias para hacer efectivas todas las facultades concedidas a los Departamentos o Poderes por la Constitución, así como las reservadas al régimen interior del Estado por no estar expresamente otorgadas a los Poderes de la Unión; así, es su facultad legislar para regular las relaciones del Estado con sus trabajadores.

El 14 de diciembre de 1956 fue aprobada la Ley que Norma las Relaciones Entre el Estado y sus Servidores, abogada por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado del 18 de noviembre de 1966, vigente hasta la fecha.

En esta última reconoce como relación jurídica de trabajo la establecida entre trabajadores de base del Estado y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, representados por sus respectivos titulares (artículo 3), no rigiendo para los trabajadores de confianza (artículo 8), siendo trabajadores de confianza en el Departamento Ejecutivo el Procurador General de Justicia, el Subprocurador General de Justicia, los Agentes Auxiliares del Procurador, los Agentes y Delegados del Ministerio Público, el Secretario Particular del Procurador General de Justicia, el Jefe, el Subjefe y los Agentes de la Policía Judicial del Estado (artículo 7 fracción II inciso f).

4.3 Límites impuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Generales a la legislación del Estado de Puebla con relación al nombramiento de los agentes del Ministerio Público

4.3.1 Reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 3 de febrero de 1983

Con la reforma del 3 de febrero de 1983 adicionando la fracción IX al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción VI del artículo 116 a partir del 17 de marzo de 1987, el Congreso del Estado debe observar las bases del artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias para legislar lo relativo a las relaciones de trabajo con los trabajadores estatales.

Consecuentemente, los miembros de los cuerpos de seguridad pública en el Estado de Puebla deben regirse por sus propias leyes, tal y como desde la adición en 1960 del apartado B al artículo 123 ordenara constituyéndose en una de las bases a observar por el legislador poblano.

Lo anterior es independiente a la base que desde 1917 contiene el artículo 102 de la Constitución Federal respecto de la reserva de Ley para el Ministerio Público de la Federación.

4.3.2 reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de diciembre de 1994

Al ordenar el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la coordinación de Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, conforme a una Ley General expedida por el Congreso de la Unión, el legislador local queda limitado a ajustar los contenidos de sus normas a las Bases que se contengan en la Ley correspondiente.

Así, la seguridad pública quedó clasificada como facultad concurrente a cargo de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, por interpretación del artículo 21 constitucional en ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, los cuales deben coordinarse, en los términos señalados por la ley, para fijar un sistema nacional de seguridad pública. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de dicha coordinación en una ley general, de donde deriva que aquélla debe entenderse no sólo en referencia al ámbito administrativo, sino también al legislativo. Así, *el Congreso de la Unión puede coordinar legislativamente mediante una ley general en la que se distribuyan las facultades competenciales de los distintos niveles de gobierno, por ende,*

*la seguridad pública constituye una materia concurrente inserta en el contexto del federalismo cooperativo, en la que existe la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión*¹²⁸.

4.3.2.1 Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

La constitucionalización del sistema Nacional de Seguridad Pública y su posterior reglamentación por el Congreso General, incide en las facultades estatales relacionadas con la organización del Ministerio Público.

La creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública como instancia superior de *carácter consultivo* -opinión de la Corte que más adelante abordaremos- órgano colegiado en cuya composición no sólo intervienen los titulares de los poderes ejecutivos estatales, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y los Secretarios de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Procurador General de la República y Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sino también los Secretarios de Defensa Nacional y Marina, fue motivo de denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resolvió reconocer la constitucionalidad de las disposiciones correspondientes en la siguiente jurisprudencia:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la

¹²⁸ Tesis P. IX/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1296.

conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. *El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad;* por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido consejo, de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, quienes dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tengan funciones ejecutivas, tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública¹²⁹.

Así, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprueba programas y políticas para la coordinación de la seguridad pública, que corresponde ser materializadas por sus integrantes, ejerciendo sus facultades al interior de sus respectivos órdenes normativos.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública está regulado por una Ley General, de las que la Suprema Corte considera tienen por objeto distribuir

¹²⁹ Tesis P./J. 39/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 556.

una función entre diferentes niveles gubernamentales, al no haber sido expresamente concentrada en uno solo, como se desprende de la siguiente tesis:

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, *las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano*, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales¹³⁰.

Aceptando esta postura de la Corte, coincidimos que la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, efectivamente no es distribuidora de las competencias sustantivas fijadas en la propia Constitución a

¹³⁰ Tesis P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

la federación, estados, municipios y Distrito Federal, sino de la facultad de *coordinación de la seguridad pública*.

La propia iniciativa del Ejecutivo precisa que la Ley tiene por objeto señalar *las bases que digan cómo se va a operar la coordinación nacional* con límites materiales consistentes en

...la definición de acciones y objetivos de la seguridad pública; los elementos que integran el Sistema Nacional; las materias que serán el objeto de la coordinación; los instrumentos del Sistema que la ley propone; las instancias de coordinación; las fórmulas jurídicas para tomar las decisiones; y finalmente, los mecanismos que auspicien la participación de la sociedad.

y formales constituidos por la concurrencia y coincidencia de competencias.

Pero, contando con un órgano ejecutivo, Secretario Ejecutivo, encargado de ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública –artículo 17-, implica que los actos del Consejo son vinculatorios para las entidades federativas representadas por los ejecutivos, que en el aspecto jurídico, encontrarán concreción, tanto en la función legislativa como en las prácticas administrativas de los diferentes niveles del Estado Mexicano, para la administración de sus respectivas instituciones de seguridad pública.

Sin embargo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, carece de facultades coactivas por obvias razones de división de poderes tanto horizontal como vertical, así la opinión sostenida por la Suprema Corte de Justicia en el siguiente precedente:

FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2008 ÚNICAMENTE FACULTA AL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA PARA PROMOVER LA

ENTREGA A LOS MUNICIPIOS DE LOS RECURSOS QUE LO INTEGRAN, PERO NO PARA ACTUAR COACTIVAMENTE. El artículo 9, fracción I, párrafo segundo, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008 dispone que el Consejo Nacional de Seguridad Pública promoverá que el veinte por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, se distribuyan a los municipios conforme a criterios que integren el número de habitantes, y el avance en la aplicación del Programa Estatal de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. Así, de la interpretación de dicho precepto se advierte que únicamente faculta al referido Consejo para promover la entrega a los municipios de los recursos del fondo mencionado, pero no para actuar coactivamente sobre los gobiernos de las entidades federativas, a efecto de que éstos distribuyan los aludidos recursos; *de ahí que sólo puede actuar a manera de sugerencia ante los estados, pero no para emitir órdenes vinculantes*¹³¹.

A pesar de la opinión de la Suprema Corte, la falta de facultades coactivas expresas no puede considerarse como un obstáculo para la naturaleza vinculante de las decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, si tomamos en consideración el marco constitucional del que emana y bajo el principio de supremacía, si los Estados de la República bajo un Pacto Federal, decidieron soberanamente unirse en una Federación, la finalidad del bien común que la alianza persigue en beneficio del pueblo, de ninguna manera impide a las partes federadas poner en práctica todos los recursos y medios a su alcance para cumplir con sus compromisos de orden constitucional.

Lo que observamos es cómo prevalece la naturaleza política del sistema nacional de seguridad pública por la división de poderes, pero no cómo se articularía

¹³¹ Tesis 1a. CXLIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 2709.

con la responsabilidad de los servidores públicos por actos contrarios a la Constitución, que finalmente es una cuestión de partidos políticos al seno de los órganos constitucionalmente facultados para exigir esas responsabilidades vía el Juicio Político.

Sin embargo, En las anteriores condiciones, la propuesta del Ejecutivo Federal aprobada por el Congreso de la Unión, fue incluir al ministerio público como institución de seguridad pública, con base en los siguientes argumentos:

En esta iniciativa *se concibe a la seguridad pública no solo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.*

Esta proposición *define a la seguridad pública como todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y los delitos, así como las acciones que realizan el ministerio público a través de la procuración de justicia, las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente, las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública.*

Pero también concreta que su objeto principal es el desarrollo de las instituciones policiales, cuya organización será contenido de la legislación federal y estatal

En cuanto a la organización de las instituciones de las policías federales y el desarrollo de los principios de la actuación de sus miembros, deben regularse igualmente por el Congreso de la Unión, pero a través de leyes federales, destinadas a un ámbito de aplicación material y personal que sólo incumben a las autoridades y a la competencia federal. Y si bien

una ley del Congreso también puede regular lo anterior, conviene separar estos aspectos, por buena técnica legislativa, para que sea otra ley del Congreso Federal, que pueda emanar como una primera producción de la nueva coordinación sobre seguridad pública, la que se ocupe de todo ello.

Por lo que toca a la organización y desarrollo de las instituciones de las demás policías del país y de los principios de actuación de sus miembros, corresponderá regularla los Legisladores de los Estados y, en su caso, a los Ayuntamientos, por medio de leyes y reglamentos locales respectivos.

En consecuencia, esta ley que se propone no podría ocuparse de aquellos mandatos constitucionales, ni desarrollar ninguna materia sustantiva de seguridad pública, que tengan que ver con la organización y el funcionamiento de las instituciones policiales de los Estados y los Municipios, ni tampoco con la definición de las cualidades jurídicas de sus miembros, o del régimen de condiciones o reglas para su selección, ingreso, permanencia, promoción o sanciones.

No obstante estar enfocada especialmente a las instituciones policiales de los Estados y Municipios, por estar integradas, como función de seguridad pública, las acciones que realiza el ministerio público a través de la procuración de justicia, disposiciones de la Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública obligan expresamente –artículos 3° y 26 a 31-, a registrar, inscribir y mantener actualizado en el *Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública* a los funcionarios del Ministerio Público organizado dentro de la Procuraduría General de Justicia de cada Entidad Federativa.

4.3.2.2 Ley de Coordinación Fiscal

Asimismo, deben considerarse los objetivos relativos a la creación del *Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal* de la Ley de Coordinación Fiscal –artículo 25 fracciones IV y VII- para el reclutamiento,

formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con *tareas de seguridad pública*, otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, su equipamiento, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración de justicia.

Debiendo distribuirse los recursos del *Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal*, por acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, consecuentemente las directrices para el destino y aplicación de los recursos, son a su vez, aspectos a considerar en el Presupuesto de Egresos del Estado y en una Agenda Legislativa de las Normas Orgánicas de la Procuración de Justicia del Estado, es decir, procedimientos de reclutamiento, formación, selección, evaluación, depuración y percepciones del personal de procuración de justicia, así como equipamiento, mejoramiento o ampliación de sus instalaciones.

4.3.3 Reforma al artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 8 de marzo de 1999

Al crear un régimen de excepción exclusivo para los integrantes de cuerpos policíacos, modifica su redacción original de 1960 que empleaba el concepto amplio de *cuerpos de seguridad pública*, con un sentido integral y compuesto a raíz de la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, para distinguir claramente entre *agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales* al mismo tiempo que ordena para cada Institución se rija por sus propias, respectivas, leyes.

4.3.4 Reforma a los artículos 21, 73 fracción XXIII, 123 apartado B fracción XIII y 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de junio de 2008

En el artículo 21 establece que el Ministerio Público, por estar conformando el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se sujetará a bases mínimas de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de sus integrantes, sin que ninguna persona pueda ingresar si no ha

sido debidamente certificada y registrada en el sistema, conforme a las leyes que expida el Congreso General quedando facultado en el artículo 73 fracción XXIII.

Por otra parte, en el dictamen del 10 de diciembre de 2007, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, propusieron reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando en la parte que interesa, lo siguiente:

...estas Comisiones han considerado que es necesario desarrollar con amplitud un sistema de seguridad, basado en la coordinación, pero que establezca bases mínimas para la regulación de las instituciones policiales en todo el país. Al efecto, se propone conformar un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Este sistema estaría concebido, en primer lugar, para prever la regulación del servicio de carrera policial, es decir, la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Desde luego que la operación y desarrollo de la carrera policial se desarrollará fundamentalmente en los municipios, estados y Distrito Federal, pero ello con sujeción a estas bases.

En segundo lugar, se pretende que abarque los aspectos relativos a las bases criminalísticas y de personal.

De particular importancia, resulta la prevención en el sentido de que, a partir de que empiece a funcionar el sistema, ninguna persona podrá ingresar a las instituciones si no ha sido debidamente certificado y registrado.

Para efectos de dar congruencia al sistema, se propone una reforma adicional al texto del artículo 115, en su fracción VII, para especificar que será una *ley de las legislaturas de los estados la que regirá*

a las policías preventivas, con el propósito de que exista un mínimo de homologación, al menos al interior de cada uno.

Es importante señalar que con esta modificación queda intacta la norma que señala que la policía preventiva esté al mando del presidente municipal, lo que quiere decir, que tal y como sostiene la jurisprudencia de la Suprema Corte, la facultad de nombramiento del mando de la policía municipal seguirá estando a cargo de dicho funcionario.

Así la reforma aprobada es la siguiente:

Artículo 115. ... Fracción VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Destacamos que previamente a esta reforma, la fracción VII del artículo 115 Constitucional (reforma publicada en el Diario Oficial el 23 diciembre de 1999), disponía que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del *reglamento* correspondiente; por lo que era consecuencia que las legislaturas estatales tendrían facultades y obligación de expedir leyes en materia de seguridad pública municipal para que en ellas se contuvieran las bases sobre las que cada municipio aprobare sus reglamentos dentro de sus respectivas jurisdicciones, por lo que, a partir de 2008, los Municipios carecen de facultades para reglamentar las leyes de seguridad pública de los Estados y, en su caso, son solamente éstas las que rigen a las policías preventivas de manera homologada al interior de cada Estado¹³².

4.3.4.1 Acuerdo 02/XXIII/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública

¹³² Cámara de Diputados, *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia diciembre 10 de 2007*, México, 2008, Secretaría de Servicios Parlamentarios, p. 47.

El Acuerdo 02/XXIII/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobado en su XXIII sesión ordinaria del 21 de agosto de 2008, aprobando el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en su punto quinto contiene a cargo de los Ejecutivos estatales, el compromiso de crear un centro de evaluación y control de confianza certificado; perfeccionar los mecanismos de selección y capacitación, evaluar y someter a control de confianza permanente *replicando el esquema federal de certificación de confianza*, y condicionar a su aprobación la permanencia en la institución de procuración de justicia, de ministerios públicos y del personal de procuración de justicia, especialmente de la unidad antisequestro; así como incrementar y etiquetar la asignación de recursos para su desarrollo y operación.

Asimismo, se comprometieron a presentar una iniciativa de Ley de Seguridad Pública Estatal congruente con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que apruebe el Congreso de la Unión.

Al respecto, como relacionamos en el capítulo segundo, el modelo de evaluación de control de confianza de la Procuraduría General de la República vigente en junio de 2008 a *replicar*, copiar o repetir, está descrito en diversas disposiciones partiendo de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 27 de diciembre de 2002*, con evaluación de control de confianza consistente en exámenes patrimoniales y de entorno social, psicométricos y psicológicos y toxicológicos y *sus resultados serán evaluados en conjunto*, y su objeto es *comprobar que los agentes del ministerio público de la carrera de procuración de justicia dan debido cumplimiento a los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto de derechos humanos* y quienes no resulten aptos serán separados del cargo siguiendo el procedimiento de separación por ante el Consejo de Profesionalización por incumplimiento de la obligación de someterse al proceso de evaluación de control y confianza.

Continúa el *25 de junio de 2003 en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* incluyendo como exámenes las evaluaciones

médica, toxicológica, de aptitudes físicas, psicológica, de entorno social y situación patrimonial y poligráfica, la evaluación conjunta excluyendo la toxicológica y evaluación separada de la toxicológica, admitiendo el resultado de no apto en cualquiera de ellas; y sólo por autorización del Procurador o del Consejo de Profesionalización la reevaluación para corroborar resultados en casos específicos en las áreas de poligrafía y psicología; asimismo crea un Centro de Evaluación y Desarrollo Humano que aplica estos exámenes o evaluaciones.

En el *acuerdo A/105/04 del 6 de agosto de 2004 el Procurador General de la República* fijó practicar los procesos de evaluación de confianza cada tres años; mientras en el *Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal del 26 de enero de 2005*, clasifica a las evaluaciones de control y confianza como iniciales, periódicas y extraordinarias.

4.3.4.2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

4.3.4.2.1 Principales cambios respecto de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Conserva las características de su predecesora Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública ahora participan, además de sus integrantes originales, el Presidente de la República y su Secretario de Seguridad Pública.

Al respecto, al quedar reconocido en la reforma constitucional el principio de la naturaleza civil de las instituciones de seguridad pública contenido del párrafo décimo del artículo 21: *Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. ...*, nuevo elemento a considerar para futuras reflexiones tanto de la Suprema Corte de Justicia y estudiosos, la continuidad del ejército y la marina en un cuerpo consultivo para instituciones civiles; máxime que, en esta ocasión, la nueva ley contiene disposición expresa para la conformación del quorum y de votación para la aprobación de sus resoluciones –artículo 15-, pues teniendo derecho a voz y voto todos los integrantes, los votos individuales de estos dos

Secretarios aportan a la sobrerrepresentación del Ejecutivo Federal con siete¹³³ votos, cuando podrían pasar a ser invitados permanentes en igualdad de circunstancias que el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin derecho a voto.

Confiere al Consejo Nacional de Seguridad Pública la facultad de aprobar por mayoría de sus integrantes, instrumentos y políticas públicas, acuerdos y resoluciones generales, en materia de seguridad pública y demás señaladas en el artículo 14; crea y distribuye las facultades de *propuesta* ante el Consejo Nacional de Seguridad y de *cumplimiento* de sus acuerdos, confiriendo las primeras a la Federación¹³⁴ y las segundas a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal con reglas especiales de representación para las entidades federativas a través de los titulares de los poderes ejecutivos –artículo 145 último párrafo-.

En este aspecto, a diferencia de la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la facultad de propuesta era de todos los miembros del Consejo –artículo 16-, para ahora quedar en manos exclusivas de la Federación.

Por otra parte, el Consejo Nacional queda facultado –artículo 14 fracción XV- para recomendar la remoción de los titulares de las instituciones de seguridad pública por incumplimiento de las obligaciones de la ley.

Además, dedica el Título Noveno a las responsabilidades penales, administrativas y civiles de los servidores públicos federales, locales y municipales por el manejo o aplicación ilícita o indebida de los recursos de los fondos de ayuda federal, *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal* y *Fondo de Aportaciones para la*

¹³³ Congreso de la Unión, *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicadas en el Diario Oficial del 2 de enero de 2013, reducidos a seis como consecuencia de la supresión de la Secretaría de Seguridad Pública y su titular a partir de estas reformas.

¹³⁴ Congreso de la Unión, *Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicadas en el Diario Oficial del 10 de febrero de 2014, artículo 90 cuarto párrafo.- ...El Ejecutivo Federal representará a la federación....

Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, responsabilidades de las que conocerán las autoridades competentes –artículos 135 y 136-.

Como delitos que cometen los servidores públicos en agravio de la federación –artículo 141- tipifica las siguientes conductas:

- La abstención, dolosa, ilícita y reiterada, a proporcionar información al Secretariado Ejecutivo del Consejo –artículo 138-.

- Ingresar información que se sabe errónea, con el fin de dañar, a las bases de datos del Sistema; divulgar información de las bases o datos informáticos del Sistema; inscribir o registrar como miembro o integrante de una institución de seguridad a quien carece de la certificación o con certificaciones falsas; así como, *asignar nombramientos de ministerio público a quien no haya sido certificado y registrado en el Sistema* –artículo 139-.

- La realización reiterada o sistemática de estas conductas –artículo 135 segundo párrafo-, las declara *violaciones graves a la constitución y a las leyes que de ella emanan*¹³⁵; que vincula específicamente a los Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por ser a quienes se atribuye concretamente la facultad de aplicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en representación de sus entidades federativas en su artículo 145 último párrafo.

- Falsificar los certificados que ordena la ley –artículo 140-.

Asimismo, dota al Secretariado Ejecutivo con facultades –artículo 143- de control vigilancia y supervisión, requerir informes y realizar visitas de verificación y revisión de gabinete de documentos, instrumentos y mecanismos inherentes al ejercicio de los recursos de los fondos y de la ejecución de los programas de

¹³⁵ Las *violaciones graves a la constitución y a las leyes que de ella emanan*, vincula específicamente a servidores públicos estatales –Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia y miembros de Consejos de la Judicatura Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía - como sujetos de Juicio Político en términos de los artículos 110 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5° párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

seguridad pública de las entidades federativas derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública y, de sus resultados, formular la resolución –artículo 17 fracción XVIII- que somete al Consejo Nacional para la suspensión o cancelación de la ministración de aportaciones.

El Consejo Nacional suspenderá la ministración o la cancelará, privando con efectos restitutorios, a los estados, de los recursos de los *fondos de ayuda federal*, por incumplir los procedimientos y mecanismos de certificación, aplicar criterios, normas y procedimientos distintos a los establecidos por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, establecer servicios de carrera ministerial sin sujetarse a la Ley General o abstenerse de constituir y mantener en operación centros de control de confianza –artículo 144 fracciones II, V, VII-.

Esta facultad específica transforma el carácter de cuerpo consultivo que le atribuyera la Suprema Corte conforme a las disposiciones de la anterior Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública a que nos referimos anteriormente¹³⁶.

4.3.4.2.2 En materia de procuración de justicia

Con las anteriores condiciones, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no prescribe un modelo único de organización de las Instituciones de Procuración de Justicia, pero establece como bases de su estructura a los agentes del Ministerio Público, el Servicio de Carrera y la certificación obligatoria y permanente de sus integrantes.

4.3.4.2.2.1 Servicio de Carrera de Procuración de Justicia relativo al Ministerio Público

El Constituyente Permanente se propuso integrar nacionalmente los esfuerzos de seguridad pública, programando que se establecieran específicamente en la Ley de las bases de coordinación del Sistema Nacional,

¹³⁶ ver supra apartado 4.3.2.1 y nota 128.

varios elementos, entre ellos, como elemento básico *el servicio de carrera a nivel nacional con carácter homogéneo como una motivación*¹³⁷.

Si bien, textualmente el artículo 21 constitucional a partir del 18 de junio de 2008 no contiene expresamente la mención del servicio de carrera, y en el dictamen de las Cámaras del Congreso de la Unión, tampoco hay referencia expresa respecto de los agentes del Ministerio Público, la integración de sus funciones para la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con bases de coordinación consistentes en la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y separación sin derecho a la reincorporación al servicio, son los elementos que en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública integran al Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia en lo relativo al Ministerio Público.

Este servicio de carrera, más que una *motivación* en términos de los trabajos del Constituyente Permanente, constituye una auténtica garantía para la procuración de justicia, pues en el artículo 51 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, describe como sus objetivos la preparación, competencia, capacidad y superación constante del personal en tareas de Procuración de Justicia, para que logren la profesionalización y ejerzan sus atribuciones con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscando generar el sentido de pertenencia institucional.

Esta fue la decisión del Constituyente Permanente del Estado de Oaxaca, en el artículo 95 párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca al ordenar:

Los Agentes del Ministerio Público, la policía y demás servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia, realizarán su actividad teniendo como base de su actuación el estricto apego a la legalidad, el

¹³⁷ Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 132, p. 48.

profesionalismo, la imparcialidad y la objetividad. *Para garantizar este fin, se establecerá el servicio civil de carrera al interior de la institución*¹³⁸.

Por lo que coincidimos en considerar al Servicio de Carrera del Ministerio Público como una garantía para la consecución de los principios o fines constitucionalmente válidos contenidos en el párrafo noveno del artículo 21 de la Carta Magna.

Guiando nuestro enfoque de la Ley General de acuerdo con la anterior tesis, opinamos que para acceder al ejercicio de las funciones del Ministerio Público en cualquier jurisdicción y en todo el territorio nacional, sólo podrá realizarlo quien obtenga el carácter de agente del Ministerio Público, y tener esta calidad sólo es posible dentro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia, al que se ingresa siguiendo un procedimiento homogéneo que inicia por convocatoria pública a los interesados que satisfagan requisitos mínimos para ser aspirantes e ingresar a cursos de formación inicial o básica, con duración no inferior a quinientas horas clase, aprobando tanto los exámenes del curso como el del concurso correspondiente, además de presentar y aprobar evaluaciones de control de confianza para certificarse y registrarse en el Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública –artículos 50, 52, 53 y 54-.

Quien alcanzando por el procedimiento anterior el ingreso al Servicio de Carrera de Procuración de Justicia relativo al Ministerio Público, lo hará en términos de los perfiles, niveles de jerarquía en la estructura y rangos correspondientes, dentro de los que se desarrollará, siempre que satisfaga requisitos de permanencia, estando obligado a conservar los requisitos de ingreso, cumplir los programas de profesionalización, aprobar periódicamente evaluaciones de desempeño y evaluaciones de control de confianza, actualizar su certificación y registro, cumplir con las obligaciones inherentes al cargo hasta la terminación del servicio –artículos 51, 55 y 56-.

¹³⁸ Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, consultada en línea el 5 de mayo de 2015, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=24326&ambito=ESTATAL>.

La terminación del servicio para el agente del ministerio público será consecuencia de su renuncia, incapacidad o jubilación –ordinaria- o separación ordenada por incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia o remoción dictada por incurrir en responsabilidad en el desempeño del cargo –extraordinaria-, con los procedimientos y recursos de inconformidad –artículos 50, 58 y 59-; y, si la resolución de separación o remoción fuere judicialmente declarada injustificada, no habrá lugar en ningún caso a la reincorporación al servicio la institución procederá a indemnizar a la persona removida por el monto cuya cuantía se calcule legalmente –artículos 58, 59 y 60-.

Todos los anteriores componentes del Servicio de Carrera de Ministerio Público serán fijados en la legislación federal y las de las entidades federativas en su respectiva competencia –artículos 52, 54, 58 y 60-.

4.3.4.2.2 Certificación constitucional

Por último, ordena a las Instituciones de Seguridad Pública, practicar a sus integrantes, en centros de evaluación y control de confianza, las evaluaciones respectivas; concediéndoles cuatro años a partir de su entrada en vigor, y en el mismo plazo cuenten con el certificado a que se refiere el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, separando del servicio a los que no lo obtengan, observando lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, Fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previsto en los Artículos tercero y cuarto transitorios.

La certificación a que se refiere el artículo 21 de la Constitución, de acuerdo con los dictámenes del Constituyente Permanente, está diseñada para la coordinación entre el ministerio público y las instituciones policiales. La reforma de junio de 2008, extingue el monopolio del poder o función de investigación delictiva o *policía judicial* depositado desde 1917 en las corporaciones organizadas dentro de las Procuradurías Generales, depositando esta facultad, además, en la policía preventiva, dependencia directa del ejecutivo estatal, federal y de los presidentes municipales, bajo la *conducción jurídica* del ministerio público.

Al mismo tiempo, las policías preventivas quedaron facultadas para la *investigación con fines preventivos de delitos*.

Consecuentemente, la policía administrativa en funciones de investigación preventiva estará obligada a dar conocimiento inmediato al ministerio público, cuando descubra conductas delictivas para lo que deberá estar capacitada en términos del dictamen camaral de la reforma constitucional.

... . Así, por ejemplo, para que un elemento de policía municipal, estatal o federal, que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, *pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el ministerio público, deberá estar plenamente certificado que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como las habilidades y destrezas que le permitirán hacer efectivamente sus trabajos.*

...

...

... . Estas policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero *de manera taxativa en el momento en que la policía encuentre un delito deberá notificarlo y denunciarlo ante el ministerio público de manera inmediata*. Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del artículo 21 y en consecuencia *los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados*, y tener no solo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. La tesis sostenida por el constituyente permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del ministerio público y los elementos de policías. *Coordinarse para lograr la investigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercer sus atribuciones de manera tal que se logre*

*el objetivo de la investigación pero siempre cuando se trata de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del ministerio público en ejercicio de la función*¹³⁹.

Sin embargo, en el mismo dictamen se hace referencia también como base de coordinación a *certificación de los elementos de policía y agentes del ministerio público que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de las organizaciones ilícitas.*

Consecuentemente, la *certificación* toma dos formas: registro para evitar que ingresen a las instituciones de seguridad pública quienes hayan cometido delitos o formen parte de las organizaciones ilícitas; y, contar con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, habilidades y destrezas para realizar investigación con fines judiciales y de análisis para la prevención de delitos, esta última especialmente tratándose del policía no adscrito a las agencias estatales o federal de investigación.

Las anteriores consideraciones quedaron contenidas con el siguiente texto constitucional

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

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

¹³⁹ Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 132, p. 42.

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

4.3.4.2.2.3 La certificación en materia de procuración de justicia

En el artículo cuarto transitorio de la Ley General se aprobó en la parte correspondiente lo siguiente:

CUARTO.- Todos los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública deberán contar con el certificado a que se refiere el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos y plazos previstos en el artículo transitorio anterior.

De donde desprendemos que la *certificación* a que se refiere el artículo 21 Constitucional se le transforma en *certificado* que se expide a quien acredite los requisitos de ingreso y tiene por objeto *acreditar que el servidor público es apto para ingresar o permanecer en las Instituciones de Procuración de Justicia, y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo* y se expide a la conclusión del *proceso de certificación* - artículos 66 y 67 de la ley-

En la Ley se señalan dos procesos: evaluación de control de confianza y evaluación de desempeño, -artículos 50 fracción II, 52 apartado A fracción VIII y 56- y a ninguno se le atribuye el carácter de *proceso de certificación* al final del que se otorga el certificado, pero que se aplicarán tanto en los procesos de selección de aspirantes, como en la *evaluación* para la permanencia, el desarrollo y la promoción de los integrantes de las Instituciones de seguridad pública independientemente de imponer la obligación de aprobarlos con periodicidad, pues se reconoce al certificado una vigencia de tres años y la necesidad de revalidarlo –artículos 67, 68 y 108-.

Sin embargo, los certificados son expedidos por Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Procuración de Justicia acreditados por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación que son las instancias que aplican

exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, poligráficos, socioeconómicos y demás necesarios –artículos 66 y 108-.

El certificado Ministerial -artículos 22 IX, 39 B VIII, 51 IX, 69 y 107- es el documento con requisitos, características y medidas de seguridad que establece el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, emitido por un centro de evaluación y control de confianza acreditado y que recibe un agente del ministerio público para ser inscrito en el Registro Nacional de Personal de las Instituciones de Seguridad Pública.

Todo lo anterior conforma el *sistema nacional de acreditación y control de confianza* compuesto por las instancias, órganos, instrumentos, políticas, acciones y servicios, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la evaluación y certificación de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública -artículo 106-.

4.3.4.2.2.4 La certificación y su régimen transitorio

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobó un régimen transitorio para la certificación de los agentes del Ministerio Público en las siguientes disposiciones:

SEGUNDO.- El Ejecutivo Federal contará con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este Decreto para *crear e instalar el Centro Nacional de Certificación y Acreditación*, el cual deberá acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública y sus respectivos procesos de evaluación en un plazo no mayor de dos años a partir de la entrada en operación del citado Centro Nacional.

TERCERO.- De manera progresiva y en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de este Decreto, las Instituciones de Seguridad Pública, por conducto de *los centros de evaluación y control de confianza*, *deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes*, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el Consejo Nacional.

CUARTO.- Todos los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública deberán contar con el certificado a que se refiere el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los términos y plazos previstos en el artículo transitorio anterior. Quienes no obtengan el certificado serán separados del servicio, observando lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, Fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.- Los servicios de carrera vigentes en las Instituciones de Seguridad Pública a la fecha de entrada en vigor de este Decreto, deberán ajustarse a los requisitos, criterios y procedimientos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las leyes estatales, en la rama correspondiente, en un plazo no mayor a un año.

SEXTO.- Los servidores públicos que obtengan el certificado y que satisfagan los requisitos de ingreso y permanencia que se establecen en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los ordenamientos legales federales y estatales aplicables, ingresarán o serán homologados al servicio de carrera, en las ramas ministerial, policial y pericial, según corresponda, en la jerarquía y grado, así como antigüedad y derechos que resulten aplicables, de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

De los que extraemos la siguiente tabla:

Figura 3. Tabla de los plazos fijados en el régimen transitorio de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el 2 de enero de 2009

3 de enero de 2009	2009	2010	2011	2012	2 de enero de 2013
Vigencia Ley General					
	*Crea e instala Centro Nacional				
		Acreditación de centros de evaluación y control de confianza			
	Aplicación de evaluaciones a todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública				
					Personal certificado

Fuente. Elaboración propia del autor a partir del régimen transitorio de la Ley

*el Centro Nacional de Certificación y Acreditación fue creado en el Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicado en el Diario Oficial del 26 de octubre de 2009.

Que relacionado con los compromisos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, describe una superposición de actividades *en una carrera contra el tiempo* que parte de la creación de centros de evaluación y control de confianza, siguiendo el modelo de la Procuraduría General de la República y su adaptación a los lineamientos para la creación y acreditación de los centros de evaluación y sus procedimientos a cargo del Centro Nacional de Certificación y Acreditación; así como la aprobación legislativa de las normas estatales que incorporan estas disposiciones relativas pero, especialmente, la formación y capacitación del personal para la aplicación de los exámenes para las evaluaciones, condiciones generadoras de inseguridad jurídica para los evaluados que además enfrentarán resultados de imposible reparación.

4.4 La legislación en materia de seguridad pública del Estado de Puebla

El 15 de junio de 2009 fue publicada la Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla abrogando la previa del 27 de diciembre del año 2000. La reforma del año 2008 al artículo 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos prevé que las Leyes de Seguridad Pública de los Estados contengan disposiciones para la coordinación de la seguridad pública con sus municipios, tal y como se señaló anteriormente en este mismo capítulo¹⁴⁰.

Incluso el Congreso de la Unión al aprobar la Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública, es reiterativo de esos mismos contenidos de coordinación entre estados y sus municipios en referencia expresa a las Leyes Estatales de Seguridad Pública (artículo 39 in fine).

Sin embargo, en una decisión que consideramos contraria a la supremacía constitucional pues *en atención al orden jerárquico normativo esas leyes no pueden ir más allá de lo establecido en la Constitución Local, que es conjuntamente con la Constitución Federal, la Ley Suprema del Estado*¹⁴¹, y no existir en el orden jurídico estatal poblano más orden de supremacía que el de la propia Constitución Federal (artículos 41 y 133) y el de la Constitución Local (artículo 1º) que en su artículo 96 consagra la organización del Ministerio Público conforme a una ley, para cuya elaboración, el legislador local está limitado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en los siguientes términos:

Artículo 49.- El Servicio de Carrera en las Instituciones de Procuración de Justicia, comprenderá lo relativo al Ministerio Público y a los peritos.

Las Instituciones de Procuración de Justicia que cuenten en su estructura orgánica con policía ministerial para la investigación de los delitos, se sujetarán a lo dispuesto en esta ley para las Instituciones Policiales en materia de carrera policial.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y la Ley de Seguridad Pública aprobadas en sesiones sucesivas del Congreso del Estado el 18 y 19 de junio de 2009, respectivamente mantuvieron una especialidad y reserva legal para cada institución: Ministerio Público y policial, dotando a la Institución de Procuración de Justicia de la facultad para evaluar a sus integrantes, incluso los policiales, a través del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría General

¹⁴⁰ Ver supra apartado 4.3.4. y nota 132.

¹⁴¹ Tesis: P./J. 29/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1177.

de Justicia como unidad administrativa dependiente del Procurador General de Justicia.

Sin embargo, el legislador reforma el 16 de marzo de 2011 la Ley de Seguridad Pública del Estado y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de 2009, ordenando sea un Centro Único de Evaluación y Control de Confianza el que aplique las evaluaciones y expida los certificados individuales de todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública estatales y municipales de Puebla, para *evitar la desarticulación de la normatividad que aborda el tema y fortalecer la implementación de los respectivos servicios de carrera de las distintas instituciones de Seguridad Pública.*

Objetivamente, estas motivaciones, además de no explicar por qué la decisión fortalece el servicio de carrera de procuración de justicia desconocen las funciones del Centro Nacional de Certificación y Acreditación como instancia del *sistema nacional de acreditación y control de confianza* al que nos hemos referido, para verificar que los centros de evaluación y control de confianza realicen sus funciones de conformidad con normas técnicas y estándares mínimos, establecer criterios siguiendo las propuestas y lineamientos de las Conferencias de Procuración, Seguridad Pública y Municipal, determinar las normas y procedimientos técnicos, protocolos de actuación; evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos de evaluación y homologar la validación y actualización de los procedimientos y criterios de evaluación.

Consideramos contrario al parámetro de regularidad constitucional, normar el sistema de certificación ministerial mediante disposiciones de la Ley de Seguridad Pública estatal, suponemos, por su coincidencia en lo relativo a la carrera policial, y al modificar el sistema adoptado en 2009, formalizan un retroceso en la autonomía del Ministerio Público.

En el Periódico Oficial del Estado de fecha quince de abril de 2011, aparecen publicados el *Decreto del Ejecutivo del Estado que crea el Centro Único de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Puebla*, así como reformas al *Decreto del Ejecutivo del Estado, por el que crea el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.*

Dentro de las reformas al Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, le confiere la facultad de ejecutar los programas y supervisar las acciones que permitan valorar y verificar la selección, ingreso, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia (3° fracción X), evaluar y certificar a los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia del Estado, en el Centro Único de Evaluación y Control de Confianza y policía municipal (artículo 9 fracción VIII), confiriendo al Secretario Ejecutivo del Consejo vigilar la operación del Centro Único, nombrar y remover a su Director (artículo 12 fracciones XIX y XX).

El Centro Único de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Puebla es una unidad administrativa del Consejo Estatal de Coordinación del sistema Nacional de Seguridad Pública y depende directamente del Secretario Ejecutivo del Consejo (artículos 1 y 9 del Decreto de creación del Centro Único).

Corresponde al Secretario Ejecutivo del Consejo de Coordinación Estatal del sistema Nacional de seguridad Pública, determinar las políticas, criterios y procedimientos de evaluación para el personal de las Instituciones de Seguridad Pública y vigilar el cumplimiento de las normas, políticas y reglamentación que rijan los procesos de evaluación de control de confianza de las mismas (artículo 10 fracciones I y II del Decreto de creación del Centro Único de Evaluación).

CAPÍTULO 5

LEYES DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL ESTADO DE PUEBLA

Las Bases relacionadas en el capítulo anterior, han sido objeto de las diferentes leyes aprobadas organizando al Ministerio Público del Estado de Puebla.

5.1 Ley Orgánica del Ministerio Público de 1894

Aprobada por Decreto del 31 de agosto de 1894 del Congreso del Estado, promulgado el 6 de septiembre de 1894, vigente a partir del 16 de septiembre de 1894¹⁴².

De las disposiciones de esta norma disponen en relación al nombramiento y remoción de agentes del Ministerio Público.

El Ministerio Público es una Magistratura desempeñada por un Procurador General¹⁴³ y Agentes (artículo 1°).

Los agentes se organizan en: Auxiliar inmediato del Procurador, lo representa ante los Tribunales Supremo y Superior; de Distrito, que ejercen sus funciones ante los Juzgados de lo Criminal y Civiles de 1ª. Instancia de cada Distrito Judicial; Subalternos, que actúan ante los Juzgados Correccionales, menores y de Paz; y, Suplentes de todos los anteriores (artículos 6° y 14).

Los requisitos para ser agente son (artículos 9°):

Agente Auxiliar Inmediato del Procurador: ciudadano del Estado en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años y abogado recibido.

Agente de Distrito: ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años y abogado recibido conforme a las leyes.

¹⁴² Coincidiendo con la entrada en vigor de las reformas al Código de Procedimientos del Estado que establecen en el proceso de materia penal las facultades del Ministerio Público.

¹⁴³ Congreso del Estado, *Ley Orgánica del Ministerio Público*, publicada en 1894 por la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios, artículo 11. El Procurador general, su suplente y el Agente auxiliar serán nombrados directamente por el Gobernador, durarán en sus encargos cuatro años y tomarán posesión el 5 de febrero.

Agente Subalterno: ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de veintiún años y poseer los conocimientos de instrucción elemental.

Agente Suplente: los mismos requisitos exigidos al propietario, excepto el requisito de abogado para los Suplentes de Agentes de Distrito cuando así lo exijan las condiciones del lugar, en este supuesto se procurará sean conocedores de la ciencia del derecho (artículo 10).

Todos los Agentes y sus Suplentes son nombrados por el Gobernador, con las siguientes modalidades:

Auxiliar: nombramiento directo, durará en su cargo 4 años y tomará posesión el 5 de febrero.

Distrito: a propuesta en terna del Procurador.

Agentes Subalternos: a propuesta de los Ayuntamientos, oyendo al Procurador cuando lo juzgue necesario (artículo 11).

No pueden pertenecer al Ministerio Público los militares en activo, ministros de los cultos, empleados de la federación, el Gobernador, Secretario General, Jefes Políticos, funcionarios del Poder Judicial, Concejales, empleados del Estado y los de los Ayuntamientos; los sordos, ciegos, mudos e incapacitados por enfermedad habitual; los inhabilitados por sentencia y los declarados incapaces para administrar sus bienes (artículo 17).

Pueden excusarse de servir el cargo dentro del Ministerio Público los mayores de setenta años, quienes hayan servido anteriormente al cargo, quienes hayan servido al Estado o la Federación, quienes padezcan enfermedad habitual que imposibilite para las funciones del cargo (artículo 26).

Tratándose de Agente subalterno, pueden excusarse los mayores de setenta años, profesores de instrucción primaria, farmacéuticos con botica abierta, médicos en ejercicio, los exentos de cargo concejil, los que hubieren desempeñado el cargo en el año anterior (artículo 28).

Se tendrá por renunciado el cargo de agente del ministerio público cuando se admita uno de la Federación o de algún otro Estado, por admitir cargo judicial o por adolecer enfermedad incurable que impida el ejercicio de la función (artículo 30).

Nadie puede renunciar a los cargos del ministerio público sin causa justificada calificada por quien haya hecho el nombramiento (artículo 31 y 32).

Los funcionarios del Ministerio Público sólo podrán ser separados del cargo por dejar de ser ciudadanos del Estado y cuando durante sus funciones sobrevenga una causa de incapacidad de las previstas en la misma Ley (artículo 34).

Corresponde al Gobernador integrar expediente administrativo para acreditar que media causa legal para la remoción y decretarla (artículo 35).

Serán suspendidos de su cargo los agentes de distrito por resolución de los jurados ordenados en la Constitución determinen que ha lugar proceder contra ellos, así como cuando se imponga como pena (artículo 36)

La suspensión de los Agentes subalternos se hará por proceso penal iniciado en su contra (artículo 37).

Quien habiendo sido suspendido o separado del cargo volverá a su empleo por haber sido absuelto, o cumplido la pena o corrección impuestas, siempre que no lo inhabilite para volver (artículo 63).

5.2 Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla de 1943

Aprobada por decreto del 21 de julio de 1943, promulgada el 29 del mismo mes y año y en vigor a partir del 1° de agosto de 1943, abroga la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1894.

El Ministerio Público del Estado es una Institución cuyo personal está integrado por el Procurador General de Justicia¹⁴⁴, Agentes Auxiliares del Procurador, Agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados de los Distritos Judiciales del Estado, Agentes Suplentes de los de Distrito, Agentes Subalternos del Ministerio Público adscritos a los Juzgados Menores de lo Civil, Menores de Defensa Social y de Paz, personal de la Policía Judicial del Estado, personal del Departamento de Registro e Identificación de Delincuentes (artículos 1 y 9).

Para ser Agente Auxiliar del Procurador se requiere ser ciudadano mexicano de nacimiento y tener además la calidad de ciudadano poblano, estar en ejercicio de sus derechos, tener más de treinta años de edad, ser abogado recibido, no ser ministro ni tesorero de algún culto (artículo 13).

Para ser agente del Ministerio Público adscrito a los Juzgados se requiere ser ciudadano poblano en ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, abogado recibido y no ser ministro ni tesorero de algún culto (artículo 14).

Para ser agente del Ministerio Público Suplente o Subalterno, se necesita ser ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de edad, haber concluido la instrucción primaria y no ser ministro ni tesorero de algún culto (artículo 15).

Los agentes propietarios y suplentes serán nombrados por el Gobernador Constitucional del Estado a propuesta del Procurador. Serán removidos libremente por el Gobernador o a propuesta del Procurador (artículo 16).

Los Agentes del Ministerio Público Subalternos serán nombrados por el Procurador General a propuesta de los Ayuntamientos (artículo 17).

Los agentes del Ministerio Público durarán en su cargo el tiempo a que se hagan acreedores por su conducta y eficiencia en el trabajo (artículo 18).

¹⁴⁴ Congreso del Estado, *Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla*, en vigor a partir del primero de agosto de 1943, artículo 10.- El Procurador General de Justicia será nombrado por el Gobernador y durará en su encargo cuatro años, debiendo tomar posesión el 15 de febrero del año correspondiente al en que tome posesión el mismo Gobernador.

Los funcionarios del Ministerio Público sólo podrán ser removidos de sus cargos por alguna de las causas de responsabilidad previstas en la misma Ley Orgánica; en el mismo artículo¹⁴⁵ pero párrafo por separado, se hace también referencia a los empleados dependientes del Ministerio Público que podrán ser removidos a juicio del Procurador quien oír al inculpado y formará un expediente con las constancias pertinentes, requisito que se haría extensivo, expediente y audiencia, a los funcionarios, puesto que a esta conclusión se arriba por lo dispuesto en el último párrafo que prevé la suspensión en casos notorios y graves para funcionario o empleado sin perjuicio de formarse expediente y ser oído (artículo 22).

Al respecto, existe el siguiente precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:¹⁴⁶

EMPLEADOS PUBLICOS CESE DE (LEGISLACION DE PUEBLA). El acuerdo del cese de un empleado dependiente de la Procuraduría del Estado de Puebla, es violatoria de garantías, si se dictó sin haberse formado expediente especial relativo a la causa de separación y sin haberse oído en él al quejoso, por ser estos los requisitos que exige el artículo 22 de la ley orgánica del ministerio de dicho Estado.

Por incurrir en alguna de las responsabilidades señaladas en la Ley, a solicitud del Procurador, el Gobernador decretará la remoción (artículos 68, 71 y 72).

Si los funcionarios del Ministerio Público requieren título profesional, serán removidos de sus puestos si no presentan oportunamente a la Procuraduría los títulos legales que los acrediten (artículo 77).

¹⁴⁵ *ibidem.*, artículo 22.- Los Funcionarios del Ministerio Público del Estado, sólo podrán ser removidos de sus cargos por alguna de las causas de responsabilidad a que se refiere el título séptimo de esta Ley.- El personal de empleados dependientes del Ministerio Público, sólo podrá ser removido por faltas o delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones a juicio del Procurador, quien oír al inculpado y formará un expediente con las constancias pertinentes.- En casos de notoria y grave responsabilidad, a juicio del Procurador General, se podrá suspender desde luego en su cargo al funcionario o empleado responsable, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo que antecede.

¹⁴⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXXII, p. 3053.

En la Ley Orgánica de 1894, los agentes subalternos son nombrados por el Procurador General de Justicia tal y como lo ordena el artículo 71 fracción XVI de la Constitución Política del Estado, mientras en la de 1943 son nombrados por el Procurador General, lo que en similitud de condiciones, podría ser calificada como una distribución de la facultad de nombramiento de agentes del Ministerio Público entre el Gobernador y el Procurador General de Justicia; sin embargo, y a diferencia del Presidente y el Procurador General de la República que ocurre a partir de 1983 (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), no podemos atribuirle la característica de descentralización de las facultades del Procurador, como es en el caso federal, porque el Titular poblano para esta fecha no es constitucionalmente el representante jurídico del Gobierno del Estado (legitimación que se le atribuirá hasta la reforma de 1982), por lo que, no obstante la posible contradicción con la Norma Constitucional Estatal, es indicio de la cada vez menor relevancia legal, sino discriminación, a los agentes Subalternos del Ministerio Público que culminará en 1986 en considerar sus funciones como honoríficas, o en otras palabras, sin remuneración a cargo del presupuesto público estatal¹⁴⁷.

5.2.1 Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla de 1943 reformada en 1947

En ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Gobernador del Estado, el Titular del Ejecutivo reformó por Decreto de fecha 18 de septiembre de 1947 la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado, creando la categoría de Agente Delegado del Ministerio Público¹⁴⁸ que actúa en Delegaciones en turnos de veinticuatro horas continuas recibiendo denuncias y enviándolas al día siguiente al Agente del Ministerio Público en turno (artículo 9º) que fuera derogada en abril de 1951¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Ver apartados *supra* 3.5. y *ultra* 5.4.1.

¹⁴⁸ A partir de esta fecha se crean los turnos de 24 horas iniciando a las 8 horas y la creación de Delegaciones del Ministerio Público, aunque posteriormente la figura de Agente Delegado fue abrogada es una organización funcional para la Capital del Estado aunque no esté expresamente contenido en la Ley.

¹⁴⁹ Congreso del Estado, *Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1943*, Decreto del Gobernador del 15 de abril de 1951, publicado en el Periódico Oficial del 1º de mayo de 1951.

5.2.2 Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla de 1943 reformada en 1973

Nuevamente reformada¹⁵⁰, se crea la categoría de Agentes Investigadores del Ministerio Público así como de los agentes adscritos a la Inspección General de Policía (artículo 9).

Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla de 1943 estuvo vigente hasta su abrogación en 1977.

5.3 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 1977

Aprobada y promulgada por Decretos del 3 de noviembre de 1977 publicados en el Periódico oficial del 15 de noviembre del mismo año.

Forman al Personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado el Procurador General de Justicia, Subprocurador Primero sustituto del Procurador, Subprocurador Segundo sustituto del Procurador, Coordinador de Agentes del Ministerio Público, Visitador de Agencias del Ministerio Público, Director y Subdirector de Averiguaciones Previas, Director y Subdirector de la Policía Judicial, Director y Subdirector de Servicios Periciales, Director y Subdirector de Servicios Administrativos, Director del Instituto Técnico de la Policía Judicial¹⁵¹, Director de Participación Ciudadana y Servicios Sociales, Agentes del Ministerio Público Investigadores, Agentes del Ministerio Público adscritos a la Inspección General de Policía y a los Juzgados de los Distritos Judiciales, Agentes Subalternos adscritos a los Juzgados Menores de lo Civil, Menores de lo Penal y de Paz, los Agentes del Ministerio Público Suplentes de los Propietarios, personal de la Policía Judicial (artículo 9°).

¹⁵⁰ Congreso del Estado, *Reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1943*, Decreto del Gobernador del 21 de diciembre de 1973, publicado en el Periódico Oficial del 28 de diciembre de 1973.

¹⁵¹ *Ibidem.*, artículo 51 Bis.- El Instituto Técnico de la Policía Judicial se compondrá de un Jefe Abogado que será nombrado y removido también por el Gobernador del Estado, a propuesta del Procurador General y el personal docente honorífico que sea necesario y que se cubrirá con planta de funcionarios y Agentes del Ministerio Público, con la finalidad de preparar convenientemente a la Policía Judicial para el mejor cumplimiento de sus obligaciones.

Los agentes del ministerio público investigador o adscrito, y sus suplentes serán nombrados y removidos libremente por el Gobernador a propuesta del Procurador General de Justicia (artículo 14 primer párrafo).

De acuerdo con el legislador Estatal, esta facultad de nombramiento y remoción libre es en alusión a una calidad de servidores públicos de confianza, sin que por ello el acto de remoción deba carecer de fundamentación y motivación, tal y como se desprende de la parte considerativa del Decreto expresando:

Se determina, respecto de los funcionarios de la Institución su carácter de servidores de confianza, que por lo mismo son nombrados y removidos libremente por el Gobernador, esto, sin desconocer el alcance del artículo 16 Constitucional en cuanto a fundar y motivar toda remoción, ni lo dispuesto por la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado¹⁵² de cuyo régimen están excluidos¹⁵³, pero la mención que se hace aclara sin lugar a dudas la situación jurídica de tales funcionarios.

Los requisitos para ser nombrado Agente del Ministerio Público investigador, adscrito, a la inspección de policía o a los juzgados de los Distritos Judiciales, y sus Suplentes¹⁵⁴ son ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de edad, acreditar que se ha observado buena conducta y no haber sido

¹⁵² Congreso del Estado, *Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado* del 18 de noviembre de 1966, abroga la Ley del 14 de diciembre de 1956 que Norma las Relaciones Entre el Estado y sus Servidores.

¹⁵³ *Ibidem.*, artículo 3º, reconoce como relación jurídica de trabajo la establecida entre trabajadores de base del Estado y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, representados por sus respectivos titulares; artículo 8 la ley no rige para los trabajadores de confianza; artículo 7 fracción II inciso f), son trabajadores de confianza en el Departamento Ejecutivo el Procurador General de Justicia, el Subprocurador General de Justicia, los Agentes Auxiliares del Procurador, los Agentes y Delegados del Ministerio Público, el Secretario Particular del Procurador General de Justicia, el Jefe, el Subjefe y los Agentes de la Policía Judicial del Estado. Esta Ley continúa vigente hasta la fecha de elaboración de este trabajo de investigación, conservando la denominación de cargos de la Ley del Ministerio Público de 1943.

¹⁵⁴ Congreso del Estado, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla*, de 1977. Tratándose de los Suplentes, la Ley ordenaba que por cada Agente del Ministerio Público se nombrara un Suplente que substituirá al propietario, sin embargo de los Suplentes sólo vuelve a ocuparse en el artículo 15 relativo a los Subalternos y se señala como requisito haber concluido la educación primaria que es contrario al requisito de Licenciado en Derecho exigido para los Adscritos e Investigadores, por lo que sólo existen suplentes de los subalternos.

sentenciado como responsable de delito intencional, Licenciado en Derecho con título legalmente expedido y registrado en términos de ley (artículo 14).

Los Agentes del Ministerio Público Subalternos y sus Suplentes serán nombrados por el Procurador General de Justicia a propuesta del Gobernador o del Ayuntamiento respectivo, y para ser nombrado se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de edad, acreditar que se ha observado buena conducta y no haber sido sentenciado como responsable de delito intencional y haber concluido la educación primaria (artículo 15).

Los funcionarios del Ministerio Público sólo podrán ser removidos de sus cargos por causa de responsabilidad prevista en la misma Ley (artículo 20) y la remoción de los Agentes del Ministerio Público nombrados por el Gobernador, como sanción, será decretada por el propio Gobernador a solicitud del Procurador (artículo 73).

Los Agentes del Ministerio Público que requieran título profesional, podrán ser removidos si no presentan oportunamente la Procuraduría, los títulos legales que los acrediten (artículo 78)¹⁵⁵.

5.4 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 1986

Aprobada por Decreto del 29 de diciembre de 1986 promulgado el 30 del mismo mes y año, publicada en el Periódico oficial del 2 de enero de 1987.

La parte considerativa del Decreto manifiesta:

...en la actualidad la vigente Ley Orgánica, resulta a todas luces, más que un apoyo ágil y preciso del ejercicio de la función de Procuración de Justicia, un instrumento sobrado de preceptos, algunos francamente inaplicables, como es el caso de la manifestación de bienes de los

¹⁵⁵ La misma disposición en la Ley de 1943, que permite considerar la posibilidad de Agentes del Ministerio Público que carezcan del título de Licenciado en Derecho al momento del nombramiento, pues no se precisa cuál es el momento oportuno para presentarlo.

funcionarios y empleados al servicio de los Poderes del Estado¹⁵⁶, o “Exigirles Responsabilidades con motivo del Ejercicio de sus Funciones”; pues vale la pena observar que para tales cuestiones ya ha sido promulgada la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado¹⁵⁷.

Son atribuciones indelegables del Procurador General de Justicia proponer al Gobernador el personal de confianza de la Procuraduría, conocer de las faltas cometidas por el personal del Ministerio Público y sancionar a quienes las hayan cometido observando en lo conducente la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, recibir y aceptar las renunciaciones de los servidores públicos de la Procuraduría (artículo 4º fracciones IV, X y XI).

La Institución del Ministerio Público se ejerce a través del Procurador o por medio de sus agentes auxiliares (artículo 7º).

La Procuraduría General de Justicia contará con Subprocuradores, Contralor Interno, Visitador General, Coordinación de Policía Judicial, Directores y demás personal necesario para el cumplimiento de sus fines (artículo 11º).

Los agentes del Ministerio Público serán nombrados y removidos libremente por el Gobernador, a propuesta del Procurador, pero deberán cumplir con los requisitos de ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, acreditar que se ha observado buena conducta y no haber sido condenado por sentencia definitiva, como responsable de delito intencional, ser licenciado en derecho con título legalmente expedido y registrado en términos de ley y tener cuando menos tres años de ejercicio profesional (artículos 13º y 15º).

Los aspirantes a ingresar a la Procuraduría como Agentes del Ministerio Público, cualquiera que sea la categoría, nivel, área o circunscripción a la que se

¹⁵⁶ Congreso del Estado, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado*, publicada el 15 de noviembre de 1977, artículo 2º.- Corresponde al Ministerio Público: I a IV... V.- Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados de la Entidad, al tomar posesión de sus cargos y al dejarlos;...

¹⁵⁷ Congreso del Estado, *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla*, publicada en el Periódico oficial de 29 de junio de 1984.

adscribirán, deberán presentar y aprobar los exámenes de ingreso, participar en los concursos de oposición o de méritos a los que se convoque y una vez que sean servidores públicos deberán acreditar los cursos de actualización y mejoramiento profesional impartidos por la Procuraduría (artículo 18°).

Satisfechos los requisitos, los aspirantes deberán asistir al curso de capacitación impartido por la Procuraduría y aprobarlo (artículo 19°).

5.4.1 Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla publicado el 6 de enero de 1987

Se contempla a los Agentes Subalternos del Ministerio Público nombrados con carácter honorario¹⁵⁸ por el Procurador General de Justicia a propuesta de la Secretaria de Gobernación o de los Ayuntamientos (artículo 1°).

Es facultad del Procurador General de Justicia resolver sobre el ingreso y sanciones al personal de la Procuraduría que puede delegar por acuerdo en sus subalternos y reasumirla en cualquier momento¹⁵⁹ (artículo 4° fracción VIII último párrafo y 5°).

La Contraloría Interna recibirá, investigará y resolverá, mediante acuerdo con el Procurador y conforme a las disposiciones y procedimientos establecidos por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, las quejas y denuncias administrativas por incumplimiento de las obligaciones a cargo del personal de la Procuraduría (artículo 9° fracción VII).

¹⁵⁸ Congreso del Estado, *op. cit.*, nota 137, desde la Ley 1894 en su artículo 46 segundo párrafo estaba previsto que los Agentes del Ministerio Público Subalternos serían pagados con fondos públicos de los Ayuntamientos respectivos, por lo que desde la Ley Orgánica de 1986 y posteriores, debe considerarse un retroceso en perjuicio de estos servidores públicos. Al respecto, por sentencia del 16 de junio de 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad 3/2014, promovida por el Procurador General de la República, declaró la invalidez del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla vigente a partir del 1° de enero de 2014 en la porción normativa que indica "será honorífico" y por consecuencia también del artículo 42 del Reglamento de la misma Ley, sin que hasta la fecha haya sido publicado el engrose, consultable la versión taquigráfica de la sesión del 16 de junio de 2015 en línea, https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/16062015PO.pdf, consultada el 24 de junio de 2015.

¹⁵⁹ Se observa contradicción entre las Facultades no delegables en la ley y delegables en el Reglamento en la parte coincidente de sancionar, pues contradice expresamente la decisión legislativa.

A la dirección Administrativa corresponde proponer al Procurador la convocatoria para reclutamiento de personal (artículo 13 fracción VII segundo párrafo).

El Instituto de Formación Profesional elaborará y formulará los exámenes de selección para ingresar a la Procuraduría y organiza y coordina los exámenes de oposición para ingresar como Agente del Ministerio Público (artículo 19 fracciones II y III).

Existen Agentes del Ministerio Público Investigadores, Jefes de Mesa de Trámite o adscritos a los Juzgados o Salas Penales y Sustitutos. Los Agentes Sustitutos serán designados por los Subprocuradores (artículo 22 fracción IV).

Consecuentemente, se puede advertir un procedimiento no clara y detalladamente organizado para el nombramiento de los Agentes del Ministerio Público por la existencia de disposiciones de: convocatoria para reclutamiento, aspirantes que reúnan los requisitos legales, sustentar y aprobar exámenes de ingreso o selección, tomar un curso de capacitación, aprobar el curso de capacitación, presentar y aprobar exámenes de oposición. Asimismo que estas funciones están distribuidas entre la Dirección Administrativa y el Instituto de Formación Profesional

En cuanto a la imposición de sanciones administrativas, hay remisión legal y reglamentaria a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, que prevé en su artículo 58 la destitución del empleo, cargo o comisión así como el procedimiento que estará a cargo de la Contraloría Interna y la imposición de sanciones resueltas por la Contraloría con acuerdo del Procurador. Entre las sanciones previstas.

En cuanto a la remoción únicamente está prevista esta facultad a cargo del Gobernador con el único requisito de que sea a propuesta del Procurador General de Justicia.

5.5 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 1996

Aprobada por Decreto del Congreso de fecha 7 de marzo de 1996, promulgado el día 12 y publicado el 15 del mismo mes y año.

El Procurador General de Justicia ejercerá personalmente las facultades de proponer al Ejecutivo el nombramiento y remoción del personal que compete nombrar al Gobernador, así como designar a los demás servidores de la Procuraduría, imponer al Personal del Ministerio Público, sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, las sanciones disciplinarias que correspondan por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones, resolver sobre la renuncia de los servidores públicos de la dependencia, firmar previo acuerdo del Gobernador, los nombramientos de los Subprocuradores, Directores y Agentes del Ministerio Público (artículo 14 fracciones III, VI, XIV y XVI).

Los Agentes del Ministerio Público ejercerán facultades previstas en las leyes para el Ministerio Público ¹⁶⁰(artículo 16).

El Procurador podrá designar Agentes del Ministerio Público Especiales para que intervengan en asuntos específicos que a su juicio lo ameriten (artículo 18).

Los agentes del ministerio público, deberán capacitarse y actualizarse continuamente en la doctrina jurídica, legislación y jurisprudencia, debiendo asistir a los cursos que imparta la Dirección de Formación y Capacitación Profesional (artículo 24).

El personal de la Procuraduría observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos (artículo 26).

Los agentes del Ministerio Público serán nombrados y removidos por el Gobernador, a propuesta del Procurador, de conformidad con el artículo 97 de la

¹⁶⁰ Congreso del Estado, *Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia*, Decreto del Ejecutivo del 9 de julio de 1988, publicado en el Periódico Oficial del 5 de agosto del mismo año, se adicionó un segundo párrafo y a partir de esa fecha se crean tres categorías consistentes en Agentes del Ministerio Público Titulares, Adjuntos y Auxiliares de Agente del Ministerio Público; los primeros ejercerán facultades previstas en las leyes para el Ministerio Público y los demás las que se les reconozcan en el Reglamento.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, nombrándose por cada agente del Ministerio Público un suplente (artículo 32).

Es requisito para agente del ministerio público ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, acreditar que se ha observado buena conducta y no haber sido sentenciado ejecutoriadamente como responsable de delito doloso, ser licenciado en derecho con título legalmente expedido y registrado, tener cuando menos tres años en el ejercicio profesional, gozar de buen estado psicofisiológico, no ser adicto a estupefacientes, ni tener el hábito del alcoholismo y tener más de veinticinco años de edad¹⁶¹ a la fecha de su nombramiento. El ingreso estará supeditado a la aprobación del procedimiento selectivo que se convoque y que constará de las fases de: convocatoria, entrega de documentos, proceso de selección, examen psicológico y examen por oposición que podrá ser abierto a todo el foro o de promoción interna (artículo 33).

La obligación de sustentar los exámenes de ingreso y de oposición, en los términos de convocatoria, podrá eximirse en casos excepcionales por acuerdo del Procurador General de Justicia (artículo 36).

5.5.1 Reformas de 1998 a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de 1996

La Ley no contiene en su redacción inicial disposiciones relacionadas con las características de la convocatoria ni del examen de oposición, hasta la adición aprobada por decreto del 9 de julio de 1998, publicada en el periódico oficial del 5 de agosto del mismo año, agregando tres párrafos que en síntesis disponen que la convocatoria fijará la clase de concurso, número de plazas, requisitos de los candidatos, documentación y plazo de entrega señalando lugar, fecha y hora para su entrega, criterios de evaluación y temática del examen, fecha de ingreso, así

¹⁶¹ *ibidem.*, En la parte considerativa del Decreto del Congreso se estipula: *Que dentro de los requisitos establecidos para ser agente del ministerio público, se consideró necesario que en orden a la trascendencia de su representación social, incluir algunos aspectos que tendieran a facilitar sus actividades y a mejorar sus relaciones con la sociedad a la que van a servir, tal es el caso de exigirles un rango de edad de entre los 25 y 55 años considerados los de plena madurez física y mental... A pesar de lo transcrito en el texto de la ley no existe disposición alguna que haga referencia al extremo de los 55 años anotado.*

como que el jurado que realizará el examen de oposición se integrará por seis sinodales titulares representantes de facultades de derecho de Universidades Públicas y Privadas, Colegios o Asociaciones de Abogados en el Estado, Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos y el Director de Formación y Capacitación Profesional de la Procuraduría quien fungirá como Secretario con voz pero sin voto.

5.5.2 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla publicado en el Periódico Oficial de fecha 12 de abril de 1996

Corresponde a la Dirección de Formación y Capacitación Profesional proponer el proceso de reclutamiento, selección y evaluación de agentes del ministerio público; el carácter de las evaluaciones debe considerar los aspectos biopsicosocial y de conocimientos generales, además de comprender la valoración sobre aptitudes técnicas, psicológicas, sociales, laborales, médicas y físicas; ejecutar los procedimientos de reclutamiento, selección y capacitación de los aspirantes a servidores públicos de la dependencia aprobados por el Procurador; difundir entre el personal docente, empleados de la Procuraduría y aspirantes a ingresar a la misma, las normas y lineamientos en materia de selección, capacitación, evaluación y profesionalización emitidas; elaborar y expedir las constancias a aspirantes que hayan aprobado los cursos y programas de actualización, capacitación y profesionalización (artículo 17).

La Dirección de Información , Análisis y Control de la Conducta Individual, recibe e investiga, conforme a normas y procedimientos establecidos, las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones a cargo de personal de la Institución, iniciando e instruyendo el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente, dando cuenta al Procurador para que resuelva sobre la imposición que corresponda (artículo 23).

Existen agentes del ministerio público investigadores, instructores¹⁶² y adscritos; en sus faltas temporales, serán suplidos por los Agentes del Ministerio Público Suplentes que nombre el Procurador¹⁶³ (artículo 26 fracción III).

El cargo de agente del ministerio público suplente es honorífico y sólo devengarán una compensación económica cuando entren a suplir al titular de una Agencia del Ministerio Público en sus ausencias temporales; para ser nombrado deben reunir los mismos requisitos para Agente del Ministerio Público y aprobar el curso correspondiente impartido por la dirección de formación y capacitación profesional (artículos 31 y 32).

Además existen los agentes del ministerio público subalternos y auxiliares de agente del ministerio público (artículos 27 y 35).

Los Agentes del ministerio público subalternos serán nombrados por el Procurador General de Justicia a propuesta de la Secretaría de Gobernación o de los Presidentes Municipales el cargo es honorífico y durarán en él hasta que no sean substituidos (artículos 28 y 29).

Los requisitos para ser nombrado Agente del Ministerio Público Subalterno son tener cuando menos 25 años cumplidos al día de su designación, no haber sido condenado por delito doloso, gozar de buena fama en su lugar de residencia con dos años de residencia por lo menos, haber cursado por lo menos la instrucción media básica y tener un modo honesto de vivir, no tener el hábito del alcoholismo, ni consumir sustancias psicotrópicas o estupefacientes (artículo 29).

Para ser auxiliar de Agente del Ministerio Público quien depende directamente del Titular de una Agencia, no fija requisitos¹⁶⁴, para el nombramiento,

¹⁶² No existen antecedentes de las funciones de un Agente del Ministerio Público Instructor.

¹⁶³ Se advierte una contradicción con la Ley Orgánica puesto que los Agentes del Ministerio Público son nombrados por el Gobernador a propuesta del Procurador y por cada uno se nombrará un suplente cuya designación en el Reglamento se confiere al Procurador, el legislador no contempló esta facultad.

¹⁶⁴ Congreso del Estado, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla*, publicada el 15 de marzo de 1996, en su artículo 41 se prohíbe a los Auxiliares ejercer la Abogacía. En la parte considerativa del Decreto de la Ley Orgánica existe una mención a los auxiliares del Ministerio Público: *Que el fenómeno de la profesionalización actualmente, ha llegado a todos los niveles de los Servidores Públicos encargados de la Procuración de Justicia, existiendo abogados*

pero como personal de la Procuraduría es designado por el Procurador General de Justicia¹⁶⁵ (artículo 35).

5.6 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 2009

Aprobada por Decreto del Congreso de fecha 18 de junio de 2009, promulgada el día 19 del mismo mes y publicada en el Periódico Oficial del 15 de julio de 2009.

El Titular de la Procuraduría General de Justicia aplicará, operará y supervisará las reglas y procesos en materia de carrera ministerial (artículo 3 fracción XV).

En el artículo 5 se establece un principio de máxima delegación de las facultades del Procurador y de ejercicio directo restringido a los supuestos expresamente señalados por el legislador.

No obstante, en el artículo 8 se enuncian expresamente como facultades delegables: supervisar la aplicación de los criterios que se emitan por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, capacitación, profesionalización, evaluación, reconocimiento, certificación y registro ministerial (fracción I); conocer de los procesos de evaluación y control de confianza y determinar lo conducente para fortalecer los márgenes de seguridad, confiabilidad, eficiencia y competencia del personal de la dependencia (fracción VI)¹⁶⁶; imponer al personal de la Dependencia,

titulados no solo como Agentes del Ministerio Público, sino incluso al nivel de auxiliares del Ministerio Público y escribientes, por lo que la prohibición de ejercer la Abogacía que anteriormente solo se contemplaba para los Agentes del Ministerio Público y sus Secretarios, se hace necesario hacerla extensiva a todos los Servidores Públicos comprometidos con la especial tarea de procurar justicia, por lo que esta prohibición abarca desde los escribientes hasta los niveles de Mando Superior. Por lo anterior consideramos que es un requisito para ser nombrado Auxiliar de Agente del Ministerio Público ser licenciado en Derecho.

¹⁶⁵ *ibidem.*, artículo 14 fracción III.

¹⁶⁶ Congreso del Estado, *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla*, publicada en el Periódico Oficial del 15 de julio de 2009, el artículo 8 fracción VI, fue reformado por decreto publicado el 16 de marzo de 2011, adicionando que el Procurador conocerá los resultados de los procesos.

sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, las sanciones que procedan por incurrir en causas de responsabilidad o incumplimiento de obligaciones (fracción X).

De ejercicio expresamente personal le corresponde (artículo 9), presidir las Comisiones de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia (fracción VIII); proponer al Titular del Ejecutivo del Estado el nombramiento o remoción del personal que legalmente le compete designar; así como nombrar a los demás servidores públicos de la misma, atendiendo, en su caso, al Servicio de Carrera Ministerial (fracción XI).

Establece la existencia de Agentes del Ministerio Público Titulares, Adjuntos, Auxiliares, Subalternos y Oficiales del Ministerio Público (artículo 15 y 18).

Los Agentes del Ministerio Público serán nombrados y removidos en términos de la Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables (artículo 34).

Las relaciones jurídicas entre la Dependencia y los agentes del Ministerio Público se rigen por lo establecido en el artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley y su Reglamento (artículo 35 fracción I).

El Ministerio Público estará integrado por agentes del Ministerio Público de Carrera y Agentes del Ministerio Público de designación especial (artículo 36).

Tratándose de personas con amplia experiencia profesional, el Procurador podrá, en casos excepcionales, designar agentes del Ministerio Público de designación especial, dispensando la presentación de los concursos de ingreso, sea para la categoría de titular, adjunto, auxiliar u oficial, deben reunir los mismos requisitos para cada una de ellas, excepto aprobar los cursos de ingreso, formación inicial o básica. No podrán ser miembros del servicio de carrera ministerial. Los efectos del nombramiento se darán por terminados en cualquier momento sin que

sea necesario agotar el procedimiento de separación del servicio de carrera de procuración de justicia (artículo 37¹⁶⁷).

Se niega expresamente a los agentes del ministerio público por designación especial el derecho a formular sugerencias para el mejoramiento del servicio de carrera, acceder al sistema de estímulos económicos, a participar en concursos de promoción y ascenso, a gozar de los beneficios de terminación ordinaria del servicio de carrera ministerial (artículo 38¹⁶⁸).

Se reconoce el derecho de los agentes del ministerio público por designación especial a pertenecer al servicio de carrera siempre y cuando cumplan los requisitos de ley (artículo 39).

Ninguna persona podrá permanecer en el servicio público de la Procuraduría sin que cuente con el certificado expedido por el Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Dependencia y el registro de personal de seguridad pública (artículo 40¹⁶⁹).

Establece como obligación de los integrantes de la Procuraduría (artículo 41) someterse a los procesos de evaluación y certificación en los términos de la ley (fracción I); a evaluaciones periódicas para acreditar el cumplimiento de sus requisitos de permanencia, así como obtener y mantener vigente la certificación respectiva (fracción XIV), cuyo incumplimiento dará lugar a sanciones de conformidad con la legislación aplicable o a la Ley Orgánica (artículo 43).

¹⁶⁷ *ibidem.*, el artículo 37 fue reformado por decreto publicado el 30 de diciembre de 2009, ampliando la dispensa a la presentación de concursos, cursos de ingreso, formación inicial o básica correspondientes; limitó el número de designaciones al estrictamente necesario para atender las necesidades del servicio y la duración máxima de dos años; fija como requisito específico que los nombrados estén en pleno ejercicio de sus derechos y remite a los demás requisitos señalados en esta Ley para su cargo. Se suprime la condición de separación por procedimiento de separación del servicio de carrera de procuración de justicia. Se mantiene la procedencia de dar por terminados los efectos del nombramiento en cualquier momento.

¹⁶⁸ *ibidem.*, el artículo 38 fue reformado por decreto publicado el 30 de diciembre de 2009 para reconocer el derecho a gozar de los derechos y prestaciones que se establezcan por disposiciones legales.

¹⁶⁹ *ibidem.*, el artículo 40 fue reformado por decreto publicado el 16 de marzo de 2011, estableciendo que el certificado deberá ser expedido por el Centro Único de Evaluación y Control de Confianza del Estado y el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública.

Establece el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia relativo al Ministerio Público (artículos 46 y 47).

Los aspirantes a ingresar a la Procuraduría deberán tener el certificado que expida Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Dependencia así como contar con el Registro Nacional de Seguridad Pública; antes del ingreso se consultarán los antecedentes en este Registro así como de las Instituciones de Procuración de Justicia y se verificará la autenticidad de los documentos presentados¹⁷⁰ (artículo 49).

El certificado tendrá por objeto acreditar que la persona servidora pública es apta para ingresar o permanecer en la Procuraduría y que cuenta con los conocimientos, el perfil, las habilidades y las aptitudes necesarias para el desempeño de su cargo (artículo 50).¹⁷¹

El certificado deberá expedirse en un plazo no mayor a sesenta días naturales a la conclusión del proceso de certificación sujeto a las evaluaciones de control de confianza y desempeño (artículos 51 y 96).

La revalidación del certificado y su registro es requisito indispensable para permanecer en la Procuraduría (artículo 52).

El certificado será cancelado a los servidores públicos separados de su encargo por incumplimiento de los requisitos de ingreso o permanencia o por ser removidos de su cargo, por no revalidar el certificado (artículo 54).

El servicio de carrera ministerial comprende las etapas de ingreso, desarrollo y terminación. El ingreso está compuesto por los requisitos y procedimientos de selección, formación, certificación inicial y registro; el desarrollo contiene la evaluación para la permanencia y la evaluación para el desempeño y certificación; la terminación contempla las causas ordinarias y extraordinarias de separación del

¹⁷⁰ *ibidem.*, el artículo 49 fue modificado por decreto publicado el 16 de marzo de 2011 para señalar que el certificado sea expedido por el Centro Único de Evaluación y Control de Confianza del Estado.

¹⁷¹ *ibidem.*, Los artículos 50, 51, 52 y 54 fueron derogados por decreto publicado el 16 de marzo de 2011.

servicio, ajustándose a lo establecido por las leyes y disposiciones aplicables (artículo 59).

El servicio de carrera de procuración de justicia es obligatorio y permanente respecto de sus evaluaciones, exámenes y concursos de todas sus etapas (artículo 60).

Aun cuando no lo señala expresamente, opinamos que el legislador estableció un sistema cerrado de ingreso, a los diferentes grados de Agente del Ministerio Público mediante requisitos generales y específicos (artículos 61, 62, 63 y 64).

Los requisitos generales atañen a los de la persona con independencia a su desempeño previo al ingreso al servicio de carrera.

Los requisitos específicos están compuestos por la condición de ingreso a cada uno de los grados de haber obtenido el previo y a su permanencia en el mismo, a partir del Oficial del Ministerio Público, Auxiliar de agente del Ministerio Público, Agente del Ministerio Público Adjunto de carrera y Agente del Ministerio Público Titular de carrera y conformar un proceso completo e integral de desarrollo dentro de la carrera ministerial.

Lo anterior no obstante que para el grado de Agente del Ministerio Público Adjunto de carrera sea requisito haberse desempeñado como Investigador Ministerial sin que en la Ley se haga otra mención acerca de este servidor público, pero que forma parte de la Procuraduría General de Justicia.

Los requisitos generales o comunes son:

Tener nacionalidad mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, ser profesional del derecho con título legalmente expedido con antigüedad mínima de cinco años y con la correspondiente cédula profesional, tener acreditado en su caso el Servicio Militar Nacional, ser de notoria buena conducta, no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o culposos calificado como grave ni estar sujeto a proceso penal, no estar suspendido, destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni

estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, no hacer uso de sustancias psicotrópicas, de estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, no padecer alcoholismo, aprobar el curso de ingreso, formación inicial o básica que establezcan las leyes de la materia, presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza.

Los requisitos específicos o especiales son:

1. Para Oficial del Ministerio Público: edad mínima de veintitrés años y cuando menos seis meses en el ejercicio profesional.

2. Para Auxiliar de agente del Ministerio Público: edad mínima de veinticinco años y haberse desempeñado durante un año como Oficial del Ministerio Público.

3. Para agente del Ministerio Público Adjunto de carrera: edad mínima de veintiséis años cumplidos a la fecha del nombramiento, haberse desempeñado durante un año ininterrumpido como auxiliar de agente del Ministerio Público o Investigador Ministerial, tener tres años en el ejercicio de su profesión al momento de su nombramiento.

4. Para agente del Ministerio Público Titular de carrera: edad mínima de veintinueve años cumplidos a la fecha de su nombramiento, haberse desempeñado por tres años ininterrumpidos como agente del Ministerio Público Adjunto.

Son requisitos de permanencia para agentes del Ministerio Público Titulares y Adjuntos, auxiliares del Ministerio Público y oficiales del Ministerio Público cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, cumplir con los programas de profesionalización, aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de desempeño, contar con la certificación y registro actualizado, cumplir con las órdenes de comisión y rotación, cumplir las obligaciones previstas en la Ley Orgánica y su Reglamento (artículo 66).

La terminación del servicio de Carrera Ministerial es ordinaria y extraordinaria (artículo 67).

La terminación ordinaria es por causa de renuncia, incapacidad permanente para el desempeño de sus funciones, y jubilación.

La terminación extraordinaria es por causa de separación por incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia o remoción por incurrir en causas de responsabilidad con motivo de su encargo.

La Comisión de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia es la instancia normativa encargada del desarrollo y evaluación del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia, presidida por el Procurador (artículo 86¹⁷²).

Son funciones de la Comisión de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia (artículo 87) aprobar las convocatorias para ingreso y los resultados de los concursos de ingreso (fracciones II y III), recomendar al Procurador la adscripción inicial del personal de carrera (fracción IV); resolver en única instancia los procedimientos de separación del servicio de carrera ministerial por causa de incumplimiento de los requisitos de ingreso y de permanencia (fracción VI).

El procedimiento para separación del servicio de carrera (artículo 89) se iniciará ante la Comisión de servicio de Carrera de Procuración de Justicia por queja del superior jerárquico o unidad administrativa que señale el Reglamento, señalando el requisito de ingreso o permanencia incumplido por el servidor público, adjuntando documentos y elementos de prueba pertinentes (fracción I), se notificará al integrante del servicio; se le citará a una audiencia para que manifieste a lo que su interés convenga adjuntando documentos y pruebas (fracción II), desahogada la audiencia y agotadas las diligencias de prueba, la Comisión resolverá sobre la queja (fracción IV), contra la resolución de la Comisión no procederá recurso administrativo alguno (fracción V).

¹⁷² *ibidem.*, El artículo fue modificado por reforma publicada el 30 de diciembre de 2009 suprimiendo la lista de integrantes de la Comisión remitiendo tanto el número como los miembros al Reglamento correspondiente, salvo al Procurador que ejerce la Presidencia; al mismo tiempo reconoce voto de calidad al Procurador.

El incumplimiento de las obligaciones de los agentes dl Ministerio Público incluyen la remoción y serán impuestas por el Procurador General de Justicia (artículos 90 fracción III y 91).

El procedimiento para la imposición de la sanción (artículo 92) se iniciará por queja o denuncia presentada ante la unidad administrativa que determine el Reglamento (fracción I), se le notificará personalmente al servidor público la queja o denuncia y el derecho a defenderse por sí o por medio de defensor, a ofrecer pruebas y alegar (fracción II), a partir de la notificación se le concede plazo de quince días para ofrecer pruebas dentro del mismo independientemente de las que practique la unidad administrativa por considerarlas necesarias y para la mejor substanciación del asunto investigado (fracción III), concluido el plazo de ofrecimiento se señala una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos (fracción IV) la unidad administrativa correspondiente turnará el expediente al Procurador quien resolverá sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad del servidor público, imponiendo la sanción que corresponda (fracción V¹⁷³). Contra la resolución no procede recurso alguno (artículo 94).

Para los procesos de evaluación y certificación la Procuraduría General de Justicia contará con un Centro de Evaluación y Control de Confianza que expedirá el certificado correspondiente (artículo 95)¹⁷⁴ sujetándose a los criterios, normas, procedimientos técnicos y protocolos que se establezcan por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 105).

Tanto los aspirantes como los servidores públicos en activo de la Institución, deberán someterse a los procesos de evaluación de control de confianza y desempeño¹⁷⁵.

¹⁷³ *ibidem.*, Por decreto publicado el 30 de diciembre de 2009, la fracción fue modificada, siendo su nuevo texto el siguiente: artículo 92. I.-... IV.-... V.- Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 41 de esta Ley, las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, mediante el procedimiento establecido en el presente artículo.

¹⁷⁴ *ibidem.*, Los artículos 95, 97, 99, 101, 102, 103 y 105 fueron derogados por decreto publicado el 16 de marzo de 2011.

¹⁷⁵ Es importante destacar que esta redacción permite suponer que se trata de varios procesos pero de una sola evaluación, sentido imposible si el desempeño por sí mismo implica el ejercicio de las funciones del servicio público al que no están

El proceso de evaluación de control de confianza está compuesto de los exámenes (artículo 97) patrimonial y de entorno social (fracción I), médico (fracción II), psicométricos y psicológicos (fracción III), poligráfico (fracción IV), toxicológico (fracción V), que se valorarán en conjunto, excepto el toxicológico que se presentará y calificará por separado (artículo 101), se tendrá por no apto al servidor público citado a la práctica de los exámenes que injustificadamente no se presente (artículo 102).

Las evaluaciones al personal activo se aplicarán en caso de (artículo 99) promociones (fracción I), asignación de nuevas funciones o previa a la recepción de bienes, información o funciones confidenciales o sensibles (fracción II), ser periódicas o de permanencia (fracción III), extraordinarias autorizadas por el Procurador (fracción V).

El Procurador está facultado para requerir a los servidores públicos se presenten a la práctica de evaluaciones de control de confianza, independientemente de la vigencia de su certificado (artículo 100).

Los agentes del ministerio público de carrera que no cumplan con los procesos de control de confianza y evaluación de desempeño, dejarán de prestar sus servicios en la Procuraduría previo desahogo del procedimiento de separación del servicio de procuración de justicia (artículo 104).

Los Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia están sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado (artículo 108) y será el órgano interno de control que determine el Reglamento quien ejercerá las funciones que le otorga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla (artículo 109).

Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 41-obligaciones de los

sometidos quienes, sin ser servidores públicos, aspiran al ingreso a la institución. Por lo tanto, opinamos que son dos evaluaciones con sus respectivos procesos: evaluación de control de confianza y evaluación de desempeño que se confirma con la lectura de los artículos 97 y 98 posteriores.

integrantes de la Procuraduría- de la Ley Orgánica, las sanciones previstas en los ordenamientos legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos mediante el procedimiento establecido para sancionar el incumplimiento de las obligaciones específicas del mismo artículo 41 de la Ley Orgánica (artículo 110¹⁷⁶).

Los Agentes del Ministerio Público podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de permanencia que establezcan las leyes vigentes o si incurrir en alguna causa de responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la separación, remoción, inhabilitación o cualquier otra forma de terminación del servicio es injustificada se deberá pagar la indemnización correspondiente y demás prestaciones a que tenga derecho sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiese promovido, de conformidad con el artículo 123 apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 114¹⁷⁷).

En sus artículos transitorios ordena:

Artículo Tercero.- Las funciones de la Policía Judicial serán realizadas por la Policía Ministerial, en los términos de la normatividad correspondiente.

El personal ministerial, pericial y policial, que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, se encuentren en activo en la Procuraduría, tendrá un plazo de noventa días hábiles contados a partir de la entrada en

¹⁷⁶ *ibidem.*, el artículo fue modificado por decreto publicado el 30 de diciembre de 2009 para quedar con el siguiente texto: artículo 110.- Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 41 de esta Ley, las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, mediante el procedimiento establecido en el artículo 92 de esta Ley.

¹⁷⁷ *ibidem.*, por decreto publicado el 30 de diciembre de 2009, fue modificado el artículo 114 con la siguiente adición: artículo 114.-... La indemnización a que se refiere el párrafo anterior consistirá en:- I.- Veinte días de salario por cada uno de los años de servicios prestados; y II.- Tres meses de salario base.- En los casos en los que el servidor público separado se desista de la acción de que se trate, en cualquier etapa del procedimiento y hasta antes de que se dicte resolución definitiva, la Procuraduría podrá cubrir la indemnización que proceda de conformidad con las normas aplicables.

vigor de esta Ley para manifestar su voluntad de someterse al proceso de evaluación de control de confianza y desempeño.

Quienes no se sometan o no aprueben el referido proceso de evaluación, serán separados del servicio en la Procuraduría.

Los procesos de evaluación de control de confianza a que se refiere este artículo deberán concluirse en un plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo Quinto.- Todo el personal de la Procuraduría deberá ser evaluado en los términos de esta Ley dentro de un plazo máximo de tres años, contado a partir del inicio de la vigencia de la misma.

Artículo Octavo.- En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias del servicio de carrera ministerial, pericial y de policía ministerial, la Comisión de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia y el Procurador emitirán las normas generales relativas al desarrollo y operación de dicho servicio, conforme la normatividad aplicable.

Artículo Noveno.- Los agentes del Ministerio Público, peritos e integrantes de la Policía Ministerial que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren laborando en la Procuraduría, observarán las disposiciones reglamentarias del Servicio de Carrera Ministerial, Pericial y Policial que se expidan para tal efecto.

Artículo Decimoprimer.- Para la implementación del Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Dependencia se estará a los términos establecidos en los acuerdos, convenios e instrumentos jurídicos aplicables.

5.6.1 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla publicado en el Periódico Oficial del 23 de julio de 2010

El Procurador (artículo 5) emitirá designaciones especiales de agentes del Ministerio Público (fracción I).

Los Subprocuradores, Director General de la Policía Ministerial, Coordinador General Administrativo, Directores, Visitador General, Supervisor General para la Protección de Derechos Humanos y el Coordinador del Centro de Información son los facultados para formular queja fundada y motivada ante la Comisión del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia por incumplimiento de los requisitos de ingreso o permanencia del personal adscrito a sus áreas (artículos 9.XVIII, 12.XXX, 13.XXV, 14.VIII, 26.XX, 28.XX, 29.XVII).

Es la Visitaduría General la facultada para iniciar oficiosamente o por la recepción de quejas o denuncias, los procedimientos administrativos en contra del personal de la Procuraduría, originados por el incumplimiento de obligaciones señaladas en la Ley Orgánica, sustanciando el procedimiento y turnar el expediente al Procurador para que resuelva en definitiva la existencia o inexistencia de responsabilidad del servidor público y, en su caso, imponer la sanción. En el caso de que la acción u omisión actualice alguna de las hipótesis previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, dará vista a la autoridad competente para que determine lo procedente (artículo 26 fracciones IX, X, XII, XIII y último párrafo), siguiendo el procedimiento descrito en el capítulo VI del Reglamento (artículos 50 a 64).

Para la organización y funcionamiento de la Comisión del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia, se dispone expresamente la expedición de un Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia (artículos 77, 78 y 79).

Al Instituto de Capacitación y Profesionalización, corresponde ejecutar los procedimientos de reclutamiento, selección y capacitación de los servidores públicos aspirantes y activos de la Procuraduría aprobados por la Comisión del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia y en su caso por el Procurador; realzar los concursos por oposición, substanciar los procedimientos de terminación

de Servicio de Carrera que instruya la Comisión, aplicar los procesos de evaluación de desempeño (artículos 25 fracciones III, VII, X, XII).

Los procesos de evaluación de control de confianza tienen como propósito conocer, medir y valorar la confiabilidad del personal ministerial, son iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios. Su objeto es comprobar que satisfacen los requisitos de ingreso y permanencia en la Procuraduría (artículos 38 y 39).

El procedimiento (artículo 41) inicia con fijar los lugares y fechas en los que deben presentarse los servidores públicos, citándolos por la Coordinación General Administrativa o el Titular de la Unidad Administrativa a las que estén adscritos o los propone, serán declarados no aptos si no se presentan injustificadamente a la cita así como causa de responsabilidad administrativa (fracción I), los exámenes se realizarán por el Centro de acuerdo con las normas y políticas aprobadas por el Procurador y de las mínimas requeridas por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación (II), antes de cada evaluación se le hará saber la naturaleza y característica del examen, los instrumentos a utilizar y recabará su autorización tanto para su aplicación como para el uso de los resultados (fracción III), los resultados serán apto y no apto.

En el proceso de selección de aspirantes, el no apto en la evaluación toxicológica quedará excluido inmediata y definitivamente del proceso sin continuar con el resto de las evaluaciones, de igual manera quien resulte no apto de la evaluación conjunta (fracción V).

En el proceso de permanencia se aplican las mismas disposiciones, pero sujeto a los procedimientos correspondientes (fracción VI).

Los resultados de apto o no apto serán dados a conocer al Procurador y previo acuerdo de él se comunicarán a la Coordinación General Administrativa (fracción VII)

Para corroborar resultados en casos específicos, por petición de los titulares y previo autorización del Procurador o de la Comisión del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia para los miembros del Servicio de Carrera, el Centro

reevaluará en las áreas de poligrafía y psicología en una sola ocasión y en un plazo no mayor a seis meses (fracción VIII).

5.6.2 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla del 11 de abril de 2011

Conserva las mismas disposiciones anteriores.

Las modificaciones que se observan consisten en las disposiciones respecto a los facultados para la formulación de quejas ante la Comisión del Servicio de Carrera, por las nuevas denominaciones de Fiscales Generales en sustitución de los Subprocuradores (artículo 4). En cuanto a la Visitaduría General suprime la facultad de enviar al órgano de control competente los expedientes administrativos que correspondan a responsabilidades conforme al artículo 50 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; asimismo prevé que el Procurador delegue en la Visitaduría General la facultad de imponer sanciones directamente por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores de procuración de justicia (artículo 13 fracción XII).

5.7 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 2012

Aprobada por Decreto del 11 de diciembre de 2012 del Congreso del Estado publicado en el Periódico Oficial del 31 de diciembre de 2012, en vigor el día 1 de enero de 2013.

En sus artículos transitorios no se contiene disposición expresa de abrogación limitándose en el segundo a derogar todas las disposiciones que se opongan al decreto.

CAPÍTULO 6

FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

6.1 El agente del Ministerio Público

La discusión en torno al Ministerio Público ha estado centrada en la existencia de un jefe y la dependencia de éste al Titular del Poder Ejecutivo, en debates como los reseñados por Héctor Fix-Zamudio, desde el año 1932 entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, contenida en la obra *La misión constitucional del Procurador General de la República* citada por el autor, hasta la iniciativa de Diputados del Partido Acción Nacional en el año de 1971 para reformar los artículos 90 y 102 constitucionales para que el poder judicial federal estuviere integrado por un fiscal como jefe del Ministerio Público y separar las funciones del ministerio público del Procurador General, representante y consejero jurídico del Ejecutivo, la que fuera desechada por las Comisiones unidas, primera de Justicia y Estudios Legislativos, entre otros motivos porque

La iniciativa de independizar en forma total al Ministerio Público del Ejecutivo federal significaría la modificación básica de la trilogía de poderes, creándose un cuarto poder en paridad con los otros tres de la Unión, y la circunstancia de que el jefe del Ministerio Público federal fuese designado por el Ejecutivo de la Unión, no implicaba su dependencia, ya que es la misma situación que guardan actualmente los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrados por dicho funcionario, sin que pueda afirmarse que tales magistrados sean dependientes del Ejecutivo¹⁷⁸.

Cuestiones que han sido materia de la reforma del 10 de febrero de 2014 al artículo 102 de la Constitución relativas a la autonomía de la Fiscalía General de la República¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 7, pp. 68-74.

¹⁷⁹ Congreso de la Unión, *op. cit.*, nota 63.

Sin embargo, en momento alguno, la atención se ha puesto en quienes realizan materialmente la función sustantiva del Ministerio Público y que son los llamados agentes, en quienes las disposiciones orgánicas constitucionales la depositan.

A partir de las adiciones y reformas constitucionales, estatal de Puebla de 1892 y federal de 1900, los agentes del Ministerio Público son órganos de origen constitucional en quienes se deposita una función específica, una especial división del poder público, diferenciado tanto del poder jurisdiccional como del poder ejecutivo, pero es en la reforma de 1917 a la Constitución General que la función adquiere el rango de garantía individual y, en las mismas condiciones de los jueces a quienes se encomienda la imposición de penas, el Ministerio Público cual función, queda asociado a sus titulares o agentes.

Se trata de una función difusa, bajo el principio de unidad e independencia, condicionada a la competencia judicial, así como a organizaciones administrativas independientes entre sí (Procuradurías) que en su caso los proveen de los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Profusa es ahora la serie de requisitos de ingreso y permanencia para los agentes, pero su control y en algunos casos su nombramiento, queda en manos de Procuradores o Fiscales que, de ninguna manera están sometidos a los mismos requisitos de sus pares, por provenir sus designaciones de relaciones políticas con los órganos del Estado, es decir, sin cubrir previamente a su nombramiento, procedimientos de ingreso, evaluaciones de control de confianza, desempeño, competencia y certificación; menos aún a requisitos de permanencia y, a pesar de ello, cabezas de agentes del Ministerio Público.

Por lo tanto, es necesario el enfoque en el que se privilegie a los auténticos funcionarios del Ministerio Público y sean ellos quienes tengan una mayor participación en la discusión de los temas que afectan su labor sustantiva y se reduzca la de quienes políticamente designados asumen decisiones en su nombre.

Por una visión unitaria del Estado, se entienden comentarios de autores como Juventino V. Castro que considera la existencia del Ministerio Público de las entidades federativas, incluso el militar, como factores opuestos a una absoluta

unidad de la Institución, ejemplificativamente manifestada *en la formulación de pedimentos contradictorios*; origen de su propuesta de *una jerarquización técnica a partir del artículo 21 constitucional y una cabeza común de todo el organismo en el Procurador General de la República*¹⁸⁰.

Entendemos que esa *jerarquización técnica* consiste obedecer los mandatos constitucionales y, con esta postura de subordinación a la Constitución, debe alcanzarse la unidad en la diversidad de los organismos depositarios de funciones de Ministerio Público.

El modelo procesal que se instauraría en 8 años, en el año de su cumplimiento, ha necesitado de la preparación y profesionalización de los funcionarios del Ministerio Público que requiere de disciplina profesional, no personal.

Sin embargo, enfrenta el riesgo de una jerarquía *sin fines técnicos*, dotando a los Ejecutivos, por sí o a través de Procuradores o Fiscales, o Cuerpos Colegiados con sobrerrepresentación de aquéllos, de la facultad de remoción inmediata aunque sea producto de procedimiento (por medio de la suspensión como medida precautoria) con efectos permanentes e irreparables de los agentes, que mientras permanezca en sede Constitucional, requiere de garantías fuertes para privilegiar la jerarquía técnica sobre la personal.

La falta de *unidad del Ministerio Público*, no proviene de estar organizado en varios cuerpos independientes entre sí, sino por las circunstancias que rodean a cada uno de ellos, como es el supuesto de las diferencias legislativas orgánicas en la forma de nombramiento y remoción de sus integrantes, que incluyen variaciones en sistemas de impugnación e instancias, evidenciadas, en el caso de Puebla, en la ausencia de tribunales administrativos.

Fuera un solo cuerpo o continúe el Ministerio Público organizado en diferentes cuerpos, es innegable que existen las mismas bases constitucionales

¹⁸⁰ Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 32, p. 32.

para todos con diferencias regionales que el mismo constituyente permanente consideró en 2008:

... en el espíritu federalista que inspira a esta reforma, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, deberán ser adecuadas y adaptadas *a cada una de las realidades y situaciones de la geografía nacional* mediante leyes que los órganos legislativos de los estados harán en términos del sistema¹⁸¹.

Y deben comprender no sólo la composición pluricultural de la Nación Mexicana, como Puebla, sino la existencia de amenazas a la autonomía técnica del Ministerio Público y las medidas para protegerla adoptadas en cada entidad federativa.

6.2. Las nuevas facultades del poder ejecutivo

Estando el Ministerio Público organizado en diferentes Procuradurías, sujetos sus agentes a diferentes jerarquías, con desarrollos legislativos diferentes entre lo federal y lo estatal, fue a partir del año 2008, que se decide un modelo nacional, réplica del federal.

Utilizando en este trabajo la evolución del modelo federal desde su legislación a través de elementos comunes en la normatividad del Estado de Puebla, permite ubicar al Ministerio Público local, en una etapa de desarrollo legislativo con varios años de diferencia, por lo que la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla de 2009, implicó la adopción de requisitos y procedimientos sin antecedentes.

Sirve de ilustración la siguiente tabla:

¹⁸¹ Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 132, p. 42.

Figura 4. Tabla comparativa entre la legislación federal y del Estado de Puebla para la designación de Agentes del Ministerio Público

FEDERAL	ELEMENTO DE COMPARACIÓN LEGAL	PUEBLA	DIFERENCIA
Ley de 1974	Exámenes de ingreso	Ley de 1986	12 años
Reglamento de 1985 (ley de 1983)	Examen de oposición	Ley de 1996	11 años
Reglamento de Carrera de 1993 (ley de 1983)	Carrera de Agente de Ministerio Público	Ley de 2009	16 años
Reglamento de Carrera de 1993 (ley de 1983)	Requisitos de permanencia	Ley de 2009	16 años
Ley Orgánica de 1996	Consejo de Profesionalización del Ministerio Público Comisión de servicio de carrera de procuración de justicia	Ley de 2009	13 años
Reforma de 1997 al Reglamento de 1996 (ley de 1996)	Evaluación poligráfica	Ley de 2009	12 años
Ley Orgánica de 2002	Evaluación de control de confianza	Ley de 2009	7 años
Ley Orgánica de 2002	Procedimiento de separación	Ley de 2009	7 años
Reglamento de 2003 (ley orgánica de 2002)	Centro de Evaluación y Desarrollo Humano Centro de Evaluación y Control de Confianza	Ley de 2009	6 años

Fuente: Elaboración propia del autor

Cambio que no obedeció a la incorporación de experiencias exitosas sino a evitar cualquier diversidad que obstaculice la coordinación de seguridad pública que propone exclusivamente el Ejecutivo Federal ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Incluso la eficacia del modelo utilizado en la Procuraduría General de la República, construido desde el año de 1993, a partir de requisitos de permanencia, con actualizaciones constantes con la práctica de exámenes que incluyen el controvertido uso del polígrafo a partir de 1997, por lo menos implícitamente, fue puesto en duda en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, pues fue compromiso del Ejecutivo Federal *depurar las instituciones de procuración de justicia estatales y federales*, cuando estas últimas llevaban quince años en proceso de depuración.

Por lo que, un modelo único nacional diseñado a partir del empleado en la Procuraduría General de la República, seguramente estará sujeto a modificaciones o actualizaciones periódicas.

Ejemplo lo constituyen las modificaciones al artículo cuarto transitorio de la Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública, para ampliar el término del plazo para la conclusión de evaluaciones y certificación nacional de los servidores públicos de seguridad pública, con retrasos en la agenda originalmente programada para el 2 de enero de 2013, llevándolo hasta octubre de 2014, en parte, por la incapacidad para atender el universo de personal estatal y municipal en activo en 2009, a evaluar; puesto que el personal de las instituciones federales ya contaban de tiempo atrás con los recursos para evaluar.

Ya el constituyente permanente dejó vislumbrar como factor de ineficacia del modelo empleado en la Procuraduría General de la República, las decisiones en juicios de amparo, pues la restitución del orden constitucional en el goce de derechos fundamentales violados ameritaban la reinstalación de los servidores ilegalmente destituidos, a pesar de haber sido la finalidad desde la reforma de 1999, impedir la reincorporación de policías judiciales federales separados desde entonces, por estos mecanismos de evaluación para la permanencia.

Por lo que, la prohibición absoluta de reincorporación al servicio de procuración de justicia, es en realidad una garantía de eficacia para la facultad de remoción; un fortalecimiento del Ejecutivo ahora inmune, constitucionalmente hablando, por inobservar las bases mínimas de audiencia y fundamentación y motivación, de sus decisiones para remover agentes del ministerio público y demás

integrantes de instituciones de seguridad pública de su exclusiva dependencia, que amenaza el fortalecimiento de la autonomía funcional del Ministerio Público.

6.3 Las garantías de la autonomía del Ministerio Público

Como hemos sostenido, el ejercicio objetivo e imparcial de la función judicial del Ministerio Público, está condicionada a su dependencia del Ejecutivo y su autonomía funcional.

6.3.1 La reserva de ley

La creación de un sistema único para el Ministerio Público está garantizado con la reserva de ley, en interpretación general para las instituciones de seguridad pública del artículo 123, sosteniendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la fuente de este sistema especial es el del acto formal y materialmente legislativo, en la siguiente tesis:

POLICÍA FEDERAL DE CAMINOS. EL ARTÍCULO 5o. DEL REGLAMENTO DE DICHA CORPORACIÓN, EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TRECE DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE VIOLA LA FRACCIÓN XIII APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El Poder Revisor de la Constitución estableció en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional que las relaciones entre los cuerpos de seguridad y el Estado se regirán por sus propias leyes, de lo que se desprende que *sólo a través de un acto formal y materialmente legislativo se pueden establecer las modalidades del vínculo que une a los miembros de dichas corporaciones con el Estado, de tal suerte que sólo el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados se encuentran facultados para establecer las normas a las que se deben sujetar*, por lo que el artículo 5o. del Reglamento de la Policía Federal de Caminos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de mil novecientos

noventa y siete, viola la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, al haber sido expedido por el presidente de la República.¹⁸²

6.3.2 El servicio de carrera

A la anterior, debe agregarse en favor de la autonomía del Ministerio Público, el propósito de la carrera del servicio de procuración de justicia ministerial, que no debe ser considerado como un incentivo de desarrollo humano y profesional de los servidores públicos funcionarios del Ministerio Público, sino como una garantía para el ejercicio imparcial y legal de su función.

Habituados a la expresión textual constitucional y no a una interpretación extensiva de la misma, en nuestra opinión, a pesar de no haber sido plasmados expresamente el *conjunto de garantías protectoras de la autonomía técnica del ministerio público en consecución de los principios u objetivos constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, que integren junto con las instancias, órganos y procedimientos correspondientes un sistema constitucional de procuración de justicia*, debe considerarse como existente y difuso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las *Directrices de las Naciones Unidas Sobre la Función de los Fiscales*.

Parámetro de constitucionalidad necesario para eliminar todo obstáculo que impida a los funcionarios del ministerio público mantener *en todo momento el honor y dignidad de su profesión, garantizándoles ejercer sus funciones profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole*.

Consecuentemente, consideramos que si el servicio de carrera está diseñado para la selección, ingreso, formación inicial y profesionalización de los funcionarios del Ministerio Público, los procedimientos, instancias y órganos que intervienen en su administración y desarrollo, son contrapeso al poder de nombramiento en manos del Ejecutivo.

¹⁸² Tesis 2a./J. 78/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, julio de 1999, p. 235.

Sin embargo, la reforma constitucional de 2008 no dotó al servicio de carrera de ministerio público de estos aspectos, *pero es una oportunidad por representar un avance en consecución de la legalidad y objetividad en el ejercicio de la función de procuración de justicia.*

Por lo tanto, esta deficiencia en el servicio de carrera y el fortalecimiento del Ejecutivo, de hecho y de derecho, mantienen a los agentes del ministerio público en una calidad real de *empleados* y no de funcionarios que ejercen el poder judicial.

Es débil el contrapeso del servicio de carrera frente al Ejecutivo en el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público, por lo que continuarán los motivos para descalificar a la Institución de Procuración de Justicia, por potencial injerencia en el órgano acusador.

El pronóstico tampoco es alentador en la materia federal aun ante la entrada en vigor del supuesto de autonomía de la *Fiscalía General de la República*, en cuyo titular quedarán depositadas las originales del Ejecutivo Federal, para reglamentar la Ley y decidir el órgano que implemente el servicio de carrera, como se conoce a través de la iniciativa del Ejecutivo Federal aprobada con dictamen de la Cámara de Diputados, en poder de comisiones de la Cámara de Senadores desde diciembre de 2014, por lo que, la falta de contrapesos internos y externos a las facultades del Fiscal para la objetividad en el nombramiento y remoción de los agentes del Ministerio Público, acentuarán la dependencia absoluta de esos servidores públicos.

El servicio de carrera, auténtica garantía de la Procuración de Justicia, debe fortalecerse para oponerse como contrapeso sea de los Ejecutivos o de los Procuradores o Fiscales, y conformar, junto con el control judicial, un sistema equilibrado que permita materializar el ejercicio objetivo e imparcial, apegado a la constitución y la ley, de la función acusatoria del ministerio público.

6.3.3 Consejo del Ministerio Público

Las opiniones autorizadas que proponen la creación de un Consejo Ministerial a semejanza del Consejo de la Judicatura encargado, entre otros aspectos, del Servicio de Carrera de los agentes del Ministerio Público, son viables siempre que en su conformación se evite una sobrerrepresentación del Fiscal o del

Ejecutivo por sí –voto de calidad- o a través de integrantes designados por ellos y privilegiar la mayoría de integrantes del mismo Servicio de Carrera.

Ejercicio materializado a la fecha en las Constituciones de los Estados Libres y Soberanos de Chiapas y Guerrero seguramente perfectibles.

Sin embargo debe estar dotado de facultades de acceso a garantías constitucionales que le permita evitar o corregir cualquier acto invasor a sus facultades proveniente del Ejecutivo o de cualquier otro poder estatal.

6.3.4 Impulso de otras garantías: sistema judicial de imposición de sanciones administrativas

Incluso, consideramos un antecedente que garantizaría la autonomía del Ministerio Público, a partir de la publicación el 4 de diciembre de 2006, de la reforma al artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que introduce un innovador sistema de impartición de justicia por causa de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, facultando exclusivamente para la imposición de las sanciones correspondientes a los tribunales contenciosos-administrativos dejando vigentes las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales hasta la modificación de la legislación.

Conferida esta facultad en el artículo 15¹⁸³ de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; fue prontamente reformada¹⁸⁴ para continuar ejerciendo la facultad de conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades

¹⁸³ Congreso de la Unión, *Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 2007, artículo 15.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.- El procedimiento para conocer de estos juicios será el que señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

¹⁸⁴ Congreso de la Unión, *Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, publicada en el Diario Oficial del día 21 de diciembre de 2007.

Administrativas de los Servidores Públicos o en contra de las que decidan los recursos administrativos correspondientes.

Este cambio constitucional, que impulsa el sistema de acusación por órgano administrativo ante el Tribunal, para evitar que sea el mismo órgano de control interno el que imponga las sanciones administrativas, como hasta la fecha ocurre en las Procuradurías Federal y Estatal, sustento de la reforma en *materia de combate a la corrupción*¹⁸⁵ del año 2015.

6.4. Revisión del orden jurídico y reformas a constituciones y leyes del Ministerio Público

Resulta necesario una revisión general a las normas, incluidas las constituciones locales, acorde con el principio de reserva de ley, que rigen al ministerio público, para ajustarlas al marco constitucional, siempre enfocadas a garantizar la autonomía técnica de la Institución.

6.4.1 Nombramiento de agentes del Ministerio Público

El régimen constitucional federal y estatal, coinciden en reconocer en el respectivo titular del Poder Ejecutivo, la facultad de nombramiento de los agentes del Ministerio Público, aun con las marcadas diferencias entre libre designación y nombramiento conforme a la ley que, si en alguna época fueron coincidentes, en el caso de Puebla conserva la libre designación y remoción desde hace 72 años, mientras el nombramiento condicionado por la ley en materia federal data de hace 75 años, como se detalla en la siguiente tabla:

¹⁸⁵ A la fecha de presentación de este trabajo, fue publicada el 27 de mayo de 2015 la reforma al artículo 73 fracción XXIX-H y otros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominada en *materia de combate a la corrupción*, creando el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con facultades para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos que incurran en faltas calificadas como graves, previa investigación y acusación de los órganos internos de control o de la Secretaría de Función Pública. En la reforma no existe mención especial acerca de los agentes del Ministerio Público. Los órganos internos de control se encargarán de sancionar las faltas no graves.

Figura 5. Tabla comparativa de los cambios constitucionales, federal y de Puebla, para el nombramiento de agentes del Ministerio Público

FEDERAL	ELEMENTO DE COMPARACIÓN CONSTITUCIONAL		PUEBLA
1917	Presidente nombrará y removerá libremente a los funcionarios del Ministerio Público Federal	Gobernador nombra funcionarios del Ministerio Público y durarán en su cargo el plazo que señale la ley	1917
Reforma Constitucional de 1940 a la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República	El presidente Nombra y remueve conforme a la ley		
		Expreso nombramiento e implícita libre remoción	Ley orgánica de 1943
		Expreso nombramiento e implícita libre remoción	1974
		Expresamente Gobernador nombrará y removerá libremente a los funcionarios del Ministerio Público	1982 a la fecha.

Fuente. Elaboración propia del autor

Estricto sistema constitucional que rige el nombramiento de agentes del ministerio público en el que observamos un paulatino desplazamiento del centro de gravedad del Ejecutivo a los Procuradores pues el legislador ordinario, estatal y federal, lo contradice expresamente.

Lo anterior se sostiene porque en ambos regímenes están facultados tanto el Procurador General de la República como el Procurador General de Justicia del Estado de Puebla, para *nombrar agentes del ministerio público por designación especial* en abierta contradicción con las disposiciones constitucionales que reconocen esta facultad en los titulares del poder ejecutivo federal y estatal.

Esta facultad de nombramiento es alterna al servicio de carrera, además consecuencia de dispensar requisitos a los beneficiarios del nombramiento, aunque puedan ser dados por terminados los efectos del mismo en cualquier momento, permite el ejercicio de la Procuración de Justicia en las mismas condiciones que un agente de carrera y que ha reunido todos los requisitos legalmente exigidos.

Incluso no se atisba la supresión del nombramiento de agentes del ministerio público por designación especial fuera del servicio de carrera porque también aparece propuesto en la iniciativa de Ley de la Fiscalía General de la República, motivando cuestionarse si el rígido régimen de nombramiento existente y los cambios aprobados en 2008 justifican la *flexibilidad* introducida en las leyes secundarias.

6.4.2. Separación o remoción del cargo de agente del Ministerio Público

La objetividad e imparcialidad que se espera del Ministerio Público, es la misma que se requiere para la separación o remoción del cargo de sus funcionarios en garantía de la autonomía técnica de la Procuración de Justicia pues, como hemos visto, las diferencias legislativas entre el orden federal y el estatal, no solo están presentes en la libre facultad de remoción del Gobernador del Estado y la legalmente condicionada del Presidente de la República, sino en los procedimientos e instancias que intervienen.

6.4.2.1 Instancia de impugnación en el modelo federal

En materia federal la decisión corresponde al Consejo de Profesionalización, en el ámbito Estatal, no ha entrado en funciones el órgano que lo integra Comisión

de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia, menos aún se cuenta con el servicio de justicia administrativa, que para los agentes del Ministerio Público Federales es la instancia judicial de revisión de las decisiones correspondientes, en opinión de la Corte.

AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN. LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE POR SU SEPARACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL POR NO APROBAR LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA, DEBE RESOLVERSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. En términos de los artículos 73, fracción XXIX-H y 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la prestación del servicio de los agentes del Ministerio Público de la Federación que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, deriva de una relación jurídica de orden administrativo. Por tanto, la controversia suscitada por su separación de dicho servicio, al no aprobar los procesos de evaluación de control de confianza previstos en los artículos 34, fracción II, inciso b) y 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, debe resolverse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que de lo contrario quedarían sin un recurso efectivo para inconformarse, lo cual violaría sus derechos humanos de acceso a la justicia y al debido proceso, previstos en los artículos 17 constitucional y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁸⁶

6.4.2.2 Instancia de impugnación en el Estado de Puebla

Por decreto de reformas a la Constitución Política el Estado Libre y Soberano de Puebla, en sus artículos 12 fracción X y 57 fracciones XIV, XV y XXXI publicado el 24 de octubre de 2008, se instituye un Tribunal de lo Contencioso Administrativo

¹⁸⁶ Tesis 2a./J. 120/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, Libro 12, noviembre de 2014, p. 924.

Estatal, dotado de plena autonomía en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver controversias entre la administración pública estatal, centralizada o paraestatal, y los particulares, derivadas de actos administrativos; compuesto por Magistrados nombrados por el Congreso del Estado a propuesta en terna del Ejecutivo.

A pesar de estar vigentes desde el día siguiente a su publicación, esta jurisdicción administrativa no se ejerce por la falta de las normas de organización y funcionamiento, así como el nombramiento de sus integrantes y las normas procesales para su actuación.

Al no haber sido instalado y puesto en funcionamiento, la autonomía del Ministerio Público se trasgrede por la inseguridad jurídica de sus funcionarios, respecto de la jurisdicción competente, para la solución de los conflictos; incluso han llegado a ser sometidos al conocimiento del Tribunal de Arbitraje del Estado previsto en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, negándose a conocer de los mismos entablando conflictos competenciales con la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, cuya resolución a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es origen de la siguiente tesis:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE LOCAL. Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos similares, ha reiterado el criterio de atribuir competencia a tribunales de lo contencioso administrativo, *ante la falta de un tribunal de esa naturaleza en el Estado de Puebla y de disposición legal que erija a una autoridad con facultades expresas para resolver controversias de carácter administrativo*, como las relativas al cese de un elemento de la Dirección General de Tránsito del Estado; sin embargo, debe surtirse la competencia en favor del Tribunal de Arbitraje de esa entidad federativa para conocer de la demanda respectiva, en acatamiento a la garantía

consagrada en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, que establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, habida cuenta de que esa autoridad jurisdiccional, dadas las facultades de que está investida, no en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, sino en la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, resulta ser la más afín para conocer de la demanda, en la que un servidor público impugna sanciones y omisiones de pago de prestaciones derivadas de la relación de servicio, atribuidas a un órgano del Poder Público, las cuales constituyen actos de autoridad que afectan la esfera jurídica *de un miembro de un cuerpo de seguridad pública*, dentro del ámbito administrativo local.¹⁸⁷

Citada por Martínez Garnelo¹⁸⁸, como *jurisprudencia en materia de seguridad pública*, refleja la especial situación de los servidores públicos de seguridad pública, en el caso específico de los agentes del Ministerio Público, para el acceso a la impartición de justicia, que como garantía de acceso a la justicia cuentan con el juicio de amparo indirecto en materia administrativa.

6.4.3 La especialidad de la materia laboral y la administración en las procuradurías

Las bases constitucionales del Ministerio Público reservan en leyes los requisitos de designación de sus agentes, separadas de las destinadas a los trabajadores estatales, específicas para las relaciones que en cada caso existen con el Ejecutivo, Federal y Estatal, sin contrariar las normas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, requieren que en el diseño normativo sea protegida la autonomía funcional de la Institución, reduciendo el riesgo de cualquier injerencia indebida en el ejercicio de la Procuración de Justicia proveniente, tanto de factores internos como externos.

Amenaza a la autonomía de la Procuración de Justicia es la vigencia de disposiciones, incluida la misma Ley General del Sistema Nacional de Seguridad

¹⁸⁷ Tesis 2a. LXXVI/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VI, julio de 1997, p. 165.

¹⁸⁸ Martínez Garnelo, Jesús, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2ª. Edición, Porrúa, México, 2005, pp. 563 y 564.

Pública, que remiten a normas de naturaleza laboral, a pesar de la reserva de ley constitucional y las interpretaciones jurisprudenciales, haciendo indispensable que, además de una depuración legislativa, las Procuradurías o Fiscalías cuenten con administradores de formación rigurosa y especial preparación, ante la imposibilidad de apreciar por ellos mismos la inconstitucionalidad correspondiente, conforme opinión de la Suprema Corte.

CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.*¹⁸⁹

Máxime que los mismos administradores forman parte de los Consejos del Ministerio Público y fuera de ellos gestionan las relaciones con los trabajadores

¹⁸⁹Tesis 2a. CIV/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, L.11, t. I, octubre de 2014, p. 1097.

administrativos de las Procuradurías, quienes están exentos del régimen de excepción de las instituciones de seguridad pública, como sostiene la Corte:

TRABAJADORES ADMINISTRATIVOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES. NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN DE DERECHOS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE LA RELACIÓN QUE MANTIENEN CON AQUÉLLAS ES DE NATURALEZA LABORAL. De la interpretación del artículo referido, en relación con el numeral 73 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se advierte que el régimen de excepción de derechos previsto en el precepto constitucional, sólo es aplicable a los miembros de las instituciones policiales que realicen la función de policía y que estén sujetos al Servicio Profesional de Carrera Policial; en consecuencia quienes, aun perteneciendo a dichas instituciones (trabajadores administrativos) no realicen funciones similares a las de investigación, prevención y reacción en el ámbito de seguridad pública y no estén sujetos al sistema de carrera policial, *mantiene una relación de naturaleza laboral con tales instituciones, la cual se rige en términos de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Pero además, del personal administrativo, por la existencia de personal de base, pues tanto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como en la correspondiente del Estado de Puebla, ambas del año 2009, coincidentemente, se dedicó el artículo cuarto transitorio al *personal de base* que puede permanecer en las instituciones siempre que se someta a las evaluaciones de control de confianza, que de no someterse o no aprobarlos, dejará de prestar sus servicios, dando lugar a decisiones de la Corte que confirman la aplicación de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado por parte de la Procuraduría:

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA RELATIVA, NO CONTIENE UNA CAUSA DE CESE DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY FEDERAL DE LOS

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El principio de inamovilidad contenido en el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra concretizado y detallado por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cuyo artículo 46 enuncia una serie de hechos y actos considerados como causa justificada para cesar a los trabajadores de base al servicio del Estado; esto es, si algún empleado incurre en alguno de esos supuestos pierde el derecho a la inamovilidad, pues la dependencia en la que preste sus servicios adquiere la facultad de cesarlo, conforme a los términos y procedimientos previstos en la propia Ley. Por su parte, el artículo cuarto transitorio, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, establece la necesidad de los trabajadores de base que opten por permanecer en esa Institución, de someterse a las evaluaciones de control de confianza y de competencias profesionales y aprobarlas. Así, la circunstancia de que los trabajadores no aprueben las evaluaciones no significa que por ese solo hecho puedan ser cesados automáticamente, debido a que tanto el artículo transitorio en su parte final, como el numeral 13 de la misma Ley Orgánica, disponen que la consecuencia será dejar de prestar sus servicios y que se darán por terminados los efectos del nombramiento, conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. *De esta manera, la Procuraduría deberá ubicar el resultado de las evaluaciones desaproboratorias en alguna de las causas de cese previstas en el artículo 46 de la Ley Burocrática, además de seguir el procedimiento correspondiente, porque no se está en el supuesto de que la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República instituya una causa de cese especial para sus trabajadores de base, apoyada en la no aprobación de las evaluaciones de control de confianza, ya que cualquier*

*causa de cese debe preverse en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.*¹⁹⁰

Que confirma la necesidad de una especial preparación de los administradores de Procuradurías, con conocimiento de la normatividad diferenciada e instancias competentes, para garantía de la autonomía técnica del Ministerio Público.

6.5 La depuración de agentes del Ministerio Público

El Congreso General ordenó que el 3 de enero de 2014, todos los integrantes de las instituciones de seguridad pública contarán con el certificado a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose del personal ministerial de las Procuradurías Generales de Justicia, el mencionado certificado es el previsto en el artículo 66 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, expedido por Centros de Evaluación y Control de Confianza certificados de las Instituciones de Procuración de Justicia, lo que implicó la aplicación de evaluaciones de control de confianza y de desempeño y la obtención de sus resultados en un plazo comprendido entre el 3 de enero de 2009 y el 2 de enero de 2014.

6.5.1 Consideraciones de la evaluación de control de confianza

Como ha quedado precisado en capítulos anteriores, al 3 de enero de 2009, entre la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, existían marcadas diferencias en el nombramiento de agentes del Ministerio Público; mientras en el ámbito federal estaban en vigencia dos procedimientos: designación especial por decisión del Procurador y servicio de carrera por determinación del Consejo de Profesionalización, sujetos a categorías en orden ascendente desde el básico hasta el superior, por las categorías y niveles de Fiscal Ejecutivo, Fiscal Supervisor, Fiscal Coordinador y Fiscal Jefe; mientras que en Puebla, Los agentes del Ministerio Público serán nombrados y removidos por el Gobernador, a propuesta del Procurador, de conformidad con el artículo 97

¹⁹⁰ Tesis 2a./J. 78/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, junio de 2010, p. 268.

de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, previa aprobación de selección y aprobación de examen de oposición, que el Procurador estaba facultado de exceptuarlos, así como la existencia nominal de Agentes del Ministerio Público Titulares, Adjuntos, Auxiliares, Subalternos, Investigadores, Instructores, Adscritos y Suplentes, aunque en los presupuestos de egresos sólo se contemplaba al Agente del Ministerio Público y Auxiliar de Agente del Ministerio Público y de éste sus facultades no incluyen las sustantivas de la función, por lo tanto, se reduce a los Agentes del Ministerio Público.

Respecto del sistema de separación, en la Procuraduría General de la República prevé la separación del cargo de los miembros del servicio de carrera ante el Consejo de Profesionalización por el incumplimiento del requisito de permanencia consistente en no ser apto en el resultado de la evaluación de control de confianza, cuya decisión procede impugnarla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con facultades de restitución.¹⁹¹

En la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, su Ley Orgánica no contiene requisitos de permanencia y no existen las evaluaciones de control de confianza.

Consecuentemente, para los agentes del Ministerio Público de la Federación, someterse a las evaluaciones de control de confianza de acuerdo con el esquema aprobado en la Ley General del sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009, se tradujo en exámenes generales ordenados, independientemente de la programación que hasta ese momento ya existiera, pues en ningún momento el legislador ordenó la homologación de las evaluaciones practicadas con anterioridad.

Para los Agentes del Ministerio Público del Estado de Puebla, se trató de exámenes aplicados por primera ocasión.

Asimismo, para los no aptos federales, el procedimiento de separación exclusivo para los de carrera y no para los de designación especial, incluía la queja

¹⁹¹ El 1 de enero de 2006, entraría en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que en su artículo 50 dispone expresamente que la sentencia que pronuncie el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede tener como efecto la restitución del derecho subjetivo violado. Artículo primero transitorio del decreto de fecha 4 de octubre de 2005, publicado el 1 de diciembre de 2005

del superior ante el Comité Auxiliar, presentación de pruebas, alegatos y la elaboración del proyecto de resolución para su aprobación por el Consejo de Profesionalización.

Procedimiento que es de tipo administrativo seguido en forma de juicio en el que, concediendo garantía de audiencia, es en preparación de la resolución que emita el Consejo de Profesionalización, mas no para resolver un conflicto o controversia.

Para los no aptos del Estado de Puebla, no existe procedimiento.

Por lo tanto, para la Procuraduría General de la República, fue suficiente una reforma a su Ley Orgánica aunque posteriormente se haya expedido una nueva que contiene esencialmente las mismas disposiciones de separación del servicio de carrera ministerial; servicio de carrera que se homologaría al Servicio de Carrera de las Instituciones de Procuración de Justicia de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Para el caso de Puebla, fue necesaria una nueva Ley Orgánica que previera todas las disposiciones ausentes en su previa Ley.

En nuestra opinión, cualquiera que sea el modelo previo, con o sin servicio de carrera, los agentes del Ministerio Público que prestaban sus servicios en las Procuradurías, se vieron forzados a someterse a los procedimientos de evaluación de control de confianza para *permanecer* en el ejercicio de sus funciones, y con el certificado respectivo, ingresarán en las condiciones que se aprueben al servicio de carrera.

Sin embargo, el no resultar apto acentuó las diferencias entre los dos regímenes.

En el ámbito federal ante el inicio de los procedimientos de separación, sin la finalidad de solucionar una controversia, y ser la preparación de la resolución del Consejo de Profesionalización, de efectos de imposible restitución al servicio, la impugnación de cuestiones de legalidad como la legitimación del funcionario que formula la queja o cuestiones de competencia o fundamentación y motivación en las resoluciones de inicio y los citatorios resultantes, fueron reclamados en juicios

de amparo indirectos, dando lugar a decisiones de la Suprema Corte de Justicia para su admisión, en los siguientes términos:

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA MINISTERIAL, POLICIAL Y PERICIAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONTRA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SEPARACIÓN DE SUS MIEMBROS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. A partir de la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se introdujo un mecanismo de control y evaluación para el desempeño de los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las corporaciones policiales en los tres niveles de gobierno, que puede conducir a la separación o remoción del cargo si no cumplen con los requisitos impuestos por las leyes respectivas o si incurren en responsabilidad en el desempeño de sus funciones; previéndose que, en ese caso, aun cuando pudieran obtener una resolución favorable de la autoridad jurisdiccional, no podrán ser reinstalados en sus cargos; limitándose el Estado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho. Por tanto, si el interesado promueve juicio de amparo indirecto contra el acuerdo de inicio del procedimiento de separación respectivo en su carácter de agente del Ministerio Público, miembro de alguna corporación policial o perito, debe admitirse la demanda en términos del artículo 114, fracciones II y IV, de la Ley de Amparo, *por tratarse de un acto que puede tener una ejecución de imposible reparación*, esto es, que de emitirse la resolución final aun cuando se advierta la ilegalidad del procedimiento o de la actuación procesal correspondiente, operaría la proscripción aludida en el sentido de no reinstalarlo.¹⁹²

¹⁹² Tesis 2a./J. 72/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, t. 1, junio de 2013, p. 1135.

E incluso ordenando la suspensión del procedimiento para el no dictado de la resolución final hasta la resolución del juicio de amparo:

SUSPENSIÓN DEFINITIVA. TRATÁNDOSE DEL PROCEDIMIENTO DE SEPARACIÓN DE UN POLICÍA DE SU CARGO PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCEDE CONCEDERLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 138, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO. Atento a que la intención de la reforma al segundo párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se enmarca en prohibir categóricamente que los miembros de las instituciones policiacas que hayan sido separados de su cargo sean reincorporados, aun cuando obtengan resolución jurisdiccional que declare injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio, es claro que, de concluir el procedimiento de separación de uno de ellos, acorde con las previsiones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con una resolución en que se determine tal separación, se generaría un daño irreparable al agraviado, consistente en la imposibilidad absoluta de ser reincorporado, aun cuando la autoridad jurisdiccional posteriormente resolviera que la resolución de separación fue injustificada, pues en este caso, el Estado sólo está obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que proceda su reincorporación al servicio, razón por la que se actualiza la excepción a la regla general contenida en el artículo 138, párrafo primero, de la Ley de Amparo, en el sentido de que si el daño o perjuicio es irreparable, la suspensión tendrá el efecto de impedir la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, sin que ello signifique que se siga perjuicio al interés social o que se contravengan disposiciones de orden público, en la medida en que, por un lado, en el supuesto de que se trata el propio procedimiento de separación prevé la posibilidad de que se suspenda al policía en su función o servicio, hasta en tanto el Consejo de

Profesionalización resuelva lo conducente, de forma que no se pone en riesgo el interés general por el combate a la corrupción y la seguridad; y, por otro, la suspensión en el juicio de amparo no se otorga para paralizar toda la continuación del procedimiento administrativo de separación, sino exclusivamente su etapa final, esto es, para el único efecto de que no se dicte la resolución en el procedimiento administrativo mientras se decide el juicio de amparo en el fondo. Cabe precisar que la concesión de la suspensión definitiva en el juicio de amparo no implica la inobservancia del artículo 123, apartado B, fracción XIII, constitucional, debido a que la prohibición de que se reinstale a uno de los elementos de los cuerpos de seguridad que ahí se mencionan, opera en un momento posterior al supuesto que se analiza, esto es, hasta que se dicte efectivamente la resolución en el procedimiento administrativo separando al elemento del cargo, pues de haberse emitido esa resolución, aun cuando se advierta la ilegalidad del procedimiento o de la actuación procesal correspondiente, operaría la proscripción aludida en el sentido de no reinstalarlo.¹⁹³

Sin embargo, en el caso de Puebla, la ausencia de normas previas y de transitorias, expresas y completas, por tratarse de situaciones jurídicas novedosas, influyeron en la aplicación automática de la separación del servicio en cuanto fueron notificadas al Procurador General de Justicia los resultados del Centro Único de Evaluación y Control de Confianza.

Consecuencia inmediata y directa de la disposición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla que faculta al Gobernador para remover libremente a los funcionarios del Ministerio Público, que concurre con disposiciones secundarias de facultades del Procurador General de Justicia, delegables, que francamente resultan invasoras de las facultades exclusivas del Titular del ejecutivo.

¹⁹³ Tesis 2a./J. 76/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, t. 1, agosto de 2012, p. 921.

Lo que genera aspectos de naturaleza competencial que aun en el supuesto de juicios de amparo en los que se reclamen tanto el acto de separación como las normas competenciales, generando consecuencias imposibles de reparar, convierten en improcedente el análisis de su constitucionalidad, limitándose el efecto de las sentencias de amparo, en la obligación indemnizatoria, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia:

SEGURIDAD PÚBLICA. LA SENTENCIA EN LA QUE SE CONCEDE EL AMPARO CONTRA LA SEPARACIÓN, REMOCIÓN, BAJA, CESE O CUALQUIER OTRA FORMA DE TERMINACIÓN DEL SERVICIO DE MIEMBROS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES, POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE AUDIENCIA, DEBE CONSTREÑIR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE A PAGAR LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE Y LAS DEMÁS PRESTACIONES A QUE EL QUEJOSO TENGA DERECHO. Conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando la autoridad jurisdiccional resuelve, sea por vicios de procedimiento o por una decisión de fondo, que es injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de, entre otros, los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, existe la imposibilidad de reincorporarlos en sus funciones. Por tanto, como la sentencia que les concede la protección federal contra el acto que dio por terminada la relación administrativa que guardan con el Estado, por violación al derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Federal, no puede ordenar el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes de la terminación del servicio, acorde con el artículo 80 de la Ley de Amparo, en aras de compensar esa imposibilidad aquélla debe constreñir a la autoridad responsable a subsanar la violación formal correspondiente y resarcir integralmente el derecho del que se vio privado el quejoso, mediante el pago de la indemnización respectiva y las demás prestaciones a que tenga derecho,

en términos de lo sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 18/2012 (10a.) y en las tesis 2a. LX/2011 y 2a. LXIX/2011.¹⁹⁴

Por lo tanto, la evidente violación a la garantía de audiencia, ante una separación automática, convierte en injustificadas todas las decisiones emitidas al respecto.

Sin embargo, la situación es permanente en la medida en la que, a pesar de haber concluido el período obligatorio de evaluaciones, ahora las mismas continúan porque para la obtención del certificado es necesaria la evaluación de desempeño y de competencias pues resulta insuficiente la de control de confianza para la expedición del certificado y menos aún para la permanencia en las instituciones de Procuración de Justicia.

Consecuentemente, sin la instauración del servicio de carrera y sus instancias, la separación del servicio continuará, con la separación automática.

Asimismo, la inseguridad jurídica en las normas se actualiza, pues si el resultado es de no apto, a petición del Procurador en Puebla, Procurador o Consejo de Profesionalización en el ámbito federal, habrá lugar a una revisión de los resultados de los exámenes en psicología y poligrafía, ocasionando que servidores públicos sin aprobación del examen de control de confianza, continúen en servicio sin ser separados hasta la fecha de la revisión; generando una situación discriminatoria para quienes en el mismo supuesto, no cuenten con la petición respectiva para la reevaluación, sin derecho a exigirla judicialmente, y sí sean separados del servicio de manera irreparable a pesar de la facultad de reevaluación existente en las normas.

6.5.2 Consideraciones sobre el empleo del polígrafo

Las evaluaciones poligráficas desde 1997, fueron y continuarán siendo tema de debate, teniendo como actor en el año 2004 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que culmina con la emisión de la Recomendación

¹⁹⁴ Tesis 2a./J. 103/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIV, t. 2, noviembre de 2012, p. 1517.

General número 6 del 19 de julio de 2004 Sobre la Aplicación del Examen Poligráfico, dirigida entre otros al Procurador General de la República¹⁹⁵, teniendo como antecedente su uso en los procedimientos de selección y evaluaciones periódicas y que siendo no aprobatorios los resultados, los interesados bien deben presentar su renuncia o se da inicio a procedimientos administrativos de destitución, no previstos en la ley, así como sus procedimientos y parámetros de valoración a utilizar, sin hacer saber al agraviado los resultados, además de haber sido practicados por personas que permanecen anónimas.

Declaró la práctica del examen poligráfico como agresión al derecho de la intimidad de las personas e inadmisibles la renuncia a este derecho para permitir que terceros conozcan la vida íntima de los trabajadores, contrario al artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recomendando evitar la utilización del examen poligráfico tanto en la selección de personal como en evaluaciones periódicas mientras no esté regulada su práctica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en las Leyes que emanen de ella.

En los Estados Unidos de América, fue aprobada la *Employee Polygraph Protection Act of 1988*¹⁹⁶ (EPPA), *to prevent the denial of employment opportunities by prohibiting the use of lie detectors by employers involved in or affecting interstate commerce.*

En esta ley se definen tanto *lie detector* como *polygraph*:

Lie detector.- The term "lie detector" includes a polygraph, deceptograph, voice stress analyzer, psychological stress evaluator, or any other similar device (whether mechanical or electrical) that is used, or the results of which are used, for

¹⁹⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Recomendación General número 6 del 19 de julio de 2004 Sobre la Aplicación del Examen Poligráfico*, dirigida a Secretarios del Despacho, Procuradores Generales de la República y de Justicia Militar, Titulares de Organismos Autónomos, Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, consultada en línea http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_006.pdf, 24 de febrero de 2015.

¹⁹⁶ United States Department of Labor, *Employee Polygraph Protection Act of 1988 (EPPA)*, consultada en línea el 1 de marzo de 2015, <http://www.dol.gov/whd/regs/statutes/poly01.pdf>.

the purpose of rendering a diagnostic opinion regarding the honesty or dishonesty of an individual.

Polygraph.- The term "polygraph" means an instrument that-

(A) records continuously, visually, permanently, and simultaneously changes in cardiovascular, respiratory, and electrodermal patterns as minimum instrumentation standards; and

(B) is used, or the results of which are used, for the purpose of rendering a diagnostic opinion regarding the honesty or dishonesty of an individual.

En ella declara ilegal a cualquier empleador relacionado con la producción o prestación de bienes o servicios, requerir, sugerir, solicitar o presionar a cualquier trabajador o solicitante de trabajo a tomar o someterse a una prueba de detector de mentira; usar, aceptar, remitirse o investigar los resultados del detector de mentira; separar, disciplinar, discriminar de cualquier forma o negar el empleo o promoción, o amenazar con tomar alguna de estas acciones en contra de todo empleado o solicitante que se niegue, no acepte, o deje de someterse a la prueba de detección de mentira o con motivo del resultado.

Quedan exceptuados los particulares que prestan el servicio de personal para camiones blindados, diseño, instalación y mantenimiento de sistemas de alarma de seguridad, estén o no uniformados, entre cuyas funciones estén el resguardo de materiales que impacten en la salud, seguridad nacional, producción transmisión o distribución de energía eléctrica o nuclear, agua potable, embarque o almacenamiento de material radioactivo, transporte público, dinero en efectivo, títulos de crédito, bienes preciosos, o información de propiedad. También entran en la excepción quienes fabrican distribuyen o venden sustancias controladas.

A lo largo del examen, el examinado tiene derecho a dar por terminado en cualquier momento el examen; a no ser cuestionado de forma degradante, innecesariamente invasivo; a no ser cuestionado sobre sus creencias o preferencias, opiniones raciales, creencias o filiaciones políticas, conducta sexual, creencias, preferencias, opiniones, actividades lícitas relacionadas con sindicatos u

organizaciones laborales; el examinador no realizará el examen si hay constancia médica de que el evaluado está sometido a tratamiento médico o psicológico que pueda causar respuestas anormales durante el examen.

En la etapa previa al examen, debe proporcionarse suficiente información por escrito de: la fecha, hora y lugar de la prueba, así como el derecho a tener asistencia legal o a un representante laboral antes de cada etapa; de la naturaleza y características de las pruebas y del instrumento a utilizar; si las áreas de evaluación cuenta con espejo de dos caras, cámara o cualquier equipo para observar el examen; si se usará cualquier aparato para grabar o monitorear el examen; si el trabajador o el evaluador (con el conocimiento de ambos) harán una grabación de prueba. Será leída y firmada la notificación informando al examinado que: no requiere el examen como condición para obtener un empleo; que cualquier declaración hecha durante el examen podrá constituir evidencia adicional con fines laborales en su perjuicio; de los límites señalados en la ley; de los derechos y medios de impugnación disponibles si la prueba del polígrafo no se desarrolla conforme a la ley; y, los derechos y recursos del patrón.

Le es proporcionada la oportunidad de revisar las preguntas e informado del derecho a terminar la prueba en cualquier momento.

En la etapa de desarrollo, no se formulará al examinado ninguna pregunta relevante que no le haya sido dada a conocer previamente por escrito.

En la etapa posterior al examen: antes de cualquier decisión laboral perjudicial, el patrón debe entrevistar al examinado en base a los resultados del examen y proporcionarle copia de cualquier opinión o conclusión emitida como resultado de la prueba., así como de las preguntas formuladas y las gráficas de las respuestas dadas.

El evaluador no podrá llevar a cabo más de cinco pruebas al día y ninguno podrá tener una duración inferior a noventa minutos. Deberá contar con licencia expedida por autoridades regulatorias si está reglamentada, contar con una fianza de por lo menos cincuenta mil dólares por responsabilidad profesional y rendir en

relación al examen opinión o conclusión por escrito y únicamente en base al análisis de las gráficas del polígrafo, conteniendo únicamente aceptaciones, información, hechos e interpretación relevante de las gráficas para los fines declarados de la prueba; no incluirá ninguna recomendación concerniente al empleo del examinado y mantendrá toda opinión, reporte, gráficas, cuestionario escrito, listas y cualquier registro relacionado con el examen por lo menos hasta después de tres años de practicado. Sólo podrá proporcionar información al examinado o su autorizado por escrito, al patrón que solicitó el examen o a agencias gubernamentales, árbitros o mediadores o por orden judicial

También quedan exceptuados aquellos supuestos en los que el examen coincide con una investigación de daño patrimonial a la empresa, sin embargo el resultado de la prueba del detector de mentira es insuficiente por sí mismo para la toma de decisiones, pues siempre deberá ser considerada en relación con otras evidencias.

Esta ley no es aplicable al gobierno de los Estados Unidos, de los Estados o gobiernos locales o cualquier rama política de gobierno.

Especialmente excluido está el Gobierno Federal en materia de Defensa, en funciones de inteligencia para someter al detector de mentira a los expertos, asesores, o a sus empleados, contratados por el Departamento de Defensa o por el Departamento de Energía relacionados con la seguridad de energía atómica.

Tampoco es aplicable la norma al Gobierno Federal en materia de seguridad para someter al detector de mentira a cualquier trabajador asignado a la Agencia Nacional de Seguridad, Agencia de Inteligencia Militar, o Agencia Central de Inteligencia, sus contratistas y empleados de éstos; a todo solicitante de empleo en estas Agencias; en las mismas, a cualquier persona asignada a actividades de protección, procesamiento o almacenamiento de información.

En la excepción queda incluida la Oficina Federal de Investigaciones del Departamento de Justicia del Gobierno Federal, para someter al detector de mentira

a cualquier empleado de un proveedor relacionado con la realización de cualquier trabajo que la Agencia contrate.

Sentido similar al no uso del polígrafo en aspectos laborales, es el contenido en el siguiente párrafo de la ejecutoria de fecha 23 de abril de 2014, pronunciada dentro del amparo en revisión 173/2014 de la Segunda Sala¹⁹⁷:

Debe precisarse también que la aplicación del examen poligráfico no es constitucionalmente válido a personas ajenas a las instituciones de seguridad pública, como una de las condiciones para ingresar a un cargo o para mantenerlo, pues implicaría una transgresión al derecho fundamental al trabajo que tutela el artículo 5o. constitucional, toda vez que este derecho impide vedar a una persona el acceso a una función pública, o privarla de ella, a partir de la autoincriminación poligráfica que haga de la comisión de una falta, cuando expresamente de manera verbal ha negado esa imputación al momento en que se le entrevista para evaluar sus aptitudes o revisar su desempeño.

En nuestra opinión, salvo el resultado del examen en toxicología, considerado de manera independiente de las restantes evaluaciones, establece un principio para la elaboración del resultado conjunto, es decir, ningún examen tiene por sí solo un valor o peso específico preponderante o superior respecto de los demás, de ahí el resultado único.

Por lo que, los resultados de aprobado o no aprobado, resultarán eficaces únicamente cuando estén sustentados en el conjunto de todas las pruebas, por los indicadores encontrados y corroborados conjuntamente, no en forma aislada.

Esta opinión está implícita en tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ocasión de pronunciarse acerca del examen poligráfico¹⁹⁸:

¹⁹⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 12, noviembre de 2014, t. I, p. 895.

¹⁹⁸ Tesis 2a./J. 120/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 924.

Además, el examen poligráfico sólo es una parte de ese proceso, ya que junto con las demás evaluaciones (patrimonial y de entorno social, médica, psicométrica, psicológica, toxicológica y las demás que establezcan las normas aplicables) se consigue verificar la honestidad, rectitud, probidad, capacidad y profesionalismo de los servidores públicos de la Procuraduría citada.

Pues se desprende de la parte considerativa de la ejecutoria de la que emana, en el siguiente párrafo:

Finalmente, como técnicamente la autoincriminación poligráfica se obtiene a partir del reconocimiento implícito de la comisión de una falta, ya sea por el nerviosismo de quien se somete a ella, por la alteración del organismo al momento de responder la evaluación, o por la simple variación del comportamiento durante su desahogo, dicha prueba no puede servir de base, aisladamente considerada, y sin otros elementos probatorios coincidentes con sus resultados, para privar de un cargo público a persona alguna, aun dentro del ámbito constitucionalmente autorizado para aplicarla, pues al constituir un instrumento técnico que utiliza unilateralmente la autoridad, su posible falibilidad hace que el contenido del dictamen relativo constituya un mero indicio para evaluar la conducta de los sujetos examinados, pero de ningún modo un elemento decisivo, y mucho menos el único, que pueda dar soporte constitucional a la determinación de la autoridad de separarlos de su cargo, toda vez que su pertenencia a las instituciones de seguridad pública no los priva de la protección de las garantías de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 de la Norma Fundamental.

De donde resulta indispensable conocer todo el proceso de evaluación y no únicamente un resumen o conclusiones del mismo, independientemente de los resultados mismos de cada examen, de ahí las disposiciones del envío del expediente al órgano Auxiliar de Instrucción del Consejo de Profesionalización.

Sirviendo como precedente la tesis

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN IV, DE SU LEY ORGÁNICA ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 30 DE MAYO DE 2009). Con motivo de las reformas a los artículos 21 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se reservó a las legislaturas federal y estatales la posibilidad de establecer los requisitos que consideren necesarios para la permanencia de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales en sus empleos, cuyo objetivo constitucionalmente legítimo consiste en garantizar la observancia de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución; por ello, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República prevé el sistema para desarrollar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño de los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, que constituyen uno de los requisitos de permanencia en la Institución, cuyo objetivo principal es comprobar que aquéllos cumplen con los principios señalados. Ahora bien, el artículo 49, fracción IV, de la citada ley que contempla la aplicación del examen poligráfico es constitucional, al encontrar sustento en las referidas disposiciones constitucionales, única y exclusivamente para los sujetos a los que se refieren tales normas, es decir, en el ámbito de las instituciones de seguridad pública, al constituir uno de los tantos elementos para valorar conjuntamente el cumplimiento de los requisitos de permanencia exigidos por las leyes especiales que los rigen, y no puede considerarse aisladamente sin otros elementos probatorios coincidentes con sus resultados para privar de un cargo público a alguna persona, aun dentro del ámbito constitucionalmente autorizado para aplicarlo, pues al constituir un instrumento técnico utilizado unilateralmente por la autoridad, su posible falibilidad hace que el

contenido del dictamen relativo no pueda resultar un elemento decisivo para evaluar la conducta de los sujetos examinados, y mucho menos el único que pueda dar soporte constitucional a la determinación de la autoridad de separarlos de su cargo, toda vez que su pertenencia a las instituciones de seguridad pública no los priva de la protección de los derechos de fundamentación y motivación que prevé el artículo 16 de la Constitución Federal.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Tesis 2a. LXXIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, t. 2, agosto de 2013, p. 1326.

CONCLUSIÓN

Como resultado de la investigación, confirmamos la hipótesis demostrando la existencia de garantías ministeriales para el nombramiento de agentes del ministerio público representadas por la reserva de ley y el servicio de carrera dirigido por un consejo del Ministerio Público, cuyo fin es fortalecer la autoridad del Ministerio Público, en circunstancias congruentes con la dignidad y honor del cargo fortaleciendo el desarrollo imparcial, objetivo y autónomo de la función de procuración de justicia, cuyo cumplimiento efectivo beneficia a los justiciables por ser parte inseparable de un real y eficaz acceso a la justicia.

El cumplimiento de las garantías ministeriales en el nombramiento de agentes del Ministerio Público en Puebla, en las mismas condiciones de las garantías judiciales, por ser jueces y agentes del Ministerio Público órganos constitucionales originarios, se fortalecerá mediante su reconocimiento expreso en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, con reformas que apruebe el constituyente permanente impulsadas ante los diputados integrantes de la Legislatura del Estado de acuerdo con el artículo 140 de la Constitución Política Local.

La facultad del Gobernador del Estado de nombrar y remover libremente a los agentes del Ministerio Público contenido de los artículos 96, 97 y 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, está excluida a la luz de los procedimientos de selección, ingreso desarrollo y terminación del servicio de carrera de base constitucional.

Aun en el supuesto de que permaneciera esta facultad matizada por la fórmula de *nombrar y remover conforme a la ley*, en sustitución de su libre ejercicio, la autonomía de la función del Ministerio Público y su naturaleza judicial, se verá fortalecida en la medida en que se reduzca la intervención del Gobernador en los procedimientos de nombramiento.

Su sustitución con la participación de órganos, procedimientos e instancias que materialicen garantías ministeriales en el procedimiento de nombramiento de

agentes del Ministerio Público es armonización con los principios contenidos en los artículos 21, 41, 73 fracción XXIII, 123 apartado B fracción XIII y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un Ministerio Público fuerte en un Estado Constitucional Democrático de Derecho debe tener garantizado que sus funcionarios ingresen, se desarrollen y terminen su función, con el honor y dignidad de su profesión, para hacer realidad que sus actividades se rijan por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de la materia de los que el Estado Mexicano sea parte.

Para asegurar los anteriores fines, se instauro el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia cuyo principio rector de designación de agentes del Ministerio Público será que recaiga sobre personas probas e idóneas, con formación y calificaciones adecuadas, sin predilecciones o prejuicios, excluyendo toda discriminación, y trascienda a la credibilidad y confianza de la sociedad en la función de procuración de justicia.

La administración y gestión del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia se depositará en un Consejo del Ministerio Público, organizado dentro de la Procuraduría General de Justicia, en situaciones similares a las del Consejo de la Judicatura Federal, presidido por el Procurador General de Justicia.

La autonomía constitucional de la Procuraduría General de Justicia a imagen del modelo federal aprobado en la reforma del 10 de febrero de 2014, no vincula al constituyente permanente poblano, sin embargo, su adopción en otras entidades federativas como Guerrero y Chiapas, anuncian un proceso uniformador a nivel nacional, aunque deberá evitarse que implique una sustitución de los titulares del poder ejecutivo en los Procuradores Generales quienes al no formar parte del Servicio de Procuración de Justicia, deben estar limitados por las garantías ministeriales, en las mismas condiciones que lo estaría todo Ejecutivo.

PROPUESTA

En base a lo expuesto, la reforma de los artículos 96, 97 y 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, es en los siguientes términos:

Artículo 96. El Ministerio Público estará compuesto por un Procurador General de Justicia y agentes del Ministerio Público, con autonomía técnica, organizados en una Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

Corresponde exclusivamente al Congreso del Estado aprobar y expedir de forma completa, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, que tendrá por objeto fijar las atribuciones de los funcionarios del Ministerio Público, así como las instancias, órganos, requisitos, procedimientos y medios de impugnación que integran el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia.

Se instituye el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia para garantizar que el Ministerio Público del Estado de Puebla cumpla con los fines supremos de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que los Estados Unidos Mexicanos sea parte, así como de las garantías para su protección.

Artículo 97. El Procurador General de Justicia es el titular de la Procuraduría General de Justicia.

El Procurador General de Justicia, los funcionarios que lo sustituyan en cualquier orden en sus faltas temporales de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia o quien sea Encargado del Despacho de la Procuraduría, no pertenecerán al Servicio de Carrera de Procuración de Justicia y serán nombrados y removidos libremente por el Gobernador del Estado. Durarán en su cargo hasta en tanto se nombre a quien deba sustituirlos.

El Gobernador conocerá de la renuncia y licencias del Procurador y éste de la renuncia y licencias de los demás empleados de la Procuraduría General de Justicia de conformidad con las leyes aplicables a cada caso.

En la Ley Orgánica se determinarán las atribuciones y obligaciones de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia que no pertenezcan al Servicio de Carrera de Procuración de Justicia, quienes serán nombrados y removidos libremente por el Procurador General de Justicia

Artículo 100. El Consejo del Ministerio Público es un órgano de la Procuraduría General de Justicia del Estado con independencia técnica, de gestión, y para emitir sus resoluciones. Será presidido por el Procurador General de Justicia quien no podrá delegar la función.

Son facultades del Consejo del Ministerio Público resolver sobre el nombramiento, adscripción, licencias, renuncia, sanción y remoción de agentes del Ministerio Público, conforme al Servicio de Carrera de Procuración de Justicia del que es el órgano supremo, así como de los demás asuntos que la ley determine.

De cada nivel o categoría del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia, sus integrantes elegirán por votación general y directa, un representante para integrar el Consejo del Ministerio Público; durarán en su cargo hasta tres años y serán renovados en las fechas de vencimiento de sus certificados. No podrán ser reelectos para un nuevo período, salvo por resultar electos en una categoría diferente a una anterior. No recibirán remuneración por su labor y quedarán suspendidos en sus derechos de promoción por la duración de su gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2013.
- Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México*, México, Debate, 2013.
- Carbonell, Miguel (coord.), *Retos y Perspectivas de la Procuración de Justicia en México*, México, IJ-UNAM, 2004.
- Carpizo, Jorge, *Un año en la procuración de justicia: 1993*, México, Porrúa, 1994.
- Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del ministerio público en México*, México, UNAM, 1992.
- Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México. Funciones y disfunciones*, México, Porrúa, 1985.
- Castro, Juventino V., *La Procuración de la Justicia Federal*, México, Porrúa, 1993.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Función Constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo.*, México, UNAM.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2012.
- García García, Raymundo (comp.), *La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Sus reformas 1917-2007*, Puebla, BUAP, 2008.
- Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, FONTAMARA, 2007.
- Martínez Garnelo, Jesús, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Porrúa, 2005.
- Martínez Pichardo, José, *Lineamientos para la Investigación Jurídica*, México, Porrúa, 2011.
- Moreno Rosano, Patricia, Wietse de Vries, Meijer (coord.), *Examinar la evaluación de la docencia. Un ejercicio imprescindible de investigación institucional*, México, ANUIES, 2015.
- Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Oxford, 2005.

Peñaloza, Pedro José (coord.), *Seguridad Pública. Voces diversas en un enfoque disciplinario*, México, Porrúa, 2005.

Rabasa Gamboa, Emilio (coord.), *El marco jurídico de la seguridad pública en México*, México, Porrúa-SSP-CIES, 2012.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1985.

Witker, Jorge, *La investigación jurídica*, México, McGraw Hill, 1994.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente*, México, Jus, 1964.

LEYES Y DOCUMENTOS

Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, México, Diario Oficial, 1934.

Acuerdo 02/XXIII/08 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, México, Diario Oficial, 2008.

Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, México, Diario Oficial, 1994.

Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 2008.

Código Béistegui. Edición Conmemorativa al Centenario del Despacho Zafra, Puebla, 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 2008.

Decreto del Ejecutivo del Estado que crea el Centro Único de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Puebla, Puebla, Periódico Oficial, 2011.

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, Diario Oficial, 1976.

Derechos Humanos y aplicación de la ley, Ginebra, ONU, 1997.

Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003.

El Ministerio Público en Puebla. Monografía, Puebla, Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, 1977.

El Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República, México, Diario Oficial, 1985.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, México, Diario Oficial, 1938.

Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, México, Diario Oficial, 1941.

Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República, México, Diario Oficial, 1934.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de la Procuraduría General de la República, México, Diario Oficial, 1974.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, Puebla, Periódico Oficial, 1984.

Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla, Puebla, Periódico Oficial, 2009.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, México, Diario Oficial, 1963.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, Diario Oficial, 2009.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, Poder Ejecutivo Federal, 1997.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, Puebla, Periódico Oficial, 2009.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, Puebla, Periódico Oficial, 20012.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, Puebla, Periódico Oficial, 1987.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, Puebla, Periódico Oficial, 2012.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Puebla, Periódico Oficial, 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Puebla, Periódico Oficial, 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, Diario Oficial, 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, Diario Oficial, 2002.

Ley Orgánica de la Procuraduría General, México, Diario Oficial, 1983.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Puebla, Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios, 1894.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, México, Diario Oficial, 1942.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, México, Diario Oficial, 1955.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México, Diario Oficial, 2007.

Ley sancionada con fecha 11 de septiembre de 1894, que reforma el Código de Procedimientos del Estado de Puebla, Puebla, Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios, 1894.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Diario Oficial, 1995.

Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, México, Diario Oficial, 1997.

Recomendación General número 6 Sobre la Aplicación del Examen Poligráfico,
Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2004.

*Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la
prevención del delito y la justicia penal*, Nueva York, ONU, 2007.

*Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública. Proceso
Legislativo. 18 de junio de 2008*, México, Secretaría de Servicios
Parlamentarios, 2008.

Reglamento de la Carrera de Agente del Ministerio Público Federal, México, Diario
Oficial, 1993.

*Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado
de Puebla*, Puebla, Periódico Oficial, 2011.

*Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado
de Puebla*, Puebla, Periódico Oficial, 2011.

*Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado
de Puebla*, Puebla, Periódico Oficial, 2010.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México,
Diario Oficial, 1988.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México,
Diario Oficial, 1991.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México,
Diario Oficial, 1993.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México,
Diario Oficial, 1993.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, Diario Oficial, 1996.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, Diario Oficial, 2003.

Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, México, Diario Oficial, 1993.

Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, Puebla, Periódico Oficial, 1987.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Burgoa O., Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, México, Porrúa, 1989.

Chambers English Dictionary, México, Larousse, 1998.

Diccionario de Derecho Constitucional, México, Porrúa-UNAM, 2009.

Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, México, Mayo, 1981.

INTERNET

Comisión Nacional de los Derechos Humanos <http://cndh.org.mx>

Diario de Debates <http://cronica.diputados.gob.mx/>

Diario Oficial de la Federación en <http://dof.gob.mx>

Dirección General de Crónica Parlamentaria, Cámara de Diputados, <http://cronica.diputados.gob.mx/>

Cabrera Acevedo, Lucio, La Suprema Corte de Justicia a fines del siglo XIX, 1888-1990, ISBN 968-6145-09-5, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/11.pdf>

Ellis, Michael J., The Origins of the Elected Prosecutor, en The Yale Law Journal, <http://www.yalelawjournal.org/note/the-origins-of-the-elected-prosecutor>

Flores, Imer B., La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/12.pdf>

Guerrero, Omar, La secretaría de justicia y el estado de derecho en México <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1847>, ISBN 968-36-5459-2

Guerrero, Omar, La secretaría de justicia y el estado de derecho en México <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1847>, ISBN 968-36-5459-2.

http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg_y_just/2010/Seg_Pub_Jus_2010.pdf

Informe de la CIDH sobre México 1998, <http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-5.htm>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Seguridad Pública y justicia. Principales Indicadores.

Leyes federales de México <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Nava Garcés, Alberto Enrique, 200 años de justicia penal en México. Primera parte. 1810-1910 (Primeras leyes penales), <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub03/10DrNava.pdf>

Orden jurídico nacional <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

Orden jurídico poblano <http://ojp.puebla.gob.mx/>

Periódico oficial del estado de puebla <http://periodicooficial.puebla.gob.mx/comun/Inicio.aspx>

Revista de la Facultad de Derecho de México, número 37-38-39-40 enero-diciembre año 1960 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/37/pr/pr69.pdf>

Revista de la Facultad de Derecho de México, número 37-38-39-40 enero-diciembre año 1960 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/37/pr/pr78.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Informe de Actividades 2009, consultado en línea <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/262/1/images/Informe-del-Secretario-Ejecutivo-2009.pdf>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Informe de Actividades 2012, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/informeanualsennsp>

Semanario judicial de la federación <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/index.php>

United States Department of Labor, Employee Polygraph Protection Act of 1988, <http://www.dol.gov/whd/regs/statutes/poly01.pdf>.

Vélez Pliego, Alfonso, Notas sobre la influencia del positivismo penal en Puebla, Revista Dialéctica, Vol 01, pp.93-105, (I) <http://148.206.53.230/revistasuam/dialectica/include/getdoc.php?id=12&article=13&mode=pdf>