

LA ESPECIALIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

GUSTAVO R. SALAS CHÁVEZ*

ANTECEDENTES

En los últimos años el tema de la inseguridad pública y la impunidad, se ha convertido en el reclamo más sentido y reiterado por parte de la población en México. Lo anterior, incluso por encima de otros problemas tan relevantes y trascendentes, como la crisis económica, o el de la depredación ecológica, este último incluso acogido por instancias internacionales.

Ante esta escalada de violencia que se manifiesta claramente en el ámbito nacional, el Gobierno de la República a realizado esfuerzos importantes destinando recursos que nunca antes se habían dispuesto en tal magnitud para estas tareas, sin embargo a pesar de que año con año los mexicanos observamos el incremento de recursos para el combate al crimen, los resultados no son, ni con mucho los que aspiramos, por el contrario la sensación ciudadana es que día con día estamos perdiendo la batalla ante nuevas modalidades criminales a las que el Estado Mexicano no estaba preparado para enfrentar, al grado que ya se reconoce que el fenómeno del narcotráfico y este traducido en su forma mas acabada de crimen organizado, es tema de seguridad nacional.

La nueva geografía política, la globalización y el nuevo concepto de "gran aldea", como algunos analistas han concebido al mundo de hoy, nos hace reflexionar sobre lamentables experiencias que se han presentado en latitudes cercanas a nuestro país. Es evidente y totalmente cierto que la fuerza corruptora y amenazante de las organizaciones criminales en muchos países, ha evolucionado mas allá de un problema de seguridad en las calles y que se han convertido en factores reales del poder que compiten o cuando menos influyen en las decisiones fundamentales del estado moderno.

* Coordinador académico del área penal en el instituto de formación profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La delincuencia organizada no conoce fronteras, no tiene principios, ni reconoce gobiernos, opera con recursos mayores de los que el Estado destina en su combate y finca su poderío en la corrupción y en el terror, "plata o plomo", es la tesis fundamental de quienes dirigen, organizan y operan estas nuevas organizaciones criminales de finales del siglo XX y principios del XXI.

En México, tenemos evidencias de su influencia en zonas de nuestro territorio, en donde incluso en algunas poblaciones rurales llegan a ejercer verdaderos cacicazgos casi tribales, y ha sido notorio su interés en convertir a México de un país de producción y tránsito de drogas, a uno adicionalmente a lo anterior, en consumidor.

Es así como en pocos años, probablemente a partir de 1994, se han incrementado de manera inusitada los índices de criminalidad, fundamentalmente en los delitos cometidos con violencia en contra de las personas y su patrimonio, y paralelamente se ha incrementado el consumo de drogas, baste observar dicho comportamiento fundamentalmente en ciudades con más de un millón de habitantes.

Sin embargo en contraposición, cuanto más se incrementan los índices delictivos, menor es el nivel de eficacia de las autoridades responsables de investigar y sancionar a los delincuentes, tanto en el fuero común como en el fuero federal, es decir se incrementa la impunidad.

Haciendo un breve ejercicio de lo que los expertos en política criminal definen como la ruta de la impunidad, y utilizando cifras estimadas, tenemos que por cada 100 averiguaciones previas iniciadas, aproximadamente diez son resueltas, lo anterior no necesariamente quiere decir que es encontrado y detenido el responsable, sino que estas diez averiguaciones previas se pueden resolver con determinaciones de: incompetencia a otra autoridad, archivo por no-ejercicio de la acción penal y en su caso el posible ejercicio de la acción penal, con o sin detenido.

De estas posibles consignaciones aproximadamente solo el diez por ciento se consigna con detenido y las restantes con pedimento de orden de aprehensión o presentación en su caso, lo que ha generado un rezago importantísimo en el cumplimiento de dichos mandamientos judiciales; siguiendo esta ruta, las pocas ordenes de aprehensión que se cumplen junto con los consignados con detenido son puestos a disposición de su juez, el cual en su caso también puede dejarlos en libertad en el término de las 72 horas, o bien iniciarles un proceso penal, en esta etapa los que fueron sujetos de un auto de formal prisión o de sujeción a proceso, pueden apelar o bien irse al juicio de garantías, lo que abre otra posible ruta hacia la libertad; durante el proceso existen mecanismos para obtener la libertad a través de incidentes señalados en la ley, o bien llegar hasta la sentencia que puede ser en dos sentidos, inocente o responsable; en este último caso todavía se puede alcanzar la libertad a través de la apelación y agotada esta nuevamente el juicio de garantías y por si fuera poco existe un sistema de preliberaciones que en muchos de los casos se ejerce con absoluta liberali-

dad y discrecionalidad, lo que facilita a contumaces delincuentes estar en poco tiempo nuevamente operando en estas mafias a las que nos hemos referido.

El panorama que señalamos se construye sobre las bases de un sistema de enjuiciamiento penal antiguo y con servidores públicos en muchos de los casos improvisados en estas tareas tan específicas, lo cual hace altamente vulnerable al aparato gubernamental, bien por ineficaz, o bien por que dichos servidores públicos claudican en su tarea ante la fuerza corruptora del crimen organizado.

Lo antes descrito nos lleva a reflexionar sobre cual debe ser la nueva estrategia a seguir en el combate de estas formas de organización antisociales y en donde debemos destinar los recursos del país, todo bajo un esquema de planeación estratégica.

PLANTEAMIENTO

Partiendo de la base de que el delito es un fenómeno producto de la sociedad y del entorno en que se ve inmerso el individuo, será necesario para su combate contemplar acciones concretas dentro de un programa de carácter integral, que atiendan todas las facetas y partes que integran el sistema encargado de atender esta materia, a fin de alcanzar objetivos a corto, mediano y largo plazos, tendientes a abatir la incidencia delictiva y la impunidad.

Una de estas facetas es precisamente la especialización del Ministerio Público, dentro de la parte de Procuración de Justicia del referido sistema de Justicia y Seguridad Pública, sin embargo no debemos soslayar que para que se obtengan los objetivos esperados, es necesario desplegar dichas acciones de manera coordinada bajo un programa rector, en donde todas las estrategias que se determinen se ajusten a los marcos de referencia y a los tiempos señalados en dicho programa.

A partir de precedentes nacionales y extranjeros que han demostrado su viabilidad y eficacia, encontramos que el Gobierno de la República logró desarrollar una experiencia exitosa en esta materia durante la primera parte de la década de los noventas, la cual lamentablemente producto de los cambios de administración fue abandonada y se perdió, sin embargo se cuenta con la experiencia en su desarrollo y aplicación, dicho programa se denomina "El Ministerio Público especializado".

Dicho programa se finca en los siguientes principios:

1. Elevar de manera sustancial el nivel de calidad técnico-jurídica de la averiguación previa, a fin de evitar la quiebra del proceso penal.
2. Cumplir cabalmente con lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se refiere en su parte conducente a que "...la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel."

Es decir el responsable de desarrollar la actividad investigativa y dirigir la actividad policial, lo es el Ministerio Público, por tanto este debe tener el mando de la policía y estar en posibilidades de ejercerlo, es decir, tener los conocimientos suficientes y desarrollar un liderazgo que le permita de manera natural dirigir a la policía a su cargo.

3. Establecer una nueva organización dentro de las Procuradurías de Justicia y de la República, que atienda la conducta desplegada de grupos de delinquentes que actúan de manera organizada y habitualmente.

4. Generar una policía eficaz, respetuosa de las garantías individuales y profesional, que cuente con nuevos y novedosos sistemas y mecanismos de trabajo.

5. Regular y organizar debidamente dicha unidad, actuando con criterios de alta especialización y modernización, aplicando adecuadamente los recursos que se le destinen.

ESTRATEGIA

Bajo este esquema será necesario trabajar bajo las siguientes vertientes:

Reclutamiento

Se debe contemplar la especialización del Ministerio Público atendiendo a las necesidades de una nueva Procuraduría del siglo XXI, en donde por una parte atiendan asuntos de naturaleza cotidiana que no estén vinculados con el fenómeno del narcotráfico y otra área diseñada precisamente para enfrentar este feroz enemigo, debiendo en ambos casos reclutar y seleccionar escrupulosamente a los posibles candidatos para realizar dichas funciones, a partir de los perfiles y requisitos que se señalen.

Se recomienda que para el área de crimen organizado se realice el reclutamiento por convocatoria cerrada, mediante invitación directa a través de colegios de abogados, centros de estudios de enseñanza superior, instituciones y organismos no gubernamentales, etc., pero en todos los casos que dichas propuestas provengan de organismos o personas de acreditada honorabilidad pública quienes recomienden a los candidatos, a fin de corresponsabilizar a la sociedad. De igual forma otro número significativo deberá ser reclutado dentro de las propias instituciones bajo la responsabilidad directa de los funcionarios que integren dicho programa específico.

Selección

Una vez determinado el universo de aspirantes que hayan cubierto los requisitos exigidos, todos sin excepción deberán someterse a los exámenes biopsicosociales de selección.

A fin de darle total transparencia al proceso de selección, se sugiere que no sea la propia institución de Procuración de Justicia quien realice dichos exámenes sino que sea a través de Instituciones Enseñanza Superior como la Universidad Nacional Autónoma de México, quien aplique dichos exámenes a través de sus diversas escuelas y facultades con que cuenta.

Especialización

Partiendo del hecho de que todos los aspirantes deben ser licenciados en derecho, pasado el proceso de selección, el número de aspirantes que resulte, (se debe contemplar un 25% adicional a las necesidades), en una primera etapa debe ser sometido a un proceso intensivo de especialización en materias específicas del Derecho, a saber penal, procedimiento penal, constitucional, administrativo, etc., pero con la visión de que deberá aplicar dichos conocimientos en forma practica, es decir no se debe orientar la especialización a temas que el aspirante ya conoció durante su carrera universitaria, sino que se tendrá que profundizar al respecto, de igual manera dicho plan de estudios deberá contemplar las ciencias forenses y las técnicas policiales necesarias que deba conocer el investigador para lograr con éxito el cometido que se le encargue.

Durante esta etapa se debe seleccionar provisionalmente con criterios de experiencia y responsabilidad, a los que tentativamente podrán ser los mandos de dicha organización, poniéndose a prueba sus capacidades de mando y liderazgo durante el proceso de especialización.

Durante este proceso de especialización el aspirante será evaluado no solo por sus aptitudes, sino por sus actitudes, las cuales deben estar encaminadas a desarrollar tolerancia a la frustración, a la disciplina, al respeto a sus mandos y a la sociedad, a la iniciativa y creatividad, pero fundamentalmente a sentirse orgullosos de la función que realiza y de pertenecer a una nueva organización digna y respetable.

Pasada esta primera etapa de especialización, se debe realizar una segunda selección del personal que en definitiva será parte de esta nueva organización, este segundo filtro debe realizarse por el mando de los aspirantes, los cuales tuvieron a la vista durante toda la especialización.

Posteriormente y ya seleccionado el grupo, los aspirantes deberán ser asignados a las áreas de operación específica, recomendando una segunda etapa de especialización, mas corta, por grupos y especialidades en el extranjero, lo cual le dará confianza y seguridad en su formación al agente del ministerio público que enfrentará en poco tiempo problemas de gran envergadura.

Instalaciones y mecanismos de trabajo

Una vez terminada la capacitación se debe atender a principios de profilaxis y control de confianza durante su trabajo, en donde las instalaciones jue-

gan un papel fundamental a efecto de que no se contaminen con las áreas que no han sido sometidas a estos nuevos sistemas de especialización.

Adicionalmente debe realizarse una modernización administrativa que conlleve a contar con los manuales, guías y programas de computo, diseñados especialmente para el desempeño de sus funciones, esto traerá como consecuencia elevar el nivel de calidad de las investigaciones que practiquen y homogeneizar los mecanismos de trabajo, de tal suerte que si un responsable de determinar investigación la abandona, cualquier otro agente del ministerio público, puede retomarla en el momento en que quedo, prosiguiendo y determinándola con éxito.

En este mismo sentido será necesario establecer los mecanismos de supervisión y administración de las investigaciones, de donde se pueda determinar con claridad el nivel de resultados obtenidos, la capacidad técnica del investigador y el nivel de disposición y responsabilidad que desarrolla en el cumplimiento de su tarea.

Adicionalmente la policía que estará bajo su mando y el personal sustantivo de apoyo, también deben ser sometidos a un proceso similar de reclutamiento, selección y especialización, de acuerdo a los perfiles y requisitos que al efecto se establezcan, a fin de contar con una organización debidamente compenetrada en el tema que atenderán.

Operación

En esta etapa el M.P.E., se debe regir bajo los siguientes principios de trabajo y organización:

1. Células de investigación integradas por un agente del M.P.E., seis agentes la Policía y personal sustantivo de apoyo.
2. Compartimentación de la información que manejen.
3. Conocer hasta un numero determinado de asuntos, atendiendo este criterio a "paquetes de investigación", es decir una investigación puede integrarse por más de una averiguación previa.
4. Supervisión y Administración de las investigaciones, función que se realizara escrupulosamente de acuerdo a los manuales y guías que al efecto se emitan, lo anterior podrá determinar el nivel de confiabilidad y eficacia de cada célula.
5. Creación de la Unidad de "Streets Policial", a efecto de detectar y evitar conductas negativas, ineficacias, abusos o corrupción.

Profesionalización

Tomando como modelo las experiencias de las más eficaces fuerzas del orden público del mundo, dicho programa debe fincar su éxito en el factor humano, con independendencia de los recursos económicos y la tecnología que se apliquen, por lo cual el personal que ha sido escrupulosamente seleccionado y

especializado, debe ser estimulado por un servicio civil de carrera que reconozca esfuerzos y méritos, así como un retiro digno y cierto, a efecto de que difícilmente sea presa de la fuerza corruptora de las organizaciones criminales.

Por ello es fundamental desarrollar todo un paquete de seguridad social, diferente al marco burocrático, con una racionalidad ajustada a las necesidades de estos servidores públicos y sus auxiliares, mejores salarios, prestaciones atractivas, estabilidad laboral con independencia de cambios de administración, posibilidad de ascenso, y fundamentalmente una jubilación que les dé tranquilidad y poder vivir con dignidad.

Así, de esta manera, y de una forma muy general consideramos que es factible alcanzar la tan anhelada especialización de la Institución encargada de investigar y perseguir los delitos en nuestro país, el Ministerio Público, traducida esta especialización en generar confianza y certidumbre a los gobernados, de que en México contamos con instituciones profesionales y respetables.

SUMARIO: 1. Seudoburocracia. 1.1) Permanencia inercial. 1.2) Tramitología. 1.3) Aparente renovación sexenal. 2. Estilo Ejecutivo. 2.1) Machisimo. 2.2) Maltrato. 2.3) Teñalismo. 2.4) Valenadrisimo. 3. Control del poder. 3.1) Dos políticas. 3.1.1) Paternalismo. 3.1.2) Proteccionismo. 3.2) Cuatro estrategias. 3.2.1) Embaucar para involucrar. 3.2.2) Maniatar para manipular. 3.2.3) Simular para disimular. 3.2.4) Distracer para sustraer. 4. Anti-gerencia. 4.1) Once síndromes.

I. SEUDOBUROCRACIA

La administración pública federal se caracteriza por estar apegada a una pseudoburocracia porque la burocracia (la que preconizaba Weber) que originalmente la caracterizó diseñada para dar fuerza moral y administrativa a las instituciones, en la misma medida en que ha ido evolucionando, se ha ido deformando y descomponiendo en el transcurso del tiempo. Lo positivo que caracteriza a una Burocracia de Estado ha quedado atrás y lo que se ejerce es una caricatura administrativa, es decir una falsa burocracia. Esta falsa burocracia posee tres características: a) Permanencia inercial; b) Tramitología, y c) Aparente renovación sexenal.

1.1. *Permanencia inercial*

Las situaciones tienden a permanecer, no obstante que en las leyes se llevan a cabo ciertos cambios, por tradición se continúan manejando determinados pro-

* Abogado de la nuestra en Administración Pública, Universidad de Mayab, Campus Campeche.

