

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA DEL MINISTERIO PÚBLICO

*Claudio Antonio Granados Macías**

Introducción

En el índice de democracia que publica *The Economist*, se observa que la democratización sufrió más retrocesos en el ejercicio 2021, lo que ha provocado que menos de 50% de la población mundial viva en Estados democráticos, mientras que el resto vive en regímenes autoritarios que van ganando terreno en la gobernanza mundial.¹

En el documento se hace patente cómo en 2021 la caída de la democracia en América Latina ha sido la más alta registrada en todo el orbe y la sexta de forma consecutiva, pasando

* Profesor-investigador titular C del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Candidato del SNI, perfil PROMEP, doctor en Derecho por la Universidad de Guadalajara y doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la UAA. Correo: cagranados@correo.uaa.mx, ORCID: 0000-0003-4327-272X.

1 The Economist Intelillage, *Democracy Index 2021. The China challenge*, 2022, p. 3. Recuperado de <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>.

de 6.09 en 2020 a 5.83 en 2021, debido a una fuerte disminución en el puntaje de cultura política, incluido el creciente escepticismo sobre la capacidad de los gobiernos democráticos para abordar los problemas de la región y aumentar la tolerancia a los gobiernos autoritarios.² México ocupa la posición 86 del índice mundial y el lugar 17 de 24 países en América Latina, dejando de ser considerado una democracia defectuosa para pasar a la categoría de régimen híbrido.³ Una de las conclusiones a las que arriba el índice es que el compromiso ciudadano a políticas democráticas es cada vez más débil en América Latina, lo que ha dado lugar al crecimiento de populistas liberales como Jair Bolsonaro, en Brasil, y Andrés Manuel López Obrador, en México, que fomentan prácticas autoritarias.⁴

El retorno al autoritarismo en México es uno de los múltiples obstáculos para el funcionamiento del Estado de derecho,⁵ ya que la concentración del poder corrompe el marco constitucional en detrimento de las libertades y derechos de los gobernados y del principio de legalidad, así como de los mecanismos constitucionales que distribuyen las competencias en los tres niveles de gobierno, lo que fomenta la corrupción y vulnera la autonomía e independencia de la Judicatura y del Ministerio Público.

Con el establecimiento de la democracia y la creación de legislación e instituciones relacionadas con el acceso a la información, se provocó un mayor escrutinio de los medios de comunicación, se expandieron las redes sociales y el uso de técnicas más refinadas de medición de la opinión pública y del compromiso

2 *Ibid.*, p. 47.

3 *Ibid.*, p. 49.

4 *Ibid.*, p. 9.

5 En la encuesta de Consulta Mitofsky “Aprobación Presidencial promedio” de agosto 2022, en el índice “Áreas de Gobierno” rubros: “Hacer que los demás respeten la ley” el gobierno apenas obtuvo una evaluación del 28.4% de aprobación, siendo el indicador más bajo de los que integran el rubro. En el de “disminuir la corrupción” obtuvo un 39.3% de aprobación, en <https://www.mitofsky.mx/post/aprobacion-amlo-agosto-2022>.

ciudadano permitieron tener una radiografía y comprensión más clara del fenómeno de la ilegalidad.⁶

Las causas de la corrupción son diversas, pero podemos inferir que las han propiciado los vacíos en los mecanismos de control institucional, creando incentivos para actuar en la ilegalidad tanto a ciudadanos como autoridades. También las regulaciones laberínticas imponen la necesidad de recurrir a prácticas corruptas para eludirlas en la relación gobernado-gobernante. Un problema estructural y endémico para la práctica rutinaria de la legalidad radica justamente en la debilidad de uno de los fundamentos esenciales de la democracia y del sistema de valores en que una sociedad cree: el respeto que la ciudadanía sienta, tenga y practique por la ley y las instituciones. Hace 22 años, Héctor Aguilar Camín señaló que “el compromiso de la ciudadanía con la legalidad es bajo. México no vive un Estado de derecho sino en un Estado de ilegalidad consentida”.⁷

El problema es complejo. Tiene que ver con un serio déficit en la manera como se trasmite e internaliza el concepto y la práctica de la legalidad en los procesos de socialización de niños y jóvenes, tanto en la familia como en las iglesias, la escuela y los medios, que son los formadores tempranos. Pero también se relaciona con la falta de incentivos para cumplir la ley y con una especie de colapso en el sistema que transfiere valores, dentro de una comunidad, mediante el efecto imitación.

La ilegalidad se vuelve sistemática, sistémica, crónica y consentida, disuelve los fundamentos éticos y culturales que deben cohesionar a una sociedad, estimula a los individuos y las organizaciones a actuar por fuera y no por dentro de las reglas del sistema, introduce distorsiones en los mercados económicos y les cuesta dinero a las personas, a las empresas, al gobierno y al país. Por ello, para disminuir el problema hay que comprender su complejidad, introducir innovaciones en sus ámbitos más

6 Granados Roldán, Otto, “La corrupción consentida”, *Nexos*, 1 de abril de 2015, en <https://www.nexos.com.mx/?p=24569>.

7 Aguilar Camín, Héctor, *La semilla y la ceniza*, México, Cal y Arena, 2000, p. 104.

recurrentes y contar con un mapa de navegación legal, institucional, tecnológico y educativo. Hay que desmontar los incentivos que lo motivan para reducir los beneficios que genera y edificar un ambiente colectivo que premie la honestidad.⁸

En el sentido anterior, la falta de confianza en las instituciones de administración y procuración de justicia es latente entre la población. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabeza del Poder Judicial, aparece en la onceava posición del indicador de confianza en las instituciones, dentro del espectro de confianza media, muy por abajo del nivel de confianza que los mexicanos le dan a las redes sociales que están en la posición cinco de 19 instituciones medidas.⁹ Por lo que hace al Ministerio Público, en 2021 el nivel de confianza que la ciudadanía le otorgó a la Fiscalía General de la República fue de 65.8% frente al 57.7% obtenido por las fiscalías estatales.¹⁰

Los indicadores e informes en materia de transparencia, imperio de la ley y corrupción, muestran a un México sumido en la ilegalidad y carencia de un Estado de derecho basado en la igualdad ante la ley. Así, por ejemplo, en el Corruption Perceptions Index 2021, de Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 129 de 180 países evaluados, acompañado de Gabón y Níger.¹¹

Los datos hacen patente el nivel del problema que venimos arrastrando por consolidar un Estado de derecho capaz de combatir la ilegalidad y corrupción. Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción se refrenda la necesidad de fortalecer como política pública la creación de un sistema de servicio civil de carrera, que dé incentivos al mérito en el desempeño de la

8 *Idem.*

9 Ranking Mitofsky, *Confianza en México: Instituciones*, México, 2020, p. 4, en <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1407-confianza-2020>.

10 INEGI, *Estadísticas a propósito del día nacional del Ministerio Público*, México, INEGI, 2021, p. 5, en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_MINPUB2021.pdf.

11 Transparency International, "Corruption perception 2021", *The Global Anti-Corruption Coalition*, en <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

función pública. Es en el siguiente apartado que estudiemos un caso de éxito que fue la implementación de la carrera judicial con motivo de la reforma constitucional de 1994, la que consideramos un modelo útil para la consolidación del servicio profesional de carrera del Ministerio Público y sus órganos auxiliares.

La carrera judicial

El diccionario de la lengua española define la carrera judicial como el “conjunto de los funcionarios que integran la magistratura”. Sin embargo, esta conceptualización, para los efectos de este trabajo, resulta limitado, ya que sólo hace referencia al grupo que conforma el personal jurisdiccional del Poder Judicial, lo que nos obliga recurrir a la doctrina para tener una mejor comprensión del término. En el diccionario jurídico mexicano se conceptualiza la carrera judicial como el conjunto o la escala de los grados del oficio judicial; o bien como la profesión que ejercen los funcionarios judiciales o la serie de grados desde el inferior hasta el superior, por los cuales van ascendiendo los funcionarios judiciales. Implica la carrera judicial también el tránsito de etapas o escalones progresivos que pueden recorrer los jueces profesionales (con título o licencia para ejercer las profesiones jurídicas o el especial para el desempeño en la judicatura), abarcando un periodo preliminar (cursos en la escuela judicial dada la condición propia de los conocimientos y experiencias de la función de juzgamiento), el ingreso (no por designación discrecional, sino por reconocimiento de los méritos del aspirante), las promociones (obtenidas por fiel cumplimiento de los quehaceres judiciales) y el retiro reglamentario.¹²

José Ramón Cossío Díaz considera que las notas predominantes de la carrera judicial se integran por “Un conjunto de normas por virtud de las cuales el desempeño de los cargos

12 Flores García, Fernando, “Carrera judicial”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997, t. I, p. 420.

jurisdiccionales y las posibilidades de movilidad (horizontal o vertical) en la organización jurisdiccional (selección, ingreso, adscripción, readscripción, promoción y remuneración) dependen de los resultados obtenidos en concursos o de la acumulación de años de servicio y/o de méritos como juzgador.”¹³

Así, la carrera judicial incorpora una serie de elementos que no la limitan a ser un mero escalafón, sino que, “[...] implica un sistema basado en el establecimiento de parámetros y principios objetivos que rigen aspectos como la selección, permanencia, ascenso y remoción de los funcionarios jurisdiccionales, a fin de evitar la existencia de factores políticos o de otra índole en el desarrollo de la actividad judicial”.¹⁴

A partir de lo expuesto, se puede señalar que la carrera judicial lleva implícita “[...] la necesidad de cursar programas especiales de formación y preparación para la función judicial y, de manera más destacada, la aprobación de diversos exámenes teóricos o prácticos en el marco de un sistema de concursos de oposición tanto internos como libres”¹⁵. Por lo anterior, la carrera judicial implica una serie de condiciones para el ingreso, formación, promoción y permanencia de los funcionarios judiciales, basada en criterios objetivos que contribuyan al logro de la independencia judicial y a la excelencia en el servicio de administración de justicia.

El órgano garante de la carrera judicial es el denominado Consejo de la Magistratura o Judicatura, que analizaremos, no de forma exhaustiva, sino con el propósito de establecer cuál es su vinculación con la carrera judicial.

El Consejo de la Judicatura o Magistratura (de cualquier país) es, en su naturaleza, “[...] un órgano colegiado de compo-

13 Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996, pp. 88 y 89, y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías jurisdiccionales*, México, SCJN/Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006, p. 109.

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías jurisdiccionales*, p. 110.

15 *Idem*.

sición heterogénea en su origen, con las funciones de gobierno del tercer poder integrante del gobierno”.¹⁶

En el caso mexicano, la creación del Consejo de la Judicatura fue el resultado de la iniciativa presentada por el presidente Ernesto Zedillo ante el Senado de la República el 5 de diciembre de 1994, una iniciativa de reformas constitucionales enfocadas a reconocer la plena autonomía e independencia del Poder Judicial, rediseñando su estructura, facultades y organización. En el proyecto también contempló la modernización de la procuración de justicia.

El fin de la enmienda era transitar hacia el cumplimiento constitucional de dar acceso a los gobernados a un sistema judicial eficiente, eficaz, imparcial y autónomo como acontece en una nación de primer mundo, donde el principio de legalidad y el control constitucional garantice que las libertades y derechos sean la base de actuación del Estado. En la reforma, el presidente da el paso definitivo para transitar a la democracia. Establecer una judicatura respetada, capaz de constituirse como protectora de la Constitución, permitiría lograr el objetivo.

Es importante resaltar que la figura del Consejo de la Judicatura se introdujo al país por la vía de la reforma constitucional local en algunas entidades federativas (Coahuila y Sinaloa en 1988)¹⁷ antes de la iniciativa de Zedillo. La reforma judicial fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

En consecuencia, a la reforma federal, las entidades iniciaron las enmiendas constitucionales y legales para dar a la judicatura local plena autonomía e independencia, centrándose en el objetivo de establecer la carrera judicial como una de las metas en la construcción un verdadero Estado de derecho y combatir al autoritarismo local en el tránsito por establecer las democracias estatales.

16 Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, p. 212.

17 *Ibid.*, p. 220.

Al respecto, Matthew C. Ingram explica cómo los gobernadores de las entidades federativas durante el autoritarismo imperante en los gobiernos posrevolucionarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en sus periodos, designaban a los integrantes de los tribunales superiores, lo que provocaba la inestabilidad del mandato judicial comprometiendo la independencia de sus funciones, colocando a los jueces en posiciones laborales inestables y mal pagadas, que los mantenían sumisos para asegurarse su lealtad política, de modo que pudieran seguir siendo elegibles para ocupar un futuro puesto en el sector público. Como los magistrados eran los administradores de facto de los tribunales en la judicatura local, ellos tenían el poder de contratar a otros jueces y al personal de los juzgados, además de controlar el presupuesto judicial. La manera arbitraria en la designación de los magistrados generó de modo similar, prácticas opacas y a modo en la contratación de jueces, escribanos, secretarios de acuerdo y proyectistas, auxiliares de proceso y demás personal judicial, creando una red de patronazgo y favores personales que se extendía en toda la administración pública hasta llegar al gobernador.¹⁸

El uso de recursos de los tribunales era similarmente arbitrario y opaco. Las oportunidades en el entorno unipartidista de empleo y recursos del sector público dependían de la lealtad al partido o a un personaje político en particular, de manera que la red de patronazgo, en gran medida, no era cuestionada y los tribunales nunca actuaban como un freno útil a los poderes políticos. En realidad, el partido era la personificación del Estado, de modo que el sistema judicial formaba parte, junto con los poderes Legislativo y Ejecutivo del partido-Estado. Por estas razones, el sistema judicial era considerado como carente

18 Ingram, Matthew C., *Creación de tribunales en las nuevas democracias. La política de la reforma judicial subnacional en Brasil y México*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2021, p. 65.

de independencia de los actores políticos dominantes e indiferente a las necesidades de los ciudadanos comunes.¹⁹

Bajo estas condiciones, incluso los jueces que querían hacer su trabajo enfrentaban una tarea intimidante. Al padecer una combinación de presupuestos crónicamente pequeños, salarios bajos, interferencia política e incompetencia generalizada debido a una contratación opaca y arbitraria, los jueces tenían que superar la falta de infraestructura y suministros, la tentación de corrupción para complementar sus bajos ingresos, y el sinfín de presiones políticas y profesionales de un régimen autoritario. Por ello, los procesos seguidos ante los tribunales se concluían muy tardíamente, si no es que en el camino terminaban archivados, por lo que se generaban críticas a la ineficiencia e ineficacia fundamental de los juzgados. Lo anterior condujo a establecer una brecha cada vez mayor de falta de acceso a la justicia de los gobernados y confianza en la judicatura.

Los consejos de la judicatura con la reforma federal de 1994 fueron una opción política clave para lograr un cambio sustancial en la realidad judicial. Asumieron todas las responsabilidades administrativas de la judicatura: preparación y gestión del presupuesto, asuntos laborales (contratación, supervisión, imposición de sanciones disciplinarias, despidos), capacitación y educación, estadísticas y evaluación, y planeación estratégica. Anteriormente, los propios jueces se hacían cargo de todas estas actividades. Los consejos de la judicatura proporcionan beneficios a la eficiencia con la implementación de la carrera judicial, transparentando los procesos de selección a través de exámenes que hacen a los funcionarios judiciales más calificados y competentes e incentivados por el mérito. Aunado al aumento de recursos y salarios dignos, los tribunales se vuelven más atractivos para allegarse el mejor talento de las escuelas de derecho y de las profesiones jurídicas, contribuyendo aún más

19 *Ibid.*, p. 66.

a mejorar la competencia, la calidad de los servicios judiciales ofrecidos, la eficiencia y el acceso a la justicia.²⁰

Por lo que hace a los antecedentes de los Consejos de la Judicatura, estos se encuentran en la tradición judicial europea, en la figura de los Consejos Superiores de la Magistratura (en las Constituciones francesa de 1946, italiana de 1948 y, posteriormente, en las Constituciones portuguesa y española),²¹ aparecen como una fórmula para evitar lo que se consideraba la indebida influencia del Poder Ejecutivo en el Judicial: “el objetivo que perseguía su creación era salvaguardar la independencia de los tribunales, resguardando al Poder Judicial del influjo de otros poderes del Estado.”²²

Dicha cuestión se plasmó en los textos constitucionales de Francia e Italia “[...] países en que la organización de la justicia se había configurado de acuerdo al modelo europeo tradicional; [...] el basado en el predominio organizativo del Poder Ejecutivo, plasmado en el protagonismo del ministerio de justicia en materias como la selección de los jueces y el régimen de ascensos, el control disciplinario y la provisión de medios materiales”. Se es claro que el descontento con dicho sistema atendía a su incompatibilidad con la independencia judicial.²³

El sistema continental europeo, con su sistema parlamentario de gobierno, entendía la función jurisdiccional como una parte de la administración del Estado; de allí que surgiera el término de “administración de justicia”. Esa administración de justicia se conforma como una organización administrativa jerarquizada, como un orden judicial como lo dispone el artículo 104 de la Ley Fundamental italiana que dispone:

20 *Ibid.*, pp. 68 y 69.

21 Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996, p.54.

22 López Guerra, Luis, *El Poder Judicial en el Estado constitucional*, Perú, Palestra Editores, 2001, p. 77.

23 *Ibid.*, pp. 141 y 142.

La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder.

El Presidente del Consejo Superior de la Magistratura es el Presidente de la República.

Formarán parte del Consejo, como miembros de derecho, el primer Presidente y el Fiscal General del Tribunal Supremo.

Los demás miembros se elegirán de la siguiente manera: dos tercios por todos los magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías; un tercio por el Parlamento.

Los miembros electivos del Consejo permanecerán en el cargo durante cuatro años y no serán inmediatamente reelegibles.

Mientras permanezcan en el cargo, no podrán estar inscritos en Colegios Profesionales ni formar parte del Parlamento ni de ningún Consejo Regional.²⁴

Conforme al texto constitucional vigente, el segundo párrafo del artículo 94 señala: “La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal [...]”.

En el artículo 100 de la norma fundamental,²⁵ el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, se integra por siete miembros, lo encabeza el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tres consejeros designados por el Pleno de la Corte de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, dos consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República.

De igual forma se dispone en el séptimo párrafo del citado precepto que la ley establecerá las bases para la formación y actualización de los funcionarios judiciales, así como para el desarrollo de la carrera judicial, que se regirá por los princi-

24 Constitución de Italia de 1947 con sus reformas hasta 2020, https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf?lang=es

25 López Guerra, Luis, *El Poder Judicial en el Estado constitucional*, p. 142.

prios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Gómez Lara señala que todo lo tocante a la selección y designación de los funcionarios judiciales, es decir, la carrera judicial y las escuelas judiciales, debe estar bajo la responsabilidad y dentro del ámbito de competencia del Consejo de la Judicatura.²⁶

El servicio profesional de carrera de magistrados y jueces depende de la consolidación del Consejo de la Judicatura para que siga constituyéndose como el órgano garante de la independencia y autonomía de los poderes judiciales, como responsable del efectivo establecimiento de la carrera judicial y de los principios que deben regir a la misma.

Desde el año de 1921 se proponía por Sánchez Gavito la creación de la carrera judicial “[...] para que de ella salgan los funcionarios de la administración de justicia y ocupen los puestos vacantes, por derecho propio y sin intervención de ningún otro poder”.²⁷

El artículo 17 constitucional, a partir de la reforma de 1987, dispone que: “Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones”, y a decir de Gómez Lara uno de los mecanismos para garantizar la independencia de los tribunales, es precisamente la carrera judicial.²⁸

De igual forma, con la reforma de 1987 al artículo 116, fracción III, se sentaron las bases para la creación de dicha carrera judicial, al establecer que las entidades federativas debían contemplar normas que garantizaran la independencia

26 Gómez Lara, Cipriano, “Carrera Judicial, consejos de la judicatura y escuelas judiciales”, en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, 1a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005, p. 226.

27 Gómez Lara, Cipriano, Ramírez Said, Alberto y Pérez Maldonado, Valeriano, “*Los Consejos de la Judicatura y la carrera judicial*”, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, pp. 191 y 192.

28 *Ibid.*, p. 216.

y las condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvieran a sus poderes judiciales. Y no obstante no se haga mención expresa a los institutos o entidades de preparación y capacitación judicial; de los principios establecidos en la Constitución, así como de la necesidad del cumplimiento de los mismos se puede derivar su establecimiento.²⁹

La carrera judicial tiene un doble propósito: el primero es dar continuidad y eficiencia en la administración de justicia en manos probadamente competentes, y el segundo es dar seguridad a la impartición de justicia frente a caprichos administrativos y políticos, que la asedian y que pueden ejercer graves presiones sobre ella, sobre y contra su independencia.³⁰

El principio fundamental de la carrera judicial es el de la independencia judicial; Del Río Fernández hace hincapié en la importancia de una judicatura que sea fuerte e independiente, ya que “la independencia es la característica esencial del Poder Judicial, absoluta, incondicional e irrenunciable. Sin independencia no cabe hablar de juez. Esta condición tiene carácter absoluto y universal. Su alcance resulta universal porque se predica frente a todos, incluso frente al propio juez. Es un valor absoluto porque hay independencia o no la hay: no se puede ser un poco o un tanto, un mucho o un casi independiente.”³¹

Ernst entiende por independencia de los jueces “[...] la condición en que estos se encuentran cuando pueden repeler o rechazar cualquier intromisión o presión externa de los otros poderes del Estado con relación a que las causas judiciales sean resueltas (o no resueltas) en un determinado sentido”.³² Una de

29 *Ibid.*, pp. 216-218.

30 García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2a. ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997, p. 93.

31 Grande Yáñez, Miguel, *Independencia judicial: problemática ética*, Madrid, Dykinson/Universidad Panamericana, 2009, p. 107.

32 Ernst, Carlos, “Independencia judicial y democracia”, en Jorge Malem, J. Jesús Orozco Henríquez *et al.* (comps.), *La función judicial, ética y democracia*, España, Gedisa, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 235.

las garantías de la independencia judicial a que hace referencia, es la relativa al modo y forma de nombramiento, es decir, mecanismos desvinculados de los demás poderes del Estado para ingresar a la función, para evitar por ejemplo deber favores políticos.³³

Es así que se insiste en que “un aspecto crucial para garantizar la independencia judicial está determinado sin duda alguna por la fórmula empleada para acceder a la judicatura [...]”.³⁴

Ante el mandato constitucional de una justicia imparcial e independiente, enfrentamos la preocupación de fortalecer la independencia de las y los juzgadores “[...] a través de mecanismos de designación institucionales que garanticen que los mismos no supediten su función a compromisos ajenos a la misma, producto de los sistemas de designación y ascenso actuales, se ha reflejado en la demanda de la sociedad civil, que, manifiesta que tal cuestión debe ser integrada al programa de gobierno”.³⁵

Para Alcalá-Zamora y Castillo, la carrera judicial está condicionada a dos requisitos: el primero relativo a la existencia de un sistema institucional de selección, designación y ascenso de los funcionarios judiciales; y el otro vinculado con las garantías del juzgador, las cuáles clasifica en tres tipos: económicas, a través de salarios y prestaciones decorosas; sociales, recibiendo servicio médico, préstamos de vivienda, jubilación y otras de prestaciones de seguridad social, y de autonomía e independencia en el cargo, principio que está implícito en los principios de carrera judicial.³⁶

Laborde Vega coincide en que los sistemas institucionales de designación y ascenso deben ser objetivos, preferentemente a través de concursos de oposición “abiertos” y que el cuerpo calificador se integre por miembros del Poder Judicial,

33 *Ibid.*, p. 236.

34 Flores García, Fernando, “Sistemas de acceso a la judicatura en México. Primera parte”, en *Justicia y Sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, p. 236.

35 Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, p. 49.

36 Gómez Lara, Cipriano *et al.*, “Los Consejos de la Judicatura y la carrera judicial”, p. 59.

e instituciones públicas o privadas relacionadas con la actividad jurídica.³⁷

Para hacer efectiva la carrera judicial, y cumplir con el establecimiento de las condiciones ingreso, formación, promoción y permanencia de los funcionarios judiciales, se requiere la participación eficiente de los institutos, centros y escuelas judiciales, órganos que son el medio idóneo para dar cumplimiento a una de las garantías jurisdiccionales: la carrera judicial, a través de dichos organismos resulta factible legitimar los procesos de selección y ascenso de los funcionarios judiciales, a través de mecanismos que garanticen la transparencia y la legalidad.

La existencia del Consejo de la Judicatura dentro de la estructura judicial no es azarosa, con su creación, se buscaba garantizar la independencia y adecuada administración del Poder Judicial, a través de un órgano creado expresamente para ello, que pudiera ser responsable del manejo de los recursos, así como de la carrera judicial, que es precisamente una razón detonante para el establecimiento en nuestro país de órganos encargados de la formación y actualización de los funcionarios judiciales.

La profesionalización del servicio público tiene entre sus objetivos:

[...]contar con servidores públicos honestos, eficientes e imparciales; establecer un sistema de reclutamiento que permita atraer a candidatos que cumplan con los requisitos del puesto; desarrollar un esquema de selección mediante un proceso objetivo e imparcial; mantener en constante capacitación y actualización al servidor público; y aplicar un sistema de compensación relacionado con el

37 Laborde Vega, Luis Alberto, "Carrera judicial. Complemento de la enseñanza del derecho. Reflexiones, análisis y propuestas", *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, p.115.

desempeño del servidor público y procurar la permanencia de los servidores públicos en función de la evaluación del desempeño.³⁸

La profesionalización se sitúa como una etapa posterior a la de los estudios universitarios, la cual tiene carácter general, siendo a menudo abstracta y aislada de la realidad que afrontarán los servidores públicos.³⁹

El establecimiento de la carrera judicial permitió abandonar en gran medida el sistema de despojo que aún priva en la mayor parte de la burocracia mexicana en los tres niveles de gobierno.

Sobre el sistema de despojo encontramos en el derecho comparado que después de la guerra civil en Estados Unidos de América, se instituyeron diversos criterios para afianzar un servicio civil del Estado, donde los servidores públicos fueron designados en función de sus capacidades profesionales, impulsando una carrera pública protegida por inamovibilidades consagradas para el desempeño de sus funciones. Lo anterior acabó con el *spoils system* norteamericano, en donde era una práctica de los gobiernos de la primera mitad del siglo XIX, ver a la administración pública como un botín, donde cada nueva administración ocupaba la totalidad de los cargos públicos –hasta los más modestos– con sus partidarios. Esto originaba un masivo desalojo de los anteriores funcionarios al producirse una alternancia en el ejercicio del poder. El caso más representativo del sistema de despojo aconteció en el gobierno de Andrew Jackson (1828-1836). En el siglo XX se consolida el servicio civil de la administración pública lo que estableció el fenómeno conocido como “gobierno permanente”, el cual permite el equilibrio

38 Romero Gudiño, Alejandro, *Innovación judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*, México, Porrúa, Universidad Panamericana, 2007, pp. 67-68.

39 Guerrero, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/Universidad de Guanajuato, 1998, p. 53.

en las decisiones gubernamentales y la permanencia de las políticas públicas de largo plazo en la Unión Americana.⁴⁰

El servicio profesional de carrera del ministerio público

Las reformas constitucionales emprendidas entre 2013 y 2014 tuvieron, entre otros objetivos, establecer instituciones que combatieran efectivamente la delincuencia, la corrupción y disfuncionalidad del Estado para contener la impunidad. Entre las instituciones rediseñadas y conceptualizadas para lograr estos objetivos se encuentra el Ministerio Público, al que se le dotó de autonomía constitucional, para evitar que siguiera siendo un órgano disfuncional en servicio de los intereses del titular del Poder Ejecutivo, para enfocarse en la investigación eficaz del delito. Con el nuevo *status* emerge la Fiscalía General de la República como un órgano que, desde la formalidad constitucional se suma a una nueva clase de instituciones que estructuran un círculo virtuoso que emerge para consolidar el Estado constitucional de derecho.

Las reformas constitucionales tenían el propósito de crear instituciones inclusivas que ampliaran las libertades y derechos de los ciudadanos, creando más frenos y contrapesos al ejercicio del poder. De esta forma, el conjunto de nuevos órganos constitucionales autónomos, procuran entre otros fines, una mejor gobernanza, lo que confiere poder a un segmento más amplio de la sociedad y hace que las reglas del juego político sean más equitativas. Esta situación limita lo que se puede lograr usurpando poder político y reduce los incentivos para

40 Maira, Luis y Vega, Gustavo, *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, México, CIDE, 2012, p. 53.

recrear instituciones políticas extractivas que generan impunidad y desigualdad.⁴¹

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 102 apartado A de la Constitución General de la República donde se le otorga autonomía constitucional a la Fiscalía General de la República. En el artículo décimo sexto transitorio del decreto se puntualizaron los parámetros para la puesta en marcha de la Institución como órgano constitucional autónomo.

El artículo transitorio señala:

DÉCIMO SEXTO. - Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen [...] 102, Apartado A; [...] de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.⁴²

La articulación de la reforma se estructuró de acuerdo con las enmiendas constitucionales de 2008 que introdujeron el nuevo sistema de justicia penal, del cual se desarrolló una extensa legislación que puso en marcha el sistema, entre ellas

41 Acemoglu, Daron y Robinson, James A., *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, México, Crítica, 2013, p. 203.

42 *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014.

nos interesa particularmente la que introduce las regulaciones para la consolidación del servicio profesional de carrera del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, que al igual que las reformas de 1994 crearon la carrera judicial; me refiero a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública expedida en 2009.

Con la autonomía constitucional, la implementación del servicio profesional de carrera del Ministerio Público y sus órganos auxiliares parece ser una realidad alcanzable para consolidar los fines de la institución; sin embargo, a diferencia de lo que aconteció en el proceso de reforma judicial en el caso de la procuración de justicia no se contempló la creación de un órgano de gobierno y administración que consolidara el proceso de transición de las fiscalías, de ahí que consideramos necesario incorporar a la institución del Ministerio Público, un consejo con atribuciones similares a las que ejerce el Consejo de la Judicatura Federal para lograr el objetivo de contar con fiscales y órganos auxiliares profesionales.

En este sentido, en un comunicado publicado el 28 de agosto de 2017 por la organización Mexicanos contra la Corrupción bajo el título de “Vamos por una #Fiscalía que sirva”, la organización hacia del conocimiento público la necesidad de contar con una fiscalía autónoma, capaz e independiente, señalando que la autonomía constitucional aprobada en el año 2014 corría el riesgo de ubicarse en un simple estatus jurídico, en virtud de que la enmienda constitucional, desde su punto de vista, no había sido acompañada de un mejor sistema de rendición de cuentas, una supervisión efectiva de su gestión y una completa profesionalización de su personal. Para alcanzar el objetivo de tener una fiscalía verdaderamente autónoma e independiente, sujeta a los controles democráticos, proponía crear un Consejo del Ministerio Público de la Federación.⁴³ Esto lo externó, además, mediante la presentación del Proyecto Ciudadano de

43 Mexicanos contra la Corrupción, en <https://contralacorrupcion.mx/vamos-por-una-fiscaliaquesirva/>.

Dictamen para crear una Fiscalía General Autónoma, Capaz e Independiente, que reformara el artículo 102 apartado A de la Constitución.

En el proyecto de reforma que presentó la organización se propone entre otras cosas lo siguiente:

[...]

El modelo constitucional que proponemos cuenta con un mecanismo de designación de su titular basado en la evaluación profesional mediante un procedimiento público en el que participan el Ejecutivo Federal y el Senado de la República, acompañados por la observación y la opinión de una comisión ciudadana.

La credibilidad de la nueva Fiscalía dependerá de que la designación de su titular sea legítima ante los ojos de la ciudadanía. Por eso el “pase automático” es, a todas luces, inaceptable.

En nuestra propuesta no hay pronunciamiento en favor o en contra de persona alguna que aspire a encabezar esa institución. No tenemos candidatos. El dictamen ciudadano sólo se pronuncia por un proceso abierto, competitivo y meritocrático.

Queremos una Fiscalía fuerte, pero con mecanismos de control interno y de rendición de cuentas.

La propuesta ciudadana contiene también las bases para la profesionalización de la institución.

[...].⁴⁴

La reforma constitucional no está completa sin atender la exigencia por reconducir el procedimiento de nominación y ratificación del fiscal general, falta también la inclusión del Consejo de la Fiscalía para concluir la separación definitiva de los intereses políticos en la persecución e investigación del delito.

En el estado de Aguascalientes, el 26 de julio de 2010, se publicaría en el *Periódico Oficial del Estado* la reforma constitucional a los artículos 59, 60 y 61. En ella se concede la autonomía

44 *Idem.*

constitucional a la entonces Procuraduría General de Justicia y se crea el Consejo del Ministerio. Con las enmiendas, la entidad federativa se puso a la vanguardia nacional al dotar de plena autonomía e independencia a la procuración de justicia y visualizó el establecimiento del Consejo del Ministerio como institución garante del nuevo estatus institucional, estableciendo las bases de un servicio profesional de carrera del Ministerio Público y sus órganos auxiliares. El texto reformado señalaba:

[...]

ARTÍCULO 59.- El Ministerio Público será un organismo público, autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que estará presidido por un Procurador General de Justicia del Estado, propuesto de una terna que presente el Ejecutivo del Estado, y designado por más de la mitad de los miembros del Congreso del Estado.

El Procurador General de Justicia durará en su cargo cinco años, y podrá ser reelecto una sola vez, y deberá reunir los mismos requisitos que se requieren para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de acuerdo con el Artículo 53 de esta Constitución.

La Ley organizará el Ministerio Público del Estado, el cual ejercerá las funciones previstas en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos servidores públicos serán nombrados y removidos por el Consejo del Ministerio.

ARTÍCULO 60.- El Ministerio Público y el Sistema de Seguridad Pública se regirán por las siguientes disposiciones:

A. DEL MINISTERIO PÚBLICO

I. 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;

II. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La Ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial;

III. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la Ley;

IV. El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; y

V. La Ley establecerá los casos en que proceda la impugnación de las resoluciones del Ministerio Público del Estado sobre el no ejercicio de la acción penal, así como las sanciones aplicables a aquellas personas que los interpongan de manera dolosa.

El Consejo del Ministerio tendrá a su cargo la Carrera Ministerial. Las condiciones para el ingreso, formación y permanencia, en los diversos órganos que conforman el Ministerio Público, así como las facultades y obligaciones de éstos y de los servidores públicos que los integran, se regirán por lo dispuesto en esta Constitución y en su Ley Orgánica.

El Consejo del Ministerio se integrará por cinco miembros: el Procurador General de Justicia, que será su Presidente; dos agentes del Ministerio Público, un representante del Poder Judicial y un representante del Poder Legislativo, el cual no podrá recaer en un Diputado.

Los Consejeros deberán reunir los requisitos que la Ley determine y durarán en el cargo cuatro años, y serán sustituidos en forma escalonada por cuartas partes; el Presidente durará el mismo tiempo que dure en su encargo como Procurador General de Justicia. Los Agentes del Ministerio Público, deberán ser nombrados mediante un concurso de oposición aplicado por el Consejo del Ministerio, en la forma en que disponga en su Ley Orgánica, y durarán en su cargo diez años, con la posibilidad de que previa evaluación, puedan ser ratificados por el Consejo.

[...]

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. - Túrnese el presente Decreto para su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*, el cual iniciará su vigencia el día 1º de enero del año 2011.

[...].⁴⁵

Como puede observarse, la reforma tuvo una visión anticipada de la autonomía constitucional de la procuración de justicia, atendiendo las observaciones que en diversos foros se fueron planteando sobre el tema desde 1995.⁴⁶ Con la autonomía se pretendía que el Ministerio Público no fuera un instrumento de quién detenta el poder político, sino ejerciendo sus atribuciones con apego a la legalidad constitucional, es decir, la autonomía significó una respuesta para consolidar el Estado de derecho y romper el sometimiento directo al Ejecutivo Estatal, la impunidad y corrupción.

De la lectura del texto reformado se observa que el Consejo del Ministerio era un órgano facultado para nombrar y remover a los servidores públicos de la institución (artículo 59). Tiene a su cargo el servicio profesional de carrera denominado *carrera ministerial*, se encargará del ingreso, formación y permanencia de los servidores de la Procuraduría (artículo 60). Lo anterior implicaba la *preparación*, lo que significa la creación de un *Instituto de Formación* o capacitación con el objeto esencial de preparar a los candidatos para ingresar en la carrera ministerial. Instituto que debía también encargarse de la investigación, formación, capacitación y actualización de los integrantes de la entonces Procuraduría General del Estado y a quienes aspiraban a pertenecer a ésta.

La *selección y nombramiento* comprendía el establecimiento de criterios para determinar los requisitos que debían cubrir los

45 *Periódico Oficial del Estado*, primera sección, núm. 30, 26 de julio de 2010, t. LXXIII, pp. 4-5.

46 Cárdenas García, Jaime, "La reforma al Ministerio Público en México y el mundo", *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Senado de la República, 1997, p. 276.

candidatos idóneos para ingresar a la carrera ministerial, con el objeto de que el Consejo del Ministerio pudiera decidir acerca de la designación. Los criterios deberían incluir temas variables y complejos que iban desde establecer las simples exigencias de edad, título universitario y práctica profesional, hasta los instrumentos complicados en los cuales intervienen diferentes factores como exámenes oficiales⁴⁷ y concursos de oposición.

A pesar de que la reforma local de 2010 instituyó el Consejo del Ministerio, ese mismo año la legislatura local introdujo una contrarreforma para reintegrar al Ministerio Público al espectro de las facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo, con lo cual la visión de dar plena autonomía a la institución quedó para el análisis y reflexión académicos, esperando la que sería la reforma definitiva que llegó en 2014, en alcance a la federal, pero sin el avance y expectativas establecidas en 2010.

Los cambios de 2014 le dan autonomía constitucional al Ministerio Público, pero no contemplan un órgano de gobierno y resguardo del servicio profesional de carrera en la procuración de justicia, además de seguir ligando la institución de forma indirecta al espectro del Poder Ejecutivo al otorgarle la facultad de destituir al fiscal general, motivando y fundando las razones de su destitución, la que deberá ser aprobada por el legislativo, que atendiendo al retorno del autoritarismo de los gobiernos populistas que están siendo votados en el país y el resto de América Latina, el control sobre las instituciones ponen en riesgo su autonomía e independencia.

47 Como acontece con los relativos a control y confianza (médica, toxicológica, entorno socioeconómico, psicológica y poligráfica) que deben realizar los funcionarios de las instituciones de seguridad pública en el país para el ingreso o permanencia en la función desempeñada o las certificaciones (Certificado Único de Identificación Policial –art. 56 LGSNSP– o certificación de facilitadores, por ejemplo) para la especialización en ciertas disciplinas o aptitudes para ejercer el cargo.

Reflexiones finales

El sistema de despojo arraigado en el conjunto de las instituciones de los tres niveles de gobierno en México, no puede ser combatido y reducido en la cruzada contra la corrupción, si no contamos con un servicio civil de carrera en todas las áreas de la administración pública que dé incentivos contundentes a los funcionarios para hacer del mérito y la calidad en la prestación de los servicios públicos la base para su desarrollo profesional.

Desafortunadamente, la práctica burocrática que incluyó y sigue prevaleciendo aún en la mayoría de las instituciones de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos, como apunta Mauricio Merino,⁴⁸ es que el acceso a los puestos públicos está basado en credenciales políticas de los aspirantes, en la lealtad a un amigo o un equipo o, como menciona Matthew C. Ingram,⁴⁹ a un partido político, y no en sus capacidades, habilidades o méritos profesionales. Lo que se valora no es el cumplimiento de las obligaciones y desempeño, sino el grado de compromiso con el jefe y su agenda personal. Poco importan los conocimientos adquiridos o la experiencia acumulada en el cargo público, por lo que a la llegada de un nuevo jefe se cambia al personal, sin dar ninguna atención a su experiencia o desempeño. Se trata en realidad de una apropiación privada del empleo público. Se desplazan los fines del Estado por los del grupo en el poder que ha otorgado el nombramiento, a fin de garantizar más poder de decisión sobre los recursos y los cargos públicos de manera arbitraria. La lealtad es al líder o al grupo en el poder y no a la Constitución y a las leyes porque sólo los primeros logran garantizar el acceso a los cargos públicos y cierta estabilidad en el empleo.

Es por ello que, a pesar de los compromisos efectuados por el Estado mexicano para implementar un servicio civil

48 Fierro, Ana Elena, *Responsabilidades de los servidores públicos, Del castigo a la confianza*, México, FCE, 2017, pp. 65 y 66.

49 Ingram, Matthew C., *Creación de tribunales en las nuevas democracias*, p. 65.

de carrera (Convención de Mérida), los esfuerzos no se han materializado por falta de recursos que implementen políticas públicas para hacer cumplir lo mandado por tratados, leyes federales y locales en la mayoría de la administración pública de los tres niveles de gobierno.

Es importante señalar que se han desarrollado estudios que analizan y elaboran reflexiones críticas sobre la carrera judicial y el servicio civil en la judicatura. Felipe Borrego,⁵⁰ en su calidad de Consejero de la Judicatura federal, menciona que los jueces, tanto locales o federales, son desvalorados en México, con niveles similares a la de los partidos políticos, las policías y las agencias del Ministerio Público. La inadecuada designación del personal administrativo y jurisdiccional, la generación de redes clientelares, el nepotismo, los enroques injustificados y la falta de respeto al escalafón judicial contribuyeron a tener esa baja valoración y reconocimiento al Poder Judicial. La designación no objetiva ni transparente de funcionarios, provoca redes de nepotismo y clientelares, que construyen obstáculos para la carrera judicial. Los nombramientos de funcionarios en los órganos jurisdiccionales federales son facultad exclusiva de los magistrados y jueces, así lo determina el artículo 97. La norma fundamental quiso dotar de un grado de autonomía de gestión a los titulares de los órganos jurisdiccionales; sin embargo, esa facultad generó externalidades que deben corregirse. En algunos de los circuitos judiciales hay hasta 66% de parientes de los altos funcionarios judiciales.

La carrera judicial es un caso de éxito ante un panorama tan desolador como el vivido en México, donde la administración pública ha sido un instrumento de poder en manos del gobernante en turno, que arraiga el sistema de botín en el que los cargos públicos son prebendas a repartir, donde el impulso

50 Borrego Estrada, Felipe, “Estudios sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”, *Reforma judicial*, núms. 29-30, enero-diciembre de 2017, pp. 159-162.

de la carrera judicial ha contado con más aciertos que infortunios en su aplicación en beneficio de la justicia federal y local.

Es importante señalar que se han desarrollado estudios que analizan y elaboran reflexiones críticas particularmente sobre la carrera judicial y el servicio civil en la judicatura. Felipe Borrego, en su calidad de consejero de la Judicatura federal menciona que los jueces, tanto locales o federales son desvalorados en México, con niveles similares a la de los partidos políticos, las policías y las agencias del Ministerio Público. La inadecuada designación del personal administrativo y jurisdiccional, la generación de redes clientelares, el nepotismo, los enroques injustificados y la falta de respeto al escalafón judicial contribuyeron a tener esa baja valoración y reconocimiento al Poder Judicial. La designación no objetiva ni transparente de funcionarios, provoca redes de nepotismo y clientelares, que construyen obstáculos para la carrera judicial. Los nombramientos de funcionarios en los órganos jurisdiccionales federales son facultad exclusiva de los magistrados y jueces, así lo determina el artículo 97. La norma fundamental quiso dotar de un grado de autonomía de gestión a los titulares de los órganos jurisdiccionales, sin embargo, esa facultad generó externalidades que deben corregirse. En algunos de los circuitos judiciales hay hasta un 66% de parientes de los altos funcionarios judiciales.⁵¹

El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano garante de la autonomía e independencia del Poder Judicial gracias a la implementación y cuidado de la carrera judicial, a través de sus procesos de selección, nombramiento, capacitación y disciplina de los servidores públicos que lo integran.

El servicio profesional de carrera del Ministerio Público es el motor de la autonomía constitucional de la institución en esta nueva etapa, que requiere aún reformas importantes, como la inclusión de un Consejo del Ministerio Público que efectúe atribuciones similares a las que ya ejerce la judicatura federal

51 *Ibid.*, pp. 159-163.

para replicar el caso de éxito en la adecuada selección, nombramiento, capacitación y disciplina de sus funcionarios.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A., *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Por qué fracasan los países*, México, Crítica, 2013.
- Aguilar Camín, Héctor, *La semilla y la ceniza*, México, Cal y Arena, 2000.
- Borrego Estrada, Felipe, “Estudios sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal”, *Reforma Judicial*, núms. 29-30, enero-diciembre de 2017
- Cárdenas García, Jaime, “La reforma al Ministerio Público en México y el mundo”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Senado de la República, 1997.
- Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000.
- Constitución de Italia de 1947 con sus reformas hasta 2020. Recuperado de https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf?lang=es.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1996.
- Ernst, Carlos, “Independencia judicial y democracia”, en Jorge Malem, J. Jesús Orozco Henríquez *et al.* (comps.), *La función judicial, ética y democracia*, Madrid, Gedisa/ITAM/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- Fierro, Ana Elena, *Responsabilidades de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, FCE, 2017.
- Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1996.

- Flores García, Fernando, “Carrera judicial”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997.
- Flores García, Fernando, “Sistemas de acceso a la judicatura en México. Primera parte”, *Justicia y Sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994.
- García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2a. ed., México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997.
- Gómez Lara, Cipriano, “Carrera judicial, consejos de la judicatura y escuelas judiciales”, en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- Gómez Lara, Cipriano, Ramírez Said, Alberto y Pérez Maldonado, Valeriano “Los Consejos de la Judicatura y la carrera judicial”, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- Granados Roldán, Otto, “La corrupción consentida”, *Nexos*, 1 de abril de 2015. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=24569>.
- Grande Yáñez, Miguel, *Independencia judicial: Problemática ética*, Madrid, Dykinson/ Universidad Panamericana, 2009.
- Guerrero, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/Universidad de Guanajuato, 1998.
- INEGI, *Estadísticas a propósito del día nacional del Ministerio Público*, México, INEGI, 2021. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_MINPUB2021.pdf.
- Ingram, Matthew C., *Creación de tribunales en las nuevas democracias. La política de la reforma judicial subnacional en Brasil y México*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2021.

- Laborde Vega, Luis Alberto, “Carrera judicial. Complemento de la enseñanza del derecho. Reflexiones, análisis y propuestas”, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- López Guerra, Luis, *El Poder Judicial en el Estado constitucional*, Perú, Palestra Editores, 2001.
- Maira, Luis y Vega, Gustavo, *El segundo mandato de Obama. Una mirada a la dinámica interna de la sociedad estadounidense*, México, CIDE, 2012.
- Ranking Mitofsky, *Confianza en México: Instituciones*, México, 2020. Recuperado de <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1407-confianza-2020>.
- Romero Gudiño, Alejandro, *Innovación judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*, México, Porrúa/Universidad Panamericana, 2007.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Las garantías jurisdiccionales*, México, SCJN/Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2006.
- The Economist Intelillenge, *Democracy Index 2021. The China challenge*, 2022. Recuperado de <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- Transparency International, “Corruption perception 2021”, *The Global Anti-Corruption Coalition*. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>