



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO DE LA
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Administración Pública)

PRESENTA

DIEGO RODRIGO RAMÍREZ ORNELAS



ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MÉXICO, D.F.

2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Esta etapa, como la vida misma, estuvo llena de situaciones de todo tipo, momentos que dependiendo de la perspectiva en que se miren, pueden ser buenos o malos, divertidos o tristes, monótonos o emocionantes. Esta variedad de vivencias, son precisamente, las que le dan significado a cada cosa que uno hace y a las decisiones que uno toma, logrando que en el recuento el resultado sea toda una experiencia maravillosa e irrepetible.

El camino no fue sencillo, el reto ha sido constante desde el ingreso hasta los trámites finales, fue una lucha de paciencia, un proceso de aprendizaje y de adaptación. Fue un recorrido con diversos acontecimientos que se presentaron de imprevisto, sin embargo, este acumulado de vivencias aunado al anhelo de superación constante, hacen que en lo personal este triunfo tenga un sabor muy especial.

Doy gracias a Dios por todo lo que me da, pues me considero uno de sus consentidos, ya que día a día me permite conocer de sus milagros en los pequeños detalles de la vida, que para otros pasan inadvertidos.

Vale la pena decir que éste triunfo es compartido, ya que es también la materialización de todo el apoyo brindado por mis seres queridos, con quienes estoy profundamente agradecido por su respaldo, su confianza y su presencia en mi vida.

A mi madre, Angélica Ornelas Magaña, quien sabe bien que no me alcanzará la vida para agradecerle los sacrificios, las enseñanzas, las preocupaciones, los regaños, las vivencias y las experiencias que ha compartido conmigo; gracias por ser padre y madre y por ser esa guerrera incansable y elegante que es fuente de inspiración, respeto y amor.

A Paulina Téllez Gómez, mi compañera ideal, mi cómplice y la mujer de mi vida, gracias por ser mi motor y mi inspiración, gracias por pelear hombro con hombro todas y cada una de las batallas conmigo, gracias por compartir tanto amor, tanta diversión, tantas risas y participar en miles de locuras y ocurrencias. Gracias por apoyarme en los momentos difíciles y ser la brújula que me ayuda a no perderme.

A mi hermano Bruno Ramírez Ornelas, gracias por tu apoyo moral y material, gracias por tu confianza, disposición y cariño. Gracias por tu especial e inigualable forma de ser que retrata tu excelente calidad humana. Gracias por ser fuente de admiración y por brindarme continuamente tu consejo, el cual, me ayuda siempre a considerar las cosas desde perspectivas diferentes.

A Karina Elizalde y a mis amados sobrinos Santiago y Leonardo, gracias por compartir conmigo tantas alegrías y experiencias únicas, gracias por sus consideraciones y por la convivencia tan grata que me recuerda lo importante que es la familia.

A Graciela Mondragón, gracias por ser siempre una excelente persona, gracias por su cariño, su compañía y sus consejos, pero sobre todo infinitas gracias por querer a mi familia como a su propia familia.

A Leticia Gómez y a Jorge Téllez, a quienes aprecio profundamente ya que son como unos padres para mí, gracias por su amistad, por sus buenos deseos, por los ratos amenos, por su confianza y por el cariño brindado.

A mis amigas y amigos Gabriela Ochoa, Alejandro Barrera, Alberto Ponce, Mario Ruíz, Gabriela Téllez, Laura Téllez, Edmundo Rojas, Itzel Landa, Mauro Sevilla, Luz Piliado y Raúl Alvarado, a quienes doy gracias por que directa o indirectamente fueron parte importante en este logro.

Gracias a Esther Magaña, Ricardo Ornelas, Irma Ornelas, Trinidad Ornelas, Jesús Ornelas Sánchez y Alberto Hernández, quienes ya no están físicamente, pero que sin duda me dejaron grandes enseñanzas, gracias por lo mucho que en vida me dieron.

Al profesor Ramiro Carrillo Landeros, gracias por su entusiasmo, dedicación y calidad personal, gracias por compartir su amplio conocimiento desinteresadamente y por ser un ejemplo de calidad en la docencia. Gracias por estar siempre dispuesto a brindar lo mejor de sí mismo y por contagiar a nuevas generaciones de emoción, pasión y grandeza.

A la profesora María de Lourdes Moreno Yomoguita, gracias por observar y cuestionar cada párrafo de este trabajo, gracias por su tiempo y su especial atención en los detalles. Su profundo interés en mi trabajo hace sentir que el esfuerzo bien vale la pena.

Gracias a los muchos profesores de la facultad que brindaron en su clase calidad y profesionalismo, mismos que dejaron en mí múltiples conocimientos y un grato recuerdo. Gracias también al personal que con orgullo y dedicación trabajan en la Universidad y que en su momento me brindaron, con una sonrisa, el apoyo que necesité.

Gracias a quienes participan activamente en la consolidación de la educación superior pública y autónoma de calidad, que la mayoría de las veces, es el único mecanismo para que los jóvenes y sus familias tengan mejores oportunidades y mejor calidad de vida, por ello, gracias a todo aquel que con sus acciones hace grande a la Universidad Nacional Autónoma de México, porque con ellas favorece un mejor país y brinda orgullo y satisfacción a miles de familias mexicanas.

ÍNDICE

Introducción.....	1
1. Marco teórico y conceptual de referencia.....	13
1.1 El Estado	
1.2 El Sector Público	
1.3 El Gobierno	
1.4 La Administración Pública	
1.5 La Cientificidad de la Administración	
1.6 La Institución del Ministerio Público	
1.7 La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	
2. Diagnóstico administrativo.....	41
2.1 Recopilación de información de la institución	
2.2 Antecedentes de la investigación	
2.3 Marco jurídico	
2.4 Análisis sistémico institucional	
2.4.1 Actividades de dirección y adaptación (asesoría y regulación)	
2.4.2 Actividades sustantivas, de operación o conversión	
2.4.3 Actividades auxiliares y de mantenimiento	
2.4.4 Actividades normativas (normar, coordinar y evaluar)	
3. Tendencias y perspectivas de la institución.....	85
3.1 Transición hacia el nuevo Sistema de Justicia Penal	
3.2 Capital humano	
3.3 Recursos materiales y tecnológicos	
3.4 Recursos financieros	
4. Alternativas y propuestas para una mejor gestión.....	103
4.1 Administración estratégica	
4.2 Propuestas generales	
4.3 Propuestas específicas	
4.3.1 Atención al público y acceso equitativo a la justicia	
4.3.2 Coordinación del personal y mejores resultados	
4.3.3 Mejora de las condiciones laborales	
4.3.4 Formación, capacitación y profesionalización del personal	
4.3.5 Control de confianza y combate a la corrupción	
4.3.6 Inmuebles, instalaciones y mantenimiento	
4.3.7 Equipamiento, materiales y condiciones para la prestación del servicio	
4.3.8 Modernización de los recursos tecnológicos y seguridad para los sistemas informáticos	
4.4 Mejora continua y reingeniería de procesos	
5. Conclusiones.....	125

Bibliografía.....	135
Otros materiales de consulta.....	141
Anexo 1.....	143
Marco jurídico de referencia	
Anexo 2.....	149
Solicitudes de información pública realizadas a través del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal	
Anexo 3.....	155
¿En qué consiste la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia? (fragmento de la guía de consulta elaborada por Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal)	

INTRODUCCIÓN

La procuración de justicia es un tema de interés nacional e internacional del cual todos tienen algo que decir, políticos, abogados, jueces, periodistas, funcionarios, legisladores y sociedad en general tienen alguna opinión, queja, propuesta o proyecto; pero pocas veces se hace reflexión sobre la importancia política y social que engloba la Institución del Ministerio Público, es por eso que al hablar de este tema se deben considerar múltiples aspectos que en ocasiones son obviados y que no contemplan un enfoque integral e informado.

Los retos del gobierno, ante la actual crisis de inseguridad que atraviesa México, consisten en abatir el fenómeno delincriminal, la corrupción y la impunidad que prevalecen en todo el país. La sociedad, sin otra opción, fija sus anhelos de justicia en la Institución del Ministerio Público y exige que la misma sea de una fortaleza magna, que sirva a los ciudadanos y que la representación social que ostenta sea efectiva e inquebrantable. Su buen actuar no es cualquier cosa, pues en sus manos está llevar ante el Órgano Judicial a los individuos que con algún acto delictivo, han quebrantado el tejido social y que merecen una sanción o pena por ello.

JUSTIFICACIÓN

En esta institución, actuar erróneamente puede cambiar la vida de una persona llevando a un inocente a la cárcel o dejando a un culpable en la calle, con las consecuencias que ambas implican. La exigencia de perfección se vislumbra permanente debido a que la gestión en todos sus procesos (en el sentido de la administración) no debe fallar en ningún punto, así mismo, debe poseer sistemas efectivos de gestión, de organización y coordinación estricta, lo que significa un uso adecuado de recursos, al mismo tiempo de ser pronta y expedita en el trabajo realizado, lo que sin duda representa una tarea titánica y comúnmente minimizada.

Es probable que muchas personas consideren que la modernización y la mejora del aparato de procuración de justicia deba de ser una tarea de especialistas en Derecho Penal, pero no en su totalidad, pues el campo de intervención de la Administración Pública es vasto en instituciones de este tipo, donde deben de existir de forma estricta criterios de eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos, así como la aplicación de procesos administrativos racionales y adecuados.

Para mejorar la procuración de justicia es común encontrar intentos de reformas al marco normativo, las cuales proponen modificaciones a la legislación en el procedimiento penal, la adecuación de estructuras de los órganos y la limitación o anulación de funciones. Existen también propuestas que plantean como solución concretar una reforma al Sistema de Justicia Penal Mexicano, con modificaciones constitucionales que otorguen al Ministerio Público autonomía funcional y operativa frente al poder Ejecutivo.

Estas propuestas en un momento dado podrían funcionar si son diseñadas con un profundo apego a razonamientos publi-administrativos que obedezcan a modificaciones planeadas, viables y funcionales; es decir, los cambios a la letra de la norma no significan un cambio en la realidad por sí mismos; sin embargo, esta práctica es muy común en el sistema político de nuestro país.

El tema resulta de gran relevancia porque hoy en día hablar de instituciones como ésta es una necesidad apremiante, pues con la Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal Mexicano aprobada en 2008; misma que se concretará en 2016, se avecinan múltiples cambios. Esta situación obliga a poner sobre la mesa este tópico y muchos otros que representan un campo fértil para la investigación y son una oportunidad para opinar y generar propuestas en beneficio de todos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La seguridad y la justicia son aspectos fundamentales en un Estado, es obligación de su gobierno garantizarla, aplicarla y preservarla, esta tarea de ninguna forma puede ser delegada o transferida a particular alguno, pues constituye el mecanismo más importante de control y orden entre individuos. Esta premisa es hoy en día más evidente que nunca, pues a lo largo y ancho del territorio nacional se vive una crisis de inseguridad sin precedente. La corrupción, impunidad y falta de certeza jurídica aunada a acciones gubernamentales mal ejecutadas, hacen sentir a la población más vulnerable que nunca, por ello temas como éste encabezan la agenda pública.

Las noticias del día a día, las estadísticas y diversos trabajos periodísticos que serán abordados más adelante muestran cómo, cobijados por la impunidad y la corrupción, la delincuencia engrosa sus filas, aumenta su capacidad operativa, ejerce violencia extrema y perfecciona su forma de actuar, además de acceder a tecnología y equipamiento, la mayoría de las veces mejor que el de los cuerpos policiacos. Ante esto las procuradurías locales y la federal deben ser partícipes de una mejora permanente, esta mejora no equivale a contratar más policías o comprar más patrullas, como cotidianamente se hace, esta mejora equivale a eficientar y perfeccionar sus procesos desde la administración en turno.

En el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la institución se encuentra rebasada por el fenómeno delincuencial, la carga de trabajo y múltiples deficiencias operativas que no se han podido subsanar. El no llevar a cabo eficientemente las labores que le corresponden como institución constituye el máximo quebrantamiento al deber ser, provocando numerosos problemas adyacentes que perjudican a la sociedad. Resulta de gravedad que esta situación persista ante la inminente aplicación de la Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal Mexicano y la firme exigencia de su implementación inmediata en el Distrito Federal; es alarmante también, que no se percibe voluntad política y

capacidad para modificarlo, lo que sin duda, advierte exigencia adicional a una dependencia ya de por sí con múltiples carencias y dificultades.

En la procuraduría capitalina se observan deficiencias e irregularidades adjudicables a fallas de administración, las cuales irremediablemente acaban por perjudicar de manera directa el servicio prestado a la sociedad. Estas deficiencias se observan de manera generalizada causando anomalías en las indagatorias y perjuicios de todo tipo a víctimas, ofendidos, probables responsables, empleados y usuarios, situación que deteriora la credibilidad de la dependencia, poniendo en duda la veracidad de su actuación.

En lo referente al capital humano, la insuficiencia de personal sustantivo para prestar el servicio en las diversas agencias desconcentradas y otras unidades administrativas es notoria; las pesadas cargas de trabajo impiden otorgar una adecuada atención a los asuntos asignados al personal, aunado a lo anterior se tiene un cuerpo policiaco con perfiles profesionales inadecuados, poca capacitación y con labores adicionales de reacción y contención en detrimento de su actividad primordial, la de investigar. El personal que trabaja en la Procuraduría carece de un sistema fidedigno de profesionalización, con mecanismos de superación laboral a través del mérito y los resultados. Es lastimoso señalar que también conductas como el cohecho, la extorsión, el ejercicio indebido del servicio público y otras actividades delictivas no son ajenas a las filas de sus elementos.

Ante esta situación debe generarse un registro y control de personal, sustentado en bases de datos funcionales y actualizadas que permitan saber de dónde viene, cómo se desempeña y a dónde va el personal que tiene alguna relación laboral con la institución. La depuración pudiese ser una opción pero no sin antes definir los límites de sus virtudes y desventajas, transparentar quién la realiza y cómo se ejecuta, además de garantizar la certidumbre y confiabilidad de los procesos de control de confianza, implantando candados para evitar que se gesten

irregularidades como las ya existentes en los procesos de reclutamiento, selección, promoción y estímulos.

Es urgente definir las necesidades reales de la procuraduría y realizar una minuciosa revisión a las condiciones generales de trabajo de los empleados, sobre todo sus salarios y prestaciones, pues es perceptible un resentimiento generalizado que la mayoría de los empleados tienen hacia su institución, además de la falta de compromiso de los mismos y la poca o nula empatía que el cargo requiere por ser una actividad tan delicada. Es de preocuparse también, la falta de mecanismos de coordinación adecuada entre el personal ministerial, policial y pericial, pues en la práctica difícilmente se realiza un trabajo de equipo que favorezca las indagatorias y evite la segmentación de la investigación.

La burocratización de la investigación es un menoscabo a la eficiencia que se materializa todos los días, pues en pleno siglo veintiuno cualquier tipo de acción requerida o respuesta emitida en una investigación por parte del personal sustantivo, se tiene que realizar por escrito, lo que genera poca celeridad, gasto de recursos y desaprovechamiento de medios tecnológicos que bien podrían utilizarse para mejorar los tiempos de respuesta.

La corrupción y la impunidad cultivada al interior por varios años debería de ser motivo para instaurar mecanismos certeros de auditoría y control estricto en las labores realizadas por servidores públicos de varios niveles, es urgente revisar los procesos de trabajo para detectar sus fallas y evaluar la actuación del personal, fijando indicadores de gestión formulados con criterios lógicos y parámetros definidos para poder sancionar cualquier irregularidad. Es prioritario una valoración interna de la parte de regulación de la organización, conocer qué es lo que realmente se hace, saber si son fundamentales tantas ramificaciones de la misma (visitaduría, contraloría, consejo de honor, fiscalía de servidores públicos, entre otros) y sobre todo evitar que la parte encargada de regular la actuación al

interior, camine de manera divergente a las necesidades reales de la Procuraduría.

La falta de instalaciones e insumos mínimos de trabajo en agencias, fiscalías, laboratorios e instalaciones administrativas, impiden el tránsito hacia un modelo en realidad eficiente, donde la investigación científica de los delitos otorgue por si misma resultados tangibles, en vez de empeñarse en presentar una imagen de vanguardia que sólo es cascarón o exponer a los medios de comunicación de manera premeditada sólo asuntos llevados a buen término, lo cual es una perversión de la verdadera tarea del área de comunicación social de la institución, que pareciera trabaja a modo y en beneficio de intereses políticos particulares.

La institución necesita ejercer eficientemente un presupuesto que garantice subsanar las deficiencias existentes, además de que la administración en turno debe tener una solvente capacidad de gestión para poder sacar el máximo provecho al recurso financiero. Es necesario enfocarse en resolver asuntos prioritarios e inherentes a la actividad primaria de la institución y dejar temporalmente proyectos que pareciera se realizan más por seguir una moda que por ser realmente imprescindibles a la sociedad.

La falta de autonomía de la institución del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo, aunado a problemas como los mencionados, propicia que la justicia pocas veces sirva a los intereses de la sociedad. A pesar de que existen propuestas, los actores políticos encargados de generar los cambios no muestran voluntad para gestarlos, el drama de realizar una denuncia lo sigue padeciendo el ciudadano promedio, el acceso a la justicia es inequitativo y discrecional, pareciera que sólo determinados círculos sociales de empresarios adinerados y personas con poder político o económico, son los únicos que pueden tener acceso al derecho de seguridad jurídica y a la certeza de que su denuncia será atendida.

Esta inequidad es solapada y promovida por una institución que se empeña en otorgarle trato especial a los asuntos mal llamados “relevantes” designando unidades administrativas especiales para su seguimiento y resolviéndolos con sospechosa eficacia y premura por estar vigentes en los medios de comunicación. Esta preferencia, lastimosamente deriva en un trato injusto y desigual a los pocos ciudadanos que se atreven a denunciar un delito. La superflua investigación de los delitos, las averiguaciones previas mal presentadas, los kilómetros de expedientes y la falta de resultados, es sólo la sintomatología de una inadecuada administración; que de no subsanarse permitirá que se siga propagando el deterioro y la falta de confianza en esta dependencia local.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ❖ ¿Cómo se puede conocer de forma precisa el estado actual de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y lograr que la gestión administrativa y utilización de sus recursos sea eficiente, eficaz y funcional?
- ❖ ¿Cómo es posible transitar hacia un esquema de administración estratégica que genere resultados positivos y tangibles en la labor de la institución?
- ❖ ¿Qué herramienta administrativa ayudaría a evidenciar las necesidades apremiantes de la institución y su capacidad de respuesta, además de facilitar la toma de decisiones y el diseño de estrategias administrativas en beneficio de la institución?

DELIMITACIÓN

Esta investigación se ha desarrollado en un segmento temporal de cinco años y se ha limitado a diversas instalaciones y unidades administrativas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En este periodo de tiempo, gracias al desempeño laboral como personal sustantivo (Perito), se tuvo la oportunidad de realizar visitas a instalaciones, entrevistar personal de diversas áreas, conocer su

estructura, participar en sus procesos y conocer los resultados obtenidos; lo que aunado a los conocimientos y habilidades adquiridos en esta carrera profesional, han permitido concebir una propuesta diferente a partir de un análisis objetivo y racional.

Es importante señalar que esta investigación es de carácter empírico y su alcance es de carácter exploratorio pues una segunda etapa sería la elaboración de diagnósticos de mayor ambición, profundidad y particularidad, además de la aplicación de los razonamientos obtenidos y las acciones propuestas directamente en la institución, lo que eventualmente permitiría llevar la investigación a un nivel de certeza mayor; sin embargo, su utilidad más allá de su posible aplicación, radica en ser un simulacro de posibilidades de gestión que un administrador público pudiese afrontar en una realidad laboral dada.

Los estudiosos de la Ciencia del Derecho tradicionalmente han abordado este tópico, mismos que por introducirse en la problemática legal dejan a un lado otros aspectos de gran importancia como es el manejo administrativo de la institución. Ante esta situación se intenta promover un cambio en la manera de abordar el tema; proponiendo una migración del monopolio que los especialistas del Derecho ejercen en él y transitar hacia el estudio holístico y multidisciplinario del mismo.

Este tema, si bien ha sido tratado con antelación, pocas veces se ha presentado desde esta perspectiva, salvo un antecedente parecido, la recomendación 18/2009 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que advierte sobre condiciones inadecuadas de instalaciones, equipo y personal en agencias del Ministerio Público. Existen también, otros trabajos que únicamente se limitan a exponer diversas problemáticas, profundizando en la crítica pero alejándose de propuestas realistas.

OBJETIVO

El objetivo de este trabajo es presentar un ejercicio de diagnóstico y pronóstico sobre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que sirva como base para el diseño de propuestas viables que coadyuven a eficientar la actuación de la institución. Se espera que este diagnóstico administrativo genere la base para una mejora tangible, tanto al exterior con los servicios que brinda la institución, como al interior con las condiciones dadas para la prestación del servicio.

Esta investigación pretende lograr un acercamiento al entendimiento de la institución del Ministerio Público, enriquecer lo existente y mostrar las posibilidades que la Administración Pública (como ciencia) otorga para mejorar su labor actual y futura, se estima sirva al estudiante para introducirse al tema y al servidor público para mejorar su trabajo en instituciones de este tipo.

Este análisis realizado de forma general a la dependencia, pretende compilar información que permita focalizar: deficiencias operativas; carencias de capital humano; insuficiencia en aspectos de desarrollo del personal; situación de condiciones de trabajo; fallas en coordinación de investigaciones; procesos de trabajo segmentados, duplicados o ineficientes; desaprovechamiento o falta de recursos materiales y tecnológicos; escasos de mecanismos de auditoría y control; fallas en la estructura organizacional; acceso inequitativo a la justicia, politización de la procuración de justicia y falta de autonomía.

Ante el panorama de falta de ética pública y el deterioro del Sistema de Justicia Penal, esta tesis pretende colaborar como un instrumento de revaloración del ejercicio público en la procuración de justicia y tiene el afán de reiterar que el cumplimiento cabal de los preceptos de justicia y legalidad son un mecanismo fundamental para abandonar el atraso y la desigualdad que tanto adolece a este país.

HIPÓTESIS

- ❖ Un diagnóstico integral de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mostrará su estado actual de manera precisa, lo que permitirá orientar y focalizar la gestión administrativa hacia el uso eficiente y eficaz de sus recursos desde una perspectiva de necesidad real y al margen de iniciativas personales, presiones políticas o intereses de poder.
- ❖ La identificación y análisis sistematizado de las deficiencias generales de la dependencia, la revaloración del ejercicio público en la procuración de justicia y la voluntad de la buena praxis, facilitará la transición hacia un esquema de administración estratégica que tenga como propósito la obtención de resultados positivos y tangibles.
- ❖ El concentrado de información resultante de la valoración obtenida de la diagnóstico y pronóstico será una herramienta fundamental en la toma de decisiones y mostrará las necesidades apremiantes de la dependencia, las posibilidades institucionales de respuesta y las estrategias de innovación y desarrollo que la Procuraduría deberá de generar como protagonista del Sistema de Justicia Penal.

MÉTODO A UTILIZAR Y ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se conforma por ejercicios de minuciosa observación y una valoración empírica de problemáticas suscitadas al interior de esta dependencia a lo largo de cinco años, mismos que han dado lugar a un ejercicio deductivo que intenta ir más allá de lo evidente. Sin una visión sesgada o parcial y más como científico social en proceso de formación que como empleado del gobierno, se pone especial atención donde el deber ser se quebranta cotidianamente y en áreas donde la institución adolece de profundos y viejos males.

Mediante la aplicación de evidencias empíricas y su contrastación con el conocimiento teórico disponible; para la demostración de lo postulado se utilizarán los pasos del método científico, en primer lugar se abordarán conceptos fundamentales que permitirán tener un marco conceptual de referencia, el cual es fundamental para el desarrollo de esta tesis, además se formularán cuestionamientos básicos como la razón de existencia de la institución y sus encomiendas primigenias.

Se hablará del estado general que guarda la institución y de los antecedentes o indicios que llevaron a formular el planteamiento del problema. Posteriormente se presentará el diagnóstico, que a través de un análisis sistémico institucional otorgará una perspectiva general de las actividades sustantivas, auxiliares, de normativa, de dirección y de adaptación que prevalecen. Con el sustento de los datos obtenidos, se realizará un pronóstico general el cual pretende ser marco de referencia en la implantación de estrategias, políticas, objetivos, acciones o posibilidades institucionales de respuesta que de acuerdo con la valoración pudiesen aplicarse.

Presentados el diagnóstico y pronóstico se procederá con un acopio o compilado de propuestas, el cual pretende ser una respuesta a las diversas deficiencias halladas a lo largo del desarrollo de la investigación. Por último se presentarán las conclusiones, las cuales se abocarán a retomar resultantes del presente trabajo, así como sintetizar cuestiones fundamentales derivadas del análisis. En todo el proceso de la investigación se busca el sustento en razonamientos apoyados en la Ciencia de la Administración Pública y su utilización como elemento indispensable en la solución integral del problema.

Es un hecho que al hablar de procuración de justicia pocas veces se generan consensos, pues existen algunos autores que creen ser dueños de la verdad absoluta, minimizando aportaciones frescas e innovadoras, estos autores se aferran al dogma y desdeñan las nuevas contribuciones, sin darse cuenta del

terrible daño que estas actitudes provocan al desarrollo y evolución de estos tópicos.

No es de sorprenderse que ejercicios de análisis como éste, resulten incómodos a políticos o a funcionarios de la institución o del gobierno central por la importancia política del tema y su posible impacto negativo, situación que rápidamente podrán solucionar con cifras positivas y logros recientes para simular que todo se encuentra bajo control.

A lo largo del tiempo se dejó a un lado el análisis crítico y el planteamiento ético en las funciones encomendadas a esta Procuraduría, por lo que retomar estos elementos en el ejercicio del servicio público constituye el verdadero reto. Es tiempo de formular cambios estratégicos y concebir nuevos modelos que permitan abandonar dinámicas obsoletas que hoy en día aún se observan en la práctica. Es apremiante revalorar y reivindicar la labor que esta institución tiene en sus manos porque así lo exige el deber ser y el sentido común; no existe otro camino que actuar de manera pronta y precisa en beneficio de una sociedad que necesita mejores prácticas institucionales.

1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA

1.1 EL ESTADO

Es lamentable que la mayoría de las personas no tengan idea de qué es el Estado; razones hay muchas, desde la indiferencia por considerarlo como algo fastidioso, hasta la exigencia de la vida cotidiana que no permite una pausa para reflexionar dónde estamos situados como individuos y como sociedad. Para algunos es difícil conocer algo si no es palpable o tiene forma definida, esto es lo que pasa con el Estado, al ser un concepto intangible, hay quien prefiere ignorarlo o representarlo como edificios públicos, burócratas mal encarados, políticos o iconografía de representación nacional.

La sociedad en general proporciona una connotación negativa al Estado, pues percibe que es semejante a sus representantes y también porque la relación individuo-Estado se manifiesta como un viacrucis tortuoso que se debe de andar desde antes de nacer y hasta después de morir, lo anterior a causa de diversas deficiencias sobre todo administrativas.

El humano es un ser que para su sobrevivencia necesita de sus semejantes, como ser social se agrupa para la consecución de objetivos comunes; debido al crecimiento de estos grupos, a la aparición de la propiedad privada y a los conflictos derivados de la convivencia humana, surge la necesidad de un orden superior que sea capaz de proporcionar seguridad y que preserve la convivencia, por lo que surgen formas políticas diversas para lograrlo dando paso a lo que hoy denominamos Estado, el cual ostenta el monopolio del poder público que se usará exclusivamente para la consecución de los fines sociales como el bienestar general y el beneficio colectivo, que a su vez, son también fines del Estado.

Sobre la naturaleza del Estado hay diversas escuelas y teorías por ejemplo: la platónica, aristotélica, tomista, contractualista, organicista, positivista, idealista,

materialista, entre otras. La realidad es que el estudio de los diferentes enfoques proporciona un mejor panorama de análisis y una herramienta de razonamiento orientado.

Thomas Hobbes, uno de los máximos exponentes de la doctrina del contrato social, sugiere que la convivencia es el mecanismo psicológico del animal humano, que nos obliga a ejercer acciones y reacciones recíprocas en la búsqueda de la cooperación, pues ante el egoísmo predominante de la raza humana, la falta de moderación y las condiciones precarias de seguridad, el individuo busca la forma de luchar por su existencia.

Ante esta condición, Hobbes manifiesta que la solución para la sana convivencia social, es someterse al poder del Estado, el cual sólo se justifica si se preserva la seguridad entre humanos. La presunción básica funciona cuando todos ceden parte de la libertad personal a un ente regulador dotado de autoridad, lo que a final de cuentas dará como resultado una mayor ventaja en lo individual.

Sería irrisorio formular un concepto de Estado que sea único y universalmente aceptado pues conceptos hay tantos como autores; sin embargo, existen numerosas aproximaciones que se adecuan a la teoría general. Para fines de este trabajo se plantea la visión de Weber por considerar que integra elementos indispensables como lo son el monopolio de la coacción, el dominio legítimo y la administración como herramienta principal para ostentar el dominio real. Lo que sin duda describe perfectamente la relación Estado-individuo, que hasta el día de hoy podemos observar de manera general en civilizaciones antiguas y actuales.

El Estado es la manifestación de la integración del orden político, jurídico, económico, social y administrativo de una población en un espacio físico determinado, con posibilidad suprema de acción y decisión, con total soberanía y capacidad coercitiva por tener monopolizado el uso de la fuerza física legítima. Max Weber redacta la siguiente definición de Estado.

“El Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema... el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios, ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil.”¹

El pueblo o nación son el colectivo de individuos que se identifican entre sí a través de la religión, condición racial, ideales políticos y otros elementos. Para que exista el Estado forzosamente debe haber pueblo o nación, puede darse el caso de que exista nación sin Estado. El Estado proporciona cohesión a la sociedad y aunque no es tangible, su política se percibe claramente. Cesar Cansino menciona una definición de Estado con un enfoque contemporáneo:

“En una acepción moderna, por Estado se entiende el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad para ejercer y controlar el uso de la fuerza sobre un pueblo determinado y en un territorio dado. Como tal, el Estado se distingue de la sociedad, pues ésta es mucho más que sociedad política, pero también es una realidad social, o sea, vida humana social de hombres asentados en un territorio, con una organización montada sobre un núcleo de poder, unificada por una suprema unidad de decisión e informada por una idea del derecho que se realiza en un sistema jurídico.”²

¹ Weber, Max. *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, T. II p. 1060. Citado por Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y administración*, México, Limusa, 1986, primera edición, p. 113.

² Cansino, Cesar, aportación para Baca Olamendi Laura *et. al* (comps.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, primera edición, p. 22.

El Estado es el ente de asociación superior que promueve y preserva la convivencia de la sociedad, la organización política y la autoridad soberana y coactiva; se integra por elementos humanos que se identifican entre sí, los cuales permanecen asentados en un territorio determinado, dotados de un gobierno, una administración y un sistema jurídico.

1.2 EL SECTOR PÚBLICO

Sector público es el concepto que sirve para designar de manera genérica el grupo de unidades que el Estado posee para lograr sus fines, otorgando una diferenciación respecto de la competencia y actuación de los distintos órganos, en un ámbito diferente al sector privado, “por sector público se debe entender aquella área de actividad en la que incide en forma directa, con una orientación consciente y de acuerdo con propósitos preestablecidos, la acción de las diversas unidades con que cuenta el Estado para el logro de sus fines.”³

La importancia del sector público radica en las diferencias que su actuación puede generar en el desempeño económico, pues sus tareas reconocidas consisten en mejorar la asignación de recursos en la economía, mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, además de preservar sistemas que otorguen certidumbre en lo legal y económico. Ayala Espino menciona que la definición de sector público varía de acuerdo a los propósitos de análisis y de la información disponible; sin embargo, en una definición general menciona que “el sector público es identificado como la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones rebasando el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas.”⁴

Una definición apegada a un criterio basado en el marco jurídico, el sector público definido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, comprende a

³ Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y administración*, México, Limusa, 1986, primera edición, p. 113.

⁴ Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Esfinge, segunda edición, p. 38.

los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Gobiernos Estatales y Municipales así como el Sector Paraestatal del Gobierno Federal y de los Estados.

1.3 EL GOBIERNO

Como aspecto básico del marco conceptual de referencia, es preciso distinguir qué es el gobierno, sobre todo porque muchas personas, entre ellas funcionarios públicos de alto rango, políticos y legisladores, confunden constantemente términos como Estado, Gobierno, Sector Público y Administración Pública, situación que desde una perspectiva académica y profesional resulta totalmente inadmisibles. He aquí algunas aproximaciones del concepto de gobierno:

“El gobierno es según Ayala Espino la representación del poder público materializada en su poder de cohesión y su capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales.”⁵

“Serra Rojas menciona que el gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes.”⁶

“Carrillo Landeros menciona que el gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado...la función gubernamental debe de asumir un carácter normativo tendente a regular la acción de los particulares entre sí y frente a la autoridad constituida.”⁷

⁵ *Ibíd.*, p. 18.

⁶ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, México, Editorial Porrúa, 1981, sexta edición, p. 576.

⁷ Carrillo Landeros, Ramiro, *op. cit.*, p. 114.

El gobierno asume la dirección y organización del Estado realizando a través de sus órganos funciones de índole política y administrativa, dichas funciones tienen una esfera de competencia específica dependiendo de su naturaleza, por lo que pueden ser ejecutivas, legislativas o judiciales. Para que exista y permanezca la organización política suprema, el gobierno como parte organizada del Estado, debe realizar diferentes funciones que mantengan el orden social y proporcionen legitimidad. Es por eso que el gobierno tiene la obligación de hacer realidad los fines sociales pactados, por ello tiene funciones específicas, establecidas jurídicamente y que debe llevar a cabo a través de sus órganos.

“Al gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa, (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden, etc.). Tales funciones de una manera más específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial y las realizan órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia...”⁸

La división de poderes no es real, el poder del Estado es único e indivisible, el decir poderes es sólo una abstracción pues como ya se mencionó la acción del gobierno se asigna a tres grandes órganos, es por eso que se les llama Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. La mayoría de las veces se asocia al gobierno con el Poder Ejecutivo del Estado⁹. Pero en la realidad los tres poderes de la unión son gobierno ya que cada uno de ellos se encarga de concretar los preceptos legales y convertirlos en actos particulares.

⁸ *Ibid.*, p. 114.

⁹ En nuestro sistema político se tiene la mala costumbre de asociar la palabra Gobierno con el Poder Ejecutivo Federal o Estatal (Gobierno Federal, Gobierno de la Ciudad de México, Gobierno del Estado de México), sin tomar en cuenta que los órganos Legislativos y Judiciales Federales y locales son también parte del Gobierno. Es preciso no confundirse, el Gobierno está constituido por los poderes públicos que ejercen funciones políticas y administrativas de carácter ejecutivas, legislativas y judiciales.

En la ley suprema de México, como lo señala el artículo cuarenta y nueve, el poder del Estado es uno solo y cada órgano de gobierno tiene atribuciones diferentes que permiten un equilibrio;

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”¹⁰

Es necesario distinguir entre el ser y el deber ser; en ocasiones postulados como este se quebrantan o se simulan. Tal es el caso de México que durante más de setenta años mantuvo un sistema político presidencialista donde el ejecutivo tenía mayor peso que los otros poderes, lo cual generaba un desequilibrio que permitía excesos en el gobierno.

La teoría de la división de poderes se ha forjado a lo largo de los siglos, en esencia plantea la diversificación de los poderes colocando límites para evitar excesos por la concentración del mismo poder en una sola persona o personas, no sólo Montesquieu quien fue el principal y más reconocido postulante de esta teoría en su obra *El Espíritu de las Leyes*, sino desde antes con Aristóteles, quien en su tiempo ya esbozaba una división de funciones dentro de la “Polis”; también autores como Tomás de Aquino y el mismo Maquiavelo reconocían en su momento la necesidad de separar el aparato legislativo del ejecutivo.

La función legislativa del gobierno es la encargada de producir la normatividad jurídica en el Estado, con la finalidad de establecer orden. Esta actividad es

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Diario Oficial de la Federación, 1917, última reforma publicada (07-07-2014). Título tercero.

producida por el órgano legislativo, el cual tiene designada esa competencia de forma manifiesta en el marco legal. Esta actividad legislativa, en el deber ser, es la manifestación de la voluntad de la colectividad expresada por la mayor parte de los representantes ciudadanos la cual es convertida en derecho positivizado. La actividad legislativa consumada se convierte en norma general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva.

En el Estado Mexicano la función legislativa está reconocida y plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la realiza a nivel federal el Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados; a nivel local, es decir, en cada una de las entidades federativas de la república, esta función la realiza la Cámara de Diputados Estatal, con la excepción del Distrito Federal, que por su diferenciación política tiene Asamblea Legislativa.

La función administrativa del gobierno se puede definir como la actuación material de la autoridad, la actividad administrativa ejecuta lo que expresamente está señalado por el marco normativo buscando la consecución de los fines sociales. Se le llama también función ejecutiva, pero esta acepción pudiese limitar conceptualmente lo que en realidad le compete a este órgano, que además de ejecutar la ley a través de un aparato de Administración Pública que le permita realizar esta función, tiene que promover la articulación precisa y ordenada de cada órgano que la integra, realizando acciones políticas orientadas a dar solución a los problemas del Estado utilizando acciones dirigidas y vinculadas entre sí de modo que todo el aparato funcione.

En el Estado Mexicano la función administrativa a nivel federal es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo Federal. En el caso de los Gobiernos Estatales el Poder Ejecutivo es representado por Gobernadores y en el Distrito Federal por un Jefe de Gobierno. En cuanto al Gobierno Municipal, el titular es el Presidente Municipal, mientras que en las Delegaciones Políticas del Distrito Federal la encomienda es para el Jefe Delegacional.

La función judicial del gobierno consiste en la valoración particular de controversias suscitadas entre gobernados, entre el Estado y los gobernados o entre Órganos del Estado, para que conforme a derecho emita un fallo, de tal manera que si existe un quebrantamiento a la norma, se imponga la consecuencia jurídica correspondiente. La finalidad de la función judicial es la de preservar el derecho y en el caso de los Estados Unidos Mexicanos la atribución le corresponde al Poder Judicial de la Federación.

Esta función es vital en todo Estado moderno pues es la estructura que otorga certidumbre a la legalidad, además de ser una de las herramientas institucionales de preservación del orden; este órgano en el deber ser, actúa de forma imparcial y apegada al derecho. Este poder entra en acción cuando algún órgano del Estado o los particulares solicitan expresamente que intervenga y resuelva una situación de hecho, las partes se someten a su consideración que en un momento dado y una vez agotadas todas las instancias se convierte en fallo definitivo.

Los actos de derecho público emitidos por los órganos Ejecutivo Legislativo y Judicial es la forma como las funciones del gobierno se materializan. Las funciones señaladas anteriormente entran en la clasificación de funciones formales, es decir, su naturaleza concuerda con la naturaleza del órgano y atiende a su forma y procedimiento; sin embargo, la repartición de funciones no es tajante, pues cada uno de los poderes realiza actos que no coinciden precisamente con el nominativo que posee, por ejemplo el Poder Ejecutivo dirime controversias en ciertas materias o emite reglamentos, el Poder Judicial administra sus recursos y el Poder Legislativo tiene facultades para llevar a cabo juicio político, por lo que cada uno de los poderes realiza actividades adicionales a las formales, lo que se le denomina un criterio material, pues intenta determinar la naturaleza del acto y clasificarlo respecto de su función.

1.4 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Un gran número de obras escritas en la etapa moderna de la Administración Pública tienen como propósito fundamental definir su campo de estudio, su importancia, necesidad y su orientación. En más de cien años que la Administración Pública moderna tiene de vida, se han consolidado tantas definiciones o interpretaciones como autores o exponentes ha habido. Entre la diversidad de definiciones encontramos las que están asociadas a su objeto de estudio, a su desarrollo histórico o a su propósito, sin embargo, sería irracional y lascivo para la misma Administración Pública mencionar que existe una definición única de la misma.

La amplitud del término de Administración Pública es tal que para su descripción y entendimiento es necesario hacer diferenciación respecto de su propósito conceptual y su contexto, es por eso que al hablar de Administración Pública es posible encontrar definiciones etimológicas; definiciones asociadas a su origen histórico; definiciones de la administración pública como actividad; como disciplina científica o bien definiciones integrales (como actividad y como ciencia). También encontramos en las leyes cómo está conformada y organizada, por lo que se vislumbra necesario precisar en qué consiste cada una de las definiciones.

La definición etimológica nos remite a la raíz y ello permite también tener un entendimiento real de su significado, en primer lugar se analizará el vocablo “administración”, al respecto Omar Guerrero en su libro *Teoría Administrativa de la Ciencia Política* citado por Juan Sánchez González menciona:

“Desconocemos desde cuándo la palabra *administración* fue formulada en el latín; sabemos empero que probablemente la noción era utilizada desde la época republicana para contrastar el poder de los magistrados frente al de los ministros. La obra de Frontino nos ha permitido constatar que la voz *administraciones* ya era empleada en los primeros años del imperio con un

sentido institucional idéntico al que actualmente utilizamos. Para los romanos la *administratio*, voz compuesta de *ad* (a, hacia) y *ministrare* (servir cuidar) era la función de prestar servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial de la palabra lo constituye la voz *ministrare* derivada del sustantivo *minister* y que se refiere a la persona que aporta el servicio.”¹¹

En cuanto al vocablo “pública” se sabe que en las antiguas civilizaciones griega y romana, debido al crecimiento de la administración de las asociaciones privadas, fue necesario agregar este término para enfatizar que dichas funciones administrativas eran en nombre del Estado y reiterar su alcance colectivo.

“Entre los pueblos indoeuropeos de la antigüedad era de empleo común en sus lenguajes la raíz *pul* (multiplicidad o amplitud); en Grecia de ella derivó la palabra *polis*, misma que dio origen a la palabra política; en Roma la raíz *pul* inspiró a la palabra *populus* (pueblo), adjetivado en *publicus* (público). Ambas palabras política y pública, entonces, ostentan una significación de identidad por cuanto que tienen ambas una referencia a lo colectivo, común o conjunto.”¹²

Entonces se puede decir que la composición de palabras *administración pública* usadas conjuntamente tiene como significado prestar un servicio al pueblo o al público, orientada a brindar la satisfacción de lo colectivo en nombre del Estado, estas necesidades por su complejidad y diversidad requieren que sean sufragadas permanentemente y con orden, es por eso que diversos autores señalan que la Administración Pública es la actividad organizada del Estado.

¹¹ Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1976, p. 16. Citado por Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia su objeto y su estudio*, México, Plaza y Valdez Editores, 2001, primera edición, pp. 102-103.

¹² *Ibid.*, pp. 17-18. Citado por Sánchez González, José Juan, *op. cit.* p. 103.

Las definiciones vinculadas con el devenir histórico de la disciplina asociadas a grandes pensadores a lo largo y ancho del mundo como Lorenzo Von Stein, Otto Mayer y Bonnin entre muchos otros, la cual fue abordada en su momento como *teoría de la administración, ciencia de la administración o ciencia administrativa*, es referente obligado pues distinguía el manejo de lo público y lo privado.

La administración es una sola actividad, que puede orientarse al manejo de lo público o privado teniendo en cuenta que mientras en la administración privada la finalidad es alcanzar intereses particulares, en la administración pública es satisfacer intereses sociales para alcanzar el bienestar colectivo. Estas definiciones históricas son los cimientos y el soporte de lo que hoy es llamada la administración pública moderna. Estas construcciones intelectuales y visiones doctrinales han servido como base teórica y conceptual para la consolidación científica de la disciplina.

Otro aspecto necesario de señalar respecto de las definiciones históricas, radica en conocer el cúmulo de posicionamientos éticos en el quehacer público a lo largo del tiempo y desde diversas perspectivas, sobre todo no olvidar el fuerte sentido deontológico y la inmensa responsabilidad que guarda el ejercicio de esta disciplina.

La administración pública vista como actividad, plantea su propósito, alcances y límites, asociados casi siempre a campos de acción como el Estado, el Gobierno, el Poder Ejecutivo o asuntos de carácter público. La administración pública como actividad es la que se manifiesta ante nosotros materialmente todos los días, es una actividad en constante evolución, la cual contribuye a la consecución de los fines del Estado, es el Gobierno en acción y la parte más visible del actuar público. Al ser la parte ejecutiva del Gobierno se orienta a satisfacer las necesidades públicas reconocidas y es el aparato que cumple con las actividades que el mercado no puede hacer o deja de hacer, pero que por interés público deben realizarse.

Woodrow Wilson concibe la administración pública como la ejecución detallada y sistémica del derecho público, “la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego tan vieja como el gobierno mismo”,¹³

La Administración Pública vista como disciplina científica ha atravesado a lo largo del tiempo por crisis de identidad, teniendo distintos objetos de estudio como la administración eficaz de las organizaciones públicas, la creación de una burocracia profesional o el traslado de valores empresariales en el actuar gubernamental; sin embargo, hoy en día su construcción y complejidad va más allá de eso. Por lo regular se le identifica como una ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, nacida como un sub-campo de la ciencia política y que tiene por objeto analizar y mejorar las unidades productoras de bienes y servicios públicos a cargo del gobierno.

En las definiciones de Administración Pública como disciplina científica encontramos enunciados principios y características que posee, su investigación sistemática y los diversos enfoques en torno a su utilidad.

“La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.”¹⁴

Por último se encuentran las definiciones integrales de Administración Pública que la describen como actividad y como disciplina científica, se consideran como una

¹³ Wilson, Woodrow, *Estudio de la administración*, en el libro de Dwight, Waldo, *Administración Pública*, México, Trillas 1985, p. 85. Citado por Sánchez González, José Juan, *op. cit.* p. 107.

¹⁴ Gullik, Luther, *Science, values and public administration*, Nueva York, Institute of Public Administration, Papers of the Science of Administration 1937. p. 191. Citado por Sánchez González, José Juan, *op. cit.* p. 115.

evolución de las anteriormente señaladas y se componen de mayores elementos de análisis. Waldo menciona que la expresión “Administración Pública” puede significar 1) las instituciones y la actividad de las agencias públicas; 2) una actividad consciente de investigación centrada en esas agencias; y 3) la síntesis de 1) y 2) entendida como un área total de instituciones, actividades, investigación y enseñanza.¹⁵

La administración es la ciencia que ayuda a entender las organizaciones, las personas que están en ellas y la forma como actúan o trabajan para lograr propósitos preestablecidos. La rama de la administración pública es significativamente diferente a la rama de la administración privada, por los objetivos que persiguen. No se debe olvidar que la Administración Pública comprende las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Gobierno en un Estado, busca el bienestar colectivo y el aprovechamiento adecuado de los recursos públicos; es a su vez la disciplina científica que analiza y estudia sistemáticamente el gobierno en acción conformando su propia doctrina la cual tiene aceptación generalizada pero evidentemente con particularidades inherentes a cada Estado. José Castelazo aporta una definición integral en la cual muestra la Administración Pública como actividad, función, técnica arte y ciencia.

“1. La administración pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran, es decir, el conjunto de instituciones, recursos y personas que conforman la administración gubernamental.

2. Cumple la función de ejercer, ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo.

¹⁵ Waldo, Dwight, *La administración pública del cambio social*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1974, p. 16. Citado por Sánchez González, José Juan, *op. cit.* p. 118.

3. Es una técnica o un arte que primordialmente consiste en saber distinguir, entre la información disponible, la que es útil para la toma de decisiones político-administrativas y al mismo tiempo en saber tomar estas oportunidades para implementarlas sin causar conflictos sociales o de intereses.

4. Puede ser la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que se organizan de alguna manera para estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país.”¹⁶

1.5 LA CIENTIFICIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Mario Bunge, en su texto *La ciencia. Su método y su filosofía*, muestra la diferencia entre ciencias formales y fácticas, señalando que estas últimas deben atender a enunciados verificables en la experiencia, por lo que para señalar que un enunciado tiene probabilidad de ser verdadero se requieren datos empíricos formulados por la observación y la experimentación; únicamente la experiencia puede decirnos si una hipótesis es adecuada o no. Dicha experiencia dirá que la hipótesis es probablemente verdadera, mas nunca garantizará que sea la única, manteniendo siempre latente la posibilidad de que un estudio ulterior pueda dar mejores aproximaciones; el conocimiento fáctico es racional aunque es esencialmente probable.

“Las ciencias formales demuestran o prueban: las ciencias fácticas verifican (confirman o disconfirman) hipótesis que en su mayoría son provisionales. La demostración es completa y final; la verificación es incompleta y por eso

¹⁶ Castelazo, José R., *Relaciones entre la Administración Pública y otras ciencias sociales*, Revista de Administración Pública RAP No 40, México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre, 1979, p. 33. Citado por Sánchez González, José Juan, *op. cit.* pp. 119-120.

temporaria. La naturaleza misma del método científico impide la confirmación final de las hipótesis fácticas.”¹⁷

El autor redacta en el mismo texto un inventario de las principales características de las ciencias fácticas, evidentemente la administración no es ajena a ninguno de estos postulados:

- 1) El conocimiento científico es fáctico
- 2) El conocimiento científico trasciende los hechos
- 3) La ciencia es analítica
- 4) La investigación científica es especializada
- 5) El conocimiento científico es claro y preciso
- 6) El conocimiento científico es comunicable
- 7) El conocimiento científico es verificable
- 8) La investigación científica es metódica
- 9) El conocimiento científico es sistemático
- 10) El conocimiento científico es general
- 11) El conocimiento científico es legal
- 12) La ciencia es explicativa
- 13) El conocimiento científico es predictivo
- 14) La ciencia es abierta
- 15) La ciencia es útil

La visión errónea de que la administración no es una ciencia probablemente sea a causa del desconocimiento de sus fundamentos teóricos, sobre todo cuando se pretende asumir que la ciencia rigurosamente debe encajar en postulados poco flexibles como las ciencias exactas. Los postulados de la administración, al igual que otras ciencias fácticas, encuentran su valor cuando se aplican a grupos con propósitos o realidades comunes. La administración cumple los elementos

¹⁷ Bunge, Mario, *La ciencia su método y su filosofía*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, s/ edición 1966, p. 9.

fundamentales que la categorizan como ciencia, pues es objetiva, racional, sistemática y verificable.

Su objetividad radica en la posibilidad de captar fielmente hechos específicos y no se contrapone a las leyes que rigen la realidad; es racional por la concordancia entre sus postulados y los hechos reales; y es verificable puesto que sus principios pueden ser comprobados, llevados a la práctica y contrastados con la realidad.

La administración es una ciencia en un permanente proceso de formación y tiene múltiples campos de aplicación por lo que su relación con otras ciencias es continua, Carillo Landeros en una expresión mínima, define el objeto de estudio de la administración como “orientar las actividades y esfuerzos de dos o más individuos que se agrupan para lograr un propósito común, conscientemente establecido, que de manera individual no sería factible conseguir”¹⁸ y para enfatizar el carácter científico de la administración complementa señalando:

“La administración es una ciencia y en apoyo a tal afirmación, basta decir que puede prever los acontecimientos que se suscitan en su esfera de actividad, es capaz de dirigir, en forma efectiva, las acciones de los individuos hacia el logro de los fines que persiguen y puede establecer leyes generales en cuanto a las relaciones que surgen entre los seres humanos, cuando forman parte de una organización formalmente estructurada.”¹⁹

1.6 LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Pese a que la genealogía del Ministerio Público es incierta, es necesario orientar sobre su posible origen, se piensa que fue en la Grecia antigua y en Roma, en donde determinados servidores públicos realizaban funciones policiacas, aunque

¹⁸ Carillo Landeros, Ramiro, *op. cit.*, p. 105.

¹⁹ *Ibidem.*

Flores Prada afirma “algunos autores parecen encontrarlo en el antiguo Egipto, hace cerca de cuatro mil años, en un funcionario aludido en los papiros *Abbot* y *Amhurst*, antecesor del Ministerio Público, que castigaba las rebeliones, reprendía a los violentos y protegía a los ciudadanos pacíficos, hacía de padre del huérfano, encarnaba la función de acusador indicando las disposiciones legales aplicables al caso e intervenía en las investigaciones destinadas a averiguar la verdad.”²⁰

Existen autores que encuentran en Francia del siglo XIV los orígenes del Ministerio Público, con los *procuradores del rey* y con los *abogados del rey*, Los primeros eran los encargados de representar al rey ante los tribunales y vigilar los intereses de la corona, sobre todo en asuntos penales y los segundos se ocupaban de litigios que eran de interés especial para el rey. Es en Francia donde se da la completa instauración del Ministerio Público reconociendo a los procuradores facultades de reunir testimoniales, perseguir criminales y formular determinaciones.

Derivado de la Revolución Francesa y de las adecuaciones surgidas de ella, es de donde se adopta en México la palabra *Ministerio*, refiriéndose a institución y *Público*, refiriéndose al interés colectivo, entendida ya como la autoridad con la función de investigar y perseguir los delitos. El Ministerio Público en México, encuentra sus antecedentes en la doctrina española y francesa aunado a los elementos que particularmente se han añadido derivados de la propia experiencia.

“En nuestro país, a pesar de que desde la Constitución de 1824, se habla ya de un Ministerio Fiscal, es en la Constitución de 1857, cuando se instituye un fiscal y un procurador general en el organigrama de la Suprema Corte de Justicia y hasta que se dicta, por el Presidente Juárez, el Reglamento de la Suprema Corte, en 1862, se le asignan funciones.

²⁰ Flores Prada, Ignacio, *El ministerio fiscal en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, p. 33. Citado por Hernández Pliego, Julio Antonio, *El ministerio público y la averiguación previa en México*, México, Editorial Porrúa, 2008, primera edición, p. 3.

La Ley de Jurados de Juárez, de 1869 para el Distrito y Territorios, alude por primera vez al Ministerio Público, sin establecerle funciones específicas...”²¹

En 1903 en el gobierno de Porfirio Díaz, con la Ley Orgánica del Ministerio Público y en 1908 con la Ley de Organización del Ministerio Público Federal, ya se perfilaba la institución como se conoce hoy en día, encabezada por un Procurador de Justicia que el Ejecutivo podía nombrar y remover; sin embargo, fue hasta la Constitución de 1917 que se estructuró el modelo actual del Ministerio Público, confiriéndole la exclusividad de la investigación y persecución de los delitos así como el mando de la Policía Judicial.

El estudio del Ministerio Público en el Sistema Penal Mexicano no es sencillo, ya que tiene una participación activa y compleja en todo el procedimiento penal; en la legislación mexicana, es el órgano del Estado encargado de investigar las conductas delictivas; esta función la posee de manera exclusiva y la ejerce con el apoyo de cuerpos policiacos ministeriales y servicios periciales.

Esta autoridad adscrita al Poder Ejecutivo; ante el conocimiento de un hecho probablemente constitutivo de un delito, se aboca a investigarlo, esto puede ser de manera oficiosa o por querrela. Es el representante de la sociedad e institución de buena fe, el cual de acuerdo con sus actuaciones integradas en la averiguación previa, tomará la determinación (sólo si acredita los supuestos del artículo 16 constitucional) de ejercer acción penal contra algún probable responsable, consignándolo ante la autoridad jurisdiccional. Respecto al concepto del Ministerio Público, Hernández Pliego señala:

“...podemos afirmar que se trata de un órgano del Estado que pertenece al Poder Ejecutivo, cuya función fundamental es investigar y perseguir los delitos, con auxilio de una policía bajo su autoridad y mando inmediato.

²¹ Hernández Pliego, Julio Antonio, *op. cit.*, p. 16.

La función de investigar los delitos, es realizada naturalmente de manera previa al proceso y para el efecto, el Ministerio Público inicia el procedimiento penal de averiguación previa, en el que con auxilio de la policía ministerial, practica en términos del artículo 16 de la Constitución general del país, todas las diligencias tendientes a probar la existencia del delito y la responsabilidad probable de su autor, para estar en aptitud de decidir si ejercita o no la acción penal.”²²

El Ministerio Público en México, es la autoridad que tiene la atribución constitucional de investigar los delitos, pero en la práctica, cómo actúa, qué actividades realiza y de manera concreta cuales son sus funciones. Para tener una aproximación de esto Hernández Pliego menciona lo siguiente:

“...el órgano investigador procederá a levantar el acta correspondiente que contendrá, entre otros requisitos, la hora, fecha y modo en que se tenga conocimiento de los hechos; el nombre y el carácter de la persona que dio noticia de ellos, su declaración, así como la de los testigos cuyos dichos sean más importantes y la del inculpado, si se encontrase presente, dictando todas las medidas y providencias necesarias para brindar seguridad y auxilio a las víctimas.

Del mismo modo, buscará la forma de impedir que se pierdan, alteren o destruyan las huellas o vestigios del delito, los instrumentos o cosas objeto o efectos del mismo.

Se auxiliará de la policía ministerial para saber qué personas fueron testigos de los hechos procurando evitar que el delito se siga cometiendo y en general impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante o de caso urgente.

²² *Ibíd.*, p. 48.

Al iniciar sus procedimientos el Ministerio Público, o la Policía ministerial, se trasladarán inmediatamente al lugar de los hechos, para dar fe de las personas y de las cosas a quienes hubiere afectado el acto delictuoso y tomarán los datos de las que lo hayan presenciado, procurando que declaren, si es posible, en el mismo lugar de los hechos y citándolas, en caso contrario, para que dentro del término de veinticuatro horas comparezcan a rendir su declaración.

El Ministerio Público hará constar las observaciones que se hubieren recogido acerca del probable responsable ya sea en el momento de cometer el delito o bien en la detención, o durante la práctica de las diligencias en que hubiere intervenido, así como lo que haya observado acerca de las modalidades empleadas al cometer el delito.

En este procedimiento penal investigador, recabará su titular todo el material de prueba que pueda ser útil para la demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de su autor, requerido para decidir sobre el ejercicio de la acción penal, de modo que examinará testigos, dará fe de hechos, inspeccionará lugares, objetos o personas, recabará documentos, dará auxilio a los damnificados, asistencia médica a los heridos participantes en los hechos, proveerá acerca de la libertad provisional, podrá aplicar medidas disciplinarias o de apremio, ordenar inhumaciones o exhumaciones, solicitar arraigos o aseguramiento de bienes, en fin, con la ayuda de sus auxiliares, practicar peritajes, estudios de criminalística, medicina forense, reconstrucción de los hechos, ejecución de cateos, etc.”²³

²³ *Ibíd.*, pp. 214 - 216.

En caso de que las diligencias que practique esta autoridad adviertan que existen elementos para considerar la probable responsabilidad de una persona en la comisión de un delito, la averiguación previa es consignada ante un Juez, quien determinará si dicho indiciado se sujetará o no a proceso penal.

En el actual Sistema de Justicia Penal, que es predominantemente inquisitivo y también mixto, el Ministerio Público tiene una participación multitarea en todo el procedimiento penal (entiéndase proceso penal todas las actuaciones jurídicas desde la investigación hasta la sentencia).²⁴

En primer lugar participa como una autoridad investigadora al momento del conocimiento de un delito, por lo que se avoca a investigar y realizar diligencias para esclarecer el hecho.

Posteriormente reunidos los elementos de la investigación y si ha detenido a alguna persona por su probable responsabilidad, el mismo Ministerio Público se convierte en una autoridad que resuelve si presenta o no al probable responsable y la investigación que realizó, a la autoridad judicial, mediante la consignación.

Si es el caso que consignó la investigación a la autoridad judicial y la misma determinó iniciar un proceso penal, el Ministerio Público actuará como la parte acusadora en el juicio, aportando aún más elementos probatorios que sostengan la acusación y que permitan lograr una sentencia condenatoria para el inculpado.

²⁴ De acuerdo con la Teoría del Derecho, existen tres tipos de sistemas de enjuiciamiento: el adversarial, el inquisitivo y el mixto. Para la profundización de este tema esencial en esta investigación, consultar el artículo *El nuevo sistema de enjuiciamiento penal mexicano* de Polanco Braga, Elías, mismo que permitirá un mejor entendimiento del cambio de sistema.

Participación activa del Ministerio Público, Juez y Defensa en las etapas del procedimiento penal actual y del nuevo procedimiento penal



Fuente: Elaboración propia con información de *Manual práctico de juicio oral* de Diana Cristal González Obregón y de *Lo que usted siempre quiso saber de la etapa de investigación* de Tania Luna y Miguel Sarre.

Este sistema que otorga polifuncionalidad al Ministerio Público ha demostrado múltiples fallas y vicios en el actuar de los diversos actores del sistema como la Policía Ministerial, Jueces y Defensores, en detrimento de víctimas, ofendidos e inculpados. Algunas de las fallas que tienen que ver con transparencia, objetividad, celeridad, inmediatez, la concentración de la información y el respeto a las garantías de los inculpados, se intentarán subsanar con el nuevo sistema acusatorio adversarial.

Existen diversos principios jurídicos que son la base de organización y conducción de las actividades que ejecuta el Ministerio Público, de acuerdo con Ornoz Santana los principios que sustentan a este órgano son:

“Principio de jerarquía, está referido a que el mando único de la institución recae en el Procurador a quien se le otorgan diversas facultades de las cuales unas pueden ser delegadas a diversos servidores públicos de la propia Procuraduría y otras no en razón del interés de la propia Institución, ello de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica y en su Reglamento, lo anterior con el fin de poder atender los asuntos que le fueron hechos de su conocimiento.

Otro principio es el llamado de indivisibilidad, referido a que los Agentes del Ministerio Público no actúan por cuenta propia, sino en forma exclusiva para el órgano investigador, por lo que un servidor público autorizado puede iniciar una investigación y continuarla otro, sin que ello constituya una violación al derecho del denunciante, principio que tiene plena vigencia en nuestro medio.

El principio de irrecusabilidad, significa que no puede dejar de conocer e investigar los hechos que le sean puestos a su conocimiento, lo que no debe confundirse con el hecho de que si algún servidor público de la Institución, conoce de algún asunto de los que la Ley establezca debe excusarse, éste debe hacerlo, ya que de lo contrario incurriría en responsabilidad.

Un principio fuertemente combatido es el de irresponsabilidad, en el sentido de que si el Ministerio Público consigna a una persona ante el Juez y éste lo declara dentro del proceso inocente, el acusado no puede ejercitar una acción contra la Institución del Ministerio Público por los daños y perjuicios que le pudiera haber causado; sin embargo, si hubiera existido dolo por

parte del Agente del Ministerio Público, éste puede ser sancionado e inclusive destituido.”²⁵

1.7 LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Es el órgano dependiente de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal el cual, en conjunto con El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, conforman la institución del Ministerio Público encargada de investigar los delitos del fuero común en el Distrito Federal y ejercer las atribuciones que los preceptos legales marquen de su competencia. Estas atribuciones se encuentran establecidas de forma precisa en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicada el 9 de septiembre de 2009.

La atribución primaria del Ministerio Público del Distrito Federal, consiste en investigar los delitos del orden común cometidos en esta demarcación y la persecución de los imputados, esta actividad sustantiva es directamente ejecutada por el personal con autoridad ministerial y quienes lo auxilian de forma directa sean estos Peritos o Policías de Investigación.

Adicional a esta responsabilidad de gran dimensión, la institución tiene conferidas una lista de atribuciones adicionales a su labor investigadora, estas labores se le han asignado por su naturaleza de protector y defensor de la sociedad, pero en definitiva han provocado el engrosamiento del aparato burocrático y muchas desviaciones y deficiencias en pro del cumplimiento de la norma; cumplimiento que en muchas de las ocasiones es parcial. Estas las encomiendas de la institución adicionales a su labor primaria:

²⁵ Oronoz Santana, Carlos M., *El ministerio público y la averiguación previa*, México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., 2009, pp. 100-101.

- Protector de derechos de niñas, niños, adolescentes, incapaces, ausentes, adultos mayores, mujeres víctimas de violencia y otras personas en situación vulnerable.
- Desempeñar las actividades conferidas en materia de justicia para adolescentes y menores infractores.
- Proporcionar atención especializada a víctimas y ofendidos.
- Proteger la integridad de víctimas, ofendidos e inculpados mediante medidas preventivas u órdenes restrictivas.
- Auxiliar a otras autoridades y celebrar instrumentos de colaboración con ellas.
- Diversas actividades en materia de seguridad pública.
- Participar en el Consejo Local y Consejos Regionales del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Recibir, procesar y compartir información sobre Seguridad Pública.
- Preparar, ejercitar y ser parte en los procesos de extinción de dominio.
- Promover la participación ciudadana en programas de su competencia.
- Realizar estudios, formular lineamientos y ejecutar estrategias y acciones en materia de política criminal.
- Elaborar estudios y programas de prevención del delito en coordinación con otras instituciones locales y federales, así como otras entidades federativas.
- Brindar servicio de localización de personas y bienes.
- Brindar un servicio de comunicación directa mediante el cual la comunidad externe reportes de emergencias, faltas y delitos.
- Proponer leyes y reglamentos en materia de procuración de justicia, seguridad pública, así como los relacionados al Sistema de Justicia Penal del Distrito Federal.
- Diseño, implementación, vigilancia y seguimiento de políticas para disminuir la incidencia de delitos frecuentes.
- Atender los requerimientos de información pública, dispuestos por la legislación de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Promover la participación ciudadana en la evaluación de políticas de seguridad, desempeño del personal e impacto en la prevención del delito.
- Promotor de medios alternativos de solución de conflictos.
- Aplicar en el ámbito de su competencia todas las disposiciones y principios contenidos en los instrumentos de Derechos Humanos en los que el Estado Mexicano sea parte.

El deber ser se hace presente de nuevo plasmado en la letra; sin embargo, a pesar de que las atribuciones y funciones del Ministerio Público son claras a la letra pese a que son bastantes y diversas, en la realidad su cumplimiento cabal pareciera incierto, pues aunque legalmente se acredite que sí se realiza toda la labor encomendada, fácilmente se encuentran deficiencias, falta de resultados y situaciones que infringen el correcto actuar.

2. DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO

El diagnóstico administrativo es un ejercicio de exploración, descripción y análisis de la dinámica de interacción de una organización, tanto al interior como al exterior, su propósito es colocar en perspectiva las situaciones anómalas y tendencias generales que limiten la eficiente consecución de la misión y visión, para generar posibilidades reales de gestión a corto, mediano y largo plazo, que permitan reorientar las políticas, estrategias y actividades hacia su alineación con los objetivos y metas de dicha organización.

“El diagnóstico administrativo es el proceso de acercamiento gradual al conocimiento analítico de un hecho o problema administrativo que permite destacar los elementos más significativos de una alteración en el desarrollo de las actividades de una institución”.²⁶

Es indispensable saber qué es un diagnóstico administrativo y por qué es necesario aplicarlo a la Procuraduría capitalina. Como analogía se puede decir, que para saber cómo tratar una enfermedad, primero se debe conocer la sintomatología general; de igual forma en la administración es vital conocer y precisar qué anomalías existen para poder otorgar el mejor tratamiento o solución, por eso el diagnóstico como parte de la planeación administrativa constituye un elemento fundamental e imprescindible en el manejo de las organizaciones; sin embargo, en el ejercicio de la administración pública y la gestión de lo público, es deficientemente usado.

Toda organización aspira en mayor o menor medida a cumplir en tiempo y forma sus procesos y procedimientos, mismos que deben reaccionar en armonía de acuerdo con lo planeado; pero este equilibrio puede perderse en algún punto. En

²⁶ Coordinación general de estudios administrativos, *Glosario de términos administrativos*, p. 70, citado por Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Diagnóstico administrativo holístico*, México, Trillas, 1986, cuarta edición, p. 86.

ocasiones resultan evidentes ciertas anomalías en las organizaciones y pocas veces se les toma como prioridad, hasta que algún evento mayúsculo sucede.

“Procesos: Hammer y Champy (1994) definen el concepto de proceso como *un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el cliente*. La tarea de diseño de la organización no sólo debe contemplar la división del trabajo y la asignación de las funciones, sino también ocuparse del estudio de las causas y condiciones por las cuales se transforman las entradas en resultados.”²⁷

Este fenómeno sucede porque a pesar de que los procesos presentan deficiencias, los resultados se consiguen, no en el tiempo esperado ni en la forma esperada pero a final de cuentas se obtienen, esta desviación genera gasto de recursos y falta de eficiencia. El diagnóstico sirve para identificar esas fallas por pequeñas o grandes que sean, permitiendo alcanzar el potencial de una organización que trabajaba a medio motor o a marchas forzadas.

A través de un diagnóstico correcto, la alta dirección podrá conocer los factores limitantes generales y específicos que impiden el tránsito hacia la consecución de los objetivos y metas preestablecidas. Es por eso que conocer la naturaleza y características de los problemas, permite actuar acertadamente ante limitantes que normalmente no estaban identificadas y eventualmente evitar que un problema minúsculo se convierta en un problema de grandes proporciones. “Así, en el diagnóstico administrativo se evalúan tendencias y situaciones, se explican hechos, se establecen las asociaciones de causalidad comprometidas y se dilucidan los problemas que atañen a una actividad dada”.²⁸

²⁷ Citado por Gilli, Juan José, *Diseño organizativo: estructura y procesos*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Garnica, 2007, primera edición, p. 41.

²⁸ Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Diagnóstico administrativo holístico*, México, Trillas, 1986, cuarta edición, p. 86.

Para la administración estratégica el diagnóstico es imprescindible, pues en su aplicación surgirán las alteraciones que generan inestabilidad en la institución, por lo que dicho ejercicio debe ser constante y periódico en una organización que se jacte de sanidad administrativa. No sólo orientando su total atención a la dinámica interna, sino también a los hechos económicos, políticos, sociales y culturales que se gestan al exterior de la organización.

La veracidad en el diagnóstico es su valor determinante, pues el ocultar información, manipularla o minimizarla resulta a largo plazo peor para la organización; y ese es un problema que instituciones como la Procuraduría capitalina y otras dependencias de la Administración Pública enfrentan en todos sus niveles. Las administraciones nuevas llegan pero no se atreven a tomar las riendas de la institución, no existe un compromiso de diagnosticar y solucionar, convirtiéndose en sorteadores de problemas y confeccionadores de parches provisionales que difuminan los problemas, lo que se traduce en una bomba de tiempo.

“Con el propósito de resumir la descripción del manejo del concepto, desde un punto de vista metodológico, el diagnóstico administrativo debe contener una descripción de la organización de acuerdo con un amplio conocimiento sistematizado de la situación actual y de su trayectoria histórica, así como una explicación de las causas que la determinaron. Esta descripción y fundamentación deberá concluir con la formulación de una propuesta interpretativa o modelo analítico, de la realidad y de las tendencias de la organización a corto y mediano plazos.”²⁹

El diagnóstico administrativo no sólo debe presentarse a la alta dirección, sino que debe surgir de la misma, involucrándose en toda la dinámica, planteando desde un inicio su curso y los resultados que se esperan de él, así el manejo adecuado del diagnóstico sirve para sistematizar la información de situaciones presentes, ubicar

²⁹ *Ibíd.*, p. 86-87.

posibles adversidades, tener un panorama de la realidad de la organización y tomar decisiones oportunas ya sea para la solución de un problema o para maximizar una oportunidad.

“El diagnóstico también establece la jerarquización de las necesidades y problemas en función de ciertos criterios políticos, ideológicos, técnicos de comportamiento, así como el conocimiento de las diferentes fuerzas en conflicto, de los factores que actúan de manera favorable, neutral o desfavorable, para alcanzar los objetivos propuestos. La definición también incluye determinar los recursos disponibles con el fin de servir de base para generar mejoramiento administrativo y fundamentar las estrategias que deben expresarse en una práctica concreta, conforme a las necesidades y las aspiraciones manifestadas por los interesados de manera directa y por medio de su organización, al considerar todas las partes que conforman el objeto de estudio por diagnosticar bajo una visión integral.

En conclusión, el diagnóstico integral constituye el nexo entre el estudio-investigación y la programación de actividades mediante la detección de anomalías para generar bienestar en la organización, tanto en sus partes como en su conjunto.”³⁰

Para presentar un diagnóstico organizado se propone la siguiente estructura general, misma que pretende focalizar las fortalezas y debilidades, así como éxitos o alteraciones significativas de los cuales se tenga evidencia contundente:

- Recopilación de información de la institución
- Antecedentes de la investigación
- Marco Jurídico
- Análisis Sistémico Institucional

³⁰ *Ibíd.*, p. 90.

2.1 RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN DE LA INSTITUCIÓN

La Procuraduría del Distrito Federal es una dependencia con múltiples funciones la cual por su naturaleza debe tener presencia en toda la demarcación geográfica de la capital de la república, esta presencia no es sólo con instalaciones o inmuebles, pues, por las actividades encomendadas debe mantenerse en operación las 24 horas del día y los 365 días del año, esto implica que debe existir personal que en todo momento pueda solventar las necesidades de atención que la ciudadanía demanda.

La Ciudad de México es una de las más grandes y pobladas del mundo, en ella existen severos contrastes en cuanto a su población, urbanización, economía, geografía y hasta sus condiciones climáticas; por un lado existen zonas con población de alto poder adquisitivo con condiciones de calidad de vida y de urbanidad cercanas o superiores a las de países desarrollados, como Santa Fe, Lomas de Chapultepec, Lomas Reforma, Altavista, Pedregal, entre otras; también, se pueden encontrar zonas con hacinamiento extremo, condiciones urbanas ínfimas, vandalismo, delincuencia, pobreza, acumulación de basura, invasión de predios y condiciones de vida precarias, como puede ser La Merced, Tepito, Cuautepec, zonas de Iztapalapa y Tláhuac, por mencionar algunas; incluso esos contrastes en ocasiones se ven en la misma zona, únicamente pasando de una calle a otra.

Al ser el Distrito Federal una ciudad de tales dimensiones y con problemas iguales o superiores a los de metrópolis similares, el cumplimiento del mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos se torna bastante complicado, pues se sabe de antemano que las conductas delincuenciales no respetan horario, condición económica o geografía alguna, por lo que la institución del Ministerio Público debe poseer la suficiente capacidad operativa y de respuesta al margen de la hora, del día o la localidad.

En un ejercicio de reflexión, qué pasaría si la institución del Ministerio Público dejara de funcionar un solo día, bastaría con preguntar, cuántas personas mueren diario en la vía pública, cuántos delitos son cometidos, cuántos procesos penales o audiencias se llevan a cabo en los juzgados penales y civiles, cuántos menores o incapaces quedan en estado de vulnerabilidad, cuántas detenciones o consignaciones se realizan a diario. Estas son sólo algunas de las actividades que conciernen al personal de esta dependencia y sería difícil imaginar cómo la Ciudad de México podría sobrevivir un solo día sin el aparato de procuración de justicia.

Al tener grandes y variadas responsabilidades, la Procuraduría del Distrito Federal debe tener una organización eficiente y funcional, que está prevista en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como tal, este organograma no se encuentra completo y permanece desactualizado, sólo se puede encontrar de forma individual o seccionada; por lo que para este trabajo se realizó su armado integral, esta información por su dimensión no fue posible añadirla al presente trabajo pero se dispuso la siguiente página web para su consulta: <https://sites.google.com/site/diagnosticopgjd/>.

El propósito de armar la totalidad del organograma es dimensionar la estructura de la institución y poder analizar la forma en que se están delegando algunas funciones que la ley le confiere al Ministerio Público. También permite tener un panorama general de las actividades sustantivas, adjetivas y normativas que se llevan a cabo al interior.

Muchas personas alejadas del conocimiento de la institución tienen la falsa creencia de que la Procuraduría está conformada únicamente por Policías y Ministerios Públicos, lo que sin duda es un error pues más allá del personal sustantivo, existe una diversidad de servidores públicos que colaboran en la institución.

Diversidad y cantidad de servidores públicos en la PGJDF

Tipo de servidores públicos	Cantidad
Mandos Superiores de Estructura	77
Mandos Medios de Estructura	364
Líderes Coordinadores	147
Enlaces	446
Asistentes	1140
Ministerios Públicos	1481
Oficiales Secretarios	2327
Policía de Investigación	3654
Peritos	1214
Rama Médica	83
Técnicos Operacionales de Base	502
Técnicos Operacionales de Confianza	2404
Otros puestos por Laudo	3
Total	13,842

Fuente: Elaboración propia con información pública de oficio emitida por la dependencia en el año 2013. (PGJDF es un ente público obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

Tipos de servidores públicos y puestos de trabajo en la PGJDF

Tipo de servidor público	Puesto de trabajo
Mandos Superiores de Estructura	Procurador Subprocuradores Directores Generales Directores Ejecutivos Fiscales Jefe General de la Policía de Investigación Coordinador General de Servicios Periciales Oficial Mayor Visitador Ministerial
Mandos Medios de Estructura	Asesores Secretario Particular del Procurador Secretarios Particulares de Subprocuradores Coordinador de Apoyo Técnico Asistentes Dictaminadores Directores de Área Subdirectores de Área Jefes de Unidades Departamentales
Líderes Coordinadores	Líderes Coordinadores de Proyectos
Enlaces	Enlaces
Asistentes	Asistentes Administrativos
Ministerios Públicos	Agentes del Ministerio Público Supervisor Agentes del Ministerio Público
Oficiales Secretarios	Oficiales Secretarios del MP
Policía de Investigación	Comandantes en Jefe de la Policía de Investigación Comandantes de la Policía de Investigación

	Jefes de Grupo de la Policía de Investigación Agente de la Policía de Investigación
Peritos	Peritos en Jefe Supervisor de Zona Peritos en Jefe Perito Supervisor Perito Profesional o Técnico
Rama Médica	Médicos Enfermeras Generales Tituladas Psicólogo Clínico
Técnicos Operacionales de Base	Asistentes Especializados Administrativos Técnicos Operacionales Administrativos Operativos Analistas Programadores de Sistemas Secretarias Jefes de Sección Analistas de Proyectos Administradores de Base de Datos Coordinadores de Proyectos Especializados Jefes de Oficina Auxiliares de Proyectos Analistas de Sistemas Administrativos Técnicos Administrativos Analistas Administrativos Auxiliares de Analista Administrativo
Técnicos Operacionales de Confianza	Asistentes Especializados Profesionales en Informática Trabajadores Sociales Administrativos Técnicos Operacionales Administrativos Operacionales Analistas Programadores de Sistemas Secretarias Administradores Especializados en Sistemas Operativos Analistas de Sistemas Computacionales Jefes de Sección Jefes de Oficina Técnicos Especializados Analistas Profesionales Revisores Técnicos Técnicos Operadores de Equipo de Cómputo Analistas Especializados Analistas de Información Técnicos en Computación Choferes Supervisores Técnicos
Otros puestos por Laudo	Líder coordinador de proyectos Subdirector de Área

Fuente: Elaboración propia con información pública de oficio emitida por la dependencia en el año 2013. (PGJDF es un ente público obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

La Procuraduría posee aproximadamente 162 instalaciones para el cumplimiento de sus actividades, estos inmuebles son de diferentes características dependiendo el propósito para el cual fueron diseñados, algunos de ellos son inmuebles con pocos metros cuadrados como pueden ser las agencias en coordinaciones territoriales, pero otros son amplios complejos donde se ubican diversas agencias especializadas o centros de capacitación.

Diversidad de inmuebles en la PGJDF

Inmueble	Cantidad
Agencias en coordinaciones territoriales	71
Agencias diversas	5
Agencias al interior del metro o suburbano	4
Agencias al interior de hospitales	2
Agencias especializadas	11
Fiscalías	6
Instalaciones diversas para áreas estratégicas	17
Instalaciones para juzgados penales civiles y familiares	8
Instalaciones de apoyo a víctimas y personas vulnerables	9
Inmuebles diversos	7
Depósitos de objetos, valores, armas y vehículos	8
Instalaciones de comunicaciones	2
Bodegas y almacenes	4
Estacionamientos	3
Archivos	2
Proyectos en proceso	3
Total	162

Fuente: Elaboración propia con información pública de oficio emitida por la dependencia en el año 2013. (PGJDF es un ente público obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

El presupuesto asignado a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012 fue de 4,416,170,783 pesos, lo que representa el 11.12% del presupuesto otorgado a las dependencias de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal y el 3.20 % del total del presupuesto. Esto la convierte en una de las dependencias con mayor gasto en el Distrito Federal, sólo por debajo de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Obras y Servicios y la Secretaría de Salud.

Presupuesto asignado a la PGJDF del 2009 al 2014

Año	Cantidad en pesos
2009	\$4,573,270,636
2010	\$4,498,754,609
2011	\$4,567,570,425
2012	\$4,416,170,783
2013	\$4,893,350,115
2014	\$4,416,170,783

Fuente: Elaboración propia con información de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de 2009 a 2014.

Como cierre en este dimensionamiento de la institución, no se puede omitir la importancia que su administración posee en el entorno político, pues tanto a nivel local como a nivel nacional, el buen o mal manejo de la dependencia representa la estrategia de todo un gabinete, un gobernante o incluso un partido político respecto al tema de la seguridad, algo de lo que la opinión pública está permanentemente pendiente. Esta situación representa uno de los primeros referentes del ciudadano al realizar la evaluación del gobierno.

Por lo anterior el manejo político de la institución es trascendente para el gobierno en curso, pues en el día a día surgen eventos en los cuales la presión de la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación e incluso otras autoridades o poderes, puede ser tan fuerte que la exigencia de resultados modifique el panorama político previsto.

2.2 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

No es raro encontrar que la gente no quiera denunciar delitos debido al mal trato o a la doble victimización que recibe por parte de servidores públicos de la Procuraduría, es fácil hallar personas que esperan más de cinco o seis horas para poder realizar su denuncia, que la mayoría de las veces no prosperará en detener a delincuente alguno y que se convertirá en un expediente más por almacenar. Esta complicación en iniciar una averiguación previa, aunada a la falta de

resultados de la investigación genera una profunda apatía en la ciudadanía, lo que alimenta el sentido de impunidad del delincuente.

“Las fallas en el sistema de impartición de justicia penal provocan que, de cada cien delitos denunciados, 95 queden sin castigo y sólo cinco se resuelvan con una sentencia firme y condenatoria. El número de delitos impunes por falta de denuncia se ubica alrededor de 36 000 al día, de acuerdo con estadísticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Al año se presentan 1 800 000 denuncias, pero en los ministerios públicos se integran sólo 280 000 averiguaciones previas, por la desconfianza en el sistema penal. Según Mario Luis Fuentes, por cada cien averiguaciones previas que se iniciaron en 2009, sólo hubo 9 sentencias condenatorias, se lograron 15.3 consignaciones y en 25 por ciento de los casos el juez rechazó la solicitud de orden de aprehensión, reaprehensión o comparecencia.”³¹

La percepción que en general la ciudadanía del Distrito Federal tiene sobre su Procuraduría es mayoritariamente negativa, esta opinión por supuesto tiene varias explicaciones, entre las más importantes se encuentran:

- Lo tortuoso y complicado que es levantar una denuncia
- Los pocos o nulos resultados que deja el levantar una denuncia
- La impunidad que prevalece hacia el delincuente
- La corrupción y el mal trato que reciben víctimas y denunciantes por el personal
- La selectividad al investigar los delitos
- La burocracia excesiva posterior a la denuncia
- Las posibles represalias o el mal manejo de información personal

³¹ Fernández Menéndez, Jorge; Belsasso, Bibiana, *Justicia inútil*, Editorial Taurus, 2010, primera edición, pp. 349-350.

El Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, en su apartado de diagnóstico, hace referencia al estado actual que guarda el sistema de procuración de justicia a nivel nacional, señalando lo siguiente.

“Además del crecimiento de la incidencia delictiva, en nuestro país persiste una baja confianza en las autoridades encargadas de la operación de los sistemas de procuración de justicia. La ineficiente labor de las instituciones de procuración de justicia ha generado desconfianza en el sistema de justicia por parte de la ciudadanía, de ahí que la tasa de denuncia también permanezca baja. Así, la percepción de los ciudadanos sobre la procuración de justicia en México es, en términos generales negativa.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE) menciona que los ciudadanos tienen bajo interés por presentar sus denuncias porque temen a las consecuencias de hacerlo y a ser revictimizados debido a la deficiente operación de las procuradurías. Por tanto, para reducir la cifra negra es imprescindible mejorar los mecanismos de denuncia y fortalecer la confianza de los ciudadanos en los Ministerios Públicos. De ahí que resulte inaplazable tomar acciones orientadas a restaurar la confianza ciudadana en las instancias responsables de la procuración de justicia, pues se supone que a mayor confianza en las autoridades, mayor es el número de denuncias y menor la cifra negra (INEGI).

En 2010, de acuerdo con los datos reportados por el INEGI, la cifra negra alcanzó 92 por ciento. Las principales causas de la no denuncia, de acuerdo con la ENVIPE, son la pérdida de tiempo y la falta de confianza ciudadana en las autoridades... únicamente el 8.9 por ciento de la población manifestó tener mucha confianza en el Ministerio Público de las procuradurías

estatales, y sólo el 9.7 por ciento señaló que confiaba en las policías ministeriales.”³²

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) la cifra de delitos donde no se inició averiguación previa en 2011, la llamada “cifra negra” fue de 91.6%, lo que quiere decir que por cada cien delitos sólo se denuncia menos de uno; de la misma forma muestra también que no hay una variación significativa respecto a los datos de 2010.³³

Aunado a esto, es común encontrar que el acceso a la justicia es desigual, pues lamentablemente no es el mismo para todos, este trato inequitativo e injusto es promovido por la misma institución, haciéndolo evidente en dar un trato especial a personas con nivel socioeconómico alto, artistas, famosos, empresarios agremiados a asociaciones, entre muchos otros.³⁴

Esta situación se fomenta por una cuestión lógica; al no haber una procuración de justicia a la altura de las exigencias sociales, algunos sectores con intereses específicos buscan un trato preferente aprovechando las relaciones o influencias que tienen, incluso aprovechando la posibilidad de otorgar dinero o prerrogativas a cambio de un trato especial.

Este trato favorable o especial se materializa de dos formas, la primera es mediante un trato especial reservado para círculos influyentes y la otra forma es para los mencionados “asuntos relevantes”, que son asuntos que (indebidamente) deben ser tratados de forma preferente por su importancia política y mediática.

³² *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018*. México, Diario Oficial de la Federación, México, 16 de diciembre de 2013.

³³ INEGI, *Boletín de prensa núm. 339/12, 27 de septiembre de 2012*, México, Aguascalientes. p. 1-5.

³⁴ Por muchos años la agencia 50 o Agencia Central de Investigación ubicada en el edificio principal de la Procuraduría, en la colonia Doctores del Distrito Federal, ha sido la encargada de tratar asuntos de este tipo, además de las diversas unidades administrativas que dan seguimiento a asuntos relevantes y las continuas solicitudes de atención especial a recomendados que mandos superiores arbitrariamente solicitan al personal sustantivo de forma constante.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo veintiuno, que la actuación de las instituciones de seguridad pública (prevención, investigación y persecución de delitos) debe regirse por principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos; de igual forma, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, señala en su artículo primero que para el despacho de los asuntos del Ministerio Público, todas sus actuaciones se deberán regir por principios de legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respeto a los derechos humanos.

Lo lamentable es que la misma institución promueve una distinción clasista en donde los esfuerzos investigatorios dependerán de alguna influencia, de la posición social o de las posibilidades económicas del denunciante; dejando que el ciudadano común sea el que tiene que enfrentarse con las carencias graves, las investigaciones superfluas, el mal servicio y la falta de resultados.

Estas fallas que se perciben hacia el exterior, son un reflejo de lo que sucede de forma interna, pues en lo referente a su administración, personal y recursos, los problemas son mayúsculos, en concordancia con estos datos se encontró la Recomendación 18/2009 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que advierte sobre condiciones inadecuadas de las instalaciones, equipo y personal en agencias del Ministerio Público. A continuación los datos de esta recomendación:

“Recomendación: 18/2009

Expedientes: CDHDF/122/07/CUAUH/D3485-I y sus acumulados CDHDF/122/07/CUAUH/D4051-I y CDHDF/11/122/CUAUH/09/D0280.

Peticionarios: Diputados Margarita Martínez Fisher y Agustín Castilla Marroquín, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Erasmo Barroso Real.

Agraviados: Usuarios y servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Autoridad Responsable: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Caso: Condiciones inadecuadas de las instalaciones y equipo; personal y equipo insuficiente en las agencias del Ministerio Público.

Derechos Humanos Violados: a) Derecho a la debida Procuración de Justicia, b) Derechos de la Víctima o de la persona ofendida, c) Derecho de las personas privadas de su libertad, d) Derecho a la seguridad jurídica.”

Dicha recomendación es para esta tesis un referente primario, pues los visitadores de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se dieron a la tarea de constatar las condiciones en que opera la institución y sus servidores públicos, a raíz de diversas quejas y notas periodísticas que sirvieron de antecedente.

“En esta Comisión recibimos un escrito de los señores Margarita Martínez Fisher y Agustín Castilla Marroquín, Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, mediante el cual formularon una queja contra el titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y contra quien resulte responsable, por las pésimas condiciones en las que se encuentran las agencias del Ministerio Público, en detrimento de la ciudadanía y obstaculizando la procuración de justicia, repercutiendo en la baja calidad y eficiencia de los servicios. A dicho expediente se le asignó el registro CDHDF/122/07/CUAUH/D3485-I.”

En este documento se habla de pésimas condiciones de agencias del Ministerio Público, situación que repercute en la eficiencia de la institución, perjudicando a la ciudadanía y su acceso a la justicia; a manera de ejemplo aquí sólo se mencionan un par de fragmentos del cuerpo de la investigación que lleva a emitir dicha recomendación

“3.10.10. En la Coordinación Territorial MIH-3, el área de policía judicial se encuentra instalada en la planta baja y su construcción es de láminas de metal. En ese lugar es donde tienen dos áreas pequeñas para los detenidos. Les faltan escritorios y sillas, ya que con las que cuentan están en deplorables condiciones (viejos, rotos y en malas condiciones); solamente tienen tres escritorios y ya están muy viejos; el cableado del equipo de computo está en malas condiciones, lo que genera problemas para realizar los informes. El personal que al momento de la visita se encontraba en servicio mencionó que el grupo se conformó por 19 agentes de la policía judicial, por lo que consideran que no son suficientes y que solamente cuentan con una patrulla por grupo (son tres grupos) y la del comandante, pero no están en buenas condiciones y el suministro de gasolina para su uso no es suficiente. Respecto del área del Ministerio Público, les hacen falta aproximadamente 6 servidores públicos, las sillas que tienen no son suficientes y varias están en malas condiciones; no hay teléfonos públicos y debido a la falta de personal, la barandilla es atendida por un policía auxiliar de la Secretaría de Seguridad Pública. Aunque se observó que el interior de la Coordinación Territorial tiene pintura reciente, el exterior está totalmente deteriorado, la pintura está dañada y hay basura; los servidores públicos de la Coordinación mencionaron que han solicitado servicio de limpieza para el exterior para mejorar la imagen; sin embargo, debido a que comparten las instalaciones con algunas oficinas de la Jefatura Delegacional en Miguel Hidalgo, no ha sido posible ponerse de acuerdo para mejorar la imagen exterior del inmueble.

3.10.16.10. En la Fiscalía en Iztapalapa.- Es urgente que les designen vehículos acordes con el territorio geográfico de la Delegación Iztapalapa, ya que, al parecer, les asignarán vehículos Tsuru automáticos, los cuales no son adecuados para el tipo de terreno que hay en algunas áreas de esa Delegación. También es necesario que les incrementen la dotación de gasolina ya que actualmente reciben \$1,500 mensuales por unidad, pero no

es suficiente para cubrir las necesidades de su servicio. Necesitan cuando menos 3 médicos de 24 horas, 4 parejas de criminalista y fotógrafo, 4 valuadores y 4 peritos en tránsito, además de 2 jefes de oficina por turno. Esa Fiscalía tiene una seria carga de trabajo, ya que en el año 2008 tuvieron más de 58,000 intervenciones. Son necesarias instalaciones dignas y adecuadas y mejor mobiliario. También sus sueldos no son adecuados ni acordes con sus labores.”

Derivado de estos antecedentes, la Comisión emitió recomendaciones a la autoridad correspondiente, en este caso por considerar que se violentan los derechos humanos a la debida procuración de justicia, derechos de las víctimas o personas ofendidas, derechos de las personas privadas de su libertad y derecho a la seguridad jurídica. En el caso de esta tesis, se retoma el tema esencial, diagnosticar las condiciones en que opera esta institución, no para dilucidar qué derechos humanos se violan, sino para focalizar esos problemas y proponer mejoras prácticas administrativas y esfuerzos integrales de gestión, que promuevan la eficiencia y eficacia en la institución.

“RECOMENDACIÓN

PRIMERO: Se realicen las acciones conducentes, para que en un lapso no mayor de seis meses, se lleve a cabo un diagnóstico eficaz y preciso respecto de las condiciones reales en las que se encuentran las Agencias y Fiscalías de esa Procuraduría, a fin de allegarse la información precisa que permita conocer con precisión y certeza las necesidades de cada una de ellas y se programen, con la periodicidad de tiempo real que sea acorde, sin ser excesivo, las actividades indispensables para atender dichas necesidades, a efecto de realizar adecuadamente la función que esa institución tiene encomendada.

SEGUNDO: En relación con lo anterior, que esa Procuraduría realice un programa de accesibilidad para que todas las instalaciones de dicha institución, cuenten con las instalaciones adecuadas para que las personas

con discapacidad visual o auditiva o aquellas que usan silla de ruedas, muletas o aparatos ortopédicos, ingresen sin dificultad.

TERCERO: Se realice un estudio para que en el Programa Operativo Anual del año 2010 se incluya una partida presupuestal que permita:

- a) aumentar la plantilla del personal especializado para atender las necesidades de cada área de la Procuraduría, principalmente por lo que respecta a la atención mínima que debe brindarse a las víctimas del delito;
- b) dotar a las instalaciones donde actúa el Ministerio Público y la Policía Judicial del Distrito Federal de esa Procuraduría, el mantenimiento periódico adecuado y suficiente para cambiar la atención que se brinda a la ciudadanía que acude a solicitar sus servicios.

CUARTO: Se tome en consideración las manifestaciones que personal de la policía judicial realizó a personal de esta Comisión y que obran en el presente documento, a fin de que se realicen las gestiones necesarias para dotarlos del equipo e insumos necesarios y adecuados como son papel, compra de refacciones y gasolina de las patrullas y aquellos elementos necesarios para realizar sus labores de manera eficiente y oportuna, sin afectar el patrimonio de los policías.”

En este sentido, la recomendación constituye un enlace primario y un punto de partida para la formulación de las hipótesis, ya que pone de manifiesto una problemática existente, la cual tiene un comportamiento repetitivo a lo largo y ancho de la institución. Con esfuerzos aislados y poco articulados, diversas administraciones han intentado abatir estos problemas, sin lograrlo. El inconveniente y punto nodal, radica en que el problema puede estar reconocido y aceptado, pero si no es identificado y dimensionado, difícilmente se logrará resolverlo, esta es la importancia y el porqué de un diagnóstico administrativo.

2.3 MARCO JURÍDICO

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como todo órgano de la Administración Pública, obedece a un marco normativo que le otorga atribuciones específicas y límites establecidos, máxime siendo ésta un órgano fundamental en la preservación del Estado de Derecho. El propósito de este apartado no es analizar la idoneidad del marco normativo que atañe a la institución, el propósito es únicamente señalar las diversas leyes, reglamentos y ordenamientos que no deben perderse de vista. La regulación en este ámbito es bastante extensa, por lo que se enlistarán en el **ANEXO 1** únicamente aquellos ordenamientos que guardan relación directa con la institución.

2.4 ANÁLISIS SISTÉMICO INSTITUCIONAL

Cada institución pública posee sus particularidades aunque el propósito de su existencia es diferente, hay elementos que comparten; de acuerdo con Carillo Castro, en la gran mayoría de las instituciones y de otras corporaciones es posible definir en su estructura legal, funcional y orgánica distintos aparatos u órganos que realizan:

- Actividades de dirección y adaptación (asesoría y regulación)
- Actividades sustantivas, de operación o conversión
- Actividades auxiliares y de mantenimiento
- Actividades normativas (normar, coordinar y evaluar)

Estos sistemas actúan de forma autónoma y se articulan para la consecución de los objetivos institucionales, es por esto que al entender en su totalidad cuál es su participación en el macro sistema, ya sea el de la propia institución o hasta el macro sistema de la Administración Pública, es posible realizar un análisis y una evaluación de lo que está sucediendo en un área dada y su posible repercusión positiva o negativa en las demás partes con las cuales interactúa tanto al interior como al exterior del macro sistema.

Para facilitar el diagnóstico, se analizó por separado cada una de estas actividades y se valoró qué aspectos deben modificarse de manera prioritaria, así como aspectos de funcionalidad, coordinación, operatividad, de servicio brindado a la población, congruencia con actividades en el sistema, duplicación de funciones y repercusión de su actividad tanto al interior como al exterior del sistema.

2.4.1 Actividades de dirección y adaptación (asesoría y regulación)

Peter F. Drucker menciona que: “cada elemento constitutivo de la organización se define por una contribución específica. La única excepción es la alta dirección. Su tarea es multidimensional... esto es aplicable tanto a las instituciones de servicio público como a las empresas”.³⁵ Esto quiere decir que las actividades que realiza la dirección son diferentes a las de otras unidades de la organización que tienen actividades y propósitos definidos. En el caso de la dirección, sus labores están orientadas hacia múltiples tareas que tienen que ver con estrategia, autoridad, regulación, visión y organización.

“Las tareas de la alta dirección difieren fundamentalmente de las que corresponden a otros grupos de administración. Son multidimensionales. Son recurrentes pero intermitentes. Plantean exigencias distintas y a menudo antagónicas a la personalidad y el temperamento. Por consiguiente, es necesario estructurar la actividad de la alta dirección de modo que se cumplan las tareas objetivas y se tengan en cuenta las personalidades de los individuos disponibles. Y es necesario suministrar a la alta dirección el estímulo y la información que necesita para cumplir sus tareas específicas.”³⁶

³⁵ Drucker, Peter F., *La Gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, México, Editorial El Ateneo, s/ edición, 1975, p. 416

³⁶ *Ibidem*.

Siguiendo con lo estipulado por Druker, la dirección de una organización realiza tareas que tienen que ver con el éxito de la organización y su supervivencia pues poseen la información y el panorama completo para la toma de decisiones.

Una dirección que se jacte de una buena praxis no busca beneficios personales o beneficios para algún grupo político, no utiliza la organización como trampolín para acceder a puestos superiores y menos manipula la actividad de la institución a modo de regular situaciones políticas.

El directivo inteligente, eficiente y comprometido, es el que busca el beneficio integral de la institución al velar por sus intereses como un digno representante, pues poseer y demostrar ese talento le retribuirá mucho más que solo simularlo con ayuda de estrategias deshonestas.

Lo pertinente de señalar en este segmento es la falta de sensibilidad de la labor primaria de la institución, acompañada la mayoría de las veces de una falta de conocimiento profundo los procesos de trabajo en las diversas áreas sustantivas y adjetivas. En este segmento el pragmatismo en el actuar es severo, ya que las cuestiones políticas pueden convertirse en el motor de la actividad gerencial, dejando a un lado la buena fe.

Otros servidores públicos que realizan actividades directivas y de adaptación, buscan brillar o destacarse de los demás del equipo, implementando programas, mostrando adquisiciones recientes o buscando cualquier pretexto para salir en los medios de comunicación, con el único afán de usar el puesto como trampolín hacia puestos de mayor jerarquía en la administración pública o en las legislaturas. La crítica aquí es que dichos programas, adquisiciones o propuestas no obedecen a una administración estratégica o a una propuesta integral de mejora institucional, sino más bien se convierten en chispazos aislados poco articulados que no siempre otorgan los resultados esperados, pero que son bien vistos por la opinión pública.

En este sentido una de las propuestas de este trabajo, misma que será retomada en el apartado correspondiente, consiste en extraer del Poder Ejecutivo a las procuradurías estatales y la federal, colocándolas como órganos autónomos. Este esquema le daría la posibilidad de consolidarse como una institución con independencia técnica, acorde a las necesidades de modernidad y con autonomía plena; además de que permitiría estar en plena sintonía con las nuevas reformas en materia procesal penal, en derechos humanos y en materia político electoral.³⁷

Estos cambios no tendrían razón de ser, si existiera un firme compromiso ético por parte de los servidores públicos en toda la estructura de gobierno. Lamentablemente se ha abusado de esta superioridad jerárquica del ejecutivo, pues entre otras cosas, el esquema actual facilita colocar a personas que carezcan de compromiso y de conocimientos, con el afán de pagar alguna cuota o favor político con el cargo, a pesar de lo delicado que esto podría resultar.

Otras unidades que en la estructura orgánica tienen actividades de asesoría directay regulación son: la Coordinación de Asesores del Procurador y la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización, teniendo en sus manos las estrategias, cambios y modificaciones del rumbo institucional, además de poseer el conglomerado de información total que es de gran ayuda en la toma de decisiones.

En el caso de la Coordinación de Asesores sus principales labores de acuerdo con el Manual de Organización Específico de la Oficina del Procurador, tiene como objetivo desarrollar investigaciones, estudios, análisis jurídicos y todos aquellos asuntos especialmente encomendados con la finalidad de emitir informes técnicos

³⁷ Esta tendencia de autonomía que se ha gestado por varios años se comienza a materializar con el proyecto de decreto de la Ley de la Fiscalía General de la República, que propone el Ejecutivo Federal, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 23 de septiembre del 2014, mismo que prevé la transformación de la Procuraduría General de la República en un organismo público autónomo llamado Fiscalía General de la Nación, cuyo titular sería nombrado por el voto de dos terceras partes del Senado de la República. Esta iniciativa surge casualmente en la recta final de la redacción de este trabajo, por lo que al considerarse de suma importancia se hace esta precisión.

y jurídicos, notas de conclusiones, recomendaciones y observaciones que proporcionen elementos de juicio para la toma de decisiones.

Una de las funciones de esta coordinación, que consta de cuatro Asesores y un Coordinador, es también la de realizar y proponer al Procurador estudios, análisis y proyectos viables sobre las actividades relacionadas a la procuración de justicia, con la finalidad de hacer más eficiente el funcionamiento y los procesos de trabajo que llevan a cabo las unidades administrativas que conforman la institución.

El reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría señala en el artículo 99 las atribuciones de la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización, estas son entre otras, diseñar los estudios estratégicos para efficientar el desarrollo de las funciones administrativas y operativas; optimizar la función administrativa; elaborar diagnósticos en cada una de las áreas que integran la Procuraduría para conocer sus necesidades tecnológicas; promover el uso de tecnología de vanguardia para fortalecer los métodos de administración; realizar estudios estratégicos para impulsar acciones de mejora en la administración y proponer a la Oficialía Mayor, estudios de viabilidad encaminados a la utilización óptima de los recursos.

Esta Coordinación, para el cumplimiento de sus funciones se integra de las siguientes áreas: Estudios de Mejora; de Instrumentación de Políticas de Administración; de Técnicas y Tecnología; de Diseño de Estrategias; y de Vinculación Social; lo que parece un exceso es que esta unidad aloje a un Coordinador General, cinco Directores Generales, cinco Direcciones Ejecutivas y diez Direcciones de Área.

La realidad es que ni el trabajo de la Coordinación de Asesores, ni el trabajo de la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización es significativo y palpable en el resto de la organización y menos en el área operativa. Como ejemplo de esto se presenta la contestación de la Procuraduría a

la solicitud de información pública que se realizó para este trabajo (las solicitudes completas de información pública se encuentran de forma completa en **ANEXO 2**):

“SOLICITUD: Que informe la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, si ha realizado o no, estudios estratégicos para impulsar acciones de mejora en la administración de la institución en los últimos 3 años, en caso de haberlos realizado informar en que han consistido y cuáles han sido los resultados de dichos estudios.

RESPUESTA: Al respecto, le informo que esta Coordinación, no detenta información, para atender la referida solicitud de información pública que se haya generado durante los años 2011 y 2012, ya que al recibirse las instalaciones y al no haberse realizado el acta de entrega recepción correspondiente, se procedió a levantar el acta administrativa, de fecha 14 de febrero de 2013, en la que se hizo constar que se recibieron las instalaciones, sin documentos, archivo o mobiliario de oficina. Con relación al año 2013 a la fecha, le comunico que esta Unidad administrativa, aún está en proceso de recopilación de información y análisis de las necesidades de la institución para proceder a realizar y someter a la consideración de las autoridades superiores las propuestas de mejora administrativa”³⁸

Esta respuesta ayuda a dimensionar la realidad de la institución, a pesar de que el gasto en estas áreas es excesivo, aquí se evidencia la falta de resultados, pues es grave que se haya extraviado o desaparecido la información de dos años; con esto se podría inferir que en dos años no hubo trabajo alguno.

En el caso del año 2013, la respuesta también deja mucho que desear pues parece irreal que en más de un año de trabajo (enero 2013 a enero 2014) un área

³⁸ Respuesta a la solicitud de información pública con número de Folio 0113000013714.

que tiene a su disposición un Coordinador General, cinco Directores Generales, cinco Direcciones Ejecutivas y diez Direcciones de Área, más el personal administrativo a su cargo, se encuentre aún en un proceso de recopilación de información y análisis sin tener propuesta alguna a la fecha.

Esto también ayuda a cuestionar la necesidad de tener unidades administrativas de asesoría tan grandes y costosas que no generan resultados. Pareciera que estas áreas, más que unidades de asesoría, son un premio para personas a las que se les tiene que liquidar alguna cuota de poder, esto por supuesto con cargo al presupuesto público.

Los cambios estratégicos de la institución que en teoría deberían de emanar de estas áreas son prácticamente inexistentes. Las prácticas laborales siguen siendo las mismas desde hace décadas y no se ha formulado un cambio significativo que impacte en la eficiencia y la modernización de las actividades relacionadas a la procuración de justicia.

2.4.2 Actividades sustantivas, de operación o conversión

El Ministerio Público debe ser el abogado de la sociedad, Cuando se comete un delito, es el encargado de solicitar sea restablecido el tejido social, exigir la reparación de un daño a la víctima o agraviados y principal promotor de la prevalencia del Estado de Derecho y la certeza jurídica.

Cuando una sociedad no confía en su Ministerio Público, hablando de él como institución, es difícil tener las bases para el desarrollo de individuos y familias que permanezcan integradas y en armonía colectiva. En este aspecto la confianza en la autoridad es vital para una convivencia estable, ya que actuar con intereses particulares, monetarios o partidistas puede generar en los individuos un sentimiento de traición y de vulnerabilidad que deteriora la calidad de vida de las personas, su confianza y compromiso con sus semejantes.

“Las sociedades aspiran a una adecuada impartición de justicia a través de instituciones especiales dedicadas a la solución de conflictos. En el caso de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable esté a cargo de personas ajenas a la infracción, es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados.

A tal efecto se instituye el Ministerio Público, conquista del Derecho moderno. Al asumir el Estado la acción penal, establece los órganos facultados para ejercerla: Objeto de severas críticas y de encontradas opiniones, el Ministerio Público se ha instaurado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándosele como una magistratura independiente. Su misión implícita es la de velar por el estricto cumplimiento de la Ley, depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

Es un hecho que el Ministerio Público responde actualmente a un imperativo social. Su funcionamiento como organismo especializado resulta imprescindible para la buena administración de la justicia. A su importancia natural se agregan la de la equidad y la de la más elemental conveniencia, esto es: la separación radical de las atribuciones del solicitante, por un lado; y las de quien debe resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. De quien acusa; y de quien falla. Así se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción.”³⁹

Ante este enorme compromiso, el servicio que ha de brindarse a la ciudadanía debe ser el mejor posible y debe notarse la sinergia del personal sustantivo involucrado en las investigaciones al tiempo que las partes adjetivas logren hacer su parte para que la encomienda primaria sea cumplida.

³⁹ Antecedentes históricos de la Procuraduría General de la República en conmemoración de sus primeros 100 años. s/autor, s/editor, s/lugar de edición. [en línea]. Dirección URL: [http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/conmemoracion100/conmemoracion%20de%20los%20100%20años.asp#\[consulta: 8 de agosto de 2013\]](http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/conmemoracion100/conmemoracion%20de%20los%20100%20años.asp#[consulta: 8 de agosto de 2013]).

La institución presenta una estructura bastante robusta, la cual al paso de los años se transformó, surgieron y desaparecieron subprocuradurías, subdirecciones, fiscalías especiales, el organograma ha mutado acorde a las diversas necesidades de operatividad, así como las distintas prioridades políticas y administrativas que motivaron esos cambios. Vale la pena decir que una estructura con tramos de control tan grandes y una centralización extrema hacia la figura del procurador, es poco funcional e impide una valoración continua que permita conocer y evaluar los resultados en los diversos procesos de trabajo.⁴⁰

El diseño actual busca centralizar diversas unidades o servicios y pretende descentralizar otros, sólo que con un esquema de poca autonomía, lo que termina por generar problemas de eficiencia. El funcionamiento de la organización se ve severamente afectado cuando existen situaciones de índole política o de intereses particulares, trastocando la dinámica de trabajo y por ende la funcionalidad de las distintas unidades.⁴¹

La carga de trabajo es inmensa y el sistema de justicia que prevalece aún en el Distrito Federal, de nada ayuda, los Ministerios Públicos tienen que trabajar bajo un esquema arcaico y obsoleto, añadiendo a los enormes expedientes hoja por hoja, de tal forma que por el exceso de trabajo burocrático, termina convirtiéndolos en un compilador de documentos integrados en un expediente y no en la figura central bajo la cual está a cargo la investigación.

⁴⁰ Para formular este planteamiento, se realizó un compilado y análisis de los organogramas de todas las unidades administrativas y se elaboró el gráfico completo del organograma de la institución, ya que no se encontró de forma completa en información oficial. Este gráfico por su dimensión no pudo ser agregado a esta tesis, pero puede consultarse en <https://sites.google.com/site/diagnosticopgjd/>.

⁴¹ Para ejemplificar esto, si se denuncia un delito de extorsión en una agencia desconcentrada ubicada en alguna delegación política, la investigación de este delito no se realizará por personal de esa adscripción. Esta averiguación será turnada a una fiscalía centralizada, debido a que es poco probable que el personal sustantivo de esa unidad desconcentrada posea conocimientos específicos en la investigación de ese delito, carezca de las herramientas tecnológicas para poder investigarlo y no se le preste la suficiente atención por las cargas de trabajo. La tendencia actualmente para un mayor control, es centralizar la investigación de determinados delitos, convirtiendo a las unidades desconcentradas en ventanillas de recepción y promoviendo la carencia de autonomía en las fiscalías de las delegaciones políticas.

El problema no radica sólo en ser un compilador, una vez que una averiguación previa es iniciada, la investigación pasará entre las manos de tres Ministerios Públicos y a veces hasta 6 o más, sin incluir sus Oficiales Secretarios o las diversas suplencias que se puedan suscitar. Una averiguación pasa por el Ministerio Público que inicia la averiguación en barandilla, el de la mesa de trámite y posteriormente el de procesos en juzgado. Tomando en cuenta que un expediente sencillo puede tener desde unas ochenta hojas, hasta infinidad de tomos y son decenas de expedientes los que se trabajan al mismo tiempo.

Es claro que el Ministerio Público no se empapa al cien por ciento de la investigación y simplemente trata de darle desahogo o trámite, por lo que no se involucra en la investigación exhaustiva de los delitos y la facultad punitiva que tiene encomendada.

Este desorden es mayúsculo y tiene que ver parte con el Sistema de Justicia Penal, pero también la ausencia de un diseño fino de los procesos de trabajo de la institución, miedo al cambio y abstención a los procesos de transición hacia nuevas formas de trabajo por un posible colapso; esto significa que para la administración de la institución es preferible que funcione mal pero que a final de cuentas funcione, en lugar de que funcione optimizando recursos y mejorando resultados.

Otro aspecto inmanente a la estructura y funcionalidad, es lo que se denomina trilogía investigadora, conformada por el personal ministerial, el policial y los servicios periciales. La participación de cada una es fundamental en una investigación o en el esclarecimiento de un hecho delictivo, pues cada una tiene en teoría un rol y una participación específica.

En apego al marco legal y al deber ser, el Ministerio Público es el encargado de guiar la investigación de un delito, de darle fundamento jurídico, de ensamblar los diversos elementos que conforman un caso y presentarlo al órgano judicial para su

eventual castigo. Por su parte la Policía de Investigación debe allegar al Ministerio Público de elementos de prueba recabados a través de la realización de diversas labores operativas, son los ojos, oídos y brazo ejecutor de la autoridad que lidera la investigación. En el caso de los servicios periciales, ellos son los especialistas en determinada ciencia, arte, oficio o disciplina, los cuales emiten una opinión técnica o científica respecto de un problema específico relacionado con algún hecho delictivo, permitiendo que el Ministerio Público tenga certeza probatoria de grado científico al momento de tomar una determinación.⁴²

Pareciera que lo mencionado es claro y no implica mayor problema; sin embargo, en la práctica las cosas funcionan de forma distinta. Es evidente que en la institución no existe coordinación en la investigación de los delitos, pues es seccionada, desfasada y atendida de forma parcial, ya sea por el exceso de trabajo o por el actual diseño de los procesos de trabajo.

En la práctica, el Ministerio Público funciona la mayoría de las veces como un tramitador o como un compilador, pues lo primero que hace es calificar la viabilidad de la denuncia e incluso exhortar a la víctima de que se desista; en caso de que la averiguación sea iniciada, ordena a la Policía de Investigación que realice las primeras indagatorias.

Este es el primer punto donde la investigación se divide, pues la Policía inicia su investigación de acuerdo con sus métodos, posibilidades y procesos, mientras paralelamente el Ministerio Público recaba testimonios, tipifica el delito, acredita propiedad, razona, da fe y recaba otros medios de prueba. En este punto pocas veces se coordina la Policía con el Ministerio Público, además de que el flujo de información entre ellos es bastante lento, pues no se tienen bases de datos ni información compartida. Es probable que el elemento de Policía no se apoye en el

⁴² Para profundizar sobre las funciones de la Policía de Investigación, Peritos y Ministerios Públicos, se puede consultar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su reglamento.

expediente ni en los elementos integrados por el Ministerio Público y le da más peso a sus entrevistas o a información obtenida en campo.

En ocasiones la labor del Policía de Investigación es menospreciada, ya que puede presentar una excelente investigación al Ministerio Público, pero si la misma no embona en lo ya trabajado por él, ésta pudiera ser simplemente omitida. De la misma forma ante la carga de trabajo los policías no realizan investigaciones exhaustivas, salvo con algunas excepciones en algunas fiscalías especiales.

Los Servicios Periciales se solicitan cuando se requiere conocimiento especializado de una ciencia, disciplina, arte u oficio, para resolver un problema específico relacionado a algún delito. El Perito sólo interviene a solicitud expresa del Ministerio Público y emite su resultado u opinión respecto de un planteamiento particular; sin embargo, al conocer sólo una parte de la investigación, no están inmersos en ella, por lo que se limitan a proporcionar el resultado a un planteamiento que de inicio pudiera estar mal formulado. Esta situación impide que el Perito pueda auxiliar u orientar sobre los posibles estudios o incluso las posibilidades que pudieran existir en una investigación y que el mismo Ministerio Público no ha contemplado.

El personal ministerial tiene formación jurídica, pero eso no implica que tenga plena solvencia de conocimientos para realizar la investigación profunda de un hecho delictivo, en las labores cotidianas, los Ministerios Públicos se muestran inciertos sobre qué solicitar a la Policía y a los Peritos, pues desde un escritorio difícilmente pueden hallarse elementos que aporten a una investigación. Es decir, en ocasiones el personal ministerial no sabe qué pedir ni cómo pedirlo, pero en sentido estricto no tendrían por qué saberlo pues el trabajo del personal ministerial debe ser el trabajo de un Fiscal, el cual de fundamento y peso jurídico a la averiguación, exige la legalidad y la viabilidad de lo presentado por sus auxiliares y argumentar lo que de acuerdo con lo investigado constituye un delito.

Aquí se presenta la posibilidad de que exista la figura de un Asesor Forense, el cual asista al Ministerio Público en la investigación, mismo que deberá tener pleno conocimiento de los asuntos y pueda transmitir al Policía de Investigación y a los Peritos, las necesidades de las indagatorias, esto permitirá agotar múltiples posibilidades, eficientar el trabajo y ahorrar recursos.

Para la mayoría de las personas estar en una agencia del Ministerio Público, ya sea como víctima, testigo, ofendido o agraviado resulta desagradable. Para una víctima puede ser un proceso incluso tormentoso y hasta traumático, para un detenido es un proceso estresante y plagado de incertidumbre, es por esto que el Ministerio Público y sus colaboradores deben actuar con prontitud, eficiencia y certeza, pues los servidores públicos de la Procuraduría deben proporcionar un servicio de calidad y en el menor tiempo posible, ya que en el caso de investigaciones con detenido al cual se le esté imputando un delito, el marco legal estipula un lapso de temporalidad máxima en la que la autoridad determine su situación jurídica.

“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.”⁴³

Todas las personas víctimas de un delito que se decidieron a transitar por el viacrucis de levantar una denuncia, saben de este desgastante proceso. De acuerdo con lo observado esto es generado por diversas fallas en el diseño de los procesos de trabajo de la institución, mismos que permanecen vigentes aunque sean contradictorios, disfuncionales y obsoletos, lo cual provoca doble victimización, pues la persona que fue víctima de un delito, probablemente será

⁴³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Diario Oficial de la Federación, 1917, última reforma publicada (07-07-2014). Artículo 16.

victimizado de nuevo en una agencia del Ministerio Público, recibiendo malos tratos, mal servicio e ineficiencia. Esta víctima será interrogada por lo menos 4 o cinco veces sobre lo sucedido, iniciando con el policía de la barandilla, continuando por el Oficial Secretario, el Ministerio Público, los elementos de Policía de Investigación e incluso Peritos.

Este proceso se torna largo, complicado y constituye apenas el inicio debido a que el denunciante tendrá que regresar a ratificar su denuncia, a acreditar la propiedad en caso de requerirlo o a diversos trámites derivados de la denuncia. En caso de que esta denuncia sea consignada a un juzgado, la víctima tendrá que presentar a sus testigos y acudir a diversas audiencias en donde enfrentará nuevos interrogatorios y careos.

Esta situación de mal servicio es una constante que puede observarse sobre todo en las agencias del Ministerio Público desconcentradas, también se observan excepciones en algunas agencias centrales de investigación, en algunas agencias especiales y en agencias modelo. En la institución pareciera que mientras más alejado esté el personal o las unidades de las líneas directas de autoridad existe la facilidad de que proliferen los actos de corrupción, los abusos y la carencia de un servicio adecuado a la población.⁴⁴

Un ejemplo es el depósito de vehículos robados y la Unidad de Investigación de Robo de Vehículo en Iztapalapa, Cabeza de Juárez, Distrito Federal, en la cual los actos deshonestos y corruptos ocurren a diario; sin embargo, pareciera que por una situación de conveniencia, estos actos son tolerados. Esta información se corrobora por experiencia propia como víctima y ofendido, ya que personal ministerial de estas instalaciones, solicito dinero en efectivo para agilizar el trámite de recuperación de un vehículo robado, y se pudo observar que cuando menos lo

⁴⁴ La Procuraduría busca para sus agencias centrales de investigación personal más calificado y comprometido, un ejemplo es el personal de la Fiscalía de Investigación de Secuestros, quienes tienen que aprobar controles de confianza externos y en la propia institución, aunado a una supervisión y depuración continua. En las agencias centrales existe un mayor control de actos de corrupción, sin llegar a erradicarse; también existen mejores herramientas, insumos y tecnología para la investigación.

realizaron dos veces más en menos de treinta minutos que duro la visita a esas instalaciones.

2.4.3 Actividades auxiliares y de mantenimiento

Existen diversas unidades administrativas en la institución que se encargan de realizar actividades auxiliares en apoyo a las funciones sustantivas o básicas de la organización, estas labores son de gran importancia pues permiten la funcionalidad, la sincronía, la operatividad y la continuidad de la organización. En la institución es posible identificar como unidades auxiliares a las siguientes:

- Oficialía Mayor
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales
- Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos
- Dirección General de Comunicación Social
- Instituto de Formación Profesional
- Dirección General de Política y Estadística Criminal

En el caso de áreas relacionadas con la programación, presupuesto y recursos humanos es posible ver que a pesar de que muchas de las labores que realizan son complejas, la mayoría de ellas al ser sistemáticas y calendarizadas se llevan a cabo sin mayor contratiempo, esto sucede fundamentalmente por dos razones, la primera tiene que ver con el marco normativo que determina tiempos legales establecidos para cuestiones presupuestales y marca responsabilidades específicas para ciertas actividades, sobre todo aquellas que tienen que ver con presupuesto y de aplicación del gasto.

La segunda razón va en función al orden y la estabilidad de la misma institución, pues a fin de cuentas como patrón de empleados, la Procuraduría tiene que

cumplir con el pago de nómina, pago de profesionalización y disponibilidad, aguinaldo, prestaciones, seguridad social, salud, fondo de ahorro, vacaciones etcétera; esto quiere decir que en el panorama político podría ser catastrófico si se dejara de pagar una quincena, pues la protesta y el paro de labores sería una respuesta inmediata por parte de los empleados.

La pregunta remite a la introducción de este trabajo, ¿Qué pasaría si la institución del Ministerio Público dejara de funcionar un solo día? El caos no se haría esperar, las consecuencias políticas serían graves y el Sistema Judicial y la Administración Pública del Distrito Federal sufrirían un duro golpe. ¿Qué pasaría con las denuncias diarias de delitos, con las personas que mueren en la vía pública, con las audiencias en los procesos penales, con los traslados, las órdenes de aprehensión y con muchas otras actividades prioritarias para la ciudad?

Es posible que la crítica más severa en estas áreas de programación, presupuesto y recursos humanos es la enorme dimensión que posee su estructura, pues las direcciones, subdirecciones y departamentos son demasiadas, lo que genera que el personal que las ocupa de igual forma sea excesivo. Con esto no se debe entender que hay que remover personal o que la mayoría del personal sea ocioso, este fenómeno se da también por la complejidad de los requisitos y los procesos que exigen el mismo gobierno central de la ciudad y otras dependencias federales como: ISSSTE, SAT, SHCP, FOVISSSTE, PENSIONISSSTE, SFP, SNSP y otras.

El ejemplo más claro en este rubro es la nómina, en la gran mayoría de las unidades, el personal acredita su entrada y salida de la jornada laboral con tarjeta y reloj checador. Es urgente iniciar y completar una transición tecnológica integral de nuevas plataformas o sistemas no sólo en toda la institución, sino también en todo el aparato del Gobierno del Distrito Federal.

Sería deseable instaurar procesos sencillos, funcionales, intercomunicados y compatibles, que faciliten a las entidades del servicio público este trabajo, pero las

administraciones no apuestan a generar cambios en este sentido pues mediáticamente no son notables, los procesos de pruebas y modificaciones son complicados y sobre todo existe una marcada renuencia al cambio por significar un riesgo que la administración no está dispuesta a asumir menos si está de paso.

Las actividades relacionadas a los recursos materiales y los servicios generales es el peor dolor de la Procuraduría, la falta de obra, remodelación, mantenimiento, equipamiento, dotación de insumos, materiales de trabajo, papelería, unidades y muchas más son el problema más grave de la institución. La falta de organización en el ejercicio del gasto disponible es evidente, pareciera que la forma de ejercerlo es en función a situaciones de crisis; aunque hay prioridades y determinados proyectos planeados, pareciera que la única forma de que alguna unidad administrativa acceda a estos recursos, es sólo mediante situaciones de extrema urgencia o riesgo.

En lo concerniente a la parte tecnológica en la cual la Dirección General de Tecnología y Sistemas es la unidad encargada de las comunicaciones y los sistemas informáticos, es necesario fortalecerla en cuanto a la seguridad informática, protección de información delicada y posibles sabotajes.

Esta es una de las unidades estratégicas de la Procuraduría, misma que de fallar en su totalidad podría generar graves consecuencias pues de aquí dependen sistemas de radiocomunicación, antenas, sistemas informáticos de datos estadísticos, archivos criminales, sistemas de datos de empleados, sistemas forenses, de averiguaciones previas, servidores, unidades de captación de información e interpretación de datos así como todas la redes informáticas y telefónicas.

El tema informático y de comunicación necesita una verdadera estrategia tecnológica enfocada a la modernización integral tomando en cuenta criterios de seguridad, utilidad, compatibilidad, homologación y durabilidad. No se trata de

deshacerse de los recursos actuales, sino de hacer una migración paulatina y planeada hacia la vanguardia tecnológica al servicio de procuración de justicia.

Una de las unidades de apoyo donde se observaron prácticas inadmisibles y totalmente desviadas a su propósito fundamental, es la Dirección General de Comunicación Social, la cual tiene una labor fundamental; sin embargo, se observa que la misma ha sido pervertida y desviada, pues más que una oficina de comunicación social, ésta funciona indebidamente como una oficina de prensa de la persona del procurador y un ente informador de acciones correctas y mediáticamente bien vistas.

La gran mayoría de información surgida en la Procuraduría, son malas noticias, a diario se denuncian cientos de delitos, muchos de ellos muy graves, por lo que no se espera que el área encargada de prensa institucional de buenas o malas noticias, más bien lo esperado es que proporcione información fidedigna, útil y que beneficie a la población.

En mucho tiempo no se ha visto que los espacios informativos dedicados a la Procuraduría sean utilizados para mostrar delincuentes buscados, para advertir a los ciudadanos sobre algún hecho delictivo creciente o para solicitar ayuda de la ciudadanía en la captura de un prófugo. Labor muy loable y aplaudida son los esfuerzos para que la alerta AMBER⁴⁵ cuando es activada, sea transmitida a los medios de comunicación; sin embargo, lo deseable es que los esfuerzos y los apoyos sean aún mayores.

Continuando con otra área auxiliar de la Procuraduría, el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría se ha consolidado como un ente encargado de

⁴⁵ La Alerta AMBER es un protocolo de búsqueda, localización y recuperación de menores de edad que se encuentran desaparecidos, el cual se ha implementado exitosamente en varios países. La alerta consiste en divulgar de manera inmediata una ficha con fotografía y datos del menor desaparecido o extraviado a medios de comunicación, redes sociales, otras autoridades, centrales de autobuses, aeropuertos, casetas de peaje, etcétera, para recuperar al menor en las primeras horas posteriores a su desaparición, las cuales son cruciales.

brindar capacitación y adiestramiento a personal de la institución y a servidores públicos de otras dependencias del Distrito Federal y de otras entidades federativas; participa de forma activa en los procesos de selección, ingreso y promoción de los servidores públicos del área sustantiva.

Estas convocatorias son transparentes y permiten que la institución se allegue de las personas más aptas para el puesto; sin embargo, es necesario que el instituto sea totalmente autónomo e independiente de las áreas operativas al momento de diseñar los exámenes de ingreso, pues en el caso de los servicios periciales, la elaboración de los exámenes está a cargo de las unidades que recibirán a los nuevos servidores públicos, poniendo en riesgo la secrecía y la igualdad de oportunidad en los procesos de selección.

Salvo contadas excepciones, las actividades que realiza el Instituto de Formación Profesional son de calidad, permanece apegado a los propósitos para los que fue diseñado y cumple con la normativa establecida, sólo que es insuficiente por el tamaño y la capacidad para otorgar capacitación y actualización tangible a todo el personal sustantivo, máxime a un paso de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal; no obstante que el reto es mayúsculo, también se destinan programas y espacios de capacitación a otras dependencias como la Defensoría de Oficio y personal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

2.4.4 Actividades normativas (normar, coordinar y evaluar)

En la Procuraduría se pueden encontrar diversas áreas que legalmente tienen las atribuciones para realizar actividades orientadas a normar, coordinar y evaluar. Estas unidades administrativas son principalmente: Visitaduría, Centro de Evaluación y Control de Confianza, Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, Dirección General de Asuntos Internos, Fiscalía Para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos, Consejo de Honor y Justicia, Instituto de Formación Profesional y Contraloría; todos ellos

dependientes de la Procuraduría excepto el último, mismo que depende del Gobierno Central del Distrito Federal.

Cada unidad tiene definido su campo de acción; sin embargo, existen actividades que se duplican o se encuentran sobre reguladas, esto sin mencionar que organizacionalmente existen supervisores y jefes de unidades administrativas que deben revisar que las actividades se realicen conforme a lo legalmente establecido y a los lineamientos institucionales. A continuación se presenta un cuadro con información obtenida de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su reglamento, así como el manual administrativo correspondiente de la Contraloría del Gobierno del Distrito Federal, resumiendo las atribuciones que cada área tiene encomendada:

***Unidades que realizan actividades normativas en la PGJDF
(Normar, Coordinar y Evaluar)***

Unidad administrativa	Funciones principales
Visitaduría	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisión, inspección y vigilancia de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, por lo que se refiere al aspecto técnico jurídico, con base en las disposiciones jurídicas aplicables. • Definir lineamientos de supervisión y vigilancia de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría. • Practicar la supervisión y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables y los lineamientos institucionales a través de visitas, estudios, monitoreo y demás medios electrónicos. • Conocer de las quejas por demoras, excesos, faltas e irregularidades de los servidores públicos de la Procuraduría y en su caso, abrir el expediente correspondiente. • Atender los comentarios, opiniones y sugerencias del público en general. • Elaborar Actas Circunstanciadas, cuando así corresponda, para hacer constar hechos, circunstancias o probables conductas irregulares de los servidores públicos supervisados. • Reunir la información o los datos de prueba que se requieran para sustentar los informes, acuerdos o actas correspondientes. • Dar vista a la Contraloría Interna; al Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación; o a la Fiscalía para la Investigación de los delitos cometidos por Servidores

	<p>Públicos, según corresponda, cuando se detecten conductas posiblemente constitutivas de responsabilidades administrativas o penales de los servidores públicos de la Procuraduría.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emitir recomendaciones genéricas o específicas, a los servidores públicos de la Procuraduría, para subsanar deficiencias detectadas o para la práctica de diligencias que perfeccionen su actuación. • Hacer del conocimiento de otras instancias de control o vigilancia, aquellos hechos posiblemente constitutivos de responsabilidad, que no sean competencia de la Visitaduría Ministerial, pero que sean advertidos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
<p>Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Procuraduría</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Informar al Procurador sobre los resultados de las evaluaciones para el ingreso, reingreso, promoción y permanencia, de las personas evaluadas. • Promover, ante las instancias competentes, la certificación de los procesos de evaluación que aplique el Centro. • Emitir la certificación correspondiente del personal sustantivo perteneciente al Servicio Profesional de Carrera, previa acreditación de las evaluaciones que realice el Instituto de Formación Profesional y las de control de Confianza que practique el Centro, relativas al ingreso o a su permanencia. • Cancelar el certificado del personal sustantivo, cuando se actualice alguno de los supuestos de incumplir con los requisitos de permanencia, no obtener revalidación de certificación o por entregar documentación falsa. • Coordinar el desarrollo y aplicación de los procedimientos de evaluación a los aspirantes y personal sustantivo de la Procuraduría.
<p>Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer, de conformidad con los lineamientos que emita el Procurador, los criterios para la integración, control y seguimiento de los dictámenes sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal. • Resolver, en el ámbito de su competencia, el no ejercicio de la acción penal y la reserva tratándose de delitos graves. • Atraer, para su revisión y en su caso, confirmación o revocación, las determinaciones sobre el no ejercicio de la acción penal resueltas por el superior jerárquico del agente del Ministerio Público que propuso el no ejercicio de la acción penal, cuyo análisis estime necesario. • Resolver las diferencias de criterios que se susciten entre el Agente del Ministerio Público investigador y el adscrito al área de Procesos, respecto de la determinación relativa al ejercicio de la acción penal, de conformidad con las disposiciones que al efecto se emitan. • Emitir opinión en las vistas dadas al Procurador tratándose de conclusiones de no acusación, en los términos del artículo 321 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

<p>Dirección General de Asuntos Internos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir las quejas que de manera personal o por cualquier otro medio se presenten, respecto de la realización de conductas que pudieran implicar una irregularidad en el actuar del personal de la Policía de Investigación. • Realizar entrevistas con las personas que presenten la queja y con los elementos de la Policía de Investigación implicados, previo consentimiento de ellos, con la finalidad de documentar los hechos motivo de la queja. • Llevar a cabo acciones de investigación, cuyo resultado se hará del conocimiento del Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación, para los efectos de su competencia. • Colaborar con la Visitaduría Ministerial en las visitas de supervisión que se realicen en las diversas áreas donde se encuentren adscritos o prestando su servicio, personal de la Policía de Investigación y recibir las quejas que se deriven con motivo de dichas visitas, levantando al efecto el acta correspondiente. • Solicitar de las diversas instancias administrativas de la institución, así como de instituciones públicas o privadas, datos e información que sirvan para documentar el motivo de la queja. • Colaborar con la Visitaduría Ministerial, en la planeación e instrumentación de los lineamientos de las visitas de supervisión, con el objeto de constatar que en el desarrollo de las funciones que realiza el personal de la Policía de Investigación sean apegadas a los principios fundamentales de actuación, constitucionales, legales y administrativos. • Vigilar que los procedimientos de supervisión y control del personal de la Policía de Investigación, se realicen conforme a la normatividad aplicable. • Recabar la información derivada de la supervisión y control del personal de la Policía de Investigación respecto de revista de armamento, parque vehicular, credencialización, exámenes toxicológicos y demás evaluaciones. • Remitir las quejas al Consejo de Honor y Justicia, así como los datos obtenidos respecto de los hechos materia de las mismas, para los efectos de su competencia. • Dar vista a la autoridad competente, cuando tenga conocimiento de conductas posiblemente constitutivas de delito o falta administrativa y en su caso, emitir la opinión correspondiente. • Generar una base de datos respecto de las quejas recibidas, trámite efectuado, así como los resultados de las visitas de supervisión y opiniones emitidas.
<p>Fiscalía para la investigación de los delitos cometidos por servidores públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir denuncias y querellas que se presenten en las Agencias del Ministerio Público, por delitos cometidos contra el Servicio Profesional y contra el adecuado desarrollo de la justicia, cometidos por servidores públicos y por la responsabilidad penal en que incurran el personal médico del sector salud del Gobierno del Distrito Federal. • Investigar los delitos de su competencia, con la Policía de Investigación, que estará bajo su conducción y mando, los

	<p>Servicios Periciales y las demás autoridades competentes, en los términos de las disposiciones legales aplicables.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Practicar las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa y para allegarse las pruebas que considere pertinentes para la acreditación de los requisitos que establece el artículo 16 Constitucional y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. • Resolver el recurso de inconformidad que se promueva en contra de la determinación del no ejercicio de la acción penal y de la reserva, cuando la averiguación previa verse sobre delitos no graves.
Consejo de Honor y Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir quejas de los particulares, autoridades internas de esta institución, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de autoridades federales o municipales, por probables violaciones a los principios de actuación, en que incurran los agentes de la Policía de Investigación. • Radicar el expediente de investigación administrativa, asignándole el número correspondiente y solicitar a la Dirección General de Asuntos Internos, en caso de ser necesario, recabe datos o información relativa a los hechos materia de la queja correspondiente, a fin de que sea agregada al expediente administrativo de responsabilidad. • Iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, derivado de las quejas, que reciba de la Dirección General de Asuntos Internos, así como de los particulares, autoridades federales, estatales o municipales. • Dictar la resolución en la que deberá determinarse, de ser el caso, la responsabilidad administrativa del incoado, imponiendo las sanciones administrativas que correspondan.
Instituto de Formación Profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Planear, proponer y ejecutar los procedimientos relativos al ingreso, permanencia y promoción del personal ministerial, pericial y policial, de conformidad con la normatividad aplicable en el marco del Servicio Profesional de Carrera. • Supervisar y ejecutar los mecanismos del sistema de evaluación del desempeño y competencias profesionales del personal sustantivo. • Intervenir y coordinar el proceso para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos del personal sustantivo de la institución. • Coadyuvar con la instancia correspondiente, en el desarrollo de las acciones en torno a las evaluaciones de control de confianza.
Contraloría	<ul style="list-style-type: none"> • La Contraloría General del Distrito Federal, por conducto de la Contraloría Interna en la Procuraduría, impondrá sanciones administrativas a los servidores públicos de la institución en los términos previstos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el procedimiento que dicha Ley y las demás normas legales aplicables previenen. • Velar por los principios de simplificación, coordinación, transparencia, racionalidad en el ejercicio y utilización de

	<p>los recursos humanos, materiales y financieros, así como elevar los niveles de eficiencia, imparcialidad, honradez, lealtad y sobre todo legalidad al interior de la institución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vigilar, verificar, auditar, evaluar y supervisar que las áreas operativas y administrativas de la Dependencia, apliquen las disposiciones legales vigentes y demás normas complementarias, así como aplicar las disposiciones legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos; asimismo, conforme a las bases que emita la Contraloría General del Distrito Federal y de conformidad al ámbito competencial de actuación del Órgano de Control Interno, intervenir en los procedimientos administrativos de la institución previstos en el marco normativo aplicable; lo anterior, a fin de promover de acuerdo a los criterios de legalidad, transparencia, eficiencia, honradez, racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, la administración y el debido manejo de los Recursos Humanos, Materiales, Financieros y Tecnológicos. • Ordenar y ejecutar auditorías ordinarias y extraordinarias, conforme a los programas establecidos y autorizados; a fin de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de sus objetivos y de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes en materia de: información, estadística, organización, procedimientos, ingresos, egresos, programación, presupuestación, ejercicio presupuestal, inversión, financiamiento, fondos, valores, recursos económicos en general, deuda pública, subsidios, ayudas, donaciones, aportaciones y transferencias federales, sistemas de registro, contabilidad y presupuesto, recursos humanos, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación enajenación, adquisición y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, inventarios, activos, pasivos y demás que correspondan, en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables. • Ejecutar verificaciones, revisiones, inspecciones, visitas e intervenir en todos los procesos administrativos, en las materias relativas a: información, estadística, organización, procedimientos, ingresos, egresos, programación, presupuestación, ejercicio presupuestal, inversión, financiamiento, fondos, valores, recursos económicos en general, deuda pública, subsidios, ayudas, donaciones, aportaciones y transferencias federales, sistemas de registro, contabilidad y presupuesto, recursos humanos, adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación, adquisición y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes, inventarios, activos, pasivos y demás que correspondan; en términos de las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; así como en todos aquellos previstos en el marco normativo, a efecto de vigilar que cumplan con las normas y disposiciones jurídicas y administrativas aplicables. • Formular y emitir observaciones y recomendaciones preventivas y correctivas que se deriven de las auditorías
--	---

	<p>ordinarias y extraordinarias, revisiones, verificaciones, visitas e inspecciones; dar seguimiento sistemático a las mismas; determinar su solventación; así como dejar insubsistente aquellas observaciones que en su solventación o seguimiento sobrevenga un impedimento legal o material para su atención.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acordar, cuando proceda, la suspensión temporal de los servidores públicos de sus empleos, cargos o comisiones cuando a su juicio resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones. • Dar seguimiento hasta su solventación, a las observaciones y recomendaciones generadas, por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Auditoría Superior de la Federación y otros órganos de fiscalización. • Dar seguimiento a la Carta de Recomendaciones de los Auditores Externos, en su caso. • Verificar la aplicación de los indicadores de gestión establecidos por la Contraloría General, a efecto de evaluar el desempeño y resultados de las mismas. • Elaborar informes periódicos relativos al Programa de Auditoría, Programa Operativo Anual, otros programas, informes, reportes, datos y demás documentación solicitada que se les requiera. • Realizar las investigaciones, disponer de las diligencias y actuaciones pertinentes y solicitar toda clase de información y documentación que resulten necesarios, para la debida integración de los expedientes relacionados con las quejas y denuncias presentadas por particulares o servidores públicos o que se deriven de los procedimientos administrativos disciplinarios que substancien, revisiones, auditorías, verificaciones, visitas, inspecciones, intervenciones, participaciones, o que por cualquier otro medio se tenga conocimiento.
--	--

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Manual Administrativo de la Contraloría Interna en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Contraloría Interna depende de la Contraloría General del Distrito Federal). Marzo de 2013.

En este cuadro se observa que existe una sobre regulación de la actividad normativa de la institución. Es importante mencionar que el Centro de Evaluación y Control de Confianza de La Procuraduría aún no entra en operaciones y ante la premura de cumplir con los controles de confianza del personal, en el año 2012, los exámenes de confianza fueron realizados por empresas externas contratadas por la institución y todo el proceso del control de confianza fue realizado en instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Se hace mención también de la Fiscalía para La Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos pues depende directamente del Procurador, a diferencia de las otras fiscalías especializadas que dependen de la Subprocuraduría de Averiguaciones previas Centrales. Esta fiscalía funciona como un órgano normativo y punitivo adicional a los existentes, el cual tiene estrecha comunicación con la oficina del procurador y funciona como un brazo ejecutor de acusaciones de la misma Procuraduría a elementos involucrados en delitos.

Una de las razones de esta inmediatez es que el equipo del procurador conozca de primera mano las acciones en contra de malos elementos o servidores públicos de alto rango, lo que permite manejar, mitigar o maniobrar cualquier asunto que en la parte política esté generando problemas.

Lo importante es hacer hincapié en que la regulación y evaluación es sumamente importante en una institución como esta, por lo que el problema no radica en la cantidad de unidades que se encarguen de esta tarea, sino en la calidad y la cobertura de las evaluaciones, certificaciones, supervisiones, auditorías, recomendaciones, verificaciones etcétera. La realidad es que se han añadido unidades de este tipo sin obedecer a una estrategia integral, se han creado porque en su momento se consideró indispensable o porque sirvieron para solucionar algún problema.

3. TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA INSTITUCIÓN

3.1 TRANSICIÓN HACIA EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

El 18 de junio del año 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma los artículos constitucionales 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 fracción XXI y XXIII, 115 fracción VII y el 123 en su apartado B. Esta reforma a la máxima ley, tiene como propósito generar la base para instaurar un nuevo Sistema de Justicia Penal que privilegia la oralidad de los juicios, a diferencia del actual en donde se privilegiaban los actos escritos. Es en el artículo veinte constitucional, donde se establece que el nuevo sistema deberá de guiarse por principios rectores de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

“El proceso será un diálogo abierto entre los diversos actores que confrontarán por el predominio de lo que consideran es la verdad procesal. Gracias a la reforma, la trascendencia de la labor de los jueces tendrá una preminencia sin precedentes en México. El cambio de paradigma, cada vez más cercano en el horizonte, de un sistema inquisitivo a otro acusatorio, es revolucionario y equivalente al que se dio en la ciencia, al transitar de las férreas y monológicas leyes de la física clásica a los principios, más dialógicos, interactivos y tolerantes de la física cuántica.”⁴⁶

Esta renovación surge como una oportunidad de dejar atrás a un sistema de justicia obsoleto, el cual está viciado, genera gastos millonarios al erario, es lento, burocrático y no garantiza al cien por ciento los derechos de las víctimas, ofendidos e imputados. Con este cambio se busca transparentar los procesos penales, acabar con la discrecionalidad y la corrupción, dar celeridad y eficiencia además de garantizar la presencia de un Juez al momento de realizar cualquier

⁴⁶ Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional*, México 2011, primera edición, p. 12.

audiencia, situación que desde hace mucho tiempo no sucede en juzgados penales ya que quienes encabezan las audiencias penales son los secretarios de acuerdos del juzgado, existiendo miles de sentenciados que nunca conocieron al Juez que los juzgó.

“Y de allí el imperativo de hacer las preguntas clave para entender el sistema de justicia en México. ¿Por qué la policía no investiga? ¿Cómo es que la policía puede inventar pruebas o desconocerlas o borrarlas? ¿Por qué nadie puede cuestionar el expediente después de que ha sido integrado por la Procuraduría? ¿Cómo hemos permitido el surgimiento de un sistema en el cual una persona puede ser declarada culpable con base en la integración de un expediente y sin haber visto jamás a un juez? ¿Por qué es posible detener a alguien sin pruebas, sin huellas, sin evidencia? ¿Cómo es que la presunción de inocencia ha sido remplazada por la presunción de culpabilidad? Y precisamente por ello, 95 por ciento de las sentencias emitidas por los jueces –que nunca vieron o escucharon al acusado– son condenatorias. Por ello, 92 por ciento de las condenas en México no están basadas en evidencia física. Por ello, nuestro sistema de justicia es como una lotería en la que el premio puede ser un arresto arbitrario, una condena inexplicable, un encarcelamiento injustificado. La justicia institucionalizada, plenamente avalada por un juez resguardado dentro de un túnel de papel.”⁴⁷

Hechos como los descritos son los que motivaron la reforma al Sistema de Justicia Penal, esta modificación genera un gran impacto en la institución del Ministerio Público, más que en cualquier otro actor del proceso penal. Es en este nuevo sistema donde se verá de qué está hecho el representante social, pues su participación es más importante que nunca ya que él y sus auxiliares tendrán que modificar la forma en cómo han realizado su trabajo desde hace décadas. Estos son algunos cambios que la institución tendrá que implantar a mediano plazo:

⁴⁷ Dresser, Denise, *El país de uno, Reflexiones para entender y cambiar a México*, México, Editorial Aguilar, primera edición, 2011, pp. 282 – 283.

- El Ministerio Público, no podrá actuar de forma discrecional por lo que en un proceso penal tendrá igualdad de circunstancias ante su contraparte, pues los elementos probatorios tendrán que ser acordados e informados.
- El Ministerio Público y sus colaboradores deberán actuar con estricto respeto a los derechos humanos y a los diferentes ordenamientos legales para evitar anulaciones de pruebas o del mismo proceso, debiendo evitar cualquier práctica ilegal, intimidatoria o que falte a la veracidad.
- No se integrarán más expedientes, ahora se tendrá que armar una carpeta de investigación (considerablemente más pequeña) con elementos que sustenten la investigación, lo que implica que la autoridad conozca totalmente la investigación y se empape de ella, pues eventualmente tendrá que exponer el caso de forma oral ante un tribunal.
- El Ministerio Público deberá poseer los conocimientos jurídicos y técnicos necesarios para poder actuar en una audiencia, privilegiando la oralidad y evitando errores u omisiones que provoquen sea solicitado otro representante.
- El Ministerio Público tendrá que desarrollar sus alegatos de apertura, teoría del caso y alegatos de clausura, objeciones y cuestionamientos, lo que implica un dominio del sistema acusatorio y un trabajo coordinado con sus colaboradores.
- El personal de la Procuraduría que intervenga en alguna audiencia de carácter penal sean Policías, Peritos o Ministerios Públicos, además de los conocimientos pertinentes para desempeñar su trabajo, deberán poseer la habilidad de sustentar de forma oral su dicho y comunicar de forma eficiente ante el tribunal su participación en el caso.

Estos cambios, que sólo son algunos, se traducen en infinidad de ajustes, los cuales al día de hoy no se perciben de forma tangible. En primer lugar el tener Ministerios Públicos o Fiscales con estos perfiles específicos, obligaría a que se realice una depuración ya que muchos de ellos no tendrán ni la disposición ni la habilidad de integrarse al cambio. En segundo lugar, tener personal especializado o con perfiles específicos implica que éstos estén mejor remunerados. Si se desean Ministerios Públicos, Policías o Peritos de calidad, se tendría que empezar por pagarles mejor.

Es necesario que el personal de la institución, cambie por completo la idea que actualmente se tiene del procedimiento penal. En el caso de los Policías ya no se podrán hacer detenciones arbitrarias, se deberán conocer plenamente los derechos de los probables responsables y hacérselos saber. Todo acto investigatorio deberá tener un motivo y un sustento. En el caso de los Peritos quienes en su dictamen plasmado en papel acostumbraban a emitir su resultado previo desarrollo de su método, ahora sólo presentarán un pequeño informe el cual mencione su resultado. Teniendo que sustentarlo y exponerlo de forma oral en un tribunal.

Los auxiliares del Ministerio Público (Policías de Investigación y Peritos) podrán ser cuestionados por la parte acusadora y por la defensora, preguntando acerca de su participación, antigüedad en el puesto, años de servicio o cualquier pregunta que de alguna forma se relacione al caso. En el caso de los Peritos será cuestionada también su experticia, su método y sus resultados. Actualmente se imparten cursos de capacitación en el Instituto de Formación Profesional para los servidores públicos de la institución; sin embargo, éstos son insuficientes al grado de ser sólo introductorios. Las horas de capacitación prácticamente son simbólicas en contraposición a las necesidades reales de servidores públicos, el instituto no posee la suficiencia para otorgar capacitación de calidad a todo el personal.⁴⁸

⁴⁸ En un sondeo realizado a 400 servidores públicos sustantivos de diversas adscripciones, se preguntó si por parte del instituto habían tenido capacitación en materia del nuevo sistema de justicia, y si habían recibido

El plazo estipulado en la Reforma Constitucional para entrar de lleno en el nuevo sistema vence en 2016, las autoridades aún no han dimensionado lo catastrófico que puede ser no generar estos cambios; lo preocupante es que la insuficiencia no sólo es en la capacitación, al día de hoy no se percibe en el horizonte de las acciones inmediatas un nuevo modelo de trabajo coordinado, una posible reestructuración de la institución y de su personal. La Procuraduría carece una estrategia integral de transición y de cambio, no existe una visión sobre el rumbo que habrá de seguir la institución y lo más grave, no hay voluntad de generar cambios.

3.2 CAPITAL HUMANO

Miles de empleados representan el capital humano de la institución, en primer lugar se abordará al personal administrativo, compuesto de asistentes administrativos, técnicos, administrativos operativos y secretarías entre otros. Este segmento constituye aproximadamente el 32% del total de servidores públicos y posee características propias que no pueden ser ignoradas al momento de realizar su análisis.

En general los sueldos de este universo de trabajadores son bajos; pero su labor es necesaria debido a la excesiva burocratización de los procesos sustantivos y adjetivos que deben realizarse. El empleado administrativo en general se encuentra inconforme con el sueldo, con los niveles de plaza que poseen y los mecanismos de superación laboral; sin embargo, el empleado permanece en esta situación laboral gracias a las prestaciones otorgadas como son: la seguridad social, los préstamos, el crédito de vivienda, vacaciones, días económicos, entre otras, pues estas prestaciones son buenas en comparación con otras en el actual mercado laboral; otro factor que hace permanecer al empleado son las facilidades de horarios de trabajo, ya que esta situación permite a la mayoría de estos

capacitación suficiente. La generalidad menciona que sí han sido capacitados, sólo que de forma superflua e insuficiente. Esto resulta lógico ya que son más de 8,500 servidores públicos sustantivos, los que demandan capacitación de calidad.

empleados tener un segundo empleo o alguna otra actividad que le represente una remuneración adicional.⁴⁹

Problema grave es también la discrecionalidad en el otorgamiento de estas plazas, mismas que carecen de un sistema de selección y acceso a las mismas, situación que facilita la proliferación de actos como la venta de plazas o su otorgamiento al sindicato, situación que puede devenir en emplear a personas no calificadas para el desempeño de los puestos de trabajo.⁵⁰

En lo concerniente al personal sustantivo conformado por Ministerios Públicos, Oficiales Secretarios, Policías de Investigación y Peritos, mismos que representan casi el 63% del total del personal, es necesario mencionar diversos aspectos; uno de ellos y quizá el más importante es el que tiene que ver con actos de corrupción, ya que el personal sustantivo es el que tiene contacto directo con la población y por consecuencia es el más tentado.

Esta práctica de pedir o recibir dinero es un acto muy arraigado en sistema de justicia, en el caso de esta dependencia en donde más prolifera este acto es en el área ministerial (Ministerios Públicos y Oficiales Secretarios), con esto no se quiere decir que Policía y Peritos estén exentos, al contrario, son áreas donde también se generan actos de corrupción. Esta práctica consiste en hacer o dejar de hacer algo en favor o en contra de alguna de las partes a cambio de dinero, esto puede ser por ejemplo evitar una consignación, liberar a una persona, dilatar una orden de aprensión, pedir dinero a cambio de no presentar a alguien ante el Ministerio Público, emitir un dictamen que falte a la verdad científica y otras faltas que son más comunes de lo que se cree.

⁴⁹ Información obtenida de sondeo realizado a 400 empleados administrativos de diversas adscripciones, se preguntó sobre sus condiciones salariales, prestaciones y situación laboral.

⁵⁰ El ingreso del personal administrativo a diferencia del personal sustantivo, no se realiza por convocatoria, ni se apega a procesos de selección rigurosos. En el sondeo ya mencionado a empleados administrativos, la generalidad refiere que para laborar en la institución es necesario tener conocidos y que el otorgamiento de mejores niveles de plaza o de horas extras es discrecional y reservado para unos cuantos.

El personal sustantivo recibe un salario mayor al del personal administrativo promedio; sin embargo, es un salario menor que el de personal homólogo a nivel federal, es decir un Ministerio Público, un Perito o un elemento de Policía de la Procuraduría General de la República gana hasta tres veces más que su homólogo en la Procuraduría del Distrito Federal, a pesar de que la carga de trabajo en la institución federal es menor. Es por eso que al igual que los empleados administrativos, el personal sustantivo busque en el mejor de los casos un empleo adicional y en el peor de los casos buscar ingresos extras participando en actos corruptos.

En el caso de Ministerios Públicos, Oficiales Secretarios y Peritos, se puede decir que los horarios de trabajo son menos pesados, pues dependiendo del horario de trabajo asignado el personal puede descansar fines de semana o trabajar dos o tres veces por semana con jornadas de trabajo ya sea de 12 ó 24 horas, esto como generalidad y dependiendo la adscripción, lo que permite que el empleado pueda tener otros ingresos a partir de impartición de clases, negocios familiares, autoempleo o algunos otros en despachos legales particulares ya sea como Peritos particulares o como litigantes de forma indirecta.

Esta situación es poco deseable para la institución y para los estándares de justicia idóneos que deberían de existir, pues en un momento dado, alguna de las actividades mencionadas puede causar un conflicto de intereses o invadir la disponibilidad de horario que el personal posee hacia la institución; sin embargo, la economía y la remuneración otorgada al empleado se vislumbra insuficiente como para vivir sólo del cargo, esto a pesar de que la Ley Orgánica de la institución menciona estos impedimentos:

“Artículo 70. (Impedimentos). Los Agentes del Ministerio Público, Oficiales Secretarios, Agentes de la Policía de Investigación y Peritos adscritos a los servicios periciales de la Procuraduría, no podrán:

I. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

Administración Pública Federal, del Distrito Federal o de otras entidades federativas y municipios, así como trabajos o servicios en instituciones privadas, salvo los de carácter docente y aquellos que autorice el Procurador, siempre y cuando no sean incompatibles con sus funciones en la institución;

II. Ejercer la abogacía, por sí o por interpósita persona, salvo en causa propia o cuando exista parentesco consanguíneo en línea recta sin limitación de grado, parentesco colateral por consanguinidad y por afinidad hasta el segundo grado.”⁵¹

El caso del elemento de Policía de Investigación es un tema que se debe tratar con especial atención, pues es uno de los temas más delicados relacionados con la institución, incluso lo es también a nivel del gobierno central. En este caso la remuneración al elemento no es mala en el contexto actual del mercado laboral, el salario de un elemento es competitivo a comparación de otros salarios como el de un policía preventivo o el de un elemento de seguridad privada; sin embargo, de igual forma que sus homólogos a nivel federal, es menor; lo pertinente de analizar es la exigencia, la carga de trabajo y el trato al elemento.

La mayoría de los elementos, dependiendo su adscripción y horario, labora turnos maratónicos y extenuantes, la mayoría labora de la siguiente forma: una guardia de 24 horas por 24 horas de descanso, para luego trabajar 12 horas por 12 horas de descanso y nuevamente comenzar con 24 horas de trabajo. Se menciona que son doce horas pero en la práctica, la orden de salida depende del mando y de la carga de trabajo, por lo que la jornada habitualmente se prolonga.

Retomando el análisis de los salarios de los policías y la variable de sus jornadas de trabajo, se tiene que evidenciar que el salario deja de ser competitivo, pues el

⁵¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Sección XII. Derechos, obligaciones e impedimentos de los Agentes del Ministerio Público, Oficiales Secretarios, Agentes de la Policía de investigación y Peritos.

elemento pasa más del 60% de su tiempo semanal fuera de su núcleo familiar, teniendo que gastar en desayuno, comida y cena, además de poner dinero de su bolsillo para gasolina o refacciones de las unidades. En el caso del elemento de Policía difícilmente puede realizar alguna actividad adicional que le proporcione un ingreso extra, pues el tiempo libre lo tiene que usar para descansar, esto lo hace propenso a participar en actos de corrupción.

Este problema lleva décadas y no se plantea una solución, lo único que deja como producto es que el elemento tenga un resentimiento hacia la institución, mismo que se ve reflejado en el desempeño del trabajo. No se puede dejar de mencionar que derivado de lo explicado, un gran número de elementos atribuyen sus problemas familiares, económicos y de salud a su extenuante trabajo en la institución y al tiempo que pasan en ella, pues muchos de ellos tienen en su historia personal divorcios, separaciones familiares y pago de pensiones alimenticias. También es posible identificar que muchos de los que sobrepasan los cincuenta años, tienen problemas de salud graves como diabetes, hipertensión o problemas renales.⁵²

En lo concerniente a los mandos superiores, mandos medios y líderes coordinadores, quienes representan el 4.24% del total de los servidores públicos de la institución, el panorama para ellos no es como el de los demás trabajadores, pues el salario en el caso de los mandos medios va en promedio de los 18,000 a los 60,000 pesos y en el caso de los mandos superiores de los 90,000 a los 100,000 pesos que es el salario del Procurador.

A este nivel la paga es buena, aunque la temporalidad en el puesto es incierta, por lo que el servidor público se compromete lo menos posible para salir bien librado y tener continuidad con su grupo, abandonando la propuesta, la gestión, innovación o voluntad para una mejora tangible.

⁵² Información obtenida de más de 800 entrevistas a Policías de Investigación realizadas por el tesista en el desempeño de su actividad laboral, consistente en actualizar el Registro de Voz y Datos del Laboratorio de Acústica Forense de la Coordinación de Servicios Periciales de la PGJDF.

Es indispensable que el personal al servicio de esta institución esté plenamente consciente de lo que significa su labor y la importancia de conducirse de forma correcta, debe tener vocación y actitud de servicio, además de estar altamente capacitado y evaluado de forma permanente.

“Gente: Peter Drucker (2000) señala que la distribución de cargos es quizás el elemento más importante de la administración de personas. Colocar a las personas en el lugar en que sus cualidades sean productivas es la manera de asegurar la optimización de los recursos humanos. Quienes trabajan en una organización pretenden diferentes recompensas acordes con lo que consideran que aportan. El diseño del sistema debe procurar un equilibrio entre el aporte, la retribución y la capacidad de cada individuo.”⁵³

La institución debe realizar un análisis a conciencia y determinar qué rumbo deben tomar las acciones encaminadas a mejorar el capital humano, estas acciones previo a instrumentarse, deben apoyarse en estudios dirigidos a identificar la idoneidad de los perfiles de todo el personal. Es probable que sea necesaria una depuración profunda, una mejora salarial y mejora de las condiciones de trabajo, pues de no generarse estos cambios, los resultados difícilmente mejorarán.

3.3 RECURSOS MATERIALES Y TECNOLÓGICOS

En la institución se puede observar que las condiciones para la prestación del servicio no son las mejores tanto en unidades desconcentradas como en oficinas centrales, las instalaciones, equipamiento, insumos, mantenimiento, así como la salud e higiene laboral están lejos de ser las adecuadas.

En la institución los contrastes en cuanto a instalaciones son notorios; mientras que algunas áreas poseen instalaciones nuevas y funcionales, se pueden encontrar muchas más dañadas, descuidadas y hasta inservibles. Este problema

⁵³ Citado por Gilli, Juan José, *Diseño organizativo: estructura y procesos*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Garnica, 2007, primera edición, p. 41.

se ha intentado mitigar en las diversas administraciones; sin embargo, los resultados no son significativos ya que el uso de las mismas es diferente al uso habitual de la mayoría de las oficinas gubernamentales, esto es debido a que son ocupadas por varios turnos 24 horas al día, 365 días al año.

Este uso excesivo, aunado a los descuidos o negligencias que algunos servidores públicos tienen y a la gran cantidad de personas que hacen uso de ellas, provoca que el deterioro sea más rápido. Es por eso que aunque se inviertan recursos en determinada área para mejorarla, en poco tiempo se deteriora, por lo que más allá de esfuerzos aislados, es necesario implementar programas de mantenimiento, abastecimiento y mejoras continuas, para evitar que dichos daños al paso del tiempo sean más costosos. Existen algunas áreas que se mantienen en buen estado para el servicio, no obstante que son pocas se pueden tomar como ejemplo y tratar de mantenerlas en condiciones óptimas.

En el ámbito tecnológico se observa que la Procuraduría presenta un atraso severo, impera un desaprovechamiento total de las posibilidades y la falta de estrategia por parte del área destinada a realizar este trabajo, lo que se traduce en una carencia de metas objetivos y rutas diseñadas para llegar a ellos, cuestión sumamente relevante si de tecnología se habla.

“Tecnología: la tecnología, entendida como el sistema técnico (herramientas) que permitirá transformar la materia prima en producto terminado, tiene un papel fundamental en la definición de la forma que adopta una organización y actúa como una de las limitaciones del sistema social.”⁵⁴

La Procuraduría posee una plataforma tecnológica de grandes dimensiones; sin embargo, el aprovechamiento de la misma es mínimo y no se explota cual debería. Este desaprovechamiento tecnológico prevalece debido a errores en la

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 42.

configuración de las redes y la falta de conocimientos especializados para optimizar este tipo de recursos.

La Dirección General de Tecnología y Sistemas es el área encargada de proporcionar a la institución todo el soporte tecnológico, informático y de comunicaciones, trabajo sumamente importante y desvalorizado, ya que en realidad no se toma en cuenta que esta área constituye el sistema nervioso central de la institución y pocas veces se entiende y acepta que toda la información y comunicación que soporta, esta unidad es uno de los capitales más importantes de la institución, tanto para el área sustantiva como para el área adjetiva.

De no diseñar y ejecutar una estrategia viable, efectiva y realista en materia de tecnología, la institución, por estar en una situación de vulnerabilidad, será un blanco fácil de ataques tecnológicos, robo de información, daños intencionales o fallas por deterioro, sin mencionar que estos sistemas informáticos y de comunicación probablemente serán insuficientes o rebasados, ante una situación de crisis o de emergencia máxima.

Las compras y adquisiciones en materia de tecnología deben estar orientadas a una estrategia clara de crecimiento, además de estar sustentadas en criterios técnicos fundamentados. El desarrollo tecnológico institucional debe considerar que previo a cualquier cambio tecnológico, debe ser analizado que el mismo sea compatible con lo existente y que pueda ser interconectado o desarrollado de forma simultánea, ya que hay sistemas de información de los cuales la institución no puede prescindir ni siquiera por unas horas.

La información y las inmensas posibilidades tecnológicas que se pueden desarrollar en favor de la procuración de justicia es un campo poco desarrollado, situación que obedece a la cultura de no realizar la investigación de los delitos desde una perspectiva científica.

3.4 RECURSOS FINANCIEROS

El tema del recurso público es un tema delicado, pues siempre será controversial la forma de cómo está gastando el dinero el gobierno, esta complicación surge por los excesos, las omisiones y los desatinos que muchos servidores públicos encargados de ejecutar el gasto han tenido. No es materia de este trabajo realizar un análisis presupuestal de la institución o de sus áreas, ni realizar un examen cualitativo y cuantitativo del aprovechamiento de cada peso, ya que este es un tema aparte y realizarlo requiere de múltiples especialistas, muchas horas de trabajo y grandes cantidades de información.

Lo que se pretende en este apartado es realizar un acercamiento a la realidad financiera de la Procuraduría y a su futuro cercano. Los retos son conocidos pero poco calculados, es probable que la misma institución y el Gobierno del Distrito Federal no estén dimensionando las necesidades inmediatas.

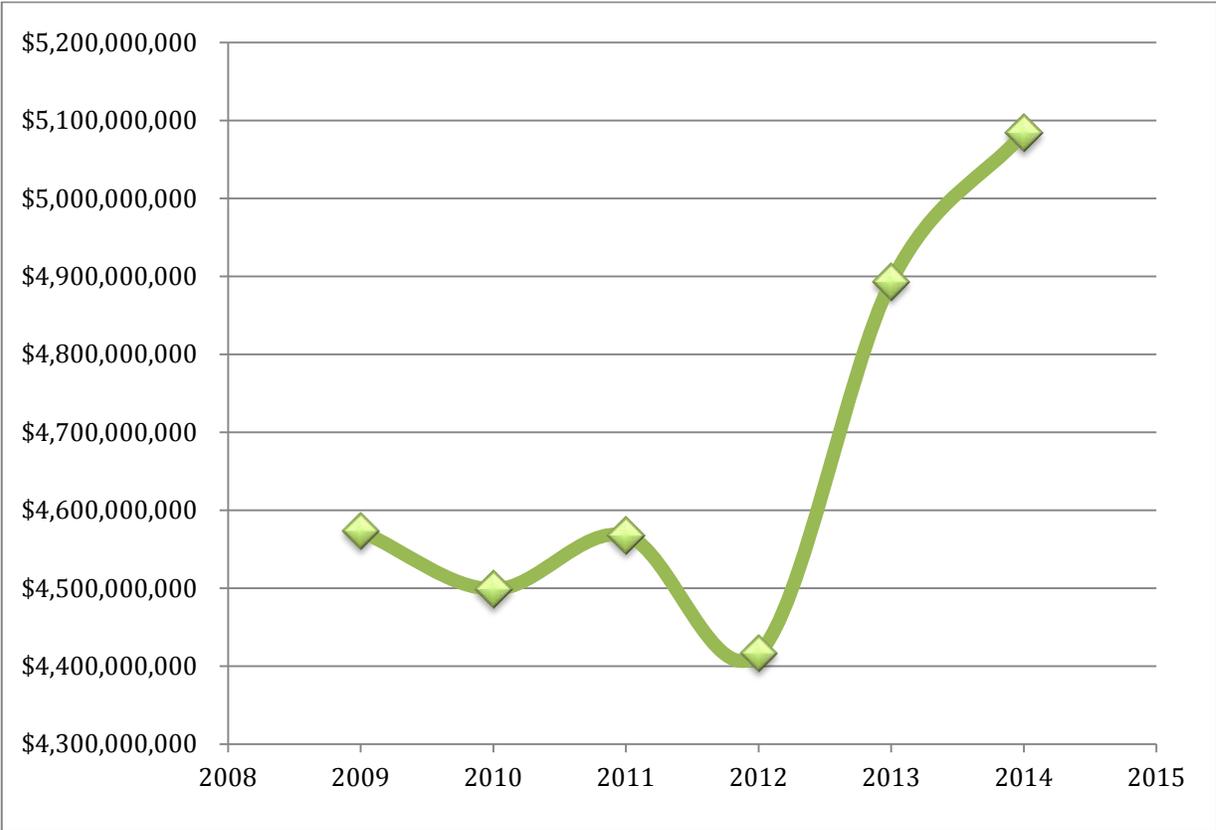
El trabajo de programación y presupuestación debe advertir los cambios urgentes, así como los proyectos venideros, con la finalidad de gestionar el presupuesto necesario. Mayores recursos deberán de venir acompañados de mejores resultados, además de un gasto responsable. Debe evaluarse si las estrategias financieras son las mejores para librar las necesidades de modernización y mejora que la transición hacia el nuevo sistema exige.

La Procuraduría es una dependencia a la que se le asigna una parte significativa del presupuesto del Distrito Federal, en el histórico de asignaciones de 2009 a 2014 existen variaciones que podrían sugerir que a la dependencia se le puede quitar presupuesto a capricho, no valorando que en las últimas décadas la seguridad y la justicia han encabezado la agenda pública.

Enseguida se presenta en un gráfico las asignaciones presupuestarias de 2009 a 2014, realizado con información de los presupuesto de egresos anuales del

Distrito Federal, en este gráfico también se observa que en los últimos dos años la asignación se incrementó notablemente.

Asignación presupuestaria a la PGJDF de 2009 a 2014



Fuente: Elaboración propia con información de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de 2009 a 2014.

La siguiente pregunta sería si esos incrementos son suficientes para afrontar los complejos escenarios venideros, tener más presupuesto no es equivalente a mayor eficiencia y mejores prácticas, es necesario valorar en qué se gasta el dinero y cómo se gasta, pues es aquí donde los proyectos innecesarios, los gastos superfluos, los excesos y las compras deficientes se materializan. Cada peso mal gastado por un área se suma a otro peso mal gastado de otra área, provocando una reacción en cadena que culmina en la ineficiencia total de una institución a pesar de que se cuente con el recurso financiero.

Desglose de presupuesto asignado a la PGJDF para el ejercicio fiscal 2013

Denominación y clave del capítulo de gasto	Monto en moneda nacional
Servicios personales (1000)	4,149,758,422.00
Materiales y suministros (2000)	194,401,597.00
Servicios generales (3000)	391,564,231.00
Ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias (4000)	69,946,700.00
Bienes muebles e inmuebles (5000)	82,679,165.00
Obra pública (6000)	5,000,000.00
Inversión financiera (7000)	0.00
Participaciones y Aportaciones (8000)	0.00
Deuda Pública (9000)	0.00
Asignación financiera meta	4,893,350,115.00

Fuente: Elaboración propia con información pública de oficio emitida por la dependencia en el año 2013. (PGJDF es un ente público obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

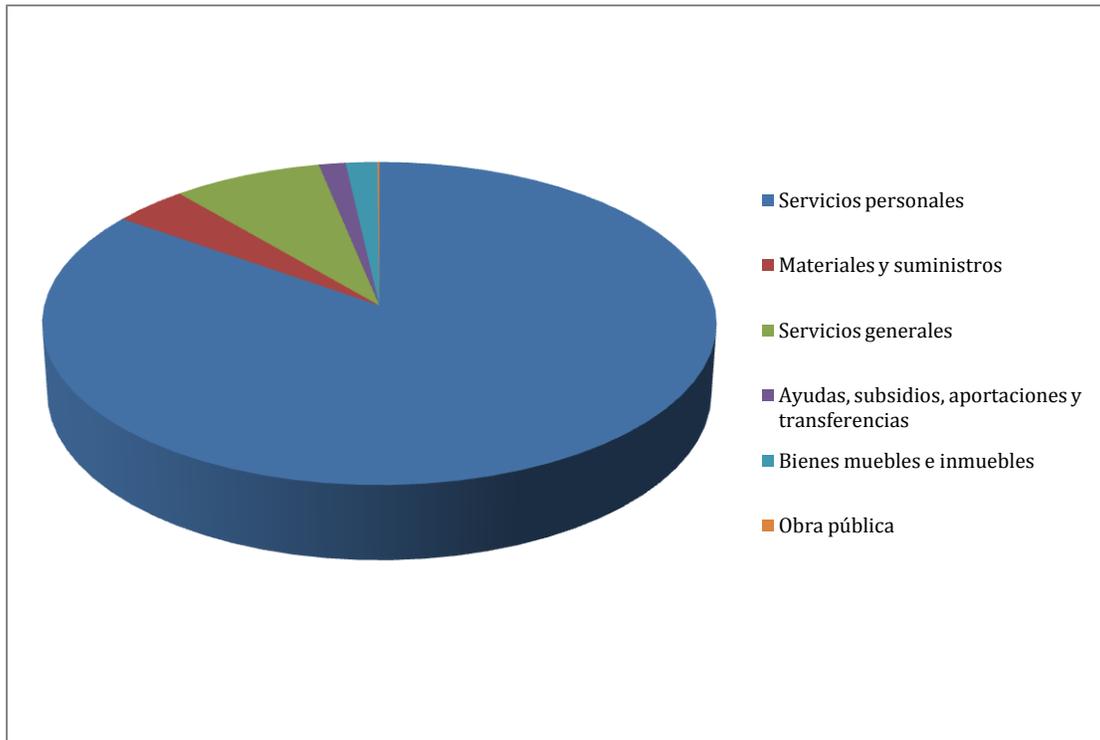
El gasto en servicios personales para el ejercicio 2014 será de 84.80%. Este rubro que comprende la remuneración al personal permanente y transitorio, seguridad social, prestaciones, estímulos al personal, impuesto sobre nóminas y otros; representa que casi ochenta y cinco pesos de cada cien pesos del dinero de la Procuraduría es para pagar a su personal; por lo que a partir de un análisis financiero también se podrían plantear grandes modificaciones a la institución.

Porcentaje del gasto por rubros de la PGJDF para el ejercicio fiscal 2013

Denominación y clave del capítulo de gasto	Monto en moneda nacional
Servicios personales	84.80%
Materiales y suministros	3.97%
Servicios generales	8.00%
Ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias	1.43%
Bienes muebles e inmuebles	1.69%
Obra pública	0.10%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con información pública de oficio emitida por la dependencia en el año 2013. (PGJDF es un ente público obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

Porcentaje del gasto por rubros de la PGJDF para el ejercicio fiscal 2013 en gráfica



Fuente:Elaboración propia con información pública de oficio emitida por la dependencia en el año 2013. (PGJDF es un ente público obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

Debe planearse qué se hará con el presupuesto, la respuesta tendrá que venir posterior a los diagnósticos y a la evaluación de las posibilidades, las preguntas obligadas son: ¿cómo hacer más con menos?, ¿cuál es la mejor opción? debería de invertirse en tecnología, en más personal, en pagarle mejor al existente, en comprar más equipo, en habilitar mejores instalaciones o hacer un cambio y una reestructuración radical de la institución. Esto sólo es posible con la voluntad de la clase política gobernante y ejercicios veraces de diagnóstico y planeación realizados por especialistas.

La programación y el presupuesto no deben ser producto de un cálculo somero, debe sustentarse en función a los cambios, adecuaciones, planes, actividades y retos que deben solventarse. No es una lista de actividades por cotizar o cosas por comprar; se trata de que cada acción de la administración en turno tenga una

razón de ser, posea objetivos y propósitos además de que articule y ejecute estas acciones de manera coordinada, eficiente y razonada para que permanezcan alineadas a la estrategia institucional y a la estrategia de los macro sistemas de los cuales forma parte, sea este el Sistema de Justicia Penal o el Gobierno del Distrito Federal.

4. ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS PARA UNA MEJOR GESTIÓN

4.1 ADMINISTRACIÓN ESTRATÉGICA

Para llevar a ésta institución o a cualquier otra a un esquema de resultados es necesario implementar un enfoque estratégico que permita analizar las posibles oportunidades a partir de las condiciones presentes; es importante que quienes encabezan la administración tengan total perspectiva de los escenarios presentes y futuros así como todos los factores internos y externos que pudieran alterar el logro de los objetivos previstos.

“Las organizaciones públicas existen para resolver problemas, satisfacer necesidades y generar oportunidades que, por sus efectos sobre la viabilidad y vitalidad de la sociedad, son considerados de interés público. En otras palabras, la responsabilidad de la gestión pública es generar valor público. Como se argumentó con anterioridad, la capacidad para cumplir estos propósitos depende en buena medida del manejo que los gerentes públicos hagan de los elementos de su entorno y de las relaciones con diferentes sectores y actores. La relevancia del enfoque estratégico, en este sentido, es que aporta elementos que ayudan a las organizaciones a entender las dinámicas que ocurren a su alrededor, a tomar las decisiones necesarias para aprovechar las circunstancias positivas y a lidiar con los estreñimientos a los que están sometidos, de manera que sean capaces de posicionarse y ofrecer un valor público superior.”⁵⁵

El concentrado de información del diagnóstico y su análisis, por si sólo no es herramienta suficiente para tomar las riendas de la institución. Es necesario que el Jefe de Gobierno y el Procurador promuevan, en ellos mismos y en su equipo, una gestión estratégica ambiciosa que permee en toda la institución; sin embargo, pareciera que actualmente la palabra estrategia se usa de forma indiscriminada y

⁵⁵ Velasco, Ernesto, *Gestión estratégica*, México, Siglo XXI Editores, 2011. p. 25.

sin contemplar la totalidad de su significado; en ocasiones funcionarios o gerentes la utilizan sin el conocimiento de su alcance, por eso se presentan a continuación, dos cuadros diferentes, desde la perspectiva de Henry Mintzberg y de Ernesto Velasco, sobre algunos elementos necesarios y distintivos del enfoque estratégico.

Enfoque Estratégico

- Visión hacia el futuro y hacia las acciones requeridas para construirlo: no se trata de sobrellevar las circunstancias sino de identificar las variables clave del éxito y desarrollar las iniciativas necesarias para incidir sobre ellas.
- Comprensión de un entorno inestable, conflictivo y adverso, así como de la limitada capacidad de control sobre las variables cruciales del entorno.
- Orientación “extrovertida” (oportunidades y adversidades del entorno) contra internalismo (necesidades / problemas de la operación).
- Posicionamiento, es decir, voluntad de superioridad, liderazgo, excelencia, de sobreponerse a las adversidades de manera sostenible y así responder de manera diferente o mejor que el resto a las expectativas de los ciudadanos / beneficiarios / usuarios / clientes.
- Un entendimiento no lineal de la realidad, donde priva la regla de los efectos imprevistos y en que las tendencias del pasado no necesariamente son útiles para conocer el futuro (discontinuidad con el pasado).
- Conciencia de las interdependencias entre organización y elementos de su entorno.
- Perspectiva racionalista (cadena medios-fines), pero que rechaza la visión lineal de la planeación tradicional (“ilusión de control”).
- Una visión integral de la organización y no compartimentalizada en sus componentes funcionales o unidades administrativas.

Fuente: extraído de *Gestión Estratégica*, elaboración de Ernesto Velasco con base en Aguilar (2006), Arellano (2004) y Koteen (1997)⁵⁶

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 27.

Enfoque Estratégico

LA BESTIA DE LA ESTRATEGIA: ÁREAS DE ACUERDO

(adaptado de Chaffee, 1985: 89-90)

- *La estrategia concierne tanto a la organización como a su ambiente.* “Una premisa básica para pensar en la estrategia se refiere a la imposibilidad de separar a la organización de su entorno... La organización utiliza la estrategia para manejarse con ambientes cambiantes.”
- *La esencia de la estrategia es compleja.* “Como el cambio trae nuevas combinaciones de circunstancias a la organización, la esencia de la estrategia permanece desestructurada, desprogramada, apartada de la rutina y nada repetitiva...”
- *Por encima de todo, la estrategia afecta el bienestar de la organización.* “... Las decisiones estratégicas... son consideradas lo bastante importantes como para afectar el bienestar general de la organización...”
- *La estrategia comprende temas relacionados tanto con el contenido como con el proceso.* “... El estudio de la estrategia incluye tanto las medidas tomadas, o su contenido, como los procesos por los cuales se deciden y se aplican las medidas.”
- *Las estrategias no son puramente deliberadas.* “Los teóricos... coinciden en que las estrategias proyectadas, emergentes y realizadas pueden diferir unas de otras.”
- *Las estrategias existen en distintos niveles.* “... Las firmas tienen... estrategia corporativa (¿en qué negocio debemos estar?) y estrategia comercial (¿cómo competimos en cada negocio?).”
- *La estrategia comprende varios procesos de pensamiento.* “... La estrategia comprende ejercicios conceptuales y analíticos. Algunos autores hacen más hincapié en la dimensión analítica que en las otras, pero la mayoría afirma que el corazón de su creación es el trabajo conceptual realizado por los líderes de la organización.”

Fuente: extraído de *Safari a la estrategia*, adaptación de Chaffee, 1985: 89-90 elaborado por Henry Mintzberg.⁵⁷

Para adoptar esta perspectiva estratégica es necesario que los funcionarios al mando tengan que lidiar con situaciones propias de la dinámica de la Administración Pública, por lo que durante todo el proceso deben contemplar

⁵⁷ Mintzberg, Henry., Ahlstrand, Bruce., Lampel, Joseph., *Safari a la estrategia*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica, 2010, primera edición, p. 31.

estos obstáculos que eventualmente podrían llevar al incumplimiento de los objetivos y metas. El mismo Ernesto Velasco, proporciona diversas implicaciones que deben ser tomadas en cuenta para el enfoque estratégico.

“Ahora bien, los procesos estratégicos en el sector público adquieren formas peculiares dadas las características de las organizaciones públicas, entre las que destacan: 1) Muchas veces el gobierno actúa para ofrecer beneficios u oportunidades que son de consumo colectivo y no individual; 2) la gestión pública ocurre dentro del proceso político de representación, negociación y mediación de los diferentes intereses de la ciudadanía; 3) los ciudadanos no son sólo usuarios o clientes de los servicios públicos, sino sujetos de derechos y obligaciones; 4) los gerentes públicos actúan no sólo por medio de recursos económicos, sino que disponen de recursos de autoridad en la realización de sus responsabilidades y 5) los gerentes públicos actúan en el marco del derecho público, por lo que están sujetos a normas y controles externos que limitan su espacio de discrecionalidad. Estos elementos pueden tener implicaciones en términos de las posturas que es posible o aceptable adoptar frente al entorno.”⁵⁸

4.2 PROPUESTAS GENERALES

La primer propuesta se dirige a todo el personal, pero principalmente a los funcionarios del gobierno que toman decisiones trascendentales y que tienen en sus manos el destino inmediato de la institución, esta propuesta invita a hacer una reflexión profunda para entender que la ciudadanía deposita directa o indirectamente sus anhelos de justicia y su deseo de prevalencia del orden social en ellos. Es por eso, que cada servidor público debe asumir esta responsabilidad y desempeñarse de forma ética, buscando el beneficio y el interés de la colectividad; en caso contrario lo prudente sería retirarse del cargo y permitir que alguien más con estas características realice la encomienda.

⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 28-29.

Para lograr esto, la institución debe fortalecer sus mecanismos de selección, ingreso y permanencia, debe endurecer los mecanismos disciplinarios y tener cero tolerancia en la comisión de actos deshonestos, corruptos o faltos de ética por parte de sus servidores públicos. De igual forma introducir en sus programas de capacitación, seminarios de concientización y sensibilización sobre la labor de la institución y su importancia social.

La propuesta que más impacto tiene a nivel político involucra una sinergia de los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, los Gobiernos Locales, los Partidos Políticos y las instituciones del Sistema de Justicia Penal; en el sentido de lograr una Reforma Constitucional que otorgue a las Procuradurías de Justicia Estatales y a la Federal, plena autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Esta propuesta permitiría que la institución consolide independencia técnica en su actuar, se adapte a las necesidades de modernidad y se desenvuelva con autonomía plena además de estar en plena sintonía con las nuevas reformas en materia procesal penal, en derechos humanos y en materia político electoral.

También este esquema de organismo autónomo, le daría a la institución la posibilidad de permanecer al margen de manejos partidistas así como integrar funcionarios capaces y comprometidos que tengan la certeza de poder actuar sin miedo y sin las manos atadas.

“Sin la participación de los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión, no hay estrategia que pueda detener la inseguridad y lograr que se haga justicia. Lograr la operatividad del sistema como un todo es –debe ser– parte de un profundo trabajo político y de asumir una corresponsabilidad que en buena medida no existe.

El problema es de política y requiere decisiones y soluciones políticas. Sin corresponsabilidad es imposible avanzar.”⁵⁹

⁵⁹ Fernández Menéndez, Jorge., Belsasso, Bibiana, *Justicia inútil*, Editorial Taurus, 2010, primera edición, p.24.

Es prioritario realizar diversos diagnósticos específicos en cada área, para poder diseñar sistemas efectivos de organización y gestión; del mismo modo instaurar sistemas estrictos de coordinación en el trabajo para generar investigaciones de calidad y abatir la impunidad que prevalece en los delitos del fuero común cometidos en el Distrito Federal.

“Una definición de organización, de acuerdo con el tema, es: la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos humanos y materiales de un organismo social, con el fin de lograr máxima eficiencia en la realización de planes y objetivos...la organización es una función preejecutiva. Mediante ella, por sí misma no se logra materialmente el objetivo, sino que pone en orden los esfuerzos y se formula el armazón adecuado y la posición relativa de las actividades que se habrán de desarrollar. La organización relaciona entre sí las actividades necesarias y dispone quién debe desempeñarlas. Si los recursos necesarios para trabajar están diseminados, la organización los reunirá ordenadamente.

De acuerdo con lo expuesto, se puede decir que la organización formal es un elemento de la administración que tiene por objeto agrupar e identificar las tareas y trabajos a desarrollarse dentro de la empresa, a través de definir y delegar la responsabilidad y autoridad adecuada a todos los miembros que la integran, estableciendo una cadena de mando y los más apropiados canales de comunicación. Todo esto estructurado y encaminado hacia la obtención de los objetivos de la empresa en la forma más eficiente y con el mínimo de esfuerzo.”⁶⁰

Debe evaluarse la continuidad de proyectos que surgen de forma aislada y que no son parte de una estrategia integral; evaluar qué programas están generando

⁶⁰ Gómez Ceja, Guillermo, *Planeación y organización de empresas*, México, Editorial Mc Graw-Hill, 2004, octava edición, pp. 191-193.

mejoras significativas para continuar con ellos y cuáles deben eliminarse o reorientarse para evitar el gasto innecesario de recursos.

La institución debe diseñar nuevos procesos de trabajo que eviten la burocratización de la investigación e iniciar una migración hacia el máximo aprovechamiento de los medios tecnológicos y sus beneficios. Actualmente, existen muchos sistemas o aplicativos en materia de investigación policial y forense, así como bases de datos, mecanismos de encriptación, validación de información y diversas tecnologías que acortan los tiempos de respuesta, facilitan el trabajo y disminuye el gasto de recursos humanos y materiales.⁶¹

Debe modificarse la política institucional de comunicación social y de difusión de información, dejando a un lado la práctica de exponer a los medios de comunicación de manera premeditada, sólo asuntos llevados a buen término y mediáticamente bien vistos, también debe eliminarse la tendencia de querer presentar una imagen de vanguardia que en la realidad no existe.

Se deben de dejar a un lado los esfuerzos aislados para integrarlos en una estrategia integral que otorgue mejores resultados. La administración de la institución debe enfocarse en solventar asuntos prioritarios como generar investigaciones exitosas, mejorar la atención a víctimas o disminuir el índice delictivo; además de realizar las gestiones políticas necesarias para obtener el incremento de presupuesto necesario para afrontar los compromisos inmediatos.

Por política institucional, respeto a la legalidad y a los derechos humanos de las personas, deben abandonarse las prácticas encaminadas a otorgar un trato

⁶¹ Como ejemplo, hoy en día las fijaciones fotográficas de las investigaciones se siguen realizando con cámara analógica y rollo fotográfico, lo que genera gasto en máquinas de revelado y su mantenimiento, químicos de revelado, uso de toneladas de rollos de cámara, traslados de personal al único lugar de revelado y tiempo de espera en el revelado. Esto implica uso de gasolina y vehículos, concentración de la información y ausencia de un archivo digital con acceso remoto. Otro ejemplo es que cualquier oficio, informe, dictamen o documento tiene que ser impreso, no explotando aún los medios digitales, las autenticaciones de usuario o las firmas electrónicas.

preferencial a los denunciantes, el acceso a la justicia debe ser el mejor para todos, las investigaciones deben resolverse eficientemente, con celeridad, empeño y dedicación. Los esfuerzos investigatorios deben ser siempre de la más alta calidad independientemente del delito o del denunciante.

Es prioritario que las compras y adquisiciones sean realizadas acorde a las necesidades del servicio, realizando un trabajo de diagnóstico integral por área, para saber sus necesidades. Debe consultarse al personal que utiliza los insumos y a expertos en áreas policiales y periciales para conocer los requerimientos específicos y primordiales.

Debe diseñarse un nuevo sistema de regulación de la organización, analizar si son fundamentales tantas ramificaciones de la misma (visitaduría, contraloría, consejo de honor, fiscalía de servidores públicos, entre otros). La evaluación y el control institucional debe renovarse, los procesos de trabajo deben estudiarse minuciosamente para detectar flaquezas. Es indispensable implementar nuevos indicadores de gestión, sistemas de información y auditoría confiables que faciliten detectar y sancionar a los servidores públicos de la institución (personal sustantivo y no sustantivo) que incurran en cualquier irregularidad, falta o actividad indebida, sea ésta culposa o dolosa.

4.3 PROPUESTAS ESPECÍFICAS

4.3.1 Atención al público y acceso equitativo a la justicia

El área de recursos humanos debe valorar una depuración del personal que no cumpla cabalmente sus obligaciones o no tenga el perfil requerido. Para el personal que cumpla el perfil y el nuevo personal se deben diseñar mecanismos de control que garanticen una mejor atención al público. También es necesario subsanar la carencia de personal técnico especializado como Médicos Legistas, Peritos Criminalistas, Peritos Fotógrafos y de otras especialidades.

Otorgar una capacitación profunda al personal en materia de marco jurídico, atención de calidad y atención victimal, para que el personal pueda proporcionar a víctimas un trato comprensivo y humano, además de orientación veraz, sobre todo a los que se encuentran en estado de crisis por un acto violento cometido en su contra. Esta vocación de servicio se debe buscar en todo el personal desde los procesos de ingreso y selección.

Instruir al personal sustantivo, a mandos medios y superiores sobre la necesidad de prestar el mayor de los esfuerzos técnicos, operativos y jurídicos en todas y cada una de las investigaciones, con el fin de otorgar la mejor calidad de los servicios sin distinción alguna. Es necesario dejar a un lado la política de asuntos relevantes o asuntos especialmente encomendados.

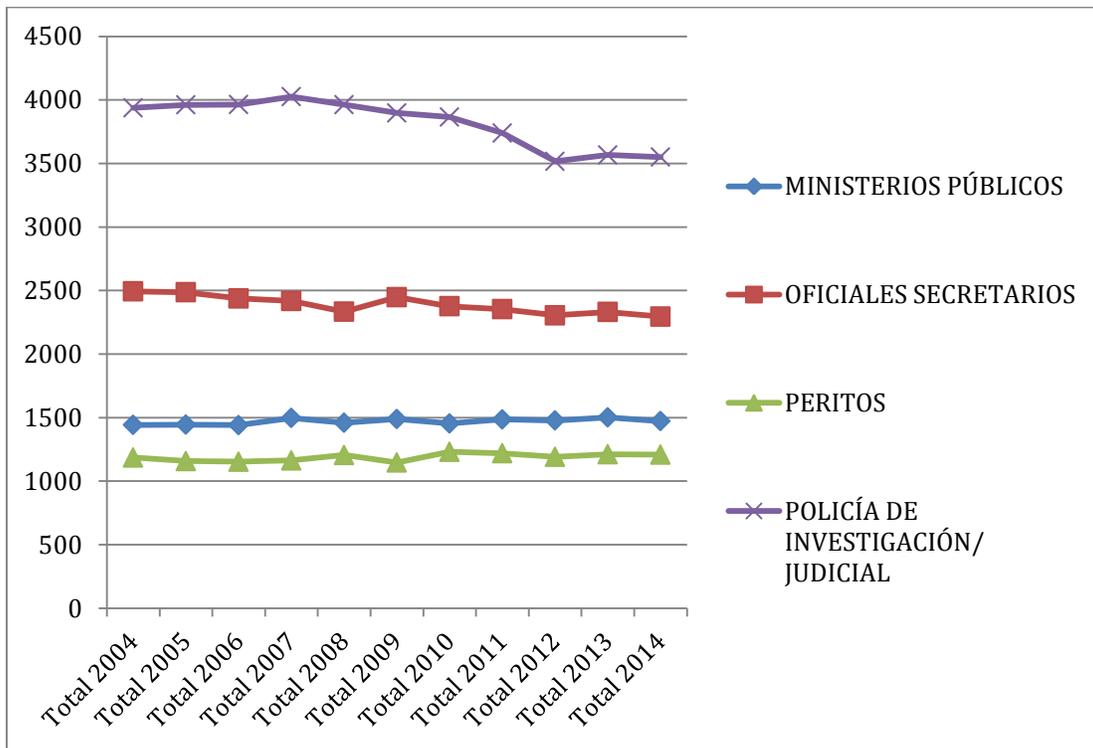
Elaborar un estudio para determinar la continuidad o incremento de agencias especiales como agencia especializada de atención al turista, agencia de atención a personas indígenas, agencias del metro, de hospitales, de atención a comunidad universitaria y otras en virtud de que éstas cada vez son más; sin embargo, la cantidad de personal no ha aumentado significativamente en los últimos años.

Incremento y disminución de plazas de personal sustantivo de la PGJDF de 2004 a 2014

Plaza	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ministerios Públicos	1443	1445	1441	1498	1460	1489	1454	1486	1478	1502	1473
Oficiales Secretarios	2494	2487	2438	2418	2334	2448	2377	2354	2305	2332	2295
Peritos	1186	1158	1153	1163	1206	1147	1231	1220	1192	1212	1209
Policía de Investigación	3938	3962	3964	4026	3963	3898	3866	3740	3517	3567	3551

Fuente: Información pública proporcionada por la dependencia en solicitud con número de folio 0113000013114 (PGJDF es un ente público obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

Incremento y disminución de plazas de personal sustantivo de la PGJDF de 2004 a 2014



Fuente: Elaboración propia con información pública proporcionada por la dependencia en solicitud con número de folio 0113000013114. (PGJDF es un ente público obligado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

4.3.2 Coordinación del personal y mejores resultados

Diseñar procesos de trabajo mediante los cuales la comunicación entre el Personal Ministerial, la Policía de Investigación y los Peritos sea eficiente. Debe trabajarse de forma coordinada para que en conjunto exista una estrategia integral de la investigación, evitar que ésta sea segmentada y aprovechar el flujo de información disponible.

La Policía de Investigación no debe realizar labores contrarias a la naturaleza de su actividad, como patrullaje preventivo, custodias, seguridad técnica (inmuebles), escoltas (protección a funcionarios), labores administrativas, actividades de chofer y hasta mensajería. Estas tareas adicionales distraen a los agentes de su actividad primordial.

Analizar la inserción de un Asesor Forense el cual asista al Ministerio Público en la investigación, otorgando una visión integrada y direccionada de las líneas de investigación para explotar las diversas posibilidades que la Policía de Investigación y Peritos puedan aportar para enriquecer una investigación.

Integrar un área única de inteligencia que concentre toda la información disponible del área ministerial, policial y pericial, que permita sistematizar y analizar datos fidedignos, misma que deberá proveer información confiable de forma expedita, ya que actualmente las bases de datos de inteligencia y de las áreas mencionadas se encuentran dispersas.

Generar un programa de desarrollo humano, el cual integre temas de concientización de la labor del empleado, higiene laboral, empatía hacia la misión de la institución, además de atención psicológica, esto con el propósito de abatir el resentimiento del empleado hacia la institución y mejorar las condiciones laborales y personales de los empleados.

4.3.3 Mejora de las condiciones laborales

Valorar un aumento de sueldo a personal sustantivo, así como evaluar y mejorar las condiciones de trabajo. Evitar que el personal llegue a tener cargas de trabajo excesivas que impidan una adecuada realización de su trabajo diseñando sistemas de organización efectivos.

Debe adecuarse la remuneración al personal sustantivo, diseñar una nivelación eficiente y actualizarse los montos de pagos de profesionalización, disponibilidad y antigüedad así como la homologación de criterios para otorgarlos. Las condiciones de los empleados administrativos deben mejorar brindándoles capacitación de calidad y posibilidades de desarrollo profesional.

Los sueldos del personal sustantivo se encuentran compensados, es decir, su salario base es bajo y se le otorga una aportación adicional, lo que genera que la cotización para retiro, aguinaldos, créditos y otras prestaciones sea menor a lo que debería; por lo que es indispensable eliminar esa compensación e integrarla directamente al salario base.

Deben actualizarse las condiciones generales de trabajo y las prestaciones a las que el personal tiene derecho, así mismo deben difundirse para que el personal las conozca y las pueda hacer válidas.

Permitir que instancias externas como la Secretaría del Trabajo y Protección Civil realicen un estudio extenso para localizar posible riesgo y perjuicio a la salud que el personal pueda sufrir, derivado de las pésimas instalaciones, condiciones de trabajo o materiales que ocupa en sus labores cotidianas.

Realizar un estudio minucioso sobre los horarios de trabajo de los elementos de Policía de Investigación, evaluar cómo afectan sus horarios a su rendimiento y eventualmente modificarlo en pro de mejores resultados.

4.3.4 Formación, capacitación y profesionalización del personal

Para las promociones y ascensos debe valorarse la capacidad y el mérito de los servidores públicos. Fortalecer la igualdad de los procesos de ascenso y erradicar prácticas deshonestas.

Disminuir la dependencia del Instituto de Formación Profesional hacia las áreas de alta especialidad como los servicios periciales, ya que el mismo instituto solicita exámenes prototipo a estas áreas, entrevistas por los mismos jefes y su visto bueno para los ingresos, promociones y ascensos, lo que resta objetividad e imparcialidad en los procesos.

Mejorar los programas de actualización y capacitación para el personal sustantivo ya que estos son insuficientes, sobre todo en torno a capacitación sobre el nuevo Sistema de Justicia Penal y juicios orales. Garantizar que los instructores tengan la suficiencia de conocimiento teórico y práctico.

Implementar una categorización profunda de los servidores públicos con base en su especialización, responsabilidades, años de servicio y nivel profesional. Valorar la posibilidad de evaluar periódicamente al personal, para determinar sus necesidades de capacitación, su nivelación y su continuidad en el cargo.

4.3.5 Control de confianza y combate a la corrupción

Analizar y normar las pruebas y criterios de control de confianza al personal de la institución, de tal modo que garanticen su eficiencia, fiabilidad y veracidad para la seguridad de la institución y la ciudadanía, otorgando transparencia, certidumbre y confiabilidad.

Debe determinarse la idoneidad del órgano encargado de realizarlos, pues existe sobre regulación en el tema, ya que tienen atribuciones el Instituto de Formación

Profesional y el Centro de Control de Confianza, pero en 2012 fue la Secretaría de Seguridad Pública quien los realizó por medio de empresas externas, mismas que aplicaron un sólo modelo de examen sin distinción de perfiles, pasando por alto la realidad institucional, las diferentes categorías de personal y los niveles de responsabilidad.

Generar una base de datos, de preferencia en coordinación con autoridades locales y federales, que permita saber el origen del personal, su desempeño y separación del cargo, con la expectativa de poseer un minucioso control del personal operativo sobre todo si ha dejado de laborar.

4.3.6 Inmuebles, instalaciones y mantenimiento

Deben identificarse y reorganizarse las áreas que albergan un número excesivo de empleados, para prevenir accidentes ante un siniestro o una evacuación. Realizar adecuaciones a las instalaciones con la finalidad de evitar espacios de trabajo reducidos e insuficientes.

Eliminar áreas de trabajo improvisadas y espacios destinados para propósitos diversos al que fueron diseñados. Realizar una redistribución de las zonas de trabajo ya que hay algunas de poca dimensión con mucho personal y otras de espacio mayor con poca cantidad.

Programar un mantenimiento profundo a inmuebles, sobre todo para subsanar: pisos rotos, falta de pintura, vestíbulos y oficinas deterioradas, zonas con humedad, filtraciones y goteras.

Resolver el problema de falta de ventilación y calor excesivo en muchas áreas, eliminando aires acondicionados viejos e inservibles; existen muchas áreas con equipo de cómputo o equipo de laboratorio que requiere clima artificial y que su deterioro o descompostura por no tenerlo significaría un gasto mayor.

Instalar anfiteatros en coordinaciones territoriales que lo necesiten, así como renovar los antiguos y poco salubres, instalar en ellos planchas nuevas, mesas para exploración de indicios e instalaciones hidrosanitarias que funcionen correctamente.

Mejorar los espacios para declaraciones, entrevistas, interrogatorios, zonas de seguridad (galeras) y zonas de espera, con el fin de hacerlos más eficientes y funcionales.

Realizar una renovación general de sanitarios y remplazar aquellos que se encuentran en condiciones deplorables, rotos o inservibles. Una vez renovados, programar y supervisar su limpieza y mantenimiento continuo.

Generar un plan de acción emergente en caso de escasez de agua o energía eléctrica, ambas vitales para la operación de la institución aún en situaciones de crisis; de igual forma implementar programas de ahorro de estos recursos.

Evaluar la necesidad de instalar plantas de tratamiento de aguas en algunas instalaciones ya que los laboratorios o anfiteatros generan aguas residuales que requieren de un manejo especializado.

Generar mejores programas de manejo de residuos sólidos, aprovechando los materiales reciclables y otorgando un manejo adecuado a materiales dañinos al ambiente.

Mejorar las condiciones de las instalaciones eléctricas modificando las tuberías y cableado expuesto que es visible en muchos lugares de la institución, ya que representa un peligro para usuarios y para el personal.

Programar servicios de fumigación eficiente en todas las instalaciones para abatir el problema generalizado de plagas. Generar criterios técnicos y estándares para

la contratación de empresas que brinden el servicio de limpieza, ya que las empresas contratadas en los últimos años han otorgado un mal servicio.

Dotar de suficientes botes de basura a todas las áreas para evitar que se utilicen elementos improvisados como cajas de cartón, otorgando mayores medidas de higiene y una mejor imagen.

4.3.7 Equipamiento, materiales y condiciones para la prestación del servicio

Suministrar equipo de oficina funcional tales como: impresoras, equipos de cómputo, teléfonos, faxes, copiadoras, escáners, máquinas de escribir y otros. Dotar de insumos de oficina suficientes, sobre todo papel, tóner para las impresoras y papelería, mismos que en ocasiones tiene que costear el personal.

Abatir el rezago en la adquisición de equipo informático óptimo, moderno y funcional. Sustituir archiveros, mesas, sillas y escritorios, ya actualmente la mayoría están viejos, inservibles y obsoletos.

Realizar un proyecto eficiente para renovar el parque vehicular, sea por arrendamiento o por compra, ya que actualmente muchas de las unidades se encuentran inservibles, descompuestas o con falta de mantenimiento, evitando así que los desperfectos mecánicos tienen que ser costeados por el personal.

Realizar un análisis para valorar el tipo de vehículos con que debe contar la institución, valorando la demanda del servicio, la exigencia de los vehículos, la idoneidad de movilidad, el propósito del vehículo, la zona geográfica y las condiciones de terreno donde será usado.

Programar mantenimientos preventivos y correctivos de las unidades vehiculares, así como remplazo de llantas y refacciones de desgaste. Otorgar un suministro

suficiente de combustible a las unidades vehiculares calculando su uso y evitando que el personal de la institución costee este gasto.

Evaluar la suficiencia y condiciones de armas de fuego y cartuchos de los elementos, dotarlos de equipo táctico y chalecos antibalas ya que actualmente es mínimo el número de elementos que cuentan con ellos.

Adquirir uniformes y vestimenta de los elementos de Policía valorando las condiciones del servicio, zonas geográficas, condiciones climáticas y seguridad del elemento, ya que la vestimenta actual es poco funcional respecto de las actividades realizadas.

Dotar a los laboratorios de la institución con aparatos y equipo de vanguardia, así como los insumos y suministros requeridos para pruebas. Mejorar el equipo de traslado y manipulación de cadáveres renovando camillas y mejorando las condiciones de salubridad.

Adquirir equipo médico como baumanómetros, mesas de exploración, abatelenguas, estetoscopios y equipo de primeros auxilios. Suministrar de suficientes guantes para el manejo de indicios y cadáveres, evitando que el personal tenga que costearlos.

Capacitar y concientizar al personal sobre la importancia de hacer un uso adecuado y racional de los recursos de la institución. Implementar un sistema de adquisición y control eficiente de equipo criminalístico, reactivos forenses y vestimenta especial para el manejo de cadáveres putrefactos o trabajo en condiciones peligrosas.

4.3.8 Modernización de los recursos tecnológicos y seguridad para los sistemas informáticos

Es prioritario buscar el máximo aprovechamiento de la infraestructura tecnológica de la institución, mejorar la estabilidad en las redes de datos y los medios de comunicación, además de mejorar las condiciones de los equipos de cómputo.

Adquirir software original y eliminar el que no cuenta con licencia, además de programar actualizaciones de los sistemas operativos de los equipos y de sus diversos aplicativos.

Minimizar tiempos de respuesta y facilitar los procedimientos para solicitar soporte técnico y solución de fallas en los equipos. Erradicar el problema de archivos maliciosos o virus informáticos que existen en casi todas las computadoras de la institución, los cuales eliminan u ocultan archivos, provocando ineficiencia y desperfectos.

Necesidad de evaluar la suficiencia y condiciones de equipos de radiocomunicación del personal operativo, valorar la posibilidad de migrar hacia sistemas de comunicación modernos y funcionales.

Mejorar la tasa de transferencia de información de la red y el ancho de banda de conexión a internet, con la finalidad de poder transmitir información entre áreas de la dependencia.

Implementar un sistema de seguridad informática que minimice la vulnerabilidad de redes y los servidores para otorgar una máxima protección de la información institucional reservada, evitando que sea dañada, modificada o robada.

Actualizar, mejorar, compatibilizar e interconectar las bases de datos existentes y aplicativos como SAP (Sistema de Averiguaciones Previas), AFIS (dactiloscopia), VoiceNet (voz y datos), Sistema de Archivo Criminal, Sistemas de balística, recursos humanos, genética, de la Policía de Investigación y de inteligencia entre

otros, teniendo concentrada toda la información y permitiendo eficiencia y rapidez en la búsqueda de datos.

Capacitar y concientizar al personal de los beneficios de las nuevas herramientas tecnológicas para minimizar la renuencia a utilizarlas. Diseñar y ejecutar una estrategia en tecnología que permitan optimizar y aprovechar los recursos tecnológicos utilizando sistemas, aplicaciones y modelos de operación más racionales, sobre todo en las labores sustantivas.

4.4 MEJORA CONTINUA Y REINGENIERÍA DE PROCESOS

Como parte de este modelo propositivo se sugiere utilizar los métodos de Mejora Continua y de Reingeniería de Procesos, mismos cuyo valor potencial y justificación radica en el análisis de la situación presente, en las posibilidades de gestión y en la modificación, actualización y rediseño de los procesos, en un ejercicio informado, planeado, razonado y viable.

“La mejora continua es una metodología para mejorar productos o servicios, en concordancia con las necesidades y expectativas que los clientes tienen de ellos. En palabras de Richard y Chang (1995): *El resultado final en un medio más rápido, mejor, más eficiente o efectivo para producir un servicio o un producto.*”⁶²

En el cuadro que se presenta a continuación, se señalan a groso modo, cuáles son y en qué consisten las etapas de mejora continua, que con las consideraciones necesarias, podrían eventualmente implementarse en beneficio de la Procuraduría.

⁶² Gilli, Juan José, et al., *Diseño organizativo: estructura y procesos*, Buenos Aires, Ediciones Garnica, 2007, primera edición, p. 329.

Mejora Continua

Etapa de selección

Se analizan quienes son los principales clientes, beneficiarios y usuarios, teniendo en cuenta sus necesidades así como los factores internos y externos que intervienen. Se acumulan datos, se propicia la retroalimentación y se identifican áreas para mejorar.

Etapa de análisis

Consiste en familiarizarse con los procesos, conocerlos a fondo y documentarlos, se identifican tareas clave, insumos, operaciones, recursos necesarios y resultados esperados.

Etapa de medición

Durante esta etapa, se examina en una base de continuidad los resultados de los procesos, recopilando las deficiencias sobre ellos y datos relevantes.

Etapa de mejora

En esta etapa se aplica el proceso de mejora, se fijan las metas, se identifican las oportunidades y se verifica si el nivel de los resultados es el deseado.

Etapa de evaluación

Se examina el impacto de las mejoras de los procesos, si los cambios han reducido o eliminado los problemas detectados; así como conocer el nivel de satisfacción final del cliente o usuario. Es importante que se logren y se mantengan los objetivos y evitar que se cometan los mismos errores.

Fuente: Elaboración propia con base en el capítulo 8 de Juan José Gilli, et.al. Diseño Organizativo: Estructura y Procesos.⁶³

En el caso de la reingeniería de procesos, la orientación del modelo tiene que ver con la misión y visión de la organización y sobre todo cuestionar si el cometido se está cumpliendo y si se está logrando con el uso adecuado de esfuerzos y recursos; al respecto el mismo texto de Gilli menciona en qué consiste este método, así como el enfoque de aprovechamiento que se le debe de otorgar.

⁶³ *Ibid.*, pp. 329 - 337.

Este otro cuadro resume, también a groso modo, cuáles son y en qué consisten las etapas de mejora continua, que con las consideraciones necesarias, podrían implementarse en beneficio de la Procuraduría.

Reingeniería de Procesos

Etapa de movilización

Se inicia un proceso de consulta y consenso de los ejecutivos sobre las metas y objetivos de la organización así como la justificación del proceso de reingeniería que llevará al cumplimiento de estos.

Etapa de Identificación

Se inicia un reconocimiento total de los procesos, sobre todo aquellos que son claves para la organización, estos procesos son analizados para determinar la viabilidad de las estrategias establecidas y las exigencias del contexto de aplicación; con la finalidad de obtener una visión global, determinar su estructura y conocer los recursos necesarios.

Etapa de Elección

Una vez analizado el posible impacto en la organización, se determina cuáles serán los procesos en los que se realizará la reingeniería, determinando el orden de aplicación y las prioridades a las que la organización esta sujeta.

Etapa de Diseño

En esta etapa se diseñan o rediseñan los procesos seleccionados. Se establecen las modificaciones que la organización debe implementar, así como las necesidades en cuanto a recursos y personal que sustentarán los nuevos procesos.

Etapa de Transformación

Una vez conocidos los requerimientos técnicos y sociales, se implementan los procesos aprobados que fueron sujetos a reingeniería, la cual más que una puesta en marcha constituye una transformación.

Fuente: Elaboración propia con base el capítulo 8 de Juan José Gilli, et.al. Diseño Organizativo: Estructura y Procesos.⁶⁴

⁶⁴ *Ibíd.*, pp. 338 - 345.

“La reingeniería de procesos de negocios, como también se la denomina, es una metodología desarrollada en 1994 por Michael Hammer y James Champy en su libro Reingeniería y se trata de un enfoque de diseño base cero. La denominación ha sido aplicada en forma indiscriminada, e inapropiadamente, a cualquier tipo de programa de cambio o mejoramiento del management; por eso no debemos sorprendernos cuando alguno de ellos no cumple con el cometido de la reingeniería.

Para precisar de qué estamos hablando, proponemos la siguiente definición: la reingeniería significa pensar en los fundamentos de los procesos de un negocio (qué hacemos y cómo lo hacemos) y rediseñarlos radicalmente para obtener una mejora significativa en el rendimiento de la organización en términos de costo, calidad y servicio.”⁶⁵

En este modelo se plantean algunos aspectos básicos y lógicos, las propuestas se fundamentan en actividades sencillas y viables que podrían ser fácilmente aplicadas. Existen diversos elementos del entorno político y de la dinámica del sector público, que junto con modificaciones organizacionales y funcionales deben ser consideradas; a pesar de ello, estas propuestas constituyen un patrón de comienzo adecuado para la eventual consolidación de la administración estratégica aplicada en beneficio de la institución.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 338.

5. CONCLUSIONES

El Estado es una asociación de dominio social de carácter institucional al interior de un territorio, en el cual se ha logrado el monopolio de la coacción física como mecanismo principal de este dominio; para lo cual sus representantes están dotados de los medios materiales y facultades legales para consolidar esta prevalencia. El verdadero y real dominio que consiste en el manejo diario de la administración, más que los mismos actos políticos.

Se le llama Sector Público al conglomerado de unidades u órganos que el Estado posee para llevar a cabo sus funciones y lograr sus propósitos, estos órganos poseen facultades y competencias distintas por la complejidad y diferencia de las tareas que el Estado tiene reconocidas, es el universo total de instituciones públicas, así como su organización y sus relaciones.

El gobierno asume la dirección y organización del Estado, realizando a través de sus órganos, funciones de índole política y administrativa, dichas funciones tienen una esfera de competencia específica dependiendo de su naturaleza, por lo que pueden ser ejecutivas, legislativas o judiciales. Para que exista y permanezca la organización política suprema, el gobierno como parte organizada del Estado, debe realizar diferentes funciones que mantengan el orden social y proporcionen legitimidad.

La función legislativa del gobierno es la encargada de producir la normatividad jurídica en el Estado, en el deber ser, es la manifestación de la voluntad colectiva expresada por sus representantes, misma que se manifestará en derecho positivizado. La actividad legislativa consumada se convierte en norma general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva.

La función judicial del gobierno consiste en la valoración particular e imparcial de controversias suscitadas entre gobernados, entre el Estado y los gobernados o

entre órganos del Estado, para que conforme a derecho emita un fallo, esto otorga certidumbre y preserva el orden social.

La función ejecutiva del gobierno se puede definir como la actuación material de la autoridad, es decir, ejecuta lo que expresamente está señalado por el marco normativo, buscando la consecución de los fines sociales. Se le llama también función administrativa, pues más que solo ejecutar a través de su aparato de Administración Pública, tiene que promover la articulación precisa y ordenada de cada órgano que la integra, para lo cual realiza acciones políticas y de administración, dirigidas y vinculadas entre sí, de modo que todo el aparato funcione de forma precisa.

Para definir el concepto de Administración Pública es necesario diferenciar su propósito conceptual y su contexto, por lo que es posible encontrar definiciones asociadas a su origen etimológico, a su origen histórico, definiciones de ella como actividad, como disciplina científica o bien definiciones integrales.

El concepto de Administración Pública define en primer lugar a la actividad pública real de todas las agencias e instituciones de un Estado; es también una disciplina científica que estudia e investiga todo lo relacionado al conglomerado de unidades u órganos que el Estado posee para llevar a cabo sus funciones y lograr sus propósitos; esta disciplina científica analiza y estudia sistemáticamente el gobierno en acción, conformando su propia doctrina, la cual aunque posee particularidades para cada Estado, tiene aceptación generalizada; el propósito evidente consiste en buscar el bienestar colectivo y el aprovechamiento adecuado de los recursos públicos.

La administración es una ciencia fáctica (confirma o disconfirma), puede prever acontecimientos que se suscitan en su esfera de actividad, su aplicación trasciende a los hechos, es analítica, objetiva, racional, especializada, clara,

precisa, comunicable, verificable, metódica, sistemática, general, legal, explicativa, predictiva, abierta y útil.

El Ministerio Público, autoridad adscrita al Poder Ejecutivo, es el órgano del Estado encargado de investigar las conductas delictivas; esta función, de acuerdo con la Constitución, la posee de manera exclusiva y la ejerce con el apoyo de la Policía Ministerial y los Servicios Periciales.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es el órgano dependiente de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, el cual, en conjunto con el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, conforman la Institución del Ministerio Público, encargada de investigar los delitos del fuero común en el Distrito Federal y ejercer las atribuciones que los preceptos legales marquen de su competencia.

El Ministerio Público en el Distrito Federal, además de su actividad investigatoria, tiene conferidas múltiples atribuciones adicionales, estas labores se le han asignado por su naturaleza de protector y defensor de la sociedad, pero en definitiva han provocado el engrosamiento del aparato burocrático, así como múltiples deficiencias.

El diagnóstico administrativo es un ejercicio de exploración, descripción y análisis de la dinámica de interacción de una organización, tanto al interior como al exterior, su propósito es colocar en perspectiva las situaciones anómalas y tendencias generales que limiten la eficiente consecución de la misión y visión. El diagnóstico administrativo permite generar posibilidades reales de gestión a corto, mediano y largo plazo; facilita reorientar las políticas, estrategias y actividades hacia su alineación con los objetivos y metas de la organización.

La percepción que se tiene de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es mayoritariamente negativa, como explicación a ello existen varias

razones: lo tortuoso y complicado que es iniciar una denuncia; los pocos o nulos resultados que deja la denuncia; la impunidad que prevalece hacia el delincuente; la corrupción y el mal trato que reciben víctimas y denunciantes por el personal; la selectividad al investigar los delitos; la burocracia excesiva posterior a la denuncia; y las posibles represalias o el mal manejo de información personal.

Estas fallas evidentes al exterior, son un reflejo de lo que sucede de forma interna, pues en lo referente a su administración, personal y recursos, los problemas son mayúsculos; como antecedente primario a esta investigación se encuentra la Recomendación 18/2009 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que advierte sobre condiciones inadecuadas de las instalaciones, equipo y personal en agencias del Ministerio Público.

Las actividades de procuración de justicia a nivel local y federal seguirán siendo un tema fundamental en la agenda pública, la exigencia por parte de la ciudadanía de tener instituciones capaces de proveer seguridad y justicia será cada vez mayor. El gobierno deberá tener la solvencia y la fortaleza institucional para hacer valer el Estado de Derecho, ante el creciente fenómeno delincencial que ataca la nación.

A través de la valoración empírica y el ejercicio deductivo realizado en este trabajo se ha concebido una radiografía de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, misma que permite conocer la situación en la que se encuentra y las diversas anomalías que la aquejan.

Esta radiografía ha sido una compilación de evidencias empíricas halladas a lo largo y ancho de la dependencia, estos hallazgos han sido producto de la observación, así como antecedentes sólidos que facilitaron una búsqueda sistematizada y orientada. Antecedentes como: la recomendación 18/2009 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; diversas entrevistas al

personal, recorridos en instalaciones y la familiarización con los procesos de trabajo de la institución.

Es necesario reiterar que este trabajo fue de carácter exploratorio y que es un acercamiento a un tópico más extenso aún. Mostró sólo parte del universo de sucesos que son factibles de estudio. Es urgente realizar investigaciones más específicas y particularizar en diversos temas; también se ha planteado abordar el tema de forma crítica, integral y multidisciplinaria.

Este diagnóstico ha permitido conocer el estado real que prevalece en el interior de la institución, de igual forma, conocer las situaciones externas que generan inestabilidad y los escenarios próximos por afrontar. Se ha generado información valiosa que permitirá orientar y focalizar los esfuerzos de la administración para realizar un consumo eficiente de recursos, mejores prácticas de gestión y la posibilidad de redireccionar el curso de la institución hacia el logro de sus objetivos primarios, promoviendo políticas y acciones coherentes sustentadas en datos e información veraces.

Esta presentación sistematizada de las múltiples deficiencias que aquejan a la dependencia, es una práctica de sanidad administrativa y facilita la instauración de estrategias de gobierno que faciliten la obtención resultados notorios y el conocimiento real de la capacidad de respuesta institucional.

Esta concentración de información facilita la toma de decisiones respecto a cambios estratégicos e integra un proceso de mejora con conocimiento de causa, permitiendo asumir riesgos calculados que incidan en mejores esfuerzos de gestión.

Como producto de esta investigación puede afirmarse que el panorama próximo de la Procuraduría no es alentador, pues se pone al descubierto que su operatividad se encuentra rebasada y su labor es insuficiente, sobre todo en la

víspera de transición al nuevo Sistema de Justicia Penal, donde la exigencia a esta institución con múltiples carencias será mayor.

Este diagnóstico administrativo constituye un ejercicio de análisis que permite explicar por qué se están presentando hechos concretos que alteran o desvían la consecución de objetivos y metas; del mismo modo, el poner estos sucesos en perspectiva, permite formular una propuesta fundada y motivada en datos fidedignos.

Este trabajo ha planteado una revaloración del servicio público al interior de la institución, ya que la exigencia de perfección en el actuar es indispensable por estar en juego la justicia, el orden social y la libertad. De igual forma se invita a que el personal que labora en esta actividad tan importante, retorne a un planteamiento ético sólido que permita el mejor de los desempeños.

Es necesario gestar una reforma constitucional que separe la figura del Ministerio Público y los órganos de Procuración de Justicia, del Poder Ejecutivo. Esto permitiría que la institución consolide independencia técnica en su actuar, se adapte a las necesidades de modernidad y se desenvuelva con autonomía plena, además de estar en plena sintonía con las nuevas reformas en materia procesal penal, en derechos humanos y en materia político electoral.

La imagen y la credibilidad de esta institución se encuentran gravemente dañadas, por prácticas deshonestas y abusos de autoridad que por muchos años se toleraron. Hoy en día es alentador decir que ese tipo prácticas se han disminuido más no erradicado.

Es necesario alertar que un gran segmento del personal presenta nula empatía con la misión de la institución; laborando día con día sin saber la importancia de su actividad y permaneciendo inconscientes de la responsabilidad que está en sus

manos. Esta situación se maximiza por las condiciones laborales en que se desempeñan.

Por décadas se ha trabajado de la misma manera, lo que hace cinco o diez años funcionaba, no precisamente será útil el día de hoy. Los procesos de trabajo son lentos y requieren actualización, es necesario acabar con la burocratización de las investigaciones y proporcionarles celeridad y eficiencia, aprovechando los nuevos recursos tecnológicos disponibles.

El miedo a transitar hacia la modernización de los procesos de trabajo y la falta de compromiso de las administraciones, han sido el principal obstáculo para convertir a la Procuraduría en una verdadera institución de vanguardia.

La investigación científica de los delitos debe ser el común denominador en la práctica; sin embargo, es evidente que esta premisa no se cumple; es lamentable que los mecanismos de medición y de control de las metas sigan siendo el número de consignaciones.

La Procuraduría tiene múltiples ramificaciones de sus sistemas de regulación y control al interior de la institución, sin embargo, los mecanismos de auditoría, de evaluación y de sanción son escuetos e inadecuados, al igual que los actuales indicadores de gestión, ya que estos no presentan criterios correctos.

La política de comunicación social de la institución es un desatino grave, pues se encuentra alejada de su labor primordial, esta unidad manipula la información y se empeña en mostrar una imagen de vanguardia inexistente.

La dependencia fomenta un acceso inequitativo a la justicia, otorgando trato preferencial a algunos denunciantes, operando con unidades administrativas creadas especialmente para atender estas encomiendas; este trato preferencial

genera que los esfuerzos investigatorios sean desiguales en perjuicio de los ciudadanos que no poseen influencias.

El presupuesto que se le asigna a la Procuraduría es insuficiente, ochenta y cinco de cada cien pesos destinados a ella son para pagar a su personal, en los últimos cinco años las asignaciones no han sido estables, pero en los últimos dos ha habido un aumento significativo de presupuesto; sin embargo, este presupuesto se vislumbra insuficiente para afrontar las exigencias próximas.

El trabajo del personal sustantivo, que de por sí es riesgoso, lo es más debido a las condiciones de trabajo que se padecen por falta de materiales e insumos, pésimas condiciones de instalaciones y falta de regulación de instancias de seguridad, protección civil y sanidad laboral, mismas que se evita intervengan para que esta situación no sea evidenciada.

Existen múltiples áreas que permanecen deterioradas y con falta de mantenimiento, espacios distribuidos de forma ineficiente, mal diseñados y poco funcionales.

El equipamiento básico otorgado al personal operativo es insuficiente y escaso; las adquisiciones y gastos no son acordes a las verdaderas necesidades institucionales, no existe planeación ni organización respecto de ellas, dejando de lado los criterios de economía, funcionalidad e ignorando requerimientos específicos de algunas áreas, sobre todo la sustantiva.

La institución presenta una estructura bastante robusta, con grandes tramos de control y una centralización extrema hacia la figura del Procurador, este diseño organizacional es de poca autonomía y genera ineficiencia.

Las cargas de trabajo existentes para el personal son excesivas; en el caso del personal policial, las jornadas de trabajo son extenuantes, en detrimento de la calidad del servicio y la calidad de vida de los elementos.

En personal sustantivo, se encontró que a pesar de que la carga de trabajo es mayor que en puestos homólogos a nivel federal, el sueldo es significativamente menor; esta inconformidad con la remuneración es generalizada, además de que las compensaciones por profesionalización, antigüedad y disponibilidad permanecen desactualizadas y carentes de criterios para la nivelación de los mismos.

Las condiciones generales de trabajo permanecen desactualizadas y las prestaciones son poco difundidas a los empleados. Existe una simulación respecto de los sueldos, ya que éstos se encuentran compensados y dicho complemento no ingresa al salario base de cotización en perjuicio de otras prestaciones.

Existen múltiples fallas en los procesos de trabajo de la institución, mismos que permanecen vigentes aunque sean contradictorios, disfuncionales y obsoletos, generando que la queja más frecuente sea lo complicado, lento y tortuoso que es iniciar una denuncia.

El sistema de justicia que prevalece aún en el Distrito Federal, no ayuda a la celeridad del servicio, pues el trabajo burocrático y las enormes cargas de trabajo hacen que el Ministerio Público no profundice en las investigaciones y simplemente trate de darle desahogo o trámite a los asuntos, convirtiéndolo en un compilador o integrador de expedientes, más que en el ente investigador que debería de ser.

En este trabajo se ha demostrado que la Administración Pública tiene mucho que hacer por la procuración de justicia, más si se trata de gestar cambios razonados y planeados, en función del beneficio colectivo y las exigencias sociales actuales.

De poco servirán los esfuerzos realizados si los resultados no benefician directamente al ciudadano común. La justicia debe ser accesible, equitativa y eficiente. A la sociedad no le sirven las cifras ni las percepciones, a las personas les importa sentirse seguras en sus casas, en el transporte, en la calle y adonde quiera que vayan. La premisa es simple, el gobierno debe tener la capacidad de castigar al que violente la ley y proteger al que la acate, esta premisa permitirá que el sentido de justicia prevalezca.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *Política Pública*, México, Siglo XXI Editores S. A. de C. V., volumen 1, 2010, primera edición, pp. 175.

Ander-Egg, Ezequiel, *Técnicas de investigación social*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Lumen, vigésimo cuarta edición, 1995, pp. 424.

Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Editorial Esfinge, 2001, segunda edición, pp. 815.

Baca Olamendi, Laura, et al. (comps.), *Léxico de la Política*, México, FCE, CONACyT, FLACSO, 2000, primera edición, pp. 831.

Bañón, Rafael., Carrillo, Ernesto, *La nueva administración pública*, Madrid, España, Editorial Alianza, 1997, s/ edición, pp. 347.

Bunge, Mario, *La ciencia. Su método y su filosofía*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Siglo XXI, 1966, s/ edición, pp. 74.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *El jurista y el simulador del derecho*, México, Editorial Porrúa, décimo octava edición, 2008, pp. 108.

Cabrero Mendoza, Enrique (comp.), *Administración pública*, México, Siglo XXI Editores, S. A. de C. V., volumen 2, 2010, primera edición, pp.220.

Cansino, César, *La muerte de la ciencia política*, México, Editorial Debate, 2010, primera edición, pp. 366.

Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, S. A., cuarta edición, 1980, pp. 233.

Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Editorial Limusa, 1982, primera edición, pp. 254.

Carrillo Landeros, Ramiro, *Teoría y métodos en Ciencias Sociales*, México, Editorial Limusa, 2013, s/ edición, pp. 182.

Castillo Franco, María Arianna, *Normas de expresión escrita en el ámbito de la Administración Pública*, México, UBIJUS, 2009, primera edición, pp. 125.

Castillo Franco, María Arianna, *Normas gramaticales básicas para la redacción de tesis y textos*, México, INACIPE, 2007, primera edición, pp. 159.

Cruz Gregg, Angélica., Sanromán Aranda, Roberto, *Fundamentos de Derecho Positivo Mexicano*, México, CENGAGE Learning, 2008, tercera edición, pp. 234.

Dresser, Denise, *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México*, México, Editorial Aguilar, 2011, primera edición, pp. 351.

Drucker, Peter F., *La Gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, México, Editorial El Ateneo, S.A., 1975, s/ edición, pp. 917.

Enríquez Rubio, Ernesto, *Administración de Recursos Materiales en el Sector Público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, s/ edición, pp. 616.

Fernández Menéndez, Jorge., Belsasso, Bibiana, *Justicia inútil*, México, Editorial Taurus, 2010, primera edición, pp. 354.

Gilli, Juan José, et al., *Diseño organizativo: estructura y procesos*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica S. A., 2007, primera edición, pp. 360.

Gómez Ceja, Guillermo, *Planeación y organización de empresas*, México, Editorial Mc Graw-Hill, 2004, octava edición, pp. 432.

González Obregón, Diana Cristal, *Manual práctico del juicio oral*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014, tercera edición, pp. 479.

Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Editorial Harla, Colección textos universitarios en ciencias sociales, 1985, s/ edición, pp. 392.

Guerrero Orozco, Omar, *Principios de administración pública*, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, s/ edición, pp. 197.

Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la Lógica*, México, Editorial Esfinge, 1988, vigésimo tercera edición, pp. 328.

Haro Bélchez, Guillermo, *Cómo servir mejor a los ciudadanos*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, s/ edición, pp. 190.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, primera edición, pp. 341.

Hernández Pliego, Julio Antonio, *El ministerio público y la averiguación previa en México*, México, Editorial Porrúa, 2008, s/ edición, pp. 465.

Lee Zamora, David, *Manual de seguridad para la prevención de delitos*, México, Grupo Paladin, 2008, s/ edición, pp. 110.

Luna, Tania., Sarre Miguel, *Lo que usted siempre quiso saber de acerca de la etapa de investigación*, México, sin editorial, 2011, sin edición, pp. 24.

Martínez Chávez, Víctor Manuel, *Diagnóstico administrativo holístico. Procedimientos, procesos y benchmarking*, México, Editorial Trillas, 2010, cuarta edición, pp. 529.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 1er. Curso*, México, Oxford, Colección textos jurídicos universitarios, 2004, quinta edición, pp. 352.

Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo 2o. Curso*, México, Oxford, Colección textos jurídicos universitarios, 2004, cuarta edición, pp. 460.

Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce y Lampel, Joseph, *Safari a la estrategia*, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica S. A., 2010, primera edición, pp. 512.

Mosher, Frederick., Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, España, Ediciones RIALP, S. A., 1961, s/ edición, pp. 577.

Ornoz Santana, Carlos M., *El ministerio público y la averiguación previa*, México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, S.A. de C.V., 2009, s/ edición, pp. 259.

Sabine, George H., *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, tercera edición, pp. 697.

Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, México, Editorial Plaza y Valdez, 2001, primera edición, pp. 313.

Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, primera edición, pp. 336.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política. La proyección actual de la teoría general del estado*, México, Editorial Porrúa, 1981, sexta edición, pp. 768.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, México, Editorial Porrúa, 2009, vigésimo octava edición, pp. 901.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2008, vigésimo quinta edición, pp. 900.

Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa, 2006, décimo octava edición, pp. 849.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 1997, primera edición, pp. 214.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 1994, s/ edición, pp. 144.

Velasco, Ernesto (comp.), *Gestión estratégica*, México, Siglo XXI Editores S. A. de C. V., volumen 8, 2010, primera edición, pp. 163.

OTROS MATERIALES DE CONSULTA

Antecedentes históricos de la Procuraduría General de la República en conmemoración de sus primeros 100 años, s/autor, s/editor, s/lugar de edición. [En línea]. Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/hconmemoracion100/conmemoracion%20de%20los%20100%20anios.asp#> [consulta: 8 de agosto de 2013].

Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional*, s/autor, México, s/editor, 2011, primera edición, pp. 450.

Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2012, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012, pp.17.

¿En qué consiste la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia? (Guía de consulta elaborada por Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y el Ejecutivo Federal) s/autor, s/editor, s/lugar de edición. [En línea].

Dirección URL: [http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/66/1/images/guia\[1\].pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/66/1/images/guia[1].pdf) [consulta: 10 de enero de 2014].

Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados, 23 de septiembre del 2014, Año XVII, Número 4117-IX, Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales, 2014, pp. 166.

INEGI, Boletín de prensa núm. 339/12, México, Aguascalientes, 27 de septiembre de 2012, pp. 5.

López Ayllón, Sergio, et al., *Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., 2010, pp. 188.

Polanco Braga, Elías, *El nuevo sistema de enjuiciamiento penal mexicano*, México, Revista Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho, México, 2011, UNAM, Número 4, pp. 278.

Recomendación: 18/2009, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Expedientes: CDHDF/122/07/CUAHD/D4051-I y sus acumulados CDHDF/122/07/CUAHD/D4051-I y CDHDF/II/122/CUAUH/09/D0280.

Peticionarios: Diputados Margarita Martínez Fisher y Agustín Castilla Marroquín, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Erasmo Barroso Real. Agraviados: Usuarios y servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Autoridad Responsable: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Caso: Condiciones inadecuadas de las instalaciones y equipo; personal y equipo insuficiente en las agencias del Ministerio Público. Derechos Humanos Violados: a) Derecho a la debida Procuración de Justicia, b) Derecho de la Víctima o de la persona ofendida, c) Derecho de las personas privadas de su libertad, d) Derecho a la seguridad jurídica., 2009, pp. 55.

ANEXO 1

MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA

NORMATIVIDAD FEDERAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Penal Federal
- Código Federal de Procedimientos Penales
- Código Civil Federal
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- Ley Federal de Defensoría Pública
- Ley Federal de Extinción de Dominio
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Seguridad Privada
- Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
- Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados

NORMATIVIDAD LOCAL

ESTATUTOS

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

LEYES

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Ley Ambiental del Distrito Federal

- Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal
- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
- Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal
- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar
- Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal
- Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal
- Ley de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal
- Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal
- Ley de Justicia Alternativa en la Procuración de Justicia para el Distrito Federal
- Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal
- Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Ley de Defensoría de Oficio del Distrito Federal
- Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal
- Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal
- Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal
- Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal
- Ley de Protección a las Víctimas del Delito de Secuestro para el Distrito Federal
- Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal
- Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal
- Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal
- Ley de Salud del Distrito Federal
- Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal
- Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Ley de Salud Mental del Distrito Federal
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
- Ley del Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia en el Distrito Federal
- Ley del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia en el Distrito Federal
- Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal
- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público
- Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal
- Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal
- Ley para la Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas del Distrito Federal

- Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal
- Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal
- Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Ley que Regula el Uso de Tecnología para la Seguridad Pública del Distrito Federal
- Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, Relativo que Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal
- Ley Registral para el Distrito Federal

CÓDIGOS

- Código Penal para el Distrito Federal
- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal
- Código Civil para el Distrito Federal
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
- Código de Ética para los Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

DECRETOS

- Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009
- Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2010
- Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011
- Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012
- Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013
- Decreto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2014

REGLAMENTOS

- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Reglamento de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal en Materia de Ejecución de Medidas y Centros Especializados para Adolescentes
- Reglamento de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Salud del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Salud Mental del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Seguridad Privada para el Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia en el Distrito Federal
- Reglamento de la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil para el Distrito Federal

- Reglamento de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal
- Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal
- Reglamento del Servicio Médico Forense del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
- Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal
- Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Reglamento Interno de la Junta de Gobierno de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal
- Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal

PROTOCOLOS

- Aviso por el que se da a Conocer el Protocolo Alerta Amber Distrito Federal
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Programa de Seguridad Pública. Seguridad y Justicia para la Ciudad de México 2007-2012 Gobierno del Distrito Federal
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012
- Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012

LINEAMIENTOS

- Lineamientos con los que se dictan medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal para contener el gasto en la Administración Pública del Distrito Federal.

AVISOS

- Aviso por el que se da a conocer el protocolo Alerta Amber Distrito Federal.
- Aviso por el que se dan a conocer los lineamientos para otorgar ayudas a las y los indígenas privados de su libertad en la Ciudad de México del Programa de Equidad para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades de Distinto Origen Nacional.
- Bases de colaboración para constituir el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el Distrito Federal, que celebran el Gobierno del Distrito Federal, representado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, representada por la Presidenta de la Comisión de Gobierno, Alejandra Barrales Magdaleno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, representado por el Magistrado Presidente, Edgar Elías Azar, al tenor de los siguientes antecedentes, declaraciones y cláusulas.

ACUERDOS

- Todos los convenios y acuerdos vigentes emitidos y firmados por el Procurador de Justicia del Distrito Federal.
- Acuerdo de coordinación interinstitucional para el manejo de cadáveres.

- Acuerdo por el que se establece el protocolo para la exploración médico legal en los exámenes de integridad física o edad clínica probable.
- Acuerdo por el que se aprueba el protocolo para la prevención, atención y sanción del acoso sexual en la Administración Pública del Distrito Federal.
- Acuerdo por el que se delega en el Oficial Mayor del Gobierno del Distrito Federal, la facultad de autorizar los viáticos y pasajes internacionales, en Comisiones Oficiales para los Servidores Públicos de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Acuerdo por el que se delega en los titulares de las Direcciones Generales de: Administración y Desarrollo de Personal; la facultad para elaborar, revisar, supervisar, celebrar y suscribir contratos de prestación de servicios profesionales, así como toda clase de instrumentos jurídicos y administrativos relacionados, que de conformidad con la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

MANUALES

- Manual de Organización General de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Manual Administrativo de la Contraloría Interna en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Manual Específico de Operación de la Oficina de Información Pública de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

ANEXO 2

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA REALIZADAS A TRAVÉS DEL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL DISTRITO FEDERAL

AUTORIDAD U ORGANISMO PÚBLICO: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.		
Solicitud	Respuesta	Folio
<p>Que se informe la situación actual o el estado que guarda la recomendación 18/2009; y que el organismo haga saber cuáles han sido los mecanismos de seguimiento de esta recomendación o saber si ésta se encuentra ya desestimada o archivada.</p>	<p>Me permito informarle que la Recomendación 18/2009 fue aceptada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y actualmente se encuentra sujeta a seguimiento. Respecto al punto primero relacionado con la elaboración de un diagnóstico para conocer las condiciones reales en las que se encuentran las Agencias y Fiscalías de dicha Procuraduría, la autoridad aceptó el numeral sólo para “el efecto de solicitar a la Oficialía Mayor el Diagnóstico realizado con motivo del proyecto de la Agencia Tipo y complementarlo”.</p> <p>En atención a los términos de aceptación del punto recomendatorio, la Procuraduría remitió a la CDHDF los contenidos del proyecto “Agencia Tipo”, el cual abarca propuestas para solventar problemáticas en las agencias y fiscalías de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, contemplando los aspectos siguientes: (Se anexa oficio de respuesta).</p>	3200000003614
<p>Que se informe cuáles fueron los datos o el resultado del diagnóstico que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal solicitó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se realizara derivado de la recomendación 18/2009; mismo diagnóstico que debería de precisar las condiciones reales en las que se encuentran las Agencias y Fiscalías de esa Procuraduría con el propósito de allegarse de la información que permitiera conocer con precisión y</p>	<p>Le informo que la Recomendación 18/2009 fue aceptada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y actualmente se encuentra sujeta a seguimiento. En relación a la situación actual y avances al cumplimiento de dicho instrumento, me permito precisar lo siguiente:</p> <p>La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, comunicó que continúa con el proceso de remodelación de agencias del Ministerio Público, el mantenimiento periódico adecuado en Agencias ...</p>	3200000003514

<p>certeza las necesidades de cada una de ellas, el cual se solicitó se realizara en un plazo de seis meses.</p>	<p>Respecto a la dotación del equipo e insumos necesarios y adecuados (como son papel, compra de refacciones y gasolina de las patrullas a los policías de investigación), la Procuraduría informó sobre el abastecimiento de material y equipo en los ejercicios presupuestales 2009, 2010 y 2011 (simulador de tiro virtual, vehículos para el transporte de explosivos, armas cortas, chalecos internos antibalas, cartuchos, patrullas balizadas y no balizadas, motocicletas). Sin embargo, en visitas realizadas por personal de esta Comisión a las Agencias, se constató que faltaba material a los policías de investigación, como gasolina, teléfonos, chalecos antibalas y papel. (Se anexa oficio de respuesta)</p>	
--	---	--

**AUTORIDAD U ORGANISMO PÚBLICO:
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**

Solicitud	Respuesta	Folio
<p>Que se informe cuáles fueron los datos o el resultado del diagnóstico que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal solicitó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se realizara, derivado de la recomendación 18/2009; mismo diagnóstico que debería de precisar las condiciones reales en las que se encuentran las Agencias y Fiscalías de esa Procuraduría con el propósito de allegarse de la información que permitiera conocer con precisión y certeza las necesidades de cada una de ellas, el cual se solicitó se realizara en un plazo de seis meses.</p>	<p>Al respecto, me permito hacer de su conocimiento que como prueba del cumplimiento a dicho punto recomendatorio se remitió a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el diagnóstico realizado por la Oficialía Mayor de esta Procuraduría, en el que se efectuaron recorridos a las Agencias y Fiscalías del Ministerio Público, para verificar y documentar las condiciones en que se encontraban las Coordinaciones Territoriales. Los recorridos a que se refiere el párrafo anterior, arrojaron resultados que evidenciaron la necesidad de instrumentar medidas de adecuación en las instalaciones correspondientes a las Coordinaciones Territoriales, de acuerdo al modelo de "Agencia Tipo". (Se anexa oficio de respuesta)</p>	<p>0113000012914</p>
<p>Que informe la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con cuántos empleados ha aumentado su plantilla de personal sustantivo (ministerios públicos, oficiales secretarios, peritos y policías de investigación y/o judiciales) del año</p>	<p>En atención a su solicitud, y después de consultar los registros contenidos en las plantillas que lleva esta Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, me permito informarle que del año 2004 al 2014, se han presentado tanto bajas como aumentos</p>	<p>0113000013114</p>

<p>2004 a la fecha.</p>	<p>en número de plazas del personal sustantivo, a continuación le describo el total por año de cada cargo, en donde se refleja la diferencia que existe entre cada anualidad. (Se anexa oficio de respuesta)</p>	
<p>Que informe la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, si ha habido reducciones en su número de plazas totales del año 2004 a la fecha; en caso de haberlas, mencionar el total.</p>	<p>Al respecto, me permito comunicarle que en atención a su solicitud, y después de consultar los registros contenidos en las plantillas que lleva esta Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, del año 2004 al 2014, no se ha reducido el número de plazas totales, que lleva esta Dependencia, toda vez que el número total de plazas en 2004 era de 14,533, mientras que para enero de 2014, ya son un total de 15,379, existiendo un aumento de 846 plazas. (Se anexa oficio de respuesta).</p>	<p>0113000013214</p>
<p>Que informe la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuál es el monto anual de nómina o de pago de la totalidad de los servidores públicos que laboran o que están adscritos a la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.</p>	<p>En atención a su solicitud, le informo que el monto anual de la nómina considerando percepciones, tabuladores y prestaciones fijas vigentes en el ejercicio de 2013, respecto del total de los servidores públicos que laboran o que están adscritos a la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo a la plantilla validada al mes de diciembre de 2013, es de \$18'246,036.00 (Se anexa oficio de respuesta).</p>	<p>0113000013314</p>
<p>Que informe la Coordinación de Asesores del Procurador de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, si ha realizado o no análisis y/o proyectos encaminados a mejorar la eficiencia institucional del año 2008 a la fecha; en caso de haberlos realizado, informar en qué han consistido.</p>	<p>Al respecto le informo que la Coordinación de Asesores, no ha realizado análisis o proyectos sobre el tema referido. (Se anexa oficio de respuesta)</p>	<p>0113000013414</p>
<p>Que informe la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización de la Procuraduría General de Justicia del</p>	<p>En relación a la solicitud, le comunico que esta Unidad Administrativa aún está en proceso de recopilación de información y análisis de las</p>	<p>0113000013514</p>

<p>Distrito Federal, si ha realizado o no, estudios estratégicos encaminados a eficientar el desarrollo de las funciones administrativas y operativas de la Institución; en los últimos 3 años, en caso de haberlos realizado, informar en qué han consistido o cuáles han sido los resultados.</p>	<p>necesidades de la Institución para proceder a realizar y someter a consideración de las autoridades superiores las propuestas de mejora administrativa. (Se anexa oficio de respuesta)</p>	
<p>Que informe la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, si ha realizado o no diagnósticos en cada una de las áreas que integra la Procuraduría para conocer sus necesidades tecnológicas; en los últimos 3 años, en caso de haberlos realizado, informar en qué han consistido o cuáles han sido los resultados de dichos diagnósticos.</p>	<p>En relación a la solicitud, le comunico que esta Unidad Administrativa aún está en proceso de recopilación de información y análisis de las necesidades de la Institución para proceder a realizar y someter a consideración de las autoridades superiores las propuestas de mejora administrativa. (Se anexa oficio de respuesta)</p>	0113000013614
<p>Que informe la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, si ha realizado o no estudios estratégicos para impulsar acciones de mejora en la administración de la Institución; en los últimos 3 años, en caso de haberlos realizado, informar en qué han consistido y cuáles han sido los resultados de dichos estudios.</p>	<p>Al respecto le informo que esta Coordinación no detenta información, para atender la referida solicitud de información pública que se hayan generado durante los años 2011 y 2012, ya que al recibirse las instalaciones y al no haberse realizado acta de entrega recepción correspondiente, se procedió a levantar el acta administrativa, de fecha 14 de febrero de 2013, en la que se hizo constar que se recibieron las instalaciones sin documentos, archivo o mobiliario de oficina. Con relación al año 2013 a la fecha, le comunico que esta Unidad Administrativa aún está en proceso de recopilación de información y análisis de las necesidades de la Institución para proceder a realizar y someter a consideración de las autoridades superiores las propuestas de mejora administrativa. (Se anexa oficio de respuesta)</p>	0113000013714
<p>Que informe la Coordinación General de Políticas Administrativas de Planeación y Organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, si ha realizado o no</p>	<p>En relación a la solicitud, le comunico que esta Unidad Administrativa aún está en proceso de recopilación de información y análisis de las necesidades de la Institución para</p>	0113000013814

<p>estudios de viabilidad encaminados a la utilización óptima de los recursos; en los últimos 3 años, en caso de haberlos realizado, informar en qué han consistido y cuáles han sido los resultados de dichos estudios.</p>	<p>proceder a realizar y someter a consideración de las autoridades superiores las propuestas de mejora administrativa. (Se anexa oficio de respuesta)</p>	
--	--	--

ANEXO 3

¿EN QUÉ CONSISTE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD Y JUSTICIA? (FRAGMENTO DE LA GUÍA DE CONSULTA ELABORADA POR CÁMARA DE DIPUTADOS, CÁMARA DE SENADORES Y EL EJECUTIVO FEDERAL) S/AUTOR, S/EDITOR, S/LUGAR DE EDICIÓN. [EN LÍNEA].

Dirección URL:

[http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/66/1/images/guia\[1\].pdf](http://www.setec.gob.mx/work/models/SETEC/Resource/66/1/images/guia[1].pdf)

Reforma constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia

Guía de consulta

1. El Estado mexicano está impulsando una reforma completa y profunda a su sistema de seguridad y justicia.

La reforma fue debatida por estudiosos y profesionales de la seguridad y la justicia en diversos foros, y ha sido tema relevante en los medios de comunicación. En el Poder Legislativo se discutieron una iniciativa del Presidente Felipe Calderón y varias más de los propios legisladores, así como la reforma previa del Poder Judicial. Fue aprobada por una amplia mayoría de todos los partidos. Una vez que fue aprobada por el Legislativo federal, en marzo de 2008, deberá ser ratificada por al menos 16 Congresos locales para entrar en vigor.

2. El cambio obedece al gran atraso e ineficacia del sistema actual para dar vigencia plena a las garantías individuales y derechos humanos que consagra la Constitución y brindar la seguridad debida a personas y propiedades.

Actualmente, menos de cinco de cada cien delitos denunciados reciben sentencia en México. La delincuencia organizada tiene un gran poder económico y capacidad para operar internacionalmente, evadir la justicia y

atacar. Como en todo el mundo, la delincuencia organizada es una seria amenaza para el Estado y la sociedad.

En México existe una desconfianza extendida en el aparato de justicia, ya que las instituciones públicas han sido permeadas por la delincuencia, los procesos y juicios penales son burocráticos y lentos, escritos en expedientes interminables y las cárceles son inseguras, no garantizan la reinserción social y son las “universidades del crimen”.

Para enfrentar esta situación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo se complementaron en un serio esfuerzo para modificar diez artículos de la Constitución, con el fin de transformar de raíz el sistema de justicia penal en todo el país.

3. Los objetivos son ajustar el sistema a los principios de un Estado democrático de derecho, como defender las garantías de víctimas y acusados y la imparcialidad en los juicios, así como implantar prácticas más eficaces contra la delincuencia organizada y en el funcionamiento de las cárceles. Asimismo, adaptar las leyes penales a compromisos internacionales de México.
4. En seguridad, las reformas vincularán al Sistema Nacional de Seguridad Pública con la protección de los derechos humanos y obligarán a las autoridades federales, estatales y municipales a coordinarse de manera más estrecha y verdaderamente compartir bases de información sobre la criminalidad y el personal de las instituciones policiales; profesionalizar a fiscales, policías y peritos; regular la selección, ingreso, formación y permanencia del personal, certificar competencias y abrir espacios a la participación social en la evaluación.

Ello elevará la calidad de la seguridad en todo el país, con mejores

controles del personal, depuración de los malos elementos y sanciones ejemplares a quienes se unan a la delincuencia.

5. En justicia, se eleva a rango constitucional de manera explícita la presunción de inocencia. Actualmente, en México los fiscales buscan conseguir el castigo del acusado y no la verdad histórica y jurídica de los hechos para lograr que impere verdaderamente la justicia. Los juicios serán públicos, orales y continuos para propiciar su transparencia, equidad e imparcialidad. Con las nuevas reglas el acusado podría enfrentar el proceso en libertad, y existirá la opción de buscar la conciliación con la reparación del daño.
6. Las garantías individuales se colocan en el centro del proceso penal. La presunción de inocencia es uno de los principios procesales que se marcan claramente en la Constitución. Por eso, la reforma es esencialmente garantista.
7. La investigación será más ágil y efectiva, la víctima logrará efectivamente la reparación del daño, tendrá protección ante posibles represalias del acusado, y en el juicio podrá participar directamente para hacer valer sus derechos e impugnar resoluciones.
8. El acusado también tendrá garantías para su defensa, como enfrentar el proceso en igualdad de condiciones con la parte acusadora para argumentar y presentar pruebas, acompañado de un abogado y en presencia de un juez.
9. Otro aspecto relevante de la reforma es el fortalecimiento en la Constitución del régimen especial para la delincuencia organizada. Se establecen medidas como las que ya existen en otros países democráticos para enfrentar a delincuentes peligrosos, entre ellas el arraigo antes de la

sujeción a proceso, la prisión antes y durante el juicio, confidencialidad de datos de víctimas o testigos, intervención de comunicaciones privadas, acceso a información reservada y extinción de dominio de propiedades en favor del Estado, siempre con orden del juez. Los acusados por delincuencia organizada conservarán en todo momento sus garantías para tener un juicio en igualdad de condiciones con el Ministerio Público, en presencia del juez y con libertad para presentar argumentos y pruebas.

10. Para evitar más abusos, se prevé que un juez vigile y controle la ejecución de las sentencias en las cárceles, atribución que hoy es del Poder Ejecutivo. Los procesados por delincuencia organizada o de peligrosidad extrema serán recluidos en instalaciones de alta seguridad.
11. Finalmente, se prevé un régimen de transición y coexistencia entre el viejo sistema y el nuevo por un plazo máximo de ocho años, de acuerdo con las capacidades de cada orden de gobierno. Se destinarán recursos para formar a todos los operadores del sistema de seguridad y justicia penal, construir las salas y otras instalaciones para los juicios orales y adecuar los programas de estudio del derecho penal.