

20
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLAN

ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO
SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias

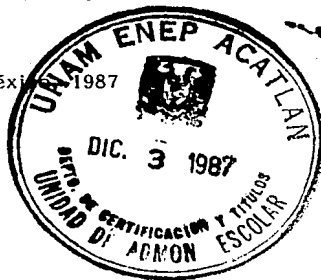
Políticas y Administración Pública

Presenta

LUIS E. ZAMORANO DE LA TORRE

Asesor de Tesis: LIC. JAVIER CALVILLO RAMOS

Tlalnepantla, Estado de México, 1987





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 está 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.

CONTENIDO

	INTRODUCCION	I
1.0	EL ESTADO DE MEXICO Y SU ADMINISTRACION PUBLICA	1
1.1	Ubicación Física y Política	1
1.2	La Administración Pública Estatal	10
2.0	LA IMPARTICION DE JUSTICIA EN EL ESTADO DE MEXICO	21
2.1	Lineamientos Federales Relativos a la impartición de justicia	21
2.2	Filosofía Política Estatal sobre la Justicia	26
2.3	Problemática Actual de la procuración de justicia	30
3.0	PANORAMA ADMINISTRATIVO	38
3.1	El proceso de Revisión Administrativa	38
3.2	Estructura y Organización de la Administración	46
3.3	El control de la Administración Pública	49
3.4	Los criterios de Eficiencia y Eficacia	54
3.5	La Responsabilidad Pública	57
4.0	LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO	63
4.1	Sus Ordenamientos Legales	63
4.2	Su Estructura y Organización	71
4.3	Consideraciones acerca de su funcionamiento actual y de la necesidad de modernización	81

5.0	PROYECTO DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO	94
5.1	Estructura Organizacional	94
5.2	Características diferenciales de la Estructura Propuesta con la existente	120
5.3	La factibilidad del proyecto	128
	CONCLUSIONES	132
	BIBLIOGRAFIA	137

INTRODUCCION

"Si la pobreza de mi ingenio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias, hacen esta tentativa defectuosa y no de grande utilidad, al menos enseñaré el camino a alguno que con más talento, instrucción y juicio, realice lo que ahora intento, por lo cual, si no consigo elogio tampoco mereceré censura".

NICOLAS MAQUIAVELO

Quiero establecer que la presente investigación, que elaboré para obtener el título de licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, se integra con criterios administrativos, adquiridos durante mi estancia en la Universidad, analizando una institución eminentemente jurídica, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México; sin embargo, el propósito y objetivo de la tesis es presentar un estudio formal sobre la Institución de referencia, así como de presentar un proyecto alternativo de modernización administrativa para lograr un funcionamiento de acuerdo con los cambios dinámicos de la sociedad del Estado de México.

Toda organización pública debe ser formada con una

estructura que responda a las necesidades de la población, a la que debe atender satisfactoriamente. La Procuraduría de Justicia garantiza un trato igual a todos los ciudadanos frente a la justicia, anteponiendo los intereses de la sociedad, ante los posibles violadores del orden jurídico y social.

Mi inquietud por presentar este tema para obtener el título de Licenciatura, se originó en la experiencia personal que tuve, ya que colaboré en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, durante 1985 y 1986, permitiéndome conocer su quehacer cotidiano, sus debilidades y puntos fuertes. Así, este proyecto es una contribución personal, para mejorar el servicio público encomendado a la institución, desde mi posición de ciudadano y con fundamentos netamente administrativos.

El incremento de la población del Estado de México conlleva una serie de problemas, uno de ellos es el aumento de conductas delictivas, debido a la precaria situación de algunos núcleos de la sociedad, que pretenden por ese medio resolver su situación. La Institución debe encontrarse inmersa a esa constante movilidad y dinámica social, que cada momento impone nuevos retos y planteamientos, que el aparato gubernamental debe concretar, teniendo la mirada siempre en la consecución del bienestar social.

En la presente investigación se toman en cuenta todos

los elementos del complejo medio social, que en verdad influyen el actuar de cualquier organización pública, en forma particular el fenómeno se registra palpablemente en la Procuraduría de Justicia. Cada zona de la República Mexicana, tiene su específica problemática, el Estado de México se distingue por su gran actividad económica.

La característica de mi investigación es el contar con escaso material escrito sobre la Institución, ya que no existen manuales administrativos y muchos aspectos de ella no son resueltos conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, por lo tanto la principal fuente de información lo constituye el período durante el cual presté mis servicios a la Institución, algunos borradores sobre proyectos administrativos y las pláticas de trabajo con mis compañeros. Es ahí donde mi ánimo de cambio se formó en una idea más firme y ahora lo presento de manera formal.

En el primer capítulo muestro los aspectos descriptivos del Estado de México, que permitirán apreciar la magnitud e importancia del mismo, tanto en sus aspectos político, de su administración pública y poblacional, ya que es la forma de integrar y coordinar los esfuerzos para satisfacer las necesidades colectivas.

El comprender el entorno de la Procuración de Justicia, sus lineamientos a nivel federal, la idea que existe de ella

en el Estado, específicamente el Gobernador del Estado, son los puntos que aborda el segundo capítulo.

La teoría administrativa aplicable a la investigación se encuentra en el capítulo tres, lo relativo a la revisión y modernización de las organizaciones públicas, el desarrollo organizacional, la conceptualización de estructura y organización, la necesidad de controlar el actuar de la administración pública, los criterios de eficiencia y eficacia, así como la responsabilidad de la actividad gubernamental estatal con la ciudadanía.

En el capítulo cuatro se muestra el estado actual de la Procuraduría General de Justicia del Estado, los ordenamientos legales que la rigen, su estructura y organización que sirve para cumplir con las obligaciones y atribuciones correspondientes, además señalo cuáles son los aspectos que considero impiden su operación en óptimas condiciones y no logra plenamente los requerimientos de la sociedad.

Propongo en el capítulo quinto una nueva estructura y organización, los puntos que la hacen diferente y la posibilidad de llevarse a cabo el proyecto de modernización administrativa, donde señalo la forma como se pueden lograr mejores resultados.

Quiero manifestar mi más profundo agradecimiento a una gran persona, mi asesor el Lic. Javier Calvillo Ramos,

determinante en esta tesis, quien enriqueció mis planteamientos con sus atinados comentarios, compartiendo inquietudes, algunas desde el tiempo en que trabajé con él y que ahora forman parte de la presente investigación.

Asimismo, de manera especial, agradezco el apoyo que me han brindado el Ing. Rafael Antonio del Mazo Chávez, el Lic. Miguel Basáñez E. y el Lic. Antonio Delgado Arau, ya que por ellos obtuve los conocimientos relativos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Les doy las más cumplidas gracias a los miembros de mi jurado por el tiempo y las aportaciones que hicieron al presente trabajo, Lic. Fernando Labardini Méndez, C.D. Amada López Tamanaja, Lic. Valentín Yáñez Campero y Lic. Fernando Hernández Mozqueda.

También agradezco la elaboración de los organigramas a la Srita. Patricia Cárdenas Cruz, así como la impecable labor mecanográfica de la Sra. Susana Pérez.

Tlalnepantla, Méx., julio de 1987.



1.0 EL ESTADO DE MEXICO Y SU
ADMINISTRACION PUBLICA

"La renovación permanente de las instituciones de la República, es la mejor forma de preservar y perfeccionar el sistema democrático".

Lic. Miguel de la Madrid¹

1.1 UBICACION FISICA Y POLITICA

Por medio de los aspectos que a continuación presento, se podrá conocer la magnitud del Estado de México, así como el porqué de su importancia en el plano nacional.

Con 22,499.9 km² de extensión geográfica, el Estado de México aporta el 1.1% del territorio nacional. La población ha crecido significativamente, en 1980 se estimó una densidad de 340 habitantes por kilómetro cuadrado, en 1984 aumentó a 444 habitantes, a nivel nacional en el mismo año la densidad era de 39 habitantes por kilómetro cuadrado.

El Estado de México se localiza en la parte denominada sur de la altiplanicie meridional, entre las coordenadas geográficas 18°, 21', 29" y 20°, 17' 20" de latitud norte y entre

¹ Reunión de Trabajo con el Gabinete Legal, 14 de enero de 1986, México, D. F.

los 98°, 35' 50" y 100°, 36' 34" de longitud oeste del meridiano de Greenwich.

Tiene como límites, al norte con los Estados de Querétaro e Hidalgo, al sur con Guerrero y Morelos, al oriente con Tlaxcala y Puebla, al poniente con Guerrero y Michoacán. El Distrito Federal tiene límites con el Estado de México al norte, este y oeste.

El Estado de México se divide a su vez en 121 municipios, los cuales se agrupan en 8 regiones económicas: Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo y Jilotepec (ver relación anexa).

Es importante recalcar el crecimiento de la población del Estado, siendo mayor al crecimiento a nivel nacional, en el período 1960-1970 fue de 7.6% y para 1970-1980 se redujo a 6.8%. La población estatal en 1984 se calculó en 9'994,241 habitantes, siendo el 12.97% de la población total nacional.²

Este incremento en la población es consecuencia de las corrientes migratorias, que de todo el país llegan al Estado, causado entre otras razones por las políticas centralizadas de desarrollo económico. La población del Estado que se localiza

² Las cifras han sido tomadas del Plan de Desarrollo del Estado de México, 1984-1987, así como de la Agenda Estadística del Estado de México, del Sistema Estatal de Información, 1985 y 1986.

REGIONALIZACION DEL ESTADO DE MEXICO

REGION

I TOLUCA

MUNICIPIOS QUE LA FORMAN
ALMOLOYA DE JUAREZ, ALMOLOYA
DEL RIO, ATIZAPAN, CALIMAYA --
CAPULHUAC, HUIXQUILUCAN, JALA
TLACO, JOQUICINGO, LERMA, METE
PEC, MEXICALTZINGO, OCOYOACAC
OTZOLOTEPEC, SAN ANTONIO LA
ISLA, SAN MATEO ATENCO, RAYON,
TIANGUISTENGO, TEMOAYA, TENEN
GO DEL VALLE, TEXCALYAÇAC, TO
LUCA, XONACATLAN, Y ZINAN
TEPEC.

II ZUMPANGO

ACOLMAN, APAXCO, ATIZAPAN DE
ZARAGOZA, AXAPUSCO, COYOTE
PEC, CUAUTITLAN, CUAUTITLAN --
IZCALLI, HUEHUETOCA, HUEYPOX
TLA, ISIDRO FABELA, JALTENCO
JILOTZINGO, MELCHOR OCAMPO --
NAUCALPAN, NEXTLALPAN, NICO
LAS ROMERO, NOPALTEPEC, Q
TUMBA, SAN MARTIN DE LAS --
PIRAMIDES, TECAMAC, TEMASCA
LAPA, TELOYUCAN, TEOTIHUACAN
TEPOTZOTLAN, TEQUIXQUIAC, --
TLALNEPANTLA, TEZOYUCA, TUL
TEPEC, TULTITLAN, ZUMPANGO.

III TEXCOCO

AMECAMECA, ATENCO, ATLAUTLA
AYAPANGO, COACALCO, COCOTITLAN
CHALCO, CHIAUTLA, CHICOLOAPAN
CHICONCUAC, CHIMALHUACAN --

- | | | |
|------|---------------------|--|
| IV | TEJUPILCO | <p>ECATEPEC, ECATZINGO, IXAPA_LUCA, JUCHITEPEC, LA PAZ, NE_ZAHUALCOYOTL, OZUMBA, PAPALQ_TLA, TEMAMATLA, TENANGO DEL AIRE, TEPETLAOXTOC, TEPETLIX_PA, TEXCOCO, TLALMANALCO, AMATEPEC, SAN SIMON DE GUE_RRERO, TEMASCALTEPEC, TLATA_YA, TEJUPILCO.</p> |
| V | ATLACOMULCO | <p>ACAMBAY, ATLACOMULCO, EL ORO_IXTLAHUACA, JIQUIPILCO, JOCOTI_TLAN, SAN FELIPE DEL PROGRESO_TEMASCALCINGO.</p> |
| VI | COATEPEC
HARINAS | <p>ALMOLOYA DE ALQUISIRAS, COATEPEC HARINAS, IXTAPAN DE LA_SAL, MALINALCO, OCOILAN, SULTEPEC, TENANCINGO, TEXCALTITLAN, TONATICÒ, VILLA GUERRERO, ZA_CUALPAN, ZUMPAHUACAN.</p> |
| VII | VALLE DE | <p>AMANALCO, DONATO GUERRA, IX_TAPAN DEL ORO, OTZOLOAPAN, S_SANTO TOMAS, VALLE DE BRAVO_VILLA DE ALLENDE, VILLA VICTO_RIA, ZACAZONAPAN.</p> |
| VIII | JILOTEPEC | <p>ACULCO, CHAPA DE MOTA, JILOTEPEC, POLOTITLAN, SOYANIKUILPAN_TIMILPAN, VILLA DEL CARBON.</p> |

en la zona conurbada, con el Distrito Federal, en 1984 era el 68.5% del total de la población estatal, demostrando la alta concentración en dicha zona.

Han sido significativos los cambios en la estructura poblacional, ya que predomina un mayor número de habitantes en las zonas urbanas, que en las rurales.

Con respecto al sector salud, en el Estado de México, se puede resaltar que la problemática real está definida tanto en los grandes grupos marginados, como en la población rural, debido a una deficiente instrucción en la materia, además de inadecuados patrones nutricionales.

En el sector educativo, se puede destacar, que el dinamismo del crecimiento en general del Estado, lo ha convertido en el destino de importantes y numerosos volúmenes de población, que se caracterizan por la búsqueda de trabajo y servicios, principalmente educación. Los alumnos inscritos en el sistema educativo estatal en 1984 fueron 2,512,073, representando el 10% del total nacional; en esa misma fecha el número de profesores era de 88,580, concentrándose la mayoría en el sector primaria. La población analfabeta en el Estado alcanzaba la cifra, en 1984, de 590,739 habitantes, un 7.82% del total del país.

La cobertura hacia un sector cada vez más extenso de la población, presenta limitaciones en tanto a la magnitud de los

servicios educativos, ubicación y características, ello debido al elevado número de necesidades sociales por satisfacer.

La vivienda, en el Estado de México, es insuficiente, resultado de una fuerte e imprevisible demanda, a la par del rápido proceso de urbanización, rebasando considerablemente la oferta, originando desajustes severos en el mercado habitacional. De los servicios públicos, el drenaje, reviste ser el más precario con que cuentan las viviendas, considerando también algunos problemas en la dotación suficiente de agua potable y energía eléctrica.

La red de carreteras ha ido en constante aumento, en 1970 ascendía a 3,655 kilómetros de longitud, para 1984 eran 8,536 kilómetros de longitud, siendo el 49% carreteras estatales, 33% caminos rurales y el resto caminos federales. En condiciones favorables se encuentran un 48% pavimentada, 45% revestida.

La infraestructura ferroviaria se ha ido incrementando y para 1984 era de 1,500 kilómetros, concentrada principalmente en regiones, Zumpango y Texcoco principalmente, que es la zona conurbada con el Distrito Federal y los Estados de Puebla y Querétaro. Estas dos vías de comunicación, la carretera y el ferrocarril, juegan importante papel en el transporte de grandes volúmenes de mercancías, así como constituirse en integradores de la población estatal.

El desarrollo urbano cuenta con una infraestructura

aún deficiente, en cuanto a: agua potable, alcantarillado y energía eléctrica; para 1985 el 62% de las localidades existentes carecían de servicios de alcantarillado, el 25% de agua potable y el 17% de energía eléctrica, una alta concentración de estas deficiencias se encuentra en las regiones de Toluca, Zumpango y Texcoco.

No es posible dejar de mencionar que existen grandes desajustes y problemas dentro de la economía nacional, los cuales han repercutido en el Estado de México; el irregular comportamiento económico nacional ocasiona que la disponibilidad de bienes y servicios se vea modificada, así como la distribución del ingreso, niveles de empleo, la producción empresarial y las inversiones pública y privada, notándose cambios importantes y substanciales.

En razón de los modelos económicos de desarrollo, los municipios aledaños al Distrito Federal, en su mayoría del Valle Cuautitlán-Texcoco, han recibido gran número de industrias, con ello se fortalece la concentración económica y la de todos los sectores de la vida estatal.

Sin embargo, existe un aspecto positivo de tal concentración económica y social, es el incremento en el producto interno bruto, PIB. En 1970 el PIB estatal ascendió a 33,688 millones de pesos, en 1980, 418,702.6 millones de pesos y en 1984 logró la cantidad de 2,777,687 millones de pesos representando

el 9.4% del PIB Nacional, sólo superado por el Distrito Federal.

La distribución de la población económicamente activa, se establece como un progreso de la industrialización, en las regiones de Toluca, Zumpango y Texcoco, preponderantemente. Así la tasa de desempleo ha ido incrementándose, debido a dos factores: la movilidad social interna y externa, incidiendo en regiones de alta concentración, y la otra causa es económica, que se manifiesta en la pérdida del dinamismo del aparato productivo estatal. Dentro del sector agropecuario es el menos golpeado por la crisis, en la entidad, ya que su crecimiento se ha mantenido en un ritmo uniforme. El maíz y los frutales son los principales cultivos alimenticios en el Estado.

Existe una alta concentración industrial en las regiones de Toluca, Zumpango y Texcoco, encontrándose en las regiones mencionadas el 98% del personal ocupado en toda la planta industrial estatal, así se concentra empleo e ingreso en esas regiones.

En el sector servicios, existe un crecimiento considerable, en 1970 aportaron el 28.3% del PIB estatal y en 1984 fue de 42% del PIB estatal. Estas actividades se concentraron de igual manera que las industriales, en tan sólo dos municipios existe el 65% de comercios del Estado, Naucalpan y Tlalneptla.

Dentro del renglón político, el Estado de México, su cercanía con el Distrito Federal, hace que confluyan pobladores en el estado, los cuales necesitan vías de comunicación, servicios públicos, etc. En fin, ventajas y desventajas, que obligan a estar por encima de otras entidades federativas.

El calendario político estatal es previo al nacional, en cuanto a la renovación del poder ejecutivo. Como ya se mencionó existen 121 municipios en el Estado de México, ocupando el quinto lugar a nivel nacional. En cuanto al Poder Legislativo, se forma por 45 diputados locales, la de mayor número y con representación de todos los partidos políticos registrados, los cuales son elegidos cada tres años, al igual que Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los ayuntamientos de la entidad mexiquense.

Existe un considerable número de posiciones políticas en el Estado, descuidando en momentos su paralelo crecimiento con el de la población demandante de bienes y servicios.

El Estado de México mantiene un nivel aceptable de participación política, lo demuestra el bajo nivel de abstención durante las elecciones en 1982, ya que sólo fue de 12.5%. Otro parámetro para recalcar la cada vez mayor formación política de los habitantes del Estado de México, es que existen 11 periódicos de circulación en todo el Estado, alcanzando los 400,000 ejemplares por día, dejando de tomar en consideración

la existencia de periódicos locales y nacionales, que cuentan con circulación considerable.

También existen en el Estado 10 emisoras de radio con cobertura estatal, así como, dos emisoras de televisión, dentro de la zona metropolitana o conurbada, se cuenta también con las emisoras de radio y televisión del Distrito Federal. La zona conurbada comprende los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecamac, Tlalnepantla y Tultitlán, los cuales ejercen mayor peso en la población demandante de servicios, aumentando cada vez su importancia.

Esta zona también funciona, en ocasiones, como escalón político, para ocupar posiciones más elevadas a nivel estatal y a veces a nivel federal.

En el proceso electoral que se avecina, se elegirán Presidentes Municipales, con sus respectivos ayuntamientos, Diputados Locales y el Poder Ejecutivo a nivel estatal, los partidos políticos se encuentran en estos momentos en campaña política, a fin de captar el voto de la ciudadanía mexiquense.

Núcleos importantes y diversos sectores tienen su lugar de residencia en el Estado de México, existiendo localidades donde existen deprimentes niveles de vida, Nezahualcóyotl,

Chalco, La Paz, Atenco, en contraste con zonas donde existen asentamientos de niveles medios y altos de vida, colonias de los municipios de Nauçalpan, Huixquilucan, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla, que en su mayoría forman la parte conurbada con el Distrito Federal.

En el Estado existen representaciones de todos los partidos políticos nacionales con registro, como ya se mencionó el Poder Legislativo estatal, se conforma de esta pluralidad, en las elecciones se puede resaltar la participación en casi la totalidad de los puestos de elección popular.

Asimismo las organizaciones obreras del Estado aglutinan a toda la mano de obra, resaltan la CTM, CROC, COCEM, CROM, CTC, etc., las cuales tienen una destacada participación en las actividades políticas de la entidad. Cabe resaltar que el Partido Revolucionario Institucional, es el partido político con mayor representatividad, en el Estado de México, siguiéndole el Partido Acción Nacional y el Partido Socialista Unificado de México.

En sí no existen brotes significativos de oposición política, ya que la entidad se caracteriza por ser tranquila, debido a su gobierno, que ha logrado la conciliación de intereses de los diferentes grupos de presión política, con la única finalidad de servir a la mayoría de la sociedad del Estado, proporcionándoles mejores niveles de vida. En el Estado de

México la iglesia mantiene una escasa participación política, manteniéndose normalmente al margen de toda actividad de este tipo.

1.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL

A continuación se muestra la forma en que el Gobierno del Estado de México se organiza, a fin de dar respuesta a las demandas de los diferentes sectores de la sociedad.

Es en nuestra Constitución Política Federal donde se establecen los cimientos jurídicos y de observancia obligatoria, acerca de la forma que deben adoptar las partes integrantes de la federación. A su vez y con apego a la Constitución, la particular del Estado Libre y Soberano de México, señala que se "adopta el sistema de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, reconociendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre"³

Por lo que el Estado es depositario de todo lo concerniente a su régimen interior. Los elementos fundamentales de la organización estatal, es la potestad para el establecimiento jurídico de lo inherente a su régimen interior y en segundo aspecto la propia determinación de sus funciones estatales.

³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Prontuario de Legislación Fiscal, 1983-1984, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, pág. 11.

Otra muestra del espíritu federal en el Estado de México, dentro de la Constitución Política Local, son: "Los poderes públicos del Estado constituyen el Gobierno del mismo y son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial".⁴ Señalándose la imposibilidad de reunir dos o tres poderes del Estado en un solo órgano o bien persona, se pueden dar excepciones, siendo las previstas en el artículo 36 de la Constitución Estatal.

El poder Legislativo del Estado es depositado en un cuerpo colegiado al que se le denomina "Congreso Local" o "Congreso del Estado", formado por diputados electos en base al voto popular directo, siendo 34 diputados electos por Distritos Electorales por mayoría relativa y hasta 11 Diputados electos por representación popular, cada tres años.

En el Estado de México, le corresponde a los Diputados, al Gobernador del Estado, al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos y a los Ciudadanos, el derecho de presentar iniciativas de leyes y decretos, sobre sus respectivos ramos, a la Legislatura Local. El Poder Legislativo del Estado, tiene determinadas sus funciones propias de legislar con relación a su circunscripción y con arreglo a la Constitución Política del Estado y a la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo.

"El Poder Ejecutivo del Estado, se deposita en un solo

⁴ Op. cit. pág. 11.

individuo, que se denominará Gobernador del Estado de México",⁵ es así como cada seis años y por sufragio popular directo se establece al titular del Ejecutivo Estatal, durante el presente año, 1987, toca el cambio de titular.

Para el referido encargo, la Constitución del Estado señala restricciones y condicionamientos para ejercer dicho en cargo, tales como ser nativo del Estado o con residencia de 5 años en él, ser ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos, tener treinta años cumplidos, no pertenecer al clero, ni ser funcionario civil o militar en los últimos noventa días an tes de la elección.

El espacio de actuación del titular del Ejecutivo Estatal, es bastante amplio, colocándolo en la práctica cotidiana por encima de los otros dos poderes.

Prácticamente es imposible que un solo individuo se encargue del funcionamiento del aparato gubernamental estatal, por lo que el artículo 91 de la Constitución del Estado de México, señala que "para el despacho de los asuntos que la Constitución encomienda al Ejecutivo, habrán las dependencias y or ganismos que señala la ley orgánica respectiva".⁶ El origen jurídico para la mejor acción pública, que da la Constitución, es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

5

Op. cit. pág. 21

6 Op. cit. pág. 25

El tercer poder público del Estado es el Judicial, que en el Estado de México es depositado "en un cuerpo colegiado que se denominará Tribunal Superior de Justicia, con los Jueces de Primera Instancia y Jueces Municipales".⁷ Este tribunal se formará con dieciseis Magistrados, nombrados por el Gobernador del Estado, con la autorización del Congreso Local. Entre sus funciones principales destacan, el iniciar leyes relativas a la administración de la Justicia, dirimir las competencias de jurisdicción entre Jueces, hacer la revisión de todos los procesos del orden penal, etc.

En la Constitución estatal al hacer referencia al Poder Judicial, hace mención del Ministerio Público, "es el órgano del Poder Ejecutivo a quien incumbe la persecución de los delitos, para cuyo fin contará con un cuerpo de Policía Judicial, que estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. El Ministerio Público debe velar además, por la exacta observación de las leyes de interés general e intervenir en todos aquellos asuntos que afecten a la sociedad estatal y en general a las personas a quienes las leyes otorgan especial protección".⁸ Así mismo la propia Constitución del Estado de México también establece, que: "el Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General de Justicia, un Subprocurador General, Tres

⁷ Op. cit. pág. 26

⁸ Op. cit. pág. 28

Subprocuradores y los Agentes del Ministerio Público, auxiliados por el personal que determine la Ley Orgánica respectiva".⁹ En estos puntos es en donde se da el fundamento jurídico a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y a su propósito fundamental, la exacta observancia y vigilancia de las leyes de interés general.

Los tres poderes conforman la totalidad del Gobierno del Estado de México, sin embargo, nuestra investigación recae en el Poder Ejecutivo, por lo que analizaré más a fondo su organización.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México,¹⁰ es el fundamento legal donde se establece el número y denominación de las dependencias administrativas que auxilian al Gobernador del Estado en el ejercicio de su función, el sector central se formará por:

- A. Secretaría de Gobierno,
- B. Secretaría de Finanzas,
- C. Secretaría de Planeación,
- D. Secretaría de Trabajo,
- E. Secretaría de Educación, Cultura
y Bienestar Social,

⁹ Op. cit. pág. 28.

¹⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en Sistema Estatal Integral de Planeación del Estado de México, 1984, pág. 13.

- F. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas,
- G. Secretaría de Desarrollo Agropecuario,
- H. Secretaría de Desarrollo Económico,
- I. Secretaría de Administración,
- J. Procuraduría General de Justicia

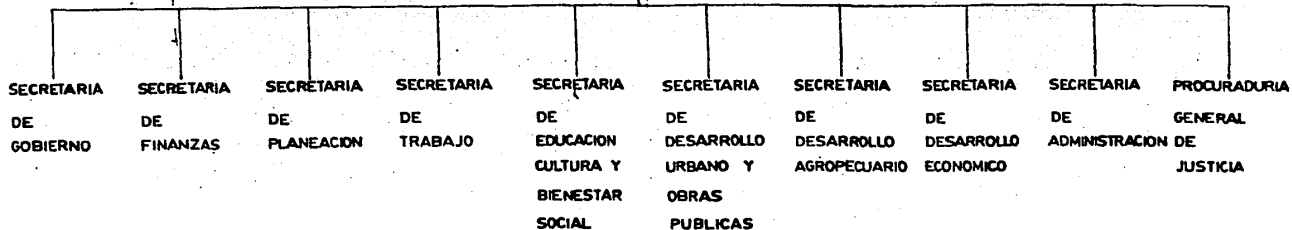
No existe entre ellas jerarquía, reuniendo las facultades de decisión en un órgano superior. (Ver Organigrama No. 1).

En la legislación estatal también se hace referencia a la administración pública descentralizada, cuando se habla de un conjunto de organismos públicos con personalidad jurídica propia, administración y recursos propios, que poseen la capacidad de actuar y darse normas por sí mismos. Esto es resultado de la creciente participación del Gobierno del Estado en actividades de tipo económico y de servicios. La Ley Orgánica de la Administración Pública señala a estos organismos,¹¹ siendo los siguientes:

1. Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial,
2. Centro Estatal de Productividad,
3. Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna,
3. Radio y Televisión Mexiquense,

¹¹ Op. cit. Ley Orgánica..., pág. 23.

G U B E R N A T U R A



5. Centro de Artesanías Mexiquenses,
6. Centro de Investigación Aplicada al
Desarrollo Industrial, S. A. de C. V.
7. Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agrícola
y Ganadero del Estado de México,
8. Comisión del Transporte del Estado de México,
9. Comisión Estatal de Agua y Saneamiento,
10. Comisión Estatal para la Regulación del Suelo,
11. Consejo Mexiquense de Recursos para la Atención
de la Juventud,
12. Constructora del Estado de México,
13. Edomex Consorcio del Comercio Exterior, S. A. de C.V.
14. Fábrica de Implementos Agrícolas Codagem,
15. Fertilizantes del Estado de México,
16. Fideicomiso de Crédito Refaccionario,
17. Fideicomiso para el Desarrollo Industrial
del Estado de México,
18. Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y
Zonas Industriales del Estado de México,
19. Fideicomiso para la Construcción y Operación
de Centros de Abasto Popular,
20. Fondo de Desarrollo Turístico del
Estado de México,
21. Fondo de Desarrollo Económico Regional
22. Instituto de Acción Urbana e Integración Social,

23. Protectora e Industrializadora de Bosques,
24. Sistema de Transporte Troncal (Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán),
25. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia,
26. Sistemas Didácticos Mexiquenses, S. A. de C. V.
27. Tapetes Mexicanos, S. A.
28. Unidad de Servicios Mecánicos Codagem, S. A. de C. V.
29. Universidad Autónoma del Estado de México

La magnitud del sector central y de los organismos auxiliares del Gobierno del Estado, son consecuencia de las características económico, sociales y políticas de la entidad, así como de sus recursos económicos y para atender la variada problemática estatal.

Presento una breve explicación de las funciones más importantes de las dependencias del Ejecutivo Estatal, sector central, de acuerdo a la Constitución Política de la entidad y a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

La Secretaría de Gobierno es la dependencia encargada por delegación expresa del Gobernador del Estado, de conducir la política interior de la entidad, la cual se auxiliará de dos Subsecretarías de Gobierno.

La Administración financiera y tributaria del Estado, le corresponde a la Secretaría de Finanzas.

Quien se encarga de diseñar el proceso de planeación

estatal, así como la programación, presupuestación y evaluación de actividades del Ejecutivo Estatal, es la Secretaría de Planeación.

La Secretaría del Trabajo ejerce sus actividades en función de las que en materia de trabajo le corresponden al Poder Ejecutivo del Estado.

El buscar y procurar la superación cultural, el esparcimiento y el bienestar de la población, es función de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, es quien en la entidad ordena los asentamientos humanos, regula el desarrollo urbano, proyecta y ejecuta las obras públicas estatales.

Regular, promover y fomentar el desarrollo agrícola, ganadero, forestal e hidrológico del Estado, es encomendado a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

La Secretaría de Desarrollo Económico es la dependencia del Ejecutivo Estatal que regula, promueve y fomenta el desarrollo industrial y comercial en el Estado de México.

El apoyo administrativo a las dependencias del Ejecutivo, lo presta la Secretaría de Administración, denominada también en algunas entidades federativas, Oficialía Mayor de Gobierno, apoyo consistente en recursos humanos y materiales.

La procuraduría General de Justicia del Estado de

México, es el consejero jurídico del Gobierno Estatal y el encargado del Ministerio Público, siendo sus funciones principales:

1. Vigilar el respeto a las leyes por parte de todas las autoridades del Estado,
2. Informar al Gobernador sobre las leyes y reglamentos que sean contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Constitución Política del Estado y proponer las medidas necesarias para su corrección,
3. Dirigir y coordinar las actividades de la Policía Judicial del Estado,
4. Coordinar su actuación con las autoridades federales, en la persecución de delitos competencia de aquéllos
5. Llevar la estadística e identificación criminal,
6. Formular programas de capacitación para el personal de la Procuraduría y de la Policía Judicial".¹²

La Procuraduría General de Justicia vela porque la impartición de justicia sea pronta, expedita e igual, con ajuste a los ordenamientos legales correspondientes. Asimismo el titular de la Procuraduría, el Procurador General de Justicia del Estado, presentará al Gobernador del Estado los anteproyectos de leyes, decretos y reglamentos relacionados con la procura de justicia.

¹² Op. cit. Ley Orgánica..., pág. 22.

Así se forma el Ejecutivo estatal, y en particular la Procuraduría General de Justicia. La necesidad de crear o bien adecuar organismos, dependencias, es un proceso histórico dentro de la administración pública, ya que intervendrá en aquellos campos donde antes sólo el sector privado actuaba, y la dinámica social ha provocado que el sector público regule determinadas actividades.

2.0 LA IMPARTICION DE JUSTICIA EN EL ESTADO DE MEXICO

"Nada abate o irrita más al hombre que el sentimiento de impotencia; pero cuando esta impotencia se refiere al abuso de quienes tienen la obligación de servirlo, de defenderlo, de protegerlo, este sentimiento alcanza niveles dramáticos".

Lic. Alfredo del Mazo G.¹³

2.1 LINEAMIENTOS FEDERALES RELATIVOS A LA IMPARTICION DE JUSTICIA

El gobierno de la República ha ratificado el compromiso contraído con la ciudadanía, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, con referencia a la impartición de justicia, así se constituyen esfuerzos para perfeccionar su aplicación y modernizarla.

El desarrollo nacional propicia cambios en la vida de los ciudadanos, que a su vez crean problemas y retos distintos, razón por la cual grupos menos favorecidos económica y socialmente, resultan ser los más desprotegidos ante esta cambiante situación. Esos grupos dentro de la prevención y solución de

¹³ Reunión "Cien Días de Procuración de Justicia, Informe y Perspectivas", diciembre 7 de 1982, Toluca, Estado de México.

conflictos, litigios y controversias, han cuestionado seriamente, la impartición de la justicia; algunas ramas del Derecho parecen quedar estancadas, también, con esta cambiante situación, resultando en momentos insuficiente para la solución de conflictos.

En el mayor de los casos la legislación penal resulta desconocida, ya que su complejidad es extrema, así como su técnica y formalidades; agregando la gran heterogeneidad en las normas jurídicas que en la nación existen.

El mejoramiento de las condiciones de vida de los gobernados, fortalecer la función social de la propiedad y el trabajo, prevenir la aparición de comportamientos indebidos, desviados y antisociales, son los objetivos nacionales, garantizados por el derecho y la procuración de justicia, impulsando así, la consecución de una democracia integral para el pueblo mexicano.

Una norma elemental dentro de la administración de la justicia, es el respeto a los derechos humanos y la comprensión hacia el logro del imperio de la equidad, factor imprescindible para una sociedad igualitaria. Así se exige un alto sentido de moralidad pública en el ejercicio de la procuración e impartición de la justicia, como de la preservación de la seguridad ciudadana, lo que permitirá el poder hacer valer los derechos individuales entre el gobierno, sin ninguna barrera y con eficiencia, logrando sus legítimos intereses, y con ello que

la población tenga un real y completo acceso a los servicios y órganos de procuración e impartición de justicia.

El que la impartición de la justicia y su orden normativo se encuentren enmarcados en un Estado de Derecho, no significa inmovilidad alguna; sino que existe una permanente revisión en las instituciones, leyes, comportamientos, a la par de la realidad social, que por su misma naturaleza, pide adecuaciones en la normatividad o sea una innovación jurídica promotora para y por el cambio social.

Es importante resaltar que es el orden jurídico el instrumento garantía de libertad, de justicia y bienestar, haciéndose necesario su respeto de parte de la población y en conjunto buscar el eliminar usos y actitudes viciosas, ilegítimas o inmorales, en la relación ciudadanos y gobernantes.

Con sustento en el anterior contexto, la Federación ha plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, un Programa Nacional de Reforma Jurídica, Seguridad Pública e Impartición de Justicia, dentro del cual se respeta el régimen de división de poderes y la autonomía de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, suponiendo una efectiva y adecuada coordinación de los múltiples órganos públicos encargados de la procuración de justicia.

El Poder Ejecutivo Federal otorgó una gran relevancia a las funciones de procuración e impartición de justicia, además

de la seguridad pública; así se debe comprender de que estas funciones se respaldan solidariamente en cuestión de recursos económicos y materiales, racionalmente utilizados. El Plan Nacional de Desarrollo señala esta preocupación y la definió en cuanto a tres objetivos centrales, reforma jurídica, administración de justicia y seguridad pública.¹⁴ Con el fin de lograr la eficaz concertación de acciones en materia de procuración e impartición de justicia y seguridad pública se ha establecido el convenio único de desarrollo, entre la Federación y los Estados, como la herramienta para el logro de acciones y propósitos.

Un punto importante es la necesidad impostergable de solidificar los mecanismos de defensa de los particulares, contra actos ejecutados por la administración pública; dentro de este tenor, el Estado de México ha comenzado una serie de acciones y consultas con diversos sectores de la sociedad a fin de crear el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, el cual retoma y consolida el actuar de la Procuraduría Fiscal, del Tribunal de Arbitraje y de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; dicho Tribunal inició sus funciones en abril de 1987.

El Gobierno Federal tiene como acciones específicas a realizar en materia de procuración e impartición de justicia y

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal. México, D. F., 1983, pág. 69.

seguridad pública, las señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo y que son:

- A. "Una revisión y actualización del sistema jurídico nacional, atendiendo a los aspectos orgánicos, sustantivos, adjetivos y ejecutivos de la impartición de justicia, con la finalidad de que ésta sea de forma expedita y accesible a todos los núcleos de población,
- B. Atender previo análisis, los requerimientos de modernización de los órganos encargados de la impartición de justicia y de la seguridad pública de acuerdo a las necesidades actuales,
- C. Con el fin de lograr la accesibilidad a los servicios de impartición de justicia, se propiciará su desconcentración y descentralización,
- D. Buscar el eficiente uso de los recursos humanos y materiales, mediante programas específicos, de superación y actualización de aquellos que laboran en áreas de procuración de justicia y seguridad pública. Debido al alto rango social de estas tareas, se establecerá una política de estímulos, premios y recompensas,
- E. Canalizar adecuadamente la participación ciudadana, promoviéndola ordenadamente, a fin de conocer sus

inquietudes en la impartición de justicia y seguridad pública,

- F. Formar grupos interinstitucionales con el fin de examinar constantemente las acciones que en impartición de justicia y seguridad pública, se señalan en el Plan Nacional de Desarrollo".¹⁵

En este marco el Gobierno de la República se allega de los instrumentos más adecuados, para dar cabal e integral cumplimiento al lograr un sistema de impartición de justicia y seguridad pública, acordes con los requerimientos en constante transformación de la población demandante de una política social eficiente y justa.

2.2 FILOSOFIA POLITICA ESTATAL SOBRE LA JUSTICIA

Menester es resaltar la concepción que en el Estado de México, y el Ejecutivo Estatal particularmente, existe en lo referente a la procuración e impartición de la justicia. En 1981 la justicia, conjuntamente con los asentamientos humanos, la educación, la alimentación, marcaron la atención de la gestión, que apenas iniciaba, del gobierno estatal, convirtiéndose en renglones prioritarios, donde la voluntad política se

¹⁵ Op. cit. Plan Nacional de Desarrollo, pág. 70.

transformaría en acciones concretas, a fin de elevar y poner en niveles satisfactorios los rubros citados.

El amplio respeto a la dignidad del ser humano, es parte de las ideas rectoras de la procuración de justicia, en 1981 se encontraban situaciones dentro de la Procuraduría General de Justicia, que impedían el logro del respeto a los derechos humanos en general; teniendo en cuenta que el buscar el beneficio de la comunidad, en la cotidiana acción de procurar la justicia, es la mejor vía para conseguir el bienestar social y del Estado mismo.

La planta física, en 1981, con que contaba la Institución era deficiente en su gran mayoría, sin garantizar un adecuado funcionamiento. Otro problema lo constituía la baja capacitación del personal de la Procuraduría, con ello resultando malos tratos a la ciudadanía, agravando de por sí el gran problema.

Enmendar tales situaciones fueron el punto inicial de la gestión del Ejecutivo Estatal en 1981, comenzó por apreciar con objetividad, sinceridad, claridad los problemas acentuando el paso y con esta reflexión razonada, se iniciaron programas para dar una imagen física de acuerdo a los requerimientos y las necesidades de la propia Institución.

Buscar un desarrollo armónico de acciones, es condición fundamental de la actividad gubernamental, integral e integrada

que propiciará un desarrollo más acelerado, pero al mismo tiempo más justo y participativo. Es ahí donde la ciudadanía encuentra un cauce de expresión acorde a la voluntad de vivir en paz, con justicia y con libertad. Lograr vivir en una sociedad plural, capaz de entender la responsabilidad, de gobernantes y gobernados, que a cada quien le compete un ámbito definido dentro de este panorama, logrando con ello una acción vertebrada, siendo así el objetivo y a la vez el instrumento.

"El propiciar un clima de seguridad, libertad y tranquilidad social, de brindar al ciudadano un trato respetuoso, equitativo, justo y propiciando incrementar su confianza en las instituciones públicas del Estado",¹⁶ sólo se logrará con un sistema eficiente y justo de procuración e impartición de justicia.

El Gobierno del Estado de México acorde con el marco de actuación que fija el Plan Nacional de Desarrollo, ha implementado acciones a fin de actualizar de acuerdo a los requerimientos de la ciudadanía el marco jurídico. A partir de 1982 se inician reformas legislativas, a la Constitución Política del Estado, a la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, en 1986 se publica el nuevo Código

¹⁶ Op. cit. Plan de Desarrollo del Estado de México. pág. 258.

Penal y de Procedimientos Penales, con estas modificaciones se consolida la voluntad política del Ejecutivo Estatal para mejorar la procuración de justicia.

Asimismo otras acciones muestran el actuar de la Procuraduría General de Justicia del Estado, la creación de tres Subprocuradurías con ámbito regional bien definido con sede en los municipios de Toluca, Tlalnepantla y Texcoco, acercando con ello los niveles decisorios a la comunidad demandante; la organización de la Institución se le agrega una unidad más, la Dirección de Quejas; la supresión de cuerpos policíacos represivos; mayores asignaciones presupuestales a las funciones de procuración de justicia; y, crear un número racional de centros de justicia, esencialmente en zonas densamente pobladas y conflictivas.

El crecimiento considerable que ha tenido la población del Estado, consolida las zonas urbanas en su mayoría las conurbadas, necesitando un crecimiento equiparable en servicios de procuración de justicia.

Quiero mencionar que existe un reconocimiento expreso de la situación actual de la Procuraduría General de Justicia, en el Plan de Desarrollo del Estado de México, 1984-1987, y que la presente investigación intenta enmendar: "Debido a que la estructura jurídica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, no se ha traducido a una estructura organizacional

determinada por principios técnicos-administrativos, la principal problemática de la Procuraduría de Justicia se centra en el entorno administrativo.

La estructura organizacional de la Procuraduría General de Justicia requiere de un mayor esfuerzo de integración de funciones de regulación y de apoyo, que permitan homologar y agilizar los procesos administrativos de todos los órganos de la institución".¹⁷

Así se señala la necesidad de adecuación y modernización de la Procuraduría General de Justicia, demostrando que hay voluntad política y acciones que la fortalecen. En el Estado de México, el Ejecutivo Estatal se ha manifestado por el respeto al ser humano, por su persona, su dignidad, su integridad, sus derechos, siendo esto el motor esencial de la Procuración de Justicia en la entidad.

2.3 PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

En dos dimensiones quiero abordar este punto, primero en el plano nacional y segundo, la particular del Estado de México, con referencia específica de la procuración de justicia.

¹⁷ Op. cit. Plan de Desarrollo del Estado, pág. 260.

A nivel nacional existe diversificación de criterios acerca de la aplicación de la legislación penal, lo que requiere de una unificación, la revisión y reforma del marco jurídico es el paso primero. Otro aspecto es el número de órganos de procuración de justicia, en relación al gran número de trámites y asuntos que se tienen y deben ventilarse; independientemente de la formación y capacitación de los servidores públicos responsables de la procuración de justicia, que en su gran mayoría es deficiente, lo que provoca un bajo nivel profesional en el manejo de los asuntos; la estrechez presupuestal y en ocasiones el desvío de los fondos de las tareas sustantivas, se constituye como otro gran problema.

La existencia de corrupción, cohecho, tráfico de influencia, abuso de autoridad, peculado, incumplimiento o abandono de funciones públicas, enriquecimiento ilícito de los servidores públicos de la procuración de justicia, son actos todos sancionados por los ordenamientos penales; sin embargo estos actos deshonestos, desviaciones de la conducta de la burocracia, tienen raíces muy arraigadas, debido a que algunas personas por acelerar sus trámites ofrecen compensaciones por los servicios, lo que demuestra invariablemente que tanto tiene la culpa el que ofrece como el que recibe o pide. Esta conducta es sumamente característica del ámbito de la procuración de justicia.

Fundamental es la revisión y rectificación de las

funciones y actividades del Ministerio Público y de la Policía Judicial, especialmente en la etapa de averiguación previa, con ello armonizando las necesidades de la defensa social, con las debidas garantías en favor de los probables inculpados.

Un manejo más útil del sistema de prisión preventiva y libertad provisional, debiéndose enfocar al aspecto social, humano, respetando los derechos y garantías individuales más elementales. Es así como nuestra Constitución Política señala en su artículo 18 lo siguiente:

"Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto..."¹⁸

Son los artículos 18, 19, 20, 21 y 22 constitucionales los que establecen los criterios rectores en torno a la

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Comisión Federal Electoral, México, 1985, pág. 39.

procuración de justicia.

El nuevo sistema legislativo penal deberá dar respuesta a las demandas de la sociedad contemporánea, en constante transformación a causa de su propio crecimiento, lo que propicia mayores problemas, que impiden la accesibilidad a la procuración de justicia.

Otro problema que puedo destacar a nivel nacional, es la falta de comunicación de los ciudadanos demandantes de justicia, con los órganos encargados de proporcionarla. Existen infinidad de servidores públicos menores, que impiden la referida comunicación, o bien personas extrañas que sólo buscan el beneficio económico, llamados popularmente coyotes, que no siempre agilizan los trámites, pero siempre obtienen beneficios económicos. Establecer programas en busca de honestidad, eficiencia y eficacia, en donde los problemas o quejas sean atendidos, debe ser propósito fundamental y permanente.

Ahora, a nivel estatal la problemática encontrada en aspectos de procuración de justicia se puede mencionar, en la legislación penal ya se efectuaron revisiones y reformas, permitiéndose establecer un moderno catálogo de delitos eliminando anteriores tipificaciones, que resultan obsoletas, incluyendo nuevas figuras delictivas, de acuerdo con la dinámica social, concretándose en el nuevo Código Penal y de Procedimientos Penales, en 1986, originado de foros de consulta de diversos

sectores interesados en la procuración de justicia.

Cabe destacar la existencia de grupos que en su oportunidad no se interesaron en participar en los mencionados foros, que atacan sin fundamento al nuevo Código, tratando de enfocarlo como represivo, siendo grupos que buscan cualquier pretexto para autoabanderarse defensores de los derechos y garantías de los habitantes del Estado, simplemente son oportunistas sin el menor merecimiento a los que no deben dárseles mayor valor jurídico, ni intelectual.

La planta física de la Procuraduría General de Justicia del Estado en 1981, se significaba por la inseguridad, la insalubridad, improvisación, incomunicación, en fin, un cúmulo de diversos aspectos que hacían mínimo y deficiente su funcionamiento.

A partir de 1982 se comenzó a renovar la planta física, construyéndose los denominados "Centros de Justicia", instalaciones con diseño especial y específica ubicación en zonas conflictivas o densamente pobladas, acercando los servicios de procuración de justicia a las zonas demandantes; estas instalaciones cuentan con servicios de: Ministerio Público, Policía Judicial, Servicios Periciales, su principal función constituye la iniciación de averiguaciones previas por supuestos delitos.

Así, en 1987 los centros de justicia en la entidad son:

Atlacomulco, Lerma, Tenango del Valle, Tejupilco, Valle de Bravo, correspondientes a la región de Toluca; en la región de Tlalnepantla, Atizapán, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Naucalpan, Tlalnepantla y Villa Nicolás Romero; en la región de Texcoco, Chalco, Ecatepec, Nezahualcóyotl, La Perla, Nezahualcóyotl Palacio, Paseos San Agustín, Texcoco y Zumpango.

En la práctica existen otro tipo de locales de procuración de justicia, tradicionalmente denominadas Agencias del Ministerio Público, contando tan sólo con Ministerio Público y Policía Judicial, no teniendo el resto de los servicios para la comunidad.

Actualmente se encuentran en: Amatepec, Cuautitlán de Romero Rubio, Ecatepec, Xalostoc, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Lomas Verdes Hospital, Los Reyes La Paz, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla La Presa, Toluca Hospital y Sultepec. En el Centro Estatal de Justicia, en la capital del Estado se localiza la Agencia del Ministerio Público de Toluca Sector Central.

A nivel estructura administrativa, se han intentado adecuaciones, a fin de eficientar su funcionamiento, persistiendo en ser insuficientes, la mayoría de la administración de la Procuraduría General de Justicia se realiza de manera centralizada, sin un control y en momentos de manera irracional.

La capacitación de los servidores públicos involucrados en la procuración de justicia, no recibe la suficiente

importancia que requiere, ya que en la actualidad la Institución presenta cuadros deficientes de recursos humanos, lo que propicia conductas inmorales e ilícitas.

Los recursos humanos con que cuenta la Procuraduría General de Justicia del Estado, además de ser insuficientes, con sus actitudes deterioran la imagen de la Institución, máxime que todo demandante de servicios de procuración de justicia los requiere de manera urgente, lo cual propicia también situaciones en momentos ilegales.

Así la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, se encuentra inmersa en la siguiente problemática:

- A. Dentro del aspecto sustantivo, ejecutado por el Ministerio Público, existe una lenta atención, o casi nula, a la ciudadanía en las instalaciones de la Institución, así como la saturación y rezago de sus actividades propias (iniciación de averiguaciones previas);
- B. En el aspecto de apoyo al sustantivo, llevado a cabo por los servicios de investigación y periciales, su problemática se centra en una coordinación deficiente con la función jurídica, aportando apoyos inoportunos y escasos;
- C. El apoyo administrativo, aporta apoyos insuficientes e inoportunos al actuar sustantivo y su correspondiente apoyo, imponiendo un freno a las actividades medulares de la Procuraduría de Justicia;

D. Existe un problema que comprende a toda la Institución, es el bajo nivel de preparación de los recursos humanos de la Institución;

E. Existe diversidad en la toma de decisiones, ya que no se ponderan adecuadamente las características regionales propias y los efectos que en su ámbito van a producir.

E. Lo anterior también trae emparejado otro problema, la existencia de conflictos de autoridad, aplicación de criterios diferentes a hechos similares, como consecuencia de una falta de control operativo.

3.0 PANORAMA ADMINISTRATIVO

"Bajo la convicción de que nuevas normas y modernas estructuras administrativas no bastan para la prestación eficaz del servicio de justicia, se ha puesto énfasis en criterios idóneos, para la selección, capacitación y permanencia de los servidores públicos".

Dr. Sergio García Ramírez¹⁹

3.1 EL PROCESO DE REVISION ADMINISTRATIVA

La revisión de la función administrativa, aporta datos importantes a efecto de conocer lo que en realidad hace un equipo humano dentro de una organización.

Existen métodos a fin de efectuar la revisión, así se puede extender ésta a los resultados de las actividades de los subordinados, medidos éstos en función a los objetivos; otro método lo constituye la revisión a los productos, cuando éstos son tangibles, de sus actividades, y al método de su funcionamiento.

Al ejercer la autoridad por medio de la especificación del objetivo de la unidad organizativa, es un método primario

¹⁹ Reunión de Trabajo del Gabinete Legal, enero 14 de 1986, México, D. F.

tener ideas claras sobre el proceso particular de revisión. Esencialmente cuatro son las funciones que puede llevar a cabo el proceso de revisión. "La revisión capacita a quienes ocupan una posición de autoridad en la jerarquía administrativa para determinar lo que hacen realmente sus subordinados."²⁰

El primero es el diagnóstico de la calidad de las decisiones tomadas por los subordinados, esto es, la revisión como medio por el cual la jerarquía administrativa se entera de las decisiones tomadas de manera correcta o incorrecta, si el trabajo en los niveles inferiores de la estructura se realiza bien o mal. Así, se constituye en una fuente fundamental de información sobre la que los niveles más elevados de la jerarquía deben apoyar firmemente sus decisiones. Esta información ayuda a mejoras en el proceso decisorio.

El punto anterior nos lleva a la segunda función de la revisión, la de influir en las decisiones posteriores. Se pueden dar órdenes que cubran determinados puntos en los que se han tomado decisiones correctas o bien, incorrectas, y establecerse nuevas normas para regir las decisiones. De esta forma los subordinados son entrenados o vueltos a entrenar en aquellos aspectos de su trabajo, que la revisión ha mostrado como defectuosos; proporcionándoles información cuando la falta de

²⁰ Simón, Herbert. El Comportamiento Administrativo. Aguilar, Madrid, España. 1962, pág. 219.

la misma les ha llevado a tomar decisiones incorrectas. Se puede introducir un cambio en cualquiera de las distintas maneras en que es posible influir en las decisiones.

La revisión puede realizar una función, tercera, de apelación; ya que si la decisión del individuo tiene consecuencias graves, puede ser revisada por una autoridad superior, para asegurarse que es correcta. Se justifica este procedimiento de revisión: 1) ya que permite que la decisión sea considerada dos veces; 2) que la revisión apelada exige menor tiempo por decisión que la original y por tanto, reserva el tiempo del personal mejor empleado para las decisiones más difíciles.

Esta revisión es la fase previa a la denominada "modernización administrativa" o "reforma administrativa", ambos términos pueden resultar ambiguos o bien identificados con ciertas políticas específicas de algunos gobiernos.

En esencia significa la descripción, "la variedad de revisiones importantes de la práctica y la organización administrativas, en las que de tiempo en tiempo se comprometen todas las entidades administrativas".²¹

Es muy importante resaltar que no es fácil la reforma o modernización, es necesario el tener que adaptar esa burocracia

²¹ Groves, Roderick. Reforma Administrativa y Desarrollo Político, en: A.F. Leemans, Cómo Reformar la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pág. 111.

a los requerimientos populares, es ahí donde existirá una mediación de los diferentes elementos que forman el poder político. Así, el papel que la modernización tenga la posibilidad de desempeñar estará, en su mayoría determinado por los elementos de poder, que ejercen el control en las instituciones públicas, díganse partidos políticos, militares, burocracia elitista, medios de comunicación, todos tendrán influencia.

En el caso específico de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, existen elementos de poder importantes, partidos políticos, principalmente de oposición, medios de comunicación, ciudadanos y el más importante la burocracia propia, los diferentes grupos que al interior existen de la Procuraduría, y que son determinantes para establecer el rumbo de los cambios, reformas o bien de la modernización administrativa.

Con la finalidad de lograr cambios masivos y a largo plazo, en las instituciones se implanta el Desarrollo Organizacional. El término concibe de forma importante los estudios de conducta, que pone acento particular en los valores humanos, en completa oposición al estricto sentido jerárquico y autoritario, el utilizar estos valores es fundamental para la reestructuración de una organización. Se adoptan técnicas como la administración por objetivos y la revisión de la estructura de las labores a efecto de hacer más efectiva esa coordinación.

Como marco de referencia y en apoyo del desarrollo organizacional, se utilizará el siguiente proceso de diseño de la organización, a fin de determinar el proyecto de reforma o modernización administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México:

- A. Determinación de Objetivos,
- B. División del Trabajo,
 - B.1 Especialización,
 - B.2 Departamentalización,
 - B.2.1 Por funciones,
 - B.2.2 Por proceso,
 - B.2.3 Por producto,
 - B.2.4 Por territorio,
 - B.2.5 Por cliente,
 - B.2.6 Matricial,
 - B.2.7 Otros tipos,
- C. Pirámide Organizacional,
 - C.1 Relaciones autoridad-responsabilidad,
 - C.2 Jerarquías,
 - C.3 Cadena de mando,
 - C.4 Tramo de control,
- D. Tipos de Organización,
 - D.1 Organización lineal
 - D.2 Organización funcional,

- D.3 Organización línea-staff,
- D.4 Organización por proyectos,
- D.5 Organización por comités,

- E. Centralización y Descentralización,
 - E.1 Centralización,
 - E.2 Descentralización,
 - E.3 Desconcentración,

- F. Formalización,
 - F.1 Organogramas,
 - F.2 Diagramas de flujo,
 - F.3 Manuales administrativos,
 - F.4 Otras técnicas

El proceso implica una secuencia de pasos para el logro de un objetivo, siendo este la modernización administrativa, de acuerdo con los requerimientos de la sociedad, en constante transformación.

Así el diseño de la organización será la disposición y agrupación de elementos y actividades que van a intervenir en la conformación de la organización. Se puede interpretar que dentro del sector público los objetivos serán medidos en función a la satisfacción de las necesidades sociales, siendo verificable cuantitativamente y cualitativamente. La integración de los objetivos a corto, mediano y largo plazo, es punto central en el proceso de diseño de la presente organización.

Así el proceso de revisión de la organización, por medio del Desarrollo Organizacional, toma en cuenta factores que pueden ser lesivos, o bien obstáculos para la instauración de una nueva organización, como por ejemplo, "la duplicación de responsabilidades, mecanismos de decisión excesivamente centralizados, el estilo tradicional de la administración, actitudes no participativas, existencia de intereses creados".²²

Retomando el concepto de desarrollo organizacional se resalta que es un enfoque netamente sistemático, que ve al total del conjunto de funciones y relaciones personales en la organización, pretende que la toma de decisiones se de en todos los niveles y trata de solucionar los problemas o desarreglos que se presentan en la organización.

Los principales objetivos que el desarrollo organizacional intenta conseguir son:

- a) Acrecentar el grado de confianza y apoyo entre los miembros de la organización,
- B) Lograr que salgan a la luz los problemas y confrontaciones que existen entre los individuos,
- C) Resolver los problemas de la mejor forma posible por medio de la cooperación.

²² Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, en: A. F. Lemans, Cómo Reformar..., pág. 224.

El Desarrollo Organizacional busca el bienestar de los hombres en la organización, siendo el paso inicial en la consecución de los objetivos, con apoyo en una estructura que responda suficientemente a los retos que le impone la ciudadanía y lograr el bienestar social.

Todo cambio, se basa en una revisión y una propuesta de modificación, cimentada en las técnicas administrativas. Así se han expuesto el cómo efectuar la revisión, con qué técnica y alrededor de qué puntos debe circunscribirse el nuevo diseño de la organización, tanto el análisis de la ya existente como la proposición de adecuación en la Procuraduría General de Justicia del Estado.

3.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION

La estructura será la forma en cómo se establezcan las tareas, en base al propósito y objetivo de la institución. Así la teoría de la organización se refiere, a la estructura de la coordinación, indispensable entre las distintas unidades de una organización, que aparecen como consecuencia de la división del trabajo.

"La división del trabajo se convierte en la base de la organización, mejor dicho es su razón de ser".²³

²³ Gulick, Luther y otros, Ensayos sobre la Ciencia de la Administración. Copias fotostáticas, pág. 3.

Otra forma complementaria de coordinar el trabajo es por medio del dominio de una idea, mediante la aparición y desarrollo de una unificación de propósitos, en las mentes de quienes emprenden alguna tarea mancomunadamente.

El organizar se referirá al método de subdividir y asignar a las personas las distintas actividades, deberes y responsabilidades que son esenciales al propósito que se persigue y al constante control del trabajo que desempeñan los individuos, de manera de lograr la máxima economía y eficiencia de los resultados.

En toda organización existe una tarea colectiva que es preciso llevar a cabo y que se compone de un número dado de tareas individuales, y la tarea de la administración, funcionando o actuando por medio de la dirección, consistente en coordinar todos esos esfuerzos hacia un fin previamente determinado.

Como en otros aspectos administrativos, no existe un criterio único que sirva para todas las situaciones, lo idóneo es la combinación de estas formas, con la idea de hacer frente a las necesidades particulares de tiempo y lugar de una organización dada, en este caso la Procuraduría General de Justicia del Estado.

El propósito fundamental de la organización es lograr la coordinación. El grado máximo de coordinación se obtiene dentro de los departamentos que se crean, y el grado mínimo,

en la coordinación interdepartamental.

Se puede decir con relación a la estructura, que la organización debe ser estructurada de manera estrictamente jerárquica y funcional alrededor de los ejecutivos, quienes desempeñan un rol clave. Es importante resaltar la aplicación de las siguientes normas en la organización: unidad de mando, centralización, liderazgo, alcance de control, cadena de mando, responsabilidad, división del trabajo, homogeneidad, asesoría y procedimientos escritos.

Si los departamentos de una organización se estructuran sobre la base del propósito u objetivo, la tarea del jefe ejecutivo, en sus labores de coordinación, consistirá en vigilar que los objetivos principales no entren en conflicto y que los varios procedimientos que se usan sean consistentes, y que el gobierno, allí donde entre en contacto con la ciudadanía, sea razonable, apropiado y efectivo". El problema de la coordinación se transforma, en el problema de establecer entre la unidad ejecutiva y las unidades encargadas de las distintas tareas en la periferia, un sistema apropiado y eficiente de comunicación y control".²⁴

Con los datos mencionados podemos afirmar que la idea de organización en la administración, se refiere al "capacitar

²⁴ Op. cit. Gulick Luther, pág. 7.

al director para coordinar y poner en movimiento a las distintas unidades de la organización de manera que el objetivo central se logre eficientemente",²⁵ así se puede decir que la estructura administrativa también ayudará al logro del objetivo.

3.3 EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El control administrativo es el medio de que se vale la dirección para determinar qué fines se están alcanzando satisfactoriamente y a tiempo. Es el medio que los administradores utilizan para medir el esfuerzo en relación con las metas propuestas y que les permiten ver si se logran o no.

Un efectivo sistema de control interno es como un informe que se le proporciona a un artillero que está disparando a un blanco situado más allá de su campo visual. El control debe desempeñar una función central en la dirección administrativa, y es prioritario darle una mayor importancia dentro del contexto de la administración pública.

Resulta práctico el control, ya que reduce a unidades mensurables los programas de trabajo y al instante registra con precisión los resultados, de suerte tal que los componentes de la organización podrán saber con precisión, si una cierta parte del trabajo va bien o mal, en relación con las propuestas.

²⁵ Op. cit. Gulick Luther, pág. 7.

En la función del control tendrán participación todos los integrantes de la organización, valiéndose de gráficas, informes, presupuestos, normas y limitaciones. "Si bien actualmente se da mucha importancia a las relaciones humanas, no por ello ha disminuido el valor de las funciones de control interno".²⁶ Aunque a veces si influyen en situaciones determinadas, siendo excepciones.

En la administración pública se ha intensificado la utilización del control, en el entendido de que afectan más las desviaciones ocurridas en las normas, que el perfeccionamiento de ellas. Así, constantemente se efectuarán mediciones para verificar en qué medida lo realizado se aproxima a los planes, y lograr a tiempo una corrección de las desviaciones y con ello asegurar el cumplimiento de los objetivos sociales de la organización.

Debe ser objetivo del gobierno, en la administración pública, el que los ciudadanos tengan plena confianza en sus gobernantes, en su actuar cotidiano, en que sus impuestos son utilizados en obras de beneficio colectivo y no existan desviaciones presupuestales.

Existe una relación estrecha entre la planeación y el control, ya que la primera corresponde al establecimiento de

²⁶ Dimock Marshall, Eduard y Gladys Ogden Dimock; Administración Pública, UTEHA; México, 1967, pág. 277.

objetivos, planes y programas consistentes, integrados y articulados, mientras que el control obligará a los acontecimientos a conformarse con los planes. Los objetivos deben estar plasmados en un plan, para que con ello, se puedan controlar las acciones que hagan posible la consecución de tales objetivos.

Cabe mencionar que existe, en la práctica administrativa, otro concepto íntimamente ligado al control, la evaluación, que consiste en un proceso permanente que se efectúa en todas las etapas de la planeación y permite la toma de decisiones de la forma más adecuada a los objetivos originales. Este es un concepto amplio, en que las tareas de control, seguimiento, cuantificación y calificación de incongruencias, desviaciones, deficiencias o incumplimientos, no son sino aspectos distintos dentro de un mismo proceso.

Se puede enunciar que mientras el control, permite comprobar sistemáticamente el adelanto en el trabajo iniciado, la evaluación tiene un objetivo más amplio, como es medir la eficacia y eficiencia de los resultados alcanzados, contra los objetivos preestablecidos en el plan.

El control interno de la administración pública, a nivel federal,²⁷ lo lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría

²⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, Tomo I. INAP. México, 1984, pág. 127.

General de la Federación, que responde al compromiso adquirido por el entonces candidato a la Presidencia de la República en 1982, la renovación moral de la administración pública ante la sociedad civil.

La SECOGEF tiene tres elementos fundamentales, que sustentan su actuación:

- A. Elabora las normas para regular el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control y evaluación en todo el ámbito del gobierno federal;
- B. Establece las bases generales para realizar auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal,
- C. Establece los lineamientos para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos.

Es así como su vigilancia será solamente a la aplicación de fondos federales, a la situación patrimonial de los servidores públicos y a sus posibles faltas, ya sean de carácter administrativo o bien penal.

Todo organismo requiere que al interior de su estructura orgánica exista una contraloría interna, que sea la unidad encargada de llevar el control de los fondos públicos asignados a ese organismo. Debe llevar a cabo el control interno de sus actividades; esto es un autocontrol, por medio de la

fiscalización, contabilidad y auditoría que se ejecuten en el organismo.

Con relación a los Estados de la Federación, el control de sus actividades lo lleva a cabo una Contraloría General del Estado, en la mayoría de ellos, o bien otras entidades, con la Tesorería del Estado, Secretaría de Finanzas, etc.

El actuar de estos órganos es coordinado por el Ejecutivo Estatal, la SECOGEF intervendrá sólo en la fiscalización de fondos federales. Casi la totalidad de los Estados de la República cuentan en su Poder Legislativo con una Contaduría Mayor de Hacienda, quien es el encargado del control del actuar de las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal.

En el Estado de México no existe una contraloría General, en el Poder Ejecutivo, las Secretarías de Planeación y Finanzas, llevan a cabo el control interno; sin embargo, la recepción y registro de las manifestaciones de bienes, función de control, es llevada a cabo por la Procuraduría de Justicia, esto nos muestra la inexistencia de una entidad, organismo, unidad, globalizadora de las funciones de control en el Poder Ejecutivo del Estado de México.

La Legislatura Local a través de la Contaduría de Glosa, es quien revisa la aplicación de fondos presupuestales en el Estado y municipios.

Con la finalidad de que una Contraloría actúe satisfactoriamente deberá establecerse como:²⁸

- A. Un órgano especial, a fin de preservar el principio de la unidad de mando,
- B. Con la autoridad suficiente para nombrar o separar del servicio a funcionarios de alto nivel,
- C. Con un criterio funcional, de un nivel intermedio de autoridad, entre el órgano de control y las dependencias sujetas a control,
- D. Con jerarquía, presupuesto suficiente y personal calificado, para lograr un engranaje global y eficaz de toda la administración pública.

Es así como se aplica y se comprende el control en la administración pública mexicana, tanto a nivel federal como también en el Estado de México.

3.4 LOS CRITERIOS DE EFICIENCIA Y EFICACIA²⁹

²⁸ Op. cit. Pichardo Pagaza, Ignacio, ..., pág. 21.

²⁹ Este apartado fue conformado con los planteamientos de los siguientes autores: Ruíz Dueñas, Jorge; Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana, Trillas, México, 1982. Simon, Herbert, El Comportamiento Administrativo, Aguilar, Madrid, España, 1962, págs. 164-188. Waldo, Dwight, Teoría Política de la Administración Pública, Tecnos, Madrid, España, 1962. págs. 288-307.

Se puede decir que la eficiencia se identifica con los medios y la eficacia con los fines, con los resultados.

La eficiencia es comprendida con mayor facilidad en las organizaciones comerciales, que son guiadas por el objetivo del beneficio económico. Así se conforma como la elección de aquella alternativa que proporcione mayor rendimiento neto, a la organización. La eficiencia exige que los resultados sean maximizados con recursos limitados.

La eficiencia se relaciona con los objetivos de la organización y de conservación. Con el objetivo, en la medida en que se preocupa de maximizar la producción, con el objetivo de conservación, en función que se preocupa por mantener un balance positivo de la producción sobre la inversión. En las organizaciones no comerciales, se preocupará por un objetivo global, no monetario, el interés público.

Así el criterio de eficiencia dicta la elección de alternativas que produce los mayores resultados, con una aplicación determinada de los recursos.

La eficiencia de un comportamiento es la razón entre los resultados obtenibles de ese comportamiento y el máximo de los resultados obtenibles de los comportamientos que resultan al -
ternativas del comportamiento dado.

Con relación al criterio de eficacia, se menciona que

es una palabra considerada como descriptiva, mecánica, se convirtió en una palabra investida de significación moral. Se señala generalmente que la eficacia es el éxito obtenido en relación con los recursos de que se dispone, es el llevar a cabo al máximo los objetivos del gobierno, mediante el empleo eficaz de los recursos limitados de que se pueda disponer.

La eficacia es medible en relación entre los efectos obtenidos con los recursos disponibles y los máximos efectos posibles con los recursos disponibles. Así la eficiencia puede ser:

- A. Relativa al gasto,
- B. Relativa a la gestión,
- C. Relativa a la acción.

Lo importante será el lograr la combinación de estos tres elementos, para lograr la satisfacción del interés colectivo, de la sociedad.

En la ciencia de la Administración, el bien fundamental lo constituye la eficacia; es la realización de las tareas administrativas con el mínimo de gasto, de material y de esfuerzo humano. La eficacia en sí misma no puede ser un valor, opera en un sistema de valores, prescribe relaciones entre las partes del sistema.

Las cosas serán eficaces o ineficaces, en relación con

las finalidades determinadas y lo que es eficaz con respecto a una finalidad puede no serlo con respecto a otra. Así se puede afirmar que la noción descriptiva u objetiva de eficacia es vá lida y útil, pero sólo dentro de un sistema de valores conscien temente aceptado.

La eficiencia de una máquina, por ejemplo, sólo podrá ser calculada correctamente, después de haber establecido un esquema de referencia claro, así podrán ser posibles y útiles los estudios sobre la eficiencia en la administración pública.

Dentro del mismo contexto, de la administración pública, la eficiencia y la eficacia, pueden determinarse de la siguien te manera, la eficiencia con el grado de utilizar los menos re cursos de la organización de manera racional y la eficacia se- rá el cumplimiento satisfactorio de los objetivos generales de la organización, posteriormente de haber sido utilizados los escasos recursos.

El ser eficiente no siempre llevará a ser eficaz, ya que pueden existir desviaciones, es por ello la necesidad de tener un sistema de control del actuar de la administración, para así poder satisfacer en su totalidad los objetivos, con menos recursos.

3.5 LA RESPONSABILIDAD PUBLICA

En tanto exista una mayor concentración de las facultades

en el órgano gubernamental, revestirá una particular importancia la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos y del control democrático de los ciudadanos, ya como votantes, ya como consumidores. Es por ello que a cualquier delegación de facultades deberán corresponder responsabilidades similares.

Según Marshall Dimock existen 4 fórmulas para lograr imprimir responsabilidad en la administración pública.³⁰

A. Autorregulación administrativa, o sea autocontrol, contribuyendo a que los servidores públicos sean eficientes en sus relaciones con el público,

B. El Poder Legislativo tiene facultades, para intervenir en el Poder Ejecutivo, ya que la Legislatura aprueba las asignaciones presupuestales y las revisa, limitando así a la administración,

C. Cuando el actuar de los administradores invade los derechos de los ciudadanos, surgen controversias, y según su naturaleza son resueltas en los tribunales ya sean del Poder Judicial o bien contencioso-administrativos,

D. Las demandas que interpongan los ciudadanos contra el gobierno, por daños causados por actos oficiales se darán cuando el gobierno interviene predominantemente en actividades de

³⁰ Op. cit. Dimock, Marshall..., pág. 391.

carácter privado.

A medida que la ciudadanía se interesa y participa en el funcionamiento del gobierno, se determina el grado de honestidad y responsabilidad del aparato burocrático. Un punto para resaltar es que la responsabilidad es más fácil lograrla en gobiernos pequeños, que en gobiernos de grandes magnitudes. Sin embargo, existen modos de incrementar y frenar así el crecimiento indebido y también es posible que aunándolos se logre un equilibrio en cierto punto en que se coincida el tamaño óptimo con la responsabilidad máxima.

Los ciudadanos serán pieza determinante, para lograr el equilibrio citado, del grado en que intervengan en cuestiones políticas, en que tomen parte en el gobierno, a todos sus niveles, y en que contribuyan a construir una comunidad, donde existan administradores públicos honestos, responsables, eficientes y eficaces.

Es problemático ahondar en el problema y significado de la responsabilidad de la administración pública, ya que conducirá a cuestionamientos, tales como de la autoridad política y sobre la legitimidad del poder político. Examinar la naturaleza de la justicia, los derechos individuales y el bienestar público, así como la consideración de quién tendrá el derecho y competencia para ejecutar actos de gobierno.³¹

³¹ Waldo, Dwight, Administración Pública. Trillas, México, 1978, pág. 497.

La responsabilidad tiene amplias implicaciones en las diferentes estructuras de la sociedad, de los sistemas económicos y también en el terreno religioso.

En un sistema de partidos, como México, el punto de la responsabilidad pública, adquiere una complicación. Debido a que la elección de un jefe ejecutivo, por medio del voto popular, hace a la administración pública responsable ante el pueblo, directamente, responsable, por medio del actuar de la Legislatura con sus leyes y otras formas de aplicar y sancionar las responsabilidades.

Cabe aclarar que en ocasiones el electorado, no tendrá el suficiente conocimiento para determinar la política a seguir, siendo la responsabilidad de la administración, en estos casos específicamente, vaga e imprecisa.

Es muy difícil alcanzar a comprender hasta dónde puede intervenir la ciudadanía en la administración pública, hasta dónde exigirle responsabilidad de sus actos, existen un sinnúmero de actores políticos que intervendrán en la formulación de la política gubernamental. Ahí es donde hay que conciliar intereses, satisfacer demandas de ciertos sectores de la población, la administración pública tendrá como objetivo el proporcionar el bienestar social de la población, en su conjunto, no de pequeñas fracciones o grupos que únicamente buscan satisfacer sus particulares objetivos e intereses.

Se puede establecer un panorama general de las actividades gubernamentales, y con ello esclarecerse lo confuso que resulta, en algunos casos, el establecer la responsabilidad administrativa, que en momentos podrá darse la responsabilidad de orden penal. Las actividades más importantes a las que hago referencia son:

- A. Preservación el sistema político,
- B. Mantenimiento de la estabilidad y el orden,
- C. Institucionalización del cambio,
- D. Prestación de servicios públicos en gran escala,
- E. Promoción del crecimiento o desarrollo en distintos campos,
- F. Protección a desvalidos,
- G. Formación de opinión pública,
- H. Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia.

Todas estas actividades, roles, existen en toda sociedad, su impacto en ella es variable, pero su presencia es innegable y materializable.

En México, la responsabilidad de la administración pública, en una primera etapa es de autocontrol, con ello se evitan muchos problemas con la ciudadanía. Existen órganos facultados para exigir la responsabilidad en el actuar gubernamental, la SECOGEF, la Contaduría Mayor de Hacienda, Tribunales

de lo Contencioso Administrativo; sin embargo, en muchos casos, cuando la sociedad se ve afectada en sus intereses, el partido oficial la copta y gestiona su problema de manera discrecional, en la gran mayoría los resultados son satisfactorios, y con ello no se cuestiona la responsabilidad de la administración pública.

En el Estado de México, no existe un órgano definido, encargado de aplicar sanciones en caso de que exista responsabilidad de los actos gubernamentales. La Contaduría de Glosa, no sanciona, ni las Secretarías de Finanzas o Planeación, un punto a resaltar en el proyecto alternativo de modernización administrativa de la Procuraduría General de Justicia, es la creación de una Contraloría General, que se encargará de instaurar el control interno de la institución, además de determinar los probables casos de responsabilidad, distinguiéndose que su actividad se ve fortalecida por contar con cuerpos especializados de investigaciones, que servirán en el proceso de integración de la probable responsabilidad, con ello el Poder Ejecutivo Estatal contará con un órgano determinado y específico para el control de los actos gubernamentales.

4.0 LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO

"Las instituciones que ha venido construyendo y desarrollando el país, han resultado insuficientes para absorber en términos adecuados, los retos que plantean el crecimiento del país".

Lic. Miguel de la Madrid³²

"...para comprender la índole del pueblo es necesario ser príncipe, y para conocer la de los príncipes conviene ser del pueblo".

Nicolás Maquiavelo

4.1 SUS ORDENAMIENTOS LEGALES

Como una función importante dentro del quehacer gubernamental se encuentra la procuración y administración de la justicia. En el Estado de México, el fundamento que da origen a la Procuraduría General de Justicia, es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Ya en el primer capítulo de esta tesis se han resaltado algunos puntos relacionados con ello. Asimismo también lo relacionado a la Procuraduría

³² Reunión de Trabajo con el Gabinete Legal, 14 de enero de 1986, México, D. F.

General de Justicia, fue mencionado en el primer capítulo.

Los ordenamientos legales de la Procuraduría General de Justicia, son aquellas leyes, reglamentos, acuerdos, etc. que señalan el marco de acción de la institución, las funciones propias a las que deberá dedicarse, cómo se estructurará y organizará para el logro de sus objetivos, todo está contenido en los preceptos legales que dan origen y vida a la institución.

Posterior a la Constitución Política del Estado y a la Ley Orgánica de la Administración Pública, se encuentra la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México,³³ cabe destacar que en la actualidad existen diferencias entre lo establecido por la Ley Orgánica de la Procuraduría y su estructura actual, sin embargo, en esencia el objetivo de la institución es inamovible.

La Ley Orgánica sufrió reformas y adiciones al comenzar la gestión gubernamental, en 1982, agregando nuevos artículos y reformando algunos que debido a la dinámica de la sociedad del Estado pudieran resultar insuficientes y hasta obsoletos. Esta Ley señala que la persecución de los delitos incumbe al Organismo del Poder Ejecutivo denominado Ministerio Público,

³³ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, publicada en la Gaceta de Gobierno el 3 de febrero de 1976, y reformada y publicada en el Diario Oficial, el día 9 de enero de 1982.

apoyado en su actuar por un cuerpo de Policía Judicial, bajo su mando y autoridad.

La Ley Orgánica señala como la estructura de la institución la siguiente:

- I. Un Procurador General de Justicia;
- II. Un Subprocurador General;
- III. Tres Subprocuradores,
- IV. El cuerpo de Agentes del Ministerio Público, integrado por:
 - a. Un Coordinador de Auxiliares;
 - b. Los Agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador que sea necesario;
 - c. Un Director General de Averiguaciones Previas;
 - d. Un Subdirector General de Averiguaciones Previas;
 - e. Un Director de Quejas;
 - f. Los Jefes de Departamento de Averiguaciones Previas y de Quejas que sean necesarios;
 - g. Los Agentes del Ministerio Público Visitadores que sean necesarios;
 - h. Un Director de Control de Procesos;
 - i. Un Subdirector de Control de Procesos;
 - j. Los Agentes del Ministerio Público, Investigadores que sean necesarios;
 - k. Los Agentes del Ministerio Público, adscritos a los Tribunales que sean necesarios;

1. Los Síndicos de los Ayuntamientos en los casos y en la forma que previenen las Leyes.

Asimismo establece la propia Ley Orgánica que para el desarrollo de las funciones del Ministerio Público, deberá ser auxiliado por el siguiente personal:

- I. Un Director de la Policía Judicial;
- II. Un Subdirector de la Policía Judicial;
- III. Los Comandantes de la Policía Judicial que sean necesarios;
- IV. Un Director de Servicios Periciales;
- V. Un Subdirector de Servicios Periciales;
- VI. Los Jefes de Departamento de Servicios Periciales que sean necesarios;
- VII. Un Director del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos;
- VIII. Un Subdirector del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos;
- IX. Un Director de Administración;
- X. Un Subdirector de Administración;
- XI. Los Jefes de Departamento de Administración que sean necesarios;
- XII. Un Jefe de Departamento de Manifestación de Bienes;
- XIII. Los Jefes de Oficina y demás personal que señale el presupuesto.

Es esta la estructura organizacional de la Procuraduría

de Justicia, sin embargo, cabe reiterar la existencia de cargos que no aparecen en los listados anteriores, tal es el caso de un grupo de investigación criminalística, URONES, los cuales son miembros de la institución de cada rama, destinados en asuntos especiales, pero sin fundamento legal.

Otro punto importante de resaltar es sobre las atribuciones del Procurador General de Justicia, del Subprocurador General de Justicia, y de los Subprocuradores de Justicia regionales, en el caso del titular de la institución la función esencial será el vigilar el respeto a la Constitución General y a la particular del Estado, así como las leyes que de ellas emanen, las atribuciones restantes son:

- II. Prestar consejo jurídico al Gobierno del Estado e intervenir personalmente en los asuntos que especialmente le encomiende el Gobernador;
- III. Dar a los funcionarios y empleados de la Procuraduría las instrucciones generales o especiales que estime convenientes, para el cumplimiento de sus deberes;
- IV. Investigar las detenciones arbitrarias que se cometen, proveer su castigo y adoptar los remedios pertinentes para hacerlas cesar;
- V. Poner en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia y del Gobernador del Estado, los abusos e irregularidades que se adviertan en los Juzgados o Tribunales;

- VI. Residir en el lugar en que tengan su asiento los poderes del Estado;
- VII. Dar a los Agentes del Ministerio Público las instrucciones que estime necesarias para que éstos desempeñen debidamente sus funciones, expedir circulares de observancia general y dictar las medidas económicas y disciplinarias que crea indispensables para uniformar la acción del Ministerio Público.
- VIII. Acordar con el Gobernador los principales asuntos del Ministerio Público y rendirle los informes que le pidiere con relación a la institución;
- IX. Destituir o remover por causas graves al personal de la institución e imponer las correcciones disciplinarias que procedan;
- X. Enmendar a cualquiera de los Agentes del Ministerio Público, independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes;
- XI. Nombrar al personal de la Institución, concederle licencias en los términos de la presente ley;
- XII. Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Ministerio Público y de la Administración de Justicia del Estado por los delitos que cometan en el desempeño de sus cargos;
- XIII. Recibir quejas sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los negocios en que intervenga el personal de la Institución;

- XIV. Calificar las excusas que presenten los funcionarios o empleados de la Institución para intervenir en determinado asunto;
- XV. Examinar el informe de los negocios que mensualmente deben remitir los agentes del Ministerio Público;
- XVI. Cambiar de adscripción al personal de la Institución cuando lo estime necesario;
- XVII. Asistir por sí o por la persona que lo represente al pleno del Tribunal Superior de Justicia, cuando éste se erija en órgano de sentencia de delitos oficiales.

Estas son las atribuciones que tiene el Procurador General de Justicia del Estado, pudiéndose observar lo extenso de ellas y un poco excesivo su especificidad.

Posteriormente, la Ley Orgánica de la Institución señala las atribuciones que tienen en el ejercicio de sus encargos, el Subprocurador General y los Subprocuradores:

- I. Ejercer todas las funciones que señala la Ley para el Procurador, durante las faltas temporales de éste;
- II. Resolver por delegación del Procurador, los casos de no ejercicio de la acción penal desistimiento de ésta y formulación de conclusiones no acusatorias;

- III. Conocer de los negocios que discrecionalmente acuerde al Procurador;
- IV. Acordar con los titulares de las dependencias que le sean adscritas por el Procurador.

Tan sólo cuatro funciones, o atribuciones les confiere la Ley Orgánica al Subprocurador General y a los tres Subprocuradores Regionales.

Continuando con el examen a los ordenamientos legales de la Procuraduría General de Justicia del Estado, se puede mencionar que no existe un reglamento interior, que rija las relaciones infrainstitución, sólo la Ley Orgánica es quien establece la forma de estructurarse y organizarse de la Institución. Existen otros ordenamientos legales que si bien no señalan la estructura organizacional, sí tienen relación con la procuración de justicia, tales ordenamientos son: el Código Penal y de Procedimientos Penales, acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado y por el Procurador, así también está en proceso de elaboración los reglamentos de la Policía Judicial y de Antecedentes Penales, que tienen su campo de acción directamente en la Institución.

Existen otro tipo de ordenamientos legales, que no actúan directamente en el campo de la Procuraduría General de Justicia, sin embargo no atañen a la cuestión de la estructura

y organización de la misma. Los instrumentos jurídicos antes señalados son los que establecen las políticas sobre las cuales la Institución, ha de conformarse para ofrecer un servicio de procuración de justicia, acorde con los requerimientos de la sociedad.

4.2 SU ESTRUCTURA Y ORGANIZACION

En la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, la estructura actual fue puesta en acción, en el inicio de la actual gestión estatal gubernamental, en 1982, como respuesta a la voluntad de hacer más justa y pronta la impartición de justicia. Hay que manifestar "que la Procuraduría de Justicia no es una dependencia del poder Judicial, como frecuentemente se confunde, es un órgano que depende del Ejecutivo y que auxilia muy estrechamente al Tribunal Superior de Justicia en sus tareas".³⁴

Su objetivo esencial es vigilar la estricta observancia de las leyes aplicables dentro del territorio del Estado de México, y por ende debe estructurarse la Institución, de manera tal, que la vigilancia al orden jurídico y legal sea de forma apegada a la Ley. Es así que la estructura de la Procuraduría General de Justicia de la Entidad, busca el coordinar

³⁴ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, INAP, México, 1985, pág. 88.

acciones con otras dependencias de la administración pública estatal, a fin de satisfacer los planteamientos de la ciudadanía.

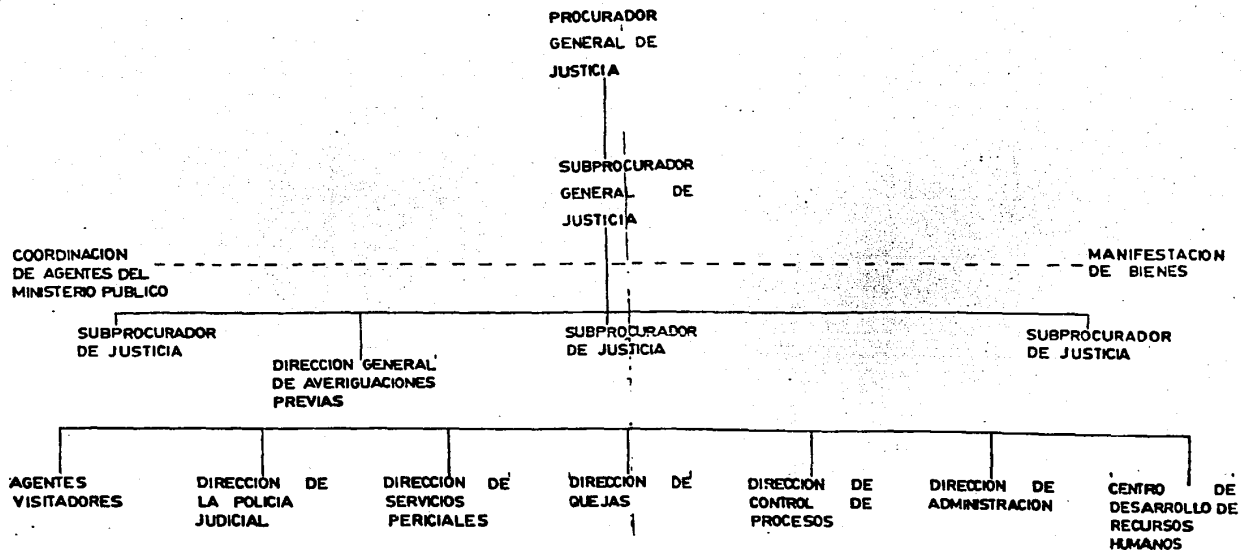
La Organización de la Institución es conforme a la estructura, la necesaria para determinar a todos los puestos de la Institución las tareas, obligaciones, atribuciones, en el desempeño de sus actividades cotidianas. La estructura que se presenta en el Organigrama No. 2 es la debidamente autorizada por la Secretaría de Administración; cabe destacar la existencia de modificaciones en la Ley Orgánica de la Procuraduría, así como en su estructura y organización, aunque no están a la fecha autorizados tanto por la Secretaría de Administración como por la Legislatura Estatal. Para los fines de esta investigación se tomará en cuenta la estructura y organización existente a partir de 1982, con su correspondiente Ley Orgánica.

En la estructura se puede observar que se establecen órganos específicos para el actuar de la institución, también la existencia de la desconcentración administrativa de sus funciones, en tres Subprocuradurías regionales, en Toluca, Tlalnepantla y Texcoco, con su respectiva infraestructura de servicios sustantivos y de apoyo.

Se han mencionado ya las atribuciones de los funcionarios superiores de la Procuraduría de Justicia, Procurador

ORGANIZACION ESTRUCTURAL ACTUAL

ORGANIGRAMA No. 2



General, Subprocurador General y Subprocuradores, a continuación se describirán, conforme a la estructura, la organización del resto de la Institución.

Según la estructura actual existen dos unidades a nivel staff, que son: la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares y el Departamento de Manifestación de Bienes. En relación a la Coordinación podemos decir que su función principal radica en la determinación de asuntos que por delegación del Procurador General, del Subprocurador General y los Subprocuradores deben resolver:

- a. Sobre la procedencia del desistimiento de la acción penal;
- b. Sobre la formulación de conclusiones de no acusación;
- c. Sobre la falta de elementos para ejercitar la acción penal;
- d. Sobre la autorización para la revocación de una orden de aprehensión no ejecutada, así como respecto a la revisión de la conformidad del Ministerio Público para que se conceda la libertad por desvanecimiento de datos;
- e. Sobre las conclusiones formuladas por los Agentes del Ministerio Público que no comprendan algún delito por el cual, se hubiere dictado formal prisión, si fueren contrarios a las constancias procesales.

Así también los Agentes del Ministerio Público Auxiliares realizarán estudios y proyectos relativos a la legislación aplicable y todos aquellos asuntos que le encargue el Procurador General de Justicia de la Entidad.

Con relación al Departamento de Manifestación de Bienes, esta unidad será la encargada de hacer cumplir lo contenido en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios, en su capítulo referente a la Manifestación de Bienes de los Servidores Públicos de los poderes del Estado y los Ayuntamientos, de los organismos auxiliares y los titulares de las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y de los fideicomisos del Estado y Municipios. La recepción y control de las manifestaciones de bienes de los referidos servidores públicos, es la función primordial del Departamento antes señalado.

En la estructura de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, el siguiente nivel lo ocupan los Subprocuradores regionales, Toluca, Tlalnepantla y Texcoco, de los cuales ya se mencionaron sus atribuciones, solo resta destacar que contarán con unidades de carácter sustantivo, Ministerio Público, y con unidades de carácter de apoyo al proceso sustantivo, Policía Judicial, Servicios Periciales, Agentes Auxiliares del Ministerio Público, y Servicios Administrativos, para atender oportunamente las necesidades inherentes a la

procuración de justicia.

Según la estructura existe una sola Dirección General, la de Averiguaciones Previas, compuesta por un Director General, un Subdirector General y los Directores y Jefes de Departamento que el servicio público necesite. Esta Dirección General practica directamente el proceso sustantivo de la Institución, y sus atribuciones son:

- I. Practicar las averiguaciones previas;
- II. Vigila el funcionamiento de las Direcciones y Departamentos que le sean adscritos, girando las instrucciones pertinentes;
- III. Supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Ministerio Público;
- IV. Dictar las resoluciones procedentes en los negocios a que se contraen las fracciones anteriores, sometiendo al conocimiento y en su caso, al acuerdo del Procurador, los casos de no ejercidos de la acción penal;
- V. Turnar los exhortos y causas por incompetencia, excusas o impedimentos que reciba el Ministerio Público, a los Tribunales correspondientes;
- VI. Por acuerdo del Procurador ordenar, ejecutar y coordinar la realización de visitas de revisión sistemática a las Agencias del Ministerio Público y lugares de aseguramiento de la Policía Judicial;

- VII. Vigilar la integración de las Averiguaciones Previas en todo el Estado, girando las instrucciones conducentes;
- VIII. Realizar juntas de evaluación y de unificación de criterios;
- IX. Las demas que le atribuyan las Leyes, Reglamentos y las que el Procurador delegue.

El proceso sustantivo de la Institución se ve cumplido por la Dirección General de Averiguaciones Previas, que es el actuar del Ministerio Público, ya se mencionaron sus funciones señaladas por la Ley Orgánica de la Procuraduría. Siguiendo en la estructura, se encuentran los Agentes del Ministerio Público Visitadores, cuya función esencial es el realizar visitas periódicas a los lugares donde ejerza su función el Ministerio Público y los lugares utilizados por la Policía Judicial para el aseguramiento de los presuntos responsables de los delitos, así como emitir las instrucciones a los Agentes del Ministerio Público visitados sobre el proceder de los diversos asuntos de su competencia y proponer las medidas correctivas, no se señala a quien, que a su juicio deban adoptarse para el mejor funcionamiento de la Institución.

La siguiente unidad es la Dirección de Quejas, la que se compondrá de un Director y los Jefes de Departamento que se requieran; la referida Dirección tiene como atribuciones las

siguientes:

- I. Practicar y controlar las Averiguaciones Previas que se tramiten por ilícitos y faltas previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- II. Tramitar las quejas a que se refiere la fracción XIII del artículo 27 de la presente Ley, (sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los negocios en que intervenga personal de la Institución);
- III. Las demás que le designe el Procurador.

Podemos decir que la Dirección de Quejas atenderá todo aquel negocio relacionado con las responsabilidades penales que pudieran existir en la inobservancia de la Ley de Responsabilidades del Estado.

La Policía Judicial está bajo la orden directa del Ministerio Público por lo tanto se encuentra a continuación dentro de la estructura de la Institución. Así la Dirección de la Policía Judicial, de acuerdo a la Ley Orgánica se encuentra organizada por:

- I. Dirección;
- II. Subdirección,
- III. Comandantes,
- IV. Grupos de Investigaciones y aprehensiones,

- V. Oficina Administrativa, y
- VI. Guardia de Agentes.

Su actividad dirigida por el Ministerio Público se circunscribirá a investigar los hechos delictuosos, buscar las pruebas sobre la existencia de los delitos y las que determinen la responsabilidad de los supuestos autores, ejercer las Órdenes de aprehensión y de cateo cuando así lo determine la autoridad judicial.

Otra unidad de apoyo al proceso sustantivo lo es la Dirección de Servicios Periciales, que tiene como objetivo central el emitir dictámenes sobre diversos casos a petición de las autoridades correspondientes. Esta Dirección de Servicios Periciales se organiza de la siguiente manera a fin de prestar los servicios antes mencionados:

- I. Dirección,
- II. Subdirección,
- III. Departamento de Criminalística e Identificación, contando con un Laboratorio de Criminalística, con secciones de química, bioquímica, balística, fotografía y una Oficina de Casillero de Identificación Judicial, y secciones de dactiloscopia, nominal, fotografía, retrato hablado y de modo de proceder.
- IV. Departamento de Dictámenes diversos, que contendrá Oficinas de Tránsito Terrestre, Ingeniería,

Contabilidad, Valuación, Intérpretes, Servicio Médico Forense.

Dentro de la estructura institucional se encuentra la Dirección de Control de Procesos, la cual compilará todo lo referente a las averiguaciones previas, esto es, copias sobre las actuaciones del Ministerio Público, de las Investigaciones de la Policía Judicial, de los peritajes e informes de Servicios Periciales, así también como el vigilar la secuela de los procedimientos que se instruyan en los tribunales del poder judicial de la entidad, apoyándose con las adscripciones de Agentes del Ministerio Público en los Juzgados del Estado, y atenderá las quejas que se presenten con relación a irregularidades en los procesos penales, buscando el estricto cumplimiento de las disposiciones legales, para la observancia de lo antes señalado, la Dirección de Procesos se organiza de la siguiente forma:

- I. Dirección,
- II. Subdirección,
- III. Oficina Central de Control,
- IV. Jefatura de Agentes del Ministerio Público y Agentes adscritos al ramo penal,
- V. Jefatura de Agentes del Ministerio Público y Agentes adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Estado y a los Juzgados del ramo civil.

Así quien se encargara de prestar el apoyo administrativo en la Institución es la Dirección de Administración, la cual atenderá los asuntos relativos a recursos humanos, organización, recursos financieros y recursos materiales, para tal efecto contará con una organización:

- I. Un Director;
- II. Un Subdirector,
- III. Oficialía de Partes,
- IV. Las distintas unidades administrativas que el Presupuesto de Egresos autorice.

Como última unidad, a nivel Dirección, en la estructura administrativa de la Procuraduría General de Justicia de la Entidad, se encuentra la Dirección del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos, quien efectuará la selección científica del personal que desea ingresar a la Institución en sus diversas áreas, así como la realización de las actividades que tiendan al constante perfeccionamiento técnico y ético del personal de la Procuraduría General de Justicia.

Para el cabal cumplimiento de las tareas asignadas al Centro de Desarrollo de Recursos Humanos, deberá organizarse con:

- I. Un Director,
- II. El personal docente y administrativo necesario.

Así se encuentra en la actualidad la estructura y la organización de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, aunque recalco que existen diferencias entre lo autorizado por la Secretaría de Administración y la estructura que funciona, algunos niveles se encuentran indebidamente asignados, y existen unidades que no se encuentran con su correspondiente autorización para su operación, como es el caso de la Unidad Criminalística, URONES, los cuales han sido extraídos de las diversas áreas de la Institución para formar un cuerpo especializado en la investigación de delitos.

4.3 CONSIDERACIONES ACERCA DE SU FUNCIONAMIENTO ACTUAL Y DE LA NECESIDAD DE MODERNIZACION

Después de conocer como se estructura y organiza la Procuraduría General de Justicia del Estado, y siendo el objetivo el presentar un proyecto alternativo, de modernización administrativa, éste se sostiene de los planteamientos que a continuación se exponen, que son resultado de análisis administrativos y de la misma experiencia propia durante mi estancia en la referida Institución.

Estas consideraciones sobre el funcionamiento de la Procuraduría de Justicia, parten de la estructura autorizada en 1982, y se presentan en forma desglosada cada consideración, motivándola y sustentándola debidamente.

A. La primer consideracion que menciono es sobre la excesiva centralización de funciones del Procurador General que tiene a su despacho, lo que hace que en la estructura el Subprocurador General se convierta en una instancia obsoleta por no tener delegada autoridad para resolver la mayoría de los asuntos.

En la Ley Orgánica de la Institución el Procurador General tiene XVII atribuciones que atender, entre ellas algunas susceptibles de delegarse a los Subprocuradores, como ejemplo puedo mencionar que la referida Ley establece que el Procurador tiene como atribución el dar a los Agentes del Ministerio Público las instrucciones que estime necesarias para que éstos desempeñen debidamente sus funciones..., esta atribución bien la puede desempeñar alguno de los Subprocuradores, o bien el Director de Averiguaciones Previas, es una función con posibilidades de delegarse; otra atribución, es la referente a encomendar a cualquiera de los Agentes del Ministerio Público, independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes, aparentemente todos los Agentes del Ministerio Público pueden atender los asuntos que les encargue el Procurador General, entonces los Agentes del Ministerio Público auxiliares, ¿de quien reciben instrucciones? ¿No sería mejor que la atención de los asuntos que estime convenientes el Procurador, la tuviera el Director General de Averiguaciones Previas, el Subdirector de Averiguaciones Previas, o los Jefes de Departamento de Averiguaciones Previas?

Debería de depurarse las atribuciones del Procurador General, ya que sólo debe atender asuntos que por su importancia, trascendencia o relevancia merezcan su atención y no detener su actividad en cuestiones tan específicas que sus subordinados, coordinados por el titular, pueden atender y resolver.

B. La delegación de funciones no se establece de forma operativa hacia los Subprocuradores regionales. Mucha vinculación con el punto anterior tiene esta consideración, ya que es increíble que los funcionarios o servidores públicos que se encuentran mas cercanos a los problemas, a las condiciones propias y características de ellos no puedan resolver sobre esos problemas, sin antes consultar, sea con el Subprocurador General o bien con el Procurador General de Justicia.

El Subprocurador General de Justicia, al igual que los Subprocuradores tienen, según la ley Orgánica de la Institución, solo IV atribuciones, todas ellas tienen como requisito para su ejecución el acuerdo del Procurador, así se restringe demasiado su campo de acción, imposibilitando una efectiva y eficiente toma de decisiones. Esta situación hace que el actuar sobre la desconcentración de la actuación de la Procuraduría carezca de toda validez, y sustento, ya que no se podrá dar la competencia decisoria que se ejerce en un ámbito geográfico de terminado, esencia de la desconcentración, se seguirá sujeto a las decisiones de la autoridad central.

C. Existen conflictos de autoridad en el actuar de las unidades desconcentradas, con relación a los órganos centrales. Las instrucciones que se giran en el trabajo diario son emitidas, algunas veces, por diferentes órganos centrales y en momentos con diferentes criterios y desconocimiento a fondo de los problemas.

Como ejemplo de estos conflictos se puede señalar que cuando existe un asunto especial, sea por su impacto en la sociedad o por sus características propias, y lo tiene en su proceso de investigación un Subcomandante de la Policía Judicial, éste debe recibir órdenes sobre el mismo del Primer o Segundo Comandante de la Policía Judicial de la Subprocuraduría a la que se encuentren adscritos, por experiencia propia se observa que para la resolución del asunto especial intervienen para emitir instrucciones, el Jefe de Averiguaciones Previas correspondiente, los Agentes del Ministerio Público auxiliares adscritos a la Subprocuraduría de Justicia, el Subprocurador correspondiente, estas instancias dentro del ámbito regional, sin embargo el asunto trasciende los órganos centrales y estos aplican instrucciones diferentes, cada uno de ellos, ya que carecen de la información precisa del asunto, sobre el ejemplo intervienen el Subdirector y Director de la Policía Judicial, el Subdirector y el Director General de Averiguaciones Previas, el Subprocurador General de Justicia, y en ocasiones también se reciben instrucciones del Procurador General. Muestra de

ello es la gran confusión que se muestra en criterios para resolver un asunto, haciéndolo en momentos tardado y cometiendo diferentes oscilaciones en el mismo, durante el período de investigación.

Sobre asuntos generales existe una unificación de criterios, sin embargo en tanto sea un asunto especial la situación y el panorama cambia, ya que existirá un gran número de criterios susceptibles de aplicarse y que por disciplina de jerarquías se deben asumir.

D. La cuarta consideración sobre el actuar de la Procuraduría General de Justicia, se refiere a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares, en la estructura organizacional se marca como unidad de asesoría al titular, en la Ley Orgánica su adscripción se señala con el titular y con los Subprocuradores y en la practica los Agentes se encuentran con los Subprocuradores regionales.

Importante es señalar que los Agentes Auxiliares como se les conoce normalmente, son quienes estudian el conjunto de averiguaciones previas para decidir la no acción penal, la no acusación, y la determinación de las averiguaciones para archivo y bien a reserva. O sea su actividad debe tener total conocimiento de las situaciones que originaron la existencia de la referida averiguación, por ello su adscripción y denominación debe corresponder a las Subprocuradurías regionales y siendo

su actividad normada por el Subprocurador de Justicia que le corresponda.

E. El Departamento de Manifestación de Bienes no cuenta con la denominación, ni la jerarquía adecuada con sus funciones. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala que la Procuraduría recibirá las Manifestaciones Patrimoniales de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, siendo estas actividades de control y supervisión, según la Ley de Responsabilidades.

No cuenta con jerarquía un Departamento que maneja asuntos del personal del Gobierno del Estado y de los municipios que lo forman; debe fortalecerse tanto en denominación, como en funciones y atribuciones en la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia, para con ello darle características suficientes para que pueda ejercer completamente las actividades de control y supervisión de la situación patrimonial de los Servidores Públicos.

F. La Dirección de Quejas de la Procuraduría General de Justicia de la entidad, atiende asuntos donde existe la probable falta administrativa y/o penal de los Servidores Públicos al servicio de la Institución, generalmente.

Esta Dirección, actúa con personal del Ministerio Público, aun en las faltas administrativas; atiende la tipificación de los delitos contra la Administración Pública y de los delitos

contra la Administración de Justicia.

Las atribuciones de la Dirección de Quejas de la Institución son eminentemente funciones de Control Interno, las cuales debe llevar a cabo inicialmente una Contraloría Interna, para determinar si existe o no responsabilidad, y en caso de que exista responsabilidad administrativa aplicar las sanciones correspondientes y cuando exista responsabilidad penal denunciar el asunto ante el Ministerio Público dependiendo las características del daño causado por la responsabilidad del Servidor Público.

G. Otra consideración sobre la estructura y organización de la Procuraduría de Justicia es la que señalo, de la ausencia de una unidad encargada de la difusión de actividades de la Procuraduría y a la vez receptora de inquietudes de la sociedad, en el terreno formal; ya que existe en la práctica, pero en la estructura organizacional y en la Ley Orgánica no se establece, careciendo de fundamento alguno.

El mantener criterios uniformes en la información del actuar de la Procuraduría de Justicia es primordial, debido a los acontecimientos que tiene acceso el Ministerio Público, que muchas ocasiones son utilizados por los medios de comunicación en forma deficiente o distorsionada. Así como mantener una imagen de trabajo eficiente, honrado y eficaz, es importante que una unidad específica sea la encargada de dicha

comunicación. Debe de eliminarse que personas a título de la Procuraduría emitan comentarios, o criterios sobre los asuntos, ya que crean desconcierto y en la mayoría de los casos desconfianza ante la institución, lo que lesiona significativamente, no sólo a la Procuraduría sino a todo el Gobierno del Estado.

Otro punto desatendido es la carencia de un canal de comunicación entre gobernados y la Procuraduría de Justicia, sean en grupos, asociaciones, o en forma individual. Comunicación esencialmente, en el planteamiento de inquietudes y necesidades con relación a la procuración de justicia plantee la sociedad, que sea ella misma la portadora de mensajes y no algunos medios de comunicación u opinión que sólo cambian y señalan tendencias, políticas, en problemas que los implicados puedan plantear libremente ante las autoridades correspondientes.

Importante en el campo de la política es el poder establecer canales de participación de la sociedad en la toma de decisiones de algún organismo gubernamental. Es el fundamento y el imperativo de formalizar a una unidad determinada para mantener relaciones con los medios de comunicación masivos, partidos políticos, asociaciones, grupos y ciudadanos en general, integrantes de este Estado.

H. La organización de la Dirección General de Averiguaciones Previas, es deficiente, ya que carece de Direcciones de Área, y solo después del Director General se encuentra un Subdirector

General, y más abajo de la jerarquía los Jefes de Departamento correspondientes a cada Subprocuraduría de Justicia.

La creación de Direcciones de Area hace falta, ya que no existe, formalmente, alguna unidad que coordine operativamente el trabajo del Ministerio Público, aportando una evaluación del mismo, para establecer criterios suficientes acerca de las cargas de trabajo en los lugares de residencia esta representación social. Además debe existir alguna unidad encargada de la orientación sobre los delitos, a fin de que sólo se levanten actas o averiguaciones previas, cuando realmente existan causas y se fundamente, con ello se evitará el exceso de trabajo, por actas donde se carece de datos y tarde y dificulta el actuar de la Procuraduría de Justicia. Estas acciones bien pueden ser atribuciones de alguna Dirección de Area de la Dirección General de Averiguaciones Previas de la Institución.

I. Otra consideración muy ligada con la anterior es que aparecen como distintas, separadas las funciones de la Dirección General de Averiguaciones Previas y la Dirección de Procesos, cuando éstas son complementarias y deben regirse por los mismos criterios, tanto en su actuar como en la Ley Orgánica.

La iniciación de la Averiguación Previa, su integración le corresponde a Averiguaciones Previas, pero su seguimiento en el ámbito penal es competencia de Control de Procesos; y si bien los titulares de ambas Direcciones acuerdan con el

Procurador General, los Departamentos de Averiguaciones Pre -
vias se encuentran adscritos a las Subprocuradurías y no existen representaciones en las mismas de la Dirección de Control de Procesos, sólo Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados Penales y Civiles, pero la actuación, formalmente, no es coordinada ni práctica ni en la Ley Orgánica de la Institución.

J. También la preparación y capacitación de recursos humanos parece como función distinta a la de Administración de Recursos Humanos, ocasionando una estructura administrativa más, que ejecute actividades de manera doble.

Existe un Centro de Desarrollo de Recursos Humanos el cual se encarga de preparar y capacitar a los interesados y a los ya integrantes del personal de procuración de justicia. Sin embargo en la estructura de la Dirección de Administración existe un Departamento de Recursos Humanos, que se encarga de cuestiones tales como reclutamiento, selección, contratación, desarrollo, prestaciones, sueldos, relaciones laborales, etc.

Aparece como una estructura adicional, en personal niveles, sueldos, presupuesto, instalaciones, etc. el Centro de Desarrollo, pudiéndose adicionar a la estructura de la Dirección de Administración, para que no existan separadas las funciones eminentemente administrativas; ya que los titulares de recursos materiales y recursos humanos tendrían derecho a

gozar de niveles de Dirección, como lo es el titular del Centro de Desarrollo, originando con ello desajustes en las jerarquías y atribuciones de las áreas de apoyo administrativo de la Institución.

K. En la Procuraduría General de Justicia del Estado de México no existe una unidad administrativa que lleve el control interno de la misma, por medio de auditoría interna y control de gestión, tanto en el área de apoyo administrativo como en el actuar de las áreas sustantiva y de apoyo a la sustantiva.

En todo organismo social y predominantemente en la administración pública, debe contar con una unidad administrativa que vigile la aplicación de los fondos públicos, en las actividades previamente programadas. Es por medio del control de gestión y la auditoría interna mediante los cuales se puede llevar a cabo el control de esos fondos, y saber si los objetivos de la Institución han sido cumplidos satisfactoriamente, en todas las partes del proceso de procuración de justicia.

Actualmente la Procuraduría de Justicia, no cuenta con ningún órgano determinado para cumplir con las funciones de control interno que toda institución debe tener, para poder entregar cuentas claras y positivas a toda la sociedad y fundamentalmente para cumplir las metas establecidas en su actuar.

L. La última consideración sobre el funcionamiento de la Institución se refiere a la coordinación con otras instituciones

encargadas de la procuración de justicia en el país, así como de proporcionar seguridad pública. Esta se ha regido predominantemente por cuestiones de intereses y compromisos políticos, más que por las necesidades de la sociedad.

Muchos de los Estados de la República se niegan en ocasiones a colaborar con la Procuraduría de Justicia por desinterés en los asuntos, creando problemas debido a la territorialidad de los delitos o asuntos competencia de la Procuraduría de Justicia. Así también en la misma Entidad existen problemas relativos a la persecución de delitos entre los cuerpos policíacos.

Existen conflictos sobre qué autoridades deben intervenir en determinados asuntos, creando confusión y a veces problemas serios. En regiones del Estado de México, existe estrecha colaboración de los cuerpos de seguridad pública, pero hay lugares donde Policía Judicial, Policía de Tránsito, Policía Municipal, son enemigos, y es cuando la voluntad política de los titulares sobre coordinar el trabajo, cuando estas disputas desaparecen, para trabajar en favor de la sociedad.

Esta docena de consideraciones relativas a la estructura y organización de la Procuraduría de Justicia del Estado, hacen que su actuar no sea dinámico frente a los retos de una sociedad en constante evolución y cambio. Es necesario establecer canales de comunicación claros y formales tanto al interior

de la Procuraduría, como con sus relaciones al exterior, a la ciudadanía, que es a quien debe rendírsele cuentas sobre su actuar. Necesario es cambiar la imagen de la Procuraduría, ensombrecida por algunas conductas inmorales, ya sean ciertas o adornadas por algunos medios de comunicación; debe ser la estructura de la Procuraduría de Justicia susceptible de cambios de adecuaciones que le permitan contar y aprovechar todos y cada uno de los recursos con los que cuenta, a fin de proporcionar cada vez mejores servicios de procuración de justicia a los ciudadanos del Estado de México.

5.0 PROYECTO DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA
DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO

"La modificación del marco jurídico ha sido un elemento decisivo para permitirnos un avance en materia de Procuración y Administración de Justicia".

Lic. Alfredo del Mazo³⁶

"Apegarse al derecho para servir a la justicia es contribuir a la formación y fortalecimiento de la cohesión interna de la sociedad".

Lic. Miguel Basáñez E.³⁷

5.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Aquí se presenta el proyecto alternativo de modernización administrativa para la Procuraduría General de Justicia, que a mi juicio puede operar a fin de satisfacer las necesidades propias de la Entidad, y del probable crecimiento de la Institución, sin dejar de tomar en cuenta a la sociedad del Estado, quien es la beneficiaria de los servicios públicos del gobierno.

36-37 Introducción al Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado de México, 1986.

La estructura propuesta se muestra en el Organigrama No. 3 que se adjunta.

Esta estructura para la Procuraduría General de Justicia, respeta la división de funciones y tareas que se requiere en específico en la acción sustantiva, así como en los servicios de apoyo, al proceso sustantivo y administrativos. Asimismo se integra una nueva figura, la Contraloría Interna, para darle un seguimiento más cercano y oportuno a las acciones de la Institución, así como a los recursos presupuestales asignados, a fin de cumplir con el servicio público de procuración de justicia en la Entidad.

Se respeta el criterio de desconcentración de funciones, a partir de Subprocuradurías en las regiones de Toluca, Tlalnepantla y Texcoco, pero se agregan nuevos órganos con la finalidad de que se haga una actividad independiente con pleno conocimiento de los problemas de la región, facilitando la integración de las averiguaciones y una toma de decisiones con todo el escenario esclarecido, siendo rápida y en beneficio de la sociedad en su conjunto. (Ver mapas adjuntos).

Dentro del proceso sustantivo se integran en una Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos la anterior Dirección General de Averiguaciones Previas y la Dirección de Control de Procesos, a fin de darle solidez en sus acciones integradoras, y su seguimiento en otras instancias.

ORGANIZACION ESTRUCTURAL PROPUESTA.

Nº 3.

**PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO
PROCURADOR.**

**GENERAL DE
JUSTICIA**

-----CONTRALORIA INTERNA.

**SUBPROCURADURIA
DE JUSTICIA EN
TOLUCA**

**SUBPROCURADURIA
DE JUSTICIA EN
TLALNEPANTLA**

**SUBPROCURADURIA
DE JUSTICIA DE
TEXCOCO.**

**DIRECCION GENERAL
DE AVERIGUACIONES
PREVIAS Y CONTROL
DE PROCESOS.**

**DIRECCION DE
AVERIGUACIONES
PREVIAS**

**DIRECCION DE
CONTROL DE
PROCESOS**

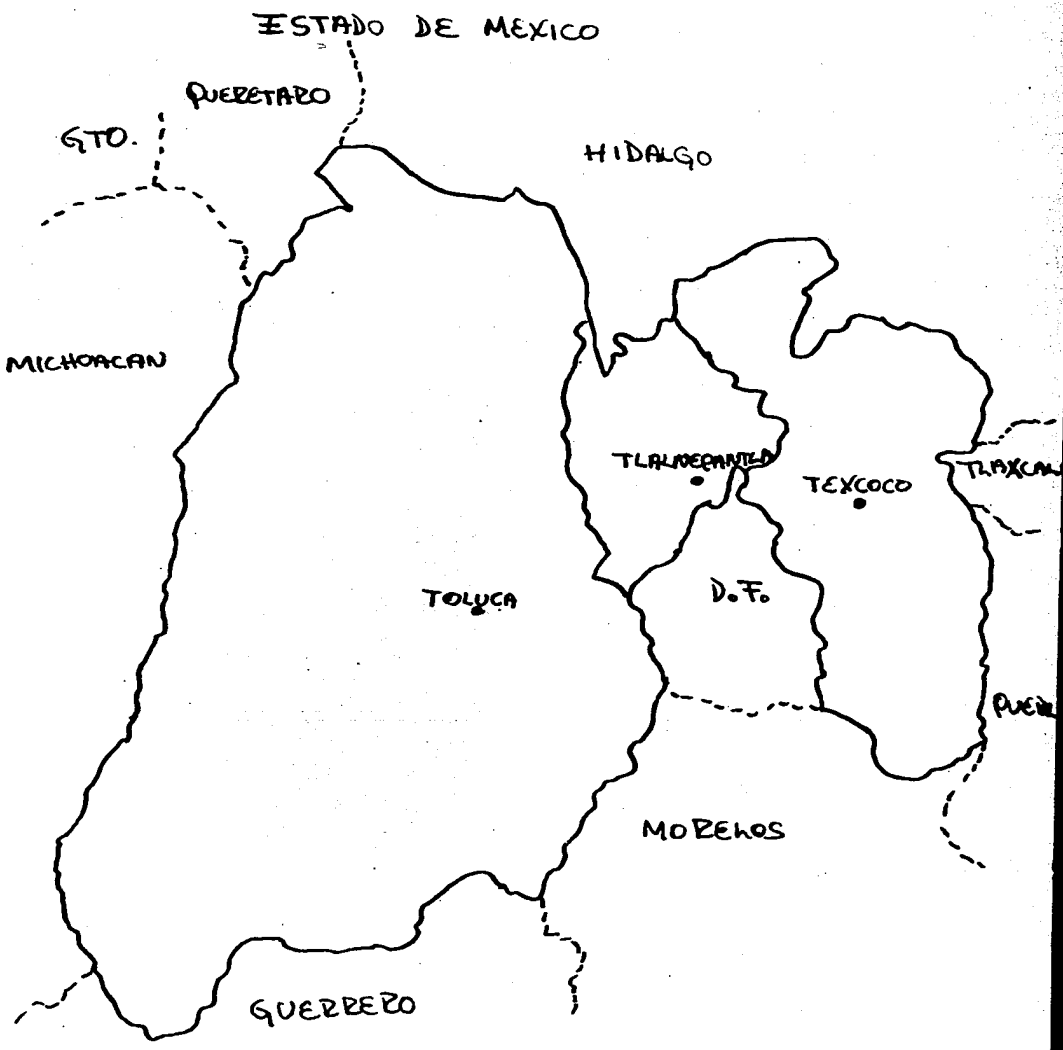
**DIRECCION DE
LA POLICIA.
JUDICIAL.**

**DIRECCION DE
SERVICIO.
PERICIALES**

**DIRECCION DE
ADMINISTRACION.**

**COORDINACION
DE COMUNICACION.
SOCIAL Y
PARTICIPACION
CIUDADANA.**

'87



UBICACION DE LAS
3 SUBPROCURADORIAS DE JUSTICIA

ESTADO DE MEXICO

QUERETARO

HIDALGO

GTO

HOACAN

ATLAXOMULCO

ZUMARRAN

CURTILAN
(SALTI)

VILLA
URDIA
DOMINGO

ATLAPACALCO

ECATEPEC

TLAXCALA

TLAXIACAPAN

• TEXCOCO

NAUCAMPAN

MEZAHUACAPUL
C.D.

TOLUCA

• LERMA

D.F.

• CHALCO

VALLE DE
BLANCO

TEJANGUO
DEL
VALLE

PUEBLA

TEJUPULCO

MORELOS

GUERRERO

• CENTROS
DE JUSTICIA



También se propone la creación de una Coordinación de Comunicación Social y Participación Ciudadana, constituyéndose como el canal formal mediante el cual la Institución guarda relaciones con la sociedad, sus partidos políticos, grupos de opinión, de presión, y medios masivos de comunicación.

A continuación mencionaré como se estructuran y organizan las diferentes unidades que integran el proyecto alternativo de la Procuraduría de Justicia.

La Contraloría Interna se ubica en la posición de asesoría al Procurador General de Justicia, ya que en la misma debe contar con la jerarquía suficiente para que sea respetada por las demás unidades administrativas. Esta Contraloría deberá supervisar el control de la aplicación de los fondos públicos que le son otorgados a la Procuraduría, también sobre sus actividades deberá llevar un control por medio de programas previamente establecidos, donde señale tiempo, objetivos, costos, etc.; esto es un autocontrol, por medio de la fiscalización, contabilidad y auditoría aplicadas al interior de la Institución.

Característica propia de la Procuraduría General de Justicia, es llevar el control de las Manifestaciones de Bienes de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que señala la Ley de Responsabilidades de la Entidad. Así, esta función se integra a la Contraloría Interna de la Institución, debido

a su característica estrictamente de control y fiscalización del patrimonio de los servidores públicos antes señalados.

Como ya se señaló en anterior capítulo una Contraloría Interna de cualquier dependencia deberá contar con cuatro esenciales características:

- A. Un Órgano especial, a fin de mantener el principio de unidad de mando;
- B. Con autoridad suficiente para nombrar o separar del servicio a funcionarios de alto nivel;
- C. Con criterio funcional, en un nivel intermedio de autoridad, entre el Órgano superior de control y las dependencias sujetas a control, y
- D. Con jerarquía, presupuesto suficiente y personal calificado, para lograr un engranaje global y eficaz de la administración pública.

Los anteriores puntos los satisface la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia propuesta. La estructura propuesta para la Contraloría Interna se muestra en el Organigrama No. 4. Cuenta con tres unidades de apoyo, la primera es la Unidad de Manifiestación de Bienes, encargada de la recepción y control de las antes mencionadas Manifestaciones de Bienes de Servidores Públicos; la siguiente, Unidad de Responsabilidades, tramitará lo relativo a toda clase de quejas y denuncias sobre posibles actos que deriven en alguna

Nº 4.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.

C O N T R A L O R I A
I N T E R N A

UNIDAD DE
MANIFESTACION
DE BIENES.

UNIDAD DE
RESPONSABILIDADES

UNIDAD DE
AUDITORIA INTERNA
Y CONTROL DE GESTION.

'87.

clase de responsabilidad de algún servidor público de la Insti tución; por último la Unidad de Auditoría Interna y Control de Gestión, hará el seguimiento contable de las actividades pro - gramadas en la Procuraduría de Justicia, así como el control de la aplicación de todo el presupuesto sea conforme el presu - puesto lo señala.

La Contraloría Interna cuenta con una estructura y orga nización, suficiente, con jerarquía, autoridad, en este proyec to de modernización.

Con relación a la Subprocuraduría de Justicia del Esta - do con sede en Toluca, capital del Estado, se estructurará con un Departamento de Averiguaciones Previas, en Toluca, un Departamento de Control de Procesos, tres agentes del Ministe - rio Público Auxiliares del Subprocurador de Justicia y la pri - mera Comandancia de la Policía Judicial.

La estructura de esta Subprocuraduría es reducida, con refe rencia a las otras dos Subprocuradurías, debido a su ubicación. Ya que se encuentra en la sede del sector central de la Insti - tución, cuenta con sólo los elementos sustantivos necesarios para su trabajo eficiente en la procuración de justicia. El apoyo de Servicios Periciales, Administrativos y de Comunica - ción Social y Participación Ciudadana, corresponderá a las uni dades de las Direcciones en su sector central, con ello no se incrementará la estructura de la propia Institución y se

aprovechan las instalaciones y servicios de las Direcciones antes señaladas. Se muestra la estructura de la Subprocuraduría de Justicia con sede en Toluca, en el Organigrama No. 5.

La estructura de la Subprocuraduría de Justicia del Estado con sede en Tlalnepantla, es mayor a la anterior estructura, debido a que cuenta con representaciones de todos los servicios de la Procuraduría General de Justicia, a fin de poder determinar sobre los asuntos que en su jurisdicción se susciten con todo el conocimiento de las circunstancias que los originan, dar las instrucciones suficientes para lograr que los servicios de procuración de justicia sean lo más cercano posibles a las zonas demandantes de estos servicios.

La Subprocuraduría de justicia en Tlalnepantla, contará con dos Departamentos de Averiguaciones Previas, en Tlalnepantla y Naucalpan, un Departamento de Control de Procesos, tres Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Subprocurador, Primera Comandancia de la Policía Judicial, una Delegación de Servicios Periciales, una Delegación Administrativa, una Delegación de Comunicación Social y Participación Ciudadana y una Delegación de la Contraloría. Estas unidades dependerán operativamente de las instrucciones que dé el Subprocurador correspondiente, en este caso el Subprocurador, con sede en Tlalnepantla. La estructura se muestra en el Organigrama No. 6.

Al igual, la Subprocuraduría de Justicia del Estado con sede en Texcoco, se estructura con cuatro departamentos de

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.

S U B P R O C U R A D U R I A
D E J U S T I C I A
E N T O L U C A .

DEPARTAMENTO

DE AVERIGUACIONES

PREVIAS

DEPARTAMENTO

CONTROL DE

PROSESOS

AGENTES DEL

MINISTERIO PUBLICO

AUXILIARES (3).

1ª COMANDANCIA.

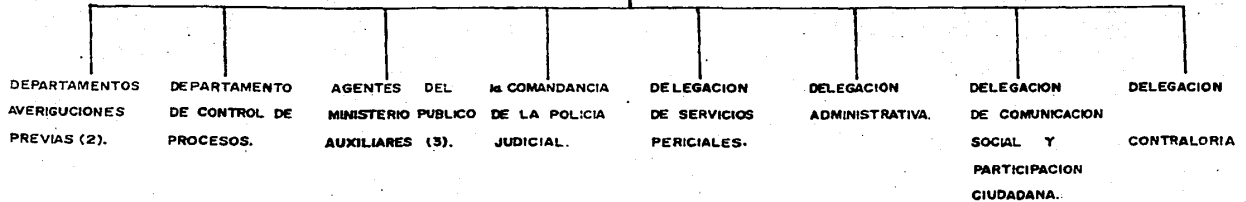
POLICIA JUDICIAL.

'87

Nº 6.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.

SUBPROCURADURIA
DE JUSTICIA
EN TLALNEPANTLA.



'87.

Averiguaciones Previas, Texcoco, Ecatepec, Netzahualcōyotl y Netzahualcōyotl La Perla, un Departamento de Control de Procesos, tres Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Subprocurador de Justicia, Primera Comandancia de la Policía Judicial, Delegación de Servicios Periciales, Delegación Administrativa, Delegación de Comunicación Social y Participación Ciudadana y una Delegación de la Contraloría.

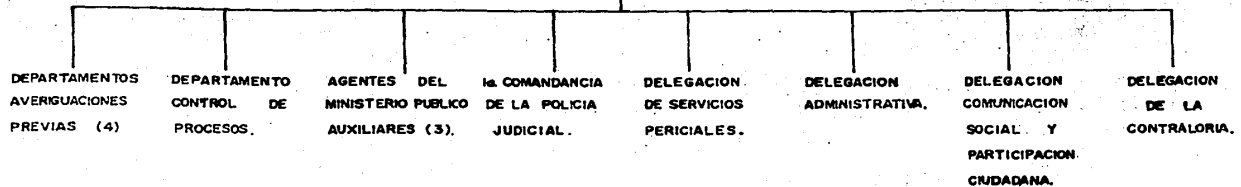
Las estructuras administrativas de la Subprocuradurías de Justicia en Tlalnepantla y Texcoco, cuentan con las mismas unidades administrativas, debido a la voluntad política de acercar los servicios de procuración y administración de justicia, en la medida que los demande la sociedad del Estado de México. Por ejemplo el número de Departamentos de Averiguaciones Previas de la Subprocuraduría de Tlalnepantla es diferente, a los adscritos en la Subprocuraduría de Justicia en Texcoco, la causa principal estriba en lo conflictivo y delictuoso de la zona de Netzahualcōyotl y municipios aledaños, haciendo necesario establecer niveles de decisión cerca de esas zonas. El organigrama correspondiente a la Subprocuraduría de Justicia con sede en Texcoco, es el No. 7, que a continuación se muestra.

Con relación a la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, su estructura se basa en dos Direcciones de Area, la relativa a Averiguaciones Previas y la

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.

Nº 7.

SUBPROCURADURIA
DE JUSTICIA
EN TEXCOCO.



'87

otra de Control de Procesos. Esta integración de las Direcciones obedece a la existencia de una continuidad en el proceso de integración, iniciación de las averiguaciones previas y en el subsecuente proceso de seguimiento de las mismas, ya sea aun en la Institución o bien cuando las averiguaciones debidamente integradas, declarando la existencia de presuntos actos delictivos se turnen a los tribunales y juzgados correspondientes, del Poder Judicial del Estado de México. Los organigramas de la Dirección de Averiguaciones Previas y Control de Procesos son los 8 y 9.

La Dirección de Averiguaciones Previas establece su estructura en base a los Departamentos que tiene adscritos en las Subprocuradurías Regionales, uno en Toluca, dos en Tlalnepantla y cuatro en Texcoco, asimismo a nivel de Departamento se establece una Unidad de Estudios Jurídicos, encargada de revisar el marco jurídico en el cual trabaja la Procuraduría de Justicia, proponiendo proyectos de reformas o adecuaciones en el mismo.

Asimismo las Direcciones de área correspondientes dictarán las medidas o políticas aplicables a los distintos casos que se presenten en la Institución. La supervisión directa operativa de los Departamentos de Averiguaciones Previas la tendrá el Subprocurador de Justicia correspondiente. De igual manera sucederá con los Departamentos de Control de Procesos,

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.
DIRECCION
DE
AVERIGUACIONES
PREVIAS.

Nº 8.

JEFATURA DE
DEPARTAMENTO
SUBPROCURADURIA
TOLUCA.

JEFATURAS DE
DEPARTAMENTO
SUBPROCURADURIA
TLALNEPANTLA (2).

JEFATURAS DE
DEPARTAMENTO
SUBPROCURADURIA
TEXCOCO (4).

UNIDAD DE
ESTUDIOS.
JURIDICOS.

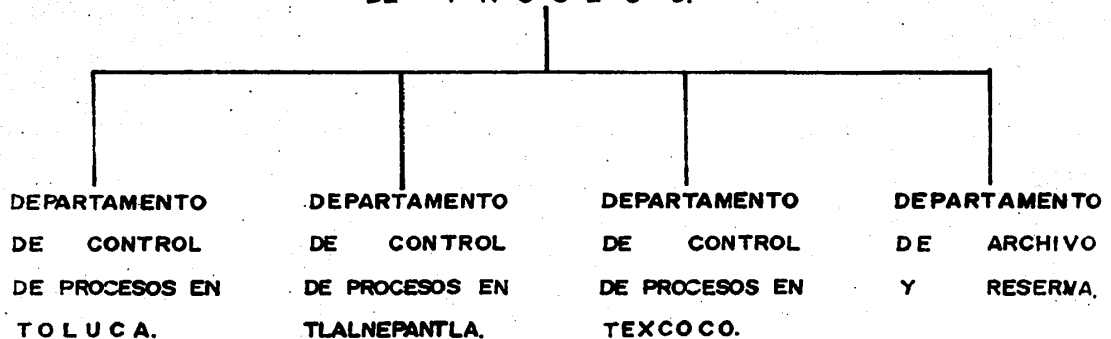
'87

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.

D I R E C C I O N

D E C O N T R O L

D E P R O C E S O .



los cuales llevarán a cabo funciones coordinadas con el Poder Judicial del Estado, a fin de salvaguardar los intereses de la sociedad frente a los actos delictivos.

También se transforma de manera menor la estructura de la Dirección de la Policía judicial, la cual contará para el mejor desempeño de sus funciones de un Director, una Subdirección, tres primeras Comandancias adscritas cada una a las Subprocuradurías de Justicia, en Toluca, Tlalnepantla y Texcoco, además se propone una Comandancia de Investigaciones Especiales, la que trabajará bajo las Órdenes del Subdirector de la Policía Judicial, y atenderá sólo asuntos que ya sea por su cuantía, trascendencia social, sea necesario que un grupo de investigadores, los más destacados del Estado, participen en el esclarecimiento de los delitos. (Ver Organigrama No. 10).

De manera semejante la Dirección tendrá autoridad sobre las primeras Comandancias, al emitir instrucciones generales, revisando el trabajo ejecutado por cada una de ellas; la supervisión operativa, diaria, del trabajo, así como el girar instrucciones sobre determinados asuntos, lo ejecutará el Subprocurador de Justicia correspondiente a la Primera Comandancia. La Comandancia de Investigaciones Especiales, tendrá su asiento en la sede de la Dirección de la Policía Judicial, pero podrá ejercitar sus funciones en todo el Estado de México, previo aviso de sus trabajos al Subprocurador correspondiente y

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.

DIRECCION DE LA POLICIA JUDICIAL.

SUBDIRECCION DE LA POLICIA JUDICIAL.

1a. COMANDANCIA.
DE SUBPROCURADURIA
EN TOLUCA.

1a. COMANDANCIA
DE SUPROCURADURIA
EN TLALNEPANTLA.

1a. COMANDANCIA.
DE SUBPROCURADURIA
EN TEXCOCO.

COMANDANCIA
DE INVESTIGACIONES
ESPECIALES.

'87.

al Primer Comandante de la Subprocuraduría de Justicia que se trate.

Las Primeras Comandancias de la Policía Judicial adscritas a las Subprocuradurías de Justicia, contarán con Segundos Comandantes, así de los grupos de Investigaciones, aprehensiones, traslados, que se determinen, así como de un grupo de la Policía Judicial en cada Centro de Justicia. De esta manera se logra establecer una cobertura más amplia de los servicios de apoyo al Ministerio Público de la entidad.

Otra unidad de apoyo para la prestación del servicio del Ministerio Público a la sociedad la constituye la Dirección de Servicios Periciales. Esta Dirección es la encargada de emitir los peritajes sobre las diversas ramas que le sean solicitados para la debida integración de las averiguaciones previas, que son iniciados en el Estado. (Ver Organigrama No. 11).

Su estructura se forma con una Dirección, una Subdirección, el Servicio Médico Forense, el Departamento de Peritajes, Química, Balística, Tránsito Terrestre, etc., un Departamento de Identificación Criminal, Dactiloscopia, Retrato Hablado, Antecedentes Penales, así como las Delegaciones de Servicios Periciales en las Subprocuradurías de Justicia en Tlalnepantla y Texcoco; estas Delegaciones contarán con los elementos suficientes, humanos, materiales y financieros para poder ofrecer en su ámbito territorial los servicios de Servicio Médico

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.

DIRECCION DE SERVICIOS PERICIALES

SUBDIRECCION DE SERVICIOS PERICIALES

SERVICIO
MEDICO
FORENSE

DEPARTAMENTO
DE PERITAJES

DEPARTAMENTO
IDENTIFICACION
CRIMINAL.

DELEGACION
DE SERVICIOS
PERICIALES EN LA
SUBPROCURADURIA
DE TLALNEPANTLA

DELEGACION
DE SERVICIOS
PERICIALES EN LA
SUBPROCURADURIA
DE TEXCOCO.

Forense, Peritajes diversos e Identificación Criminal.

En la Subprocuraduría de Justicia en Toluca no se establece una Delegación de Servicios Periciales, debido a que tienen igual lugar de residencia la subprocuraduría y la Dirección por lo que se pueden aprovechar las unidades centrales de la Dirección de Servicios Periciales y prestar su auxilio en el área de la Subprocuraduría de Justicia en Toluca.

En cuanto a la Dirección de Administración de la Procuraduría de Justicia de la Entidad, se propone una estructura como la mostrada en el Organigrama No. 12.

En esta estructura se puede mostrar que la componen, una Dirección, una Subdirección, un Departamento de Recursos Humanos, un Departamento de Recursos Materiales, un Departamento de Formación y Capacitación de Recursos Humanos, un Departamento de Recursos Financieros, un Departamento de Organización y Métodos, una Delegación Administrativa en la Subprocuraduría de Justicia en Tlalnepantla y una Delegación Administrativa en la Subprocuraduría de Justicia en Texcoco.

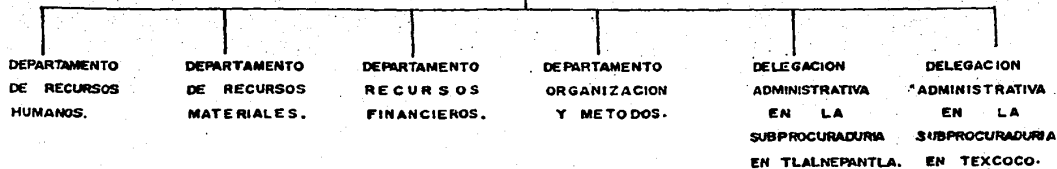
El Departamento de Recursos Humanos, se encargará del reclutamiento, selección, contratación, capacitación y desarrollo de los elementos humanos necesarios para la Institución.

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICO.

Nº 12.

DIRECCION
DE
ADMINISTRACION.

SUBDIRECCION
DE
ADMINISTRACION



'87.

El Departamento de Recursos Materiales se dedicará a proveer de todos los insumos indispensables en el desarrollo de las funciones del Ministerio Público y sus unidades de apoyo, así como prestar los Servicios Generales a la Procuraduría de Justicia.

Como la unidad encargada de aplicar los recursos económicos asignados a la Institución para el cumplimiento de los Programas sobre procuración de justicia, se encuentra el Departamento de Recursos Financieros. El Departamento de Organización y Métodos, es la unidad de la Dirección de Administración, que se encarga de cumplir con las funciones de analizar, diseñar e implementar sistemas y procedimientos tendientes a elevar la satisfacción de necesidades en la Institución, así como la integración de un sistema de documentación acerca de la procuración de justicia en tierras mexiquenses.

Posteriormente se encuentran las Delegaciones Administrativas en las Subprocuradurías de Justicia de Tlalnepantla y Texcoco, las cuales tendrán como función el coordinar y controlar el uso de recursos humanos, materiales y financieros que requieran las dependencias adscritas a las Subprocuradurías correspondientes en el cumplimiento de sus funciones. La

supervisión operativa de las funciones y la autorización de la aplicación de fondos económicos, materiales y humanos en las Subprocuradurías la ejercerán los Subprocuradores de Justicia correspondientes.

Con nivel de Dirección de área se encuentra la Coordinación de Comunicación Social y Participación Ciudadana de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Esta Coordinación tendrá como función primordial el difundir las actividades de la Institución para con los medios de comunicación, así como de establecerse formalmente un canal de participación de la sociedad relativa a asuntos de procuración de justicia. La imagen que presente la dependencia deberá ser la adecuada, la manejará la Coordinación por medio de su titular.

Debido al carácter delicado e importante que tiene la comunicación de asuntos relativos a la procuración de justicia, el Coordinador y los Delegados en la Subprocuradurías de justicia, serán los únicos portavoces de la Institución, con la finalidad de homogeneizar la información, evitando las distorsiones tan frecuentes en los medios de comunicación.

El intercambio de ideas, el diálogo con diversos sectores de la sociedad, que presenten inquietudes relativas a la procuración de justicia, tendrán como marco formal de canalización la citada Coordinación, la cual se encontrará con la estructura suficiente para poder captar las citadas inquietudes

de la manera más fidedigna y transmitir las al Procurador General de Justicia del Estado.

La estructura de la Coordinación de Comunicación Social y Participación ciudadana consta de una unidad de Comunicación, una unidad de Participación Ciudadana, y una Delegación de Comunicación Social y Participación Ciudadana en cada una de las Subprocuradurías de Justicia de Tlalnepantla y Texcoco. Así se acercan los órganos emisores de información de actividades y receptores de inquietudes y peticiones en todo el Estado de México. Como se muestra en el Organigrama No. 13.

Como se ha mostrado el aspecto de la estructura propuesta de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, ahora haré referencia a la forma en que propongo se debe organizar la Institución de acuerdo a la estructura ya señalada, a fin de poder dar cumplimiento eficiente y eficaz a la sociedad con relación al servicio público de procuración de justicia en la Entidad.

Ya en capítulo anterior, tercero, se ha señalado con referencia a la organización, que para su modernización la Procuraduría de Justicia se apoyaría en el Desarrollo Organizacional, sustentado en los pasos siguientes:

- A. Determinación de objetivos;
- B. División del Trabajo;
- C. Pirámide Organizacional;

PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL ESTADO DE MEXICA.

COORDINACION DE COMUNICACION SOCIAL.

Y
PARTICIPACION CIUDADANA

UNIDAD DE
COMUNICACION

UNIDAD DE
PARTICIPACION
CIUDADANA

DELEGACION DE
COMUNICACION SOCIAL
Y PARTICIPACION
CIUDADANA EN LA
SUBPROCURADURIA
TLALNEPANTLA

DELEGACION DE
COMUNICACION SOCIAL
Y PARTICIPACION
CIUDADANA EN LA
SUBPROCURADURIA
TEXCOCO.

'87.

- D. Tipos de Organización;
- E. Centralización y Descentralización;
- F. Formalización

De acuerdo con el esquema anterior podemos empezar a señalar punto por punto, con específica referencia a la Procuraduría de Justicia lo correspondiente.

A. Determinación de Objetivos:

El objetivo esencial de cualquier organización pública es alcanzar las metas sociales que le dieron origen. Los objetivos deben ser factibles de verificarse, cuanti y cualitativamente, deben jerarquizarse en primarios y secundarios, de aquí se desprende que la Institución deberá regirse por una administración por objetivos.

En el caso específico de la Procuraduría General de Justicia del Estado, el objetivo principal que debe ser sustento de sus actividades, es el lograr proporcionar un servicio público de procuración de justicia, a la sociedad demandante en el Estado, lo más justo, eficiente y eficaz, satisfaciendo las controversias que se susciten por el actuar desviado de algunos elementos de la sociedad.

Como se puede observar el objetivo general puede tener desagregaciones en objetivos específicos, que se pueden equiparar con las unidades administrativas que estructuran a la Procuraduría General de Justicia. A continuación se mencionan

tales objetivos:

Las Subprocuradurías de Justicia en Toluca, Tlalnepan - tla y Texcoco, tendrán como objetivo el supervisar las averi - guaciones previas, las investigaciones, los servicios pericia - les, la asignación presupuestaria, a fin de poder proporcionar una procuración de justicia a las regiones en que se encuen - tran ubicadas dichas Subprocuradurías de Justicia.

La Dirección General de Averiguaciones Previas y Con - trol de Procesos, tendrá como objetivo supervisar que las ave - riguaciones previas iniciadas en territorio mexiquense, se en - cuentren debidamente integradas, y que la intervención del Mi - nisterio Público se apegue a defender y representar los intere - ses de la sociedad, siendo su actuar apegado estrictamente al derecho, así como establecer los mecanismos de coordinación necesarios con el Poder Judicial del Estado, a fin de vigilar la aplicación de la Justicia.

La Dirección de la Policía Judicial, auxiliará al Minis - terio Público en la investigación de los probables hechos de - lictivos, con estricto apego a las instrucciones giradas por la representación social.

La Dirección de Servicios Periciales, tendrá como obje - tivo el realizar los peritajes que dentro de su competencia se encuentren, relativos a solicitudes del Ministerio Público y de la Policía Judicial para lograr el esclarecimiento de los

hechos sujetos a investigación.

La Dirección de Administración planeará, organizará y controlará la provisión, ejercicio y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias de la Procuraduría de Justicia, a fin de que cumplan debidamente con sus funciones y atribuciones.

El objetivo de la Coordinación de Comunicación Social y Participación Ciudadana de la Procuraduría General de Justicia, es mantener relaciones armónicas con los medios de difusión del Estado y captar y canalizar debidamente todo aquel planteamiento que le formule la sociedad con relación a su ámbito de competencia, procurando siempre proporcionar una imagen digna y de honestidad relativas a la Institución.

B. División del Trabajo

Consiste esencialmente en como un proceso complejo se va descomponiendo en pequeñas tareas dando lugar así a la especialización y a la departamentalización. La especialización debe ser de alto grado en la institución para poder desarrollar de la mejor manera las tareas cotidianas. Así como importante es que la gente especializada en determinadas ramas del conocimiento humano se agrupe por medio de la departamentalización, articulando los elementos indispensables para un mayor rendimiento, debido a la acumulación de experiencias en el ser humano.

La departamentalización puede ser de diferentes formas, siendo las principales: por funciones, por proceso, por producto, por territorio, por cliente, etc.

En el caso específico de la Procuraduría de Justicia la división del trabajo se lleva a cabo por medio de gente especializada en los diversos campos que trata la institución, así existen elementos especializados en el levantamiento e integración de averiguaciones previas, en investigaciones, en aprehensiones, en peritajes, etc. Dentro de la Procuraduría es muy importante que la especialización sea mayor ya que en el trabajo se verá un alto sentido profesional y un debido agrupamiento por funciones, de los elementos concedores de las ramas señaladas.

Se integran las funciones del Ministerio Público, Policía Judicial, Servicios Periciales, que componen los aspectos medulares de la Institución a fin de proporcionar servicios profesionales, apegados a derecho y con claro sentido de igualdad en la Procuración de Justicia, así se muestra que la departamentalización por funciones cobra vigencia en la Institución de referencia.

C. Pirámide Organizacional

En este punto se deben aclarar aspectos relativos a las relaciones autoridad-responsabilidad, las jerarquías, la cadena de mando y tramo de control.

La autoridad es la facultad de una persona que desempeña determinada tarea para tomar decisiones por sí sola o descargar sus deberes y responsabilidades en otras personas. La responsabilidad es la obligación de una persona en hacer lo mejor posible las tareas que se le asignen, teniendo la obligación de dar la mejor cuenta del cumplimiento de los deberes asignados. La relación que existe entre la autoridad y la responsabilidad se da de manera horizontal y vertical en la organización. La autoridad lleva una dirección descendente, mientras que la responsabilidad tiene un sentido ascendente en la escala jerárquica de la organización sujeta a estudio.

En cuanto a la jerarquía se puede decir que una Institución se estructura de manera ordenada de puntos superiores e inferiores, en escala descendente, significando con una escala, una serie de peldaños con cierta graduación de deberes, según los grados de autoridad y responsabilidad correspondiente. La misión fundamental de la jerarquía es dirigir las operaciones de los niveles que le están subordinados.

Con relación a la cadena de mando y tramo de control, se puede destacar que la primera constituye el conducto por medio del cual las órdenes y las comunicaciones van de los mandos superiores a los mandos subordinados. Esto es, las vías de conductos sólo mostrarán las relaciones formales dentro de la organización, dejando de lado las relaciones informales. La

cadena de mando debe contener la unidad de mando, que indicará que para cada subordinado habrá un solo jefe, evitando con ello la duplicidad de funciones y estableciendo el flujo de responsabilidades.

El tramo de control consiste en el número de personas que puede controlar y supervisar una persona eficazmente. Se puede dar el tramo de control en dos aspectos reducido y amplio, el primero tiene como característica que hay un mayor control de los subordinados, evitando la duplicidad de funciones, y existirá mayor accesibilidad al jefe. En el tramo de control amplio existirá menor número de jefes, cada jefe tendrá un mayor número de subordinados a su cargo, teniendo estos mayores posibilidades de decisión.

Para determinar lo reducido o amplio del tramo de control habrá que tomar en cuenta ciertos criterios:

- Se debe de tomar en cuenta el grado de delegación y de descentralización que se ha convenido adoptar en un órgano.
- Se debe tomar en cuenta el tamaño y naturaleza de la organización.
- Se debe considerar la especialización de los subordinados.
- Cuando más definidos estén los planes y objetivos, mayor será el tramo de control.

De acuerdo a la anterior explicación relativa a la Pirámide Organizacional, y con referencia a la Procuraduría General de Justicia, vale mencionar que la autoridad y su correspondiente responsabilidad en los diferentes puestos de la Institución están perfectamente delimitadas. En cuanto a las jerarquías si existen algunos problemas, debido al desconocimiento real de los niveles de los servidores públicos de la organización, por ello en la estructura de cada unidad administrativa se señalan claramente su posición jerárquica.

Asimismo la cadena de mando se encuentra perfectamente en la estructura de la Procuraduría de Justicia delimitada, para evitar duplicidad en las actividades cotidianas. Con referencia al tramo de control se encuentra de acuerdo a los criterios señalados, en algunas áreas reducido y en otras de manera amplia, dependiendo las características del trabajo desarrollado por las mismas.

D. Tipos de Organización:

Los cuales pueden ser lineal, funcional, línea staff, por proyectos, por comités. Los que dependen de la naturaleza y propósitos de la Institución.

En la organización lineal la autoridad y la responsabilidad se transmiten por una sola línea, claramente definida. Esta organización es muy clara y sencilla, evita la duplicidad de funciones, facilitando la rapidez de acción, aunque el jefe

centraliza toda la autoridad, denotando claramente la existencia de la unidad de mando.

En la organización funcional, la duplicidad de funciones y autoridad existe, no se puede identificar la unidad de mando y la información tenderá a tergiversarse; esta organización es utilizada con frecuencia en empresas pequeñas, donde existe una gran especialización de los jefes.

La forma de organización más utilizada en el sector público es la de línea-staff, la organización se basa en el tipo lineal, pero tendrá un cuadro de especialistas, una unidad asesora. La línea toma las decisiones y el staff sugiere, siendo esto causa de problemas entre los elementos humanos que forman cada una de las organizaciones.

La organización por proyectos, consiste en la carencia de diseño de la organización, y sólo al tenerse que elaborar un trabajo se reunirán los elementos necesarios. La organización por comités, se caracteriza por ubicar unidades independientes a cualquier nivel de la organización, para tratar asuntos específicos que afectan a la organización.

En la alternativa de modernización administrativa de la Procuraduría General de Justicia, la organización que se escoge es la lineal-staff, ya que permite tomar las ventajas de la organización lineal y los conocimientos especializados sobre asuntos determinados. Además así se puede establecer claramente

la unidad de mando, evitando la duplicidad de funciones y la deficiencia en el trabajo, que origina la organización funcional.

E. Centralización y Descentralización

Al nivel macroadministrativo las organizaciones se pueden establecer en tres formas, centralizadas, descentralizadas y desconcentradas.

Las organizaciones centralizadas son cuando las diversas unidades que conforman la organización dependen jerárquicamente del organismo principal, siendo la concentración sistemática y consistente de autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico en particular, con la finalidad de reunir en una sola persona, cargo u organismo la facultad de tomar decisiones y coordinar las labores dentro de su respectivo ámbito de acción. Con ello se dará consistencia, uniformidad, congruencia a las decisiones, aprovechando los recursos humanos y materiales.

Como ejemplo de las organizaciones centralizadas se encuentra la administración pública estatal, donde la facultad de tomar decisiones y coordinar el trabajo en un campo determinado corresponde al Gobernador del Estado, auxiliándose por los Secretarios de Estado, determinados por la Constitución Estatal.

La forma de organización descentralizada, es contraria

a la centralización, ya que no dependen del órgano central, contando con propia autoridad y responsabilidad. Además con la posibilidad de tomar decisiones.

La descentralización administrativa es la acción de confiar algunas actividades administrativas a órganos, que no guardaran con el órgano central ninguna relación jerárquica, con la finalidad de deslindar poder, responsabilidades, dándose una división de funciones. Las ventajas de la descentralización es que reduce costos, propicia la especialización, mayor eficiencia, más calidad y mayor participación en las tareas de sarrolladas por la organización.

Con respecto a las organizaciones desconcentradas se puede decir que consiste en el traspaso de determinados servicios de la administración central a órganos o funcionarios de la misma, con sede en las provincias o regiones, lo cual se hace por medio de la vía legislativa.

Así se otorga competencia decisoria en un ámbito geográfico determinado, por medio de órganos distribuidos en el te - rritorio nacional, unificados por la autoridad jerárquica que sobre ellos conserva el órgano central, que les transfirió di - cha facultad decisoria, contando con personalidad jurídica propia.

A partir de 1982, la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, adoptó la forma desconcentrada de

organización. Esto es, se crearon tres Subprocuradurías con un ámbito de trabajo territorialmente delimitado, jerárquicamente unidos por la autoridad central, el Procurador General de Justicia del Estado. La idea de acercar los servicios de procuración de justicia al público demandante por medio de Centros de Justicia, contando con los servicios necesarios en la región, y dependiendo del Subprocurador de Justicia correspondiente, fué la forma que se adoptó.

En mi opinión esta forma de organizar a la Procuraduría de Justicia, de acuerdo a sus características propias, tanto del servicio público que brinda como de las características de la sociedad y del territorio del Estado de México, es la adecuada ya que es flexible para posibles expansiones o especializaciones en los servicios que otorga la Institución de la Entidad.

Dentro del terreno político esta forma de organización es saludable, ya que resuelve problemas o diferencias en las regiones donde se suceden, sin rebasar ese ámbito jurisdiccional; teniendo pleno conocimiento de las características de la población, de sus requerimientos, de sus planteamientos, se pueden dar mejores soluciones y decisiones en el terreno de la procuración de justicia.

No planteo cambios, en el proyecto, dentro de la forma desconcentrada de la Procuraduría de Justicia, ya que realmente

es la mejor forma de prestar ese servicio público, tan importante en una sociedad compleja y dinámica como la del Estado de México.

F. Formalización

Consiste en poner en forma escrita todo acerca del funcionamiento de la organización, por medio de organigramas u organogramas, manuales administrativos, diagramas de flujo, gráficas de simplificación del trabajo, etc.

Durante mi estancia en la Procuraduría General de Justicia del Estado, no conocí alguno de los elementos anteriores, sólo pequeños bosquejos en borrador, sin llegar a constituirse como elementos parte de la formalización de la organización.

Imprescindible resulta en cualquier organización contar con manuales administrativos, que muestren a las unidades y sus relaciones entre si, las políticas, los objetivos y todo aquello relacionado con el funcionamiento de la organización. Los organigramas u organogramas son el esqueleto de la organización, ese si lo conocí aunque en diferentes versiones y modificaciones no autorizadas.

Los procedimientos que existen en la Procuraduría General de Justicia no se encuentran, a la fecha de la investigación y captación de información, en forma escrita sistemáticamente y agrupados, para un mejor desempeño y conocimiento de las labores y funciones que existen en la Institución. Sólo

la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia conoció como documento directriz de las actividades, y la misma debe ser origen a los manuales, reglamentos, organigramas, diagramas de flujo, que permitan conocer a la Institución tal como es.

5.2 CARACTERISTICAS DIFERENCIALES DE LA ESTRUCTURA PROPUESTA CON LA EXISTENTE

Para analizar este punto me permito hacer referencia al apartado 4.3 donde señalo las consideraciones acerca del funcionamiento actual de la Institución y del porqué se plantea una modernización a nivel administrativo en su estructura y organización. En el apartado señalado marco una docena de consideraciones, mismas que pretendo resolver en la estructura ya propuesta y que a continuación menciono.

En la consideración A. establezco que existe una excesiva centralización de funciones del Procurador General de Justicia, haciendo sobrada la posición del Subprocurador General. Durante la exposición de la estructura propuesta se ha señalado la necesidad real de tener conocimiento total de los problemas que ameriten la intervención de la Institución, este acercamiento lo tienen permanentemente los Subprocuradores.

El Procurador de Justicia sólo deberá intervenir en los asuntos que sus características lo ameriten, se establecen,

en el proyecto, áreas especializadas para poder permitir el conocer más al detalle los asuntos, y que sean instancias inferiores al Procurador las que puedan decidir sobre ellos. En primer lugar debe efectuarse una reforma legislativa, en la Ley Orgánica a fin de transferir facultades y atribuciones a los Subprocuradores de las que actualmente cuenta el titular de la Institución, a fin de que formalmente tengan un campo de acción amplio y real, de acuerdo a sus regiones propias.

Se da la alternativa en la propuesta a la consideración B. ya que el problema radica en el escaso margen decisorio de los Subprocuradores. Mi proyecto tiene, como uno de sus puntos principales, el otorgar a los Subprocuradores mayores atribuciones para decidir sobre los asuntos que surjan dentro de su jurisdicción.

En la consideración C. advierto de los constantes conflictos de autoridad, principalmente entre los órganos centrales y los desconcentrados. Dentro de la Propuesta se marca que los órganos centrales dictarán políticas generales y la resolución de asuntos específicos. corresponderá a las unidades desconcentradas, que encabeza el Subprocurador de Justicia correspondiente.

La diferente opinión y aplicación de criterios ha obstaculizado la eficiencia de la aplicación de la justicia; por ello se señala como prioridad el señalamiento formal de la

delegación de funciones y atribuciones a los Directores y en especial a los órganos que ejecutan las instrucciones, a fin de dar congruencia al actuar de la Institución.

Dentro de la estructura y organización propuesta se ubica a los Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, consideración D. como Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Subprocurador de Justicia de su adscripción. Ello se debe a que sus funciones prácticas hacen más operativa su dependencia directa de los Subprocuradores de Justicia correspondientes, a que se marque su dependencia del Procurador General y que no trabajen con él.

En las estructuras correspondientes se denotan a los Agentes del Ministerio Público Auxiliares, como Unidades de apoyo a la función del Subprocurador de Justicia regional.

Otra característica diferencial y que engloba a las consideraciones E, F y K, es la creación de una unidad administrativa denominada Contraloría Interna, ubicada con jerarquía asesora del titular de la Procuraduría de Justicia en la estructura propuesta.

Esta unidad manejará tres aspectos fundamentales, Manifestación de Bienes, Responsabilidades y Control Interno. El primer aspecto por Ley se atribuye a la Procuraduría General de Justicia, función de control del quehacer gubernamental, es el declarar el patrimonio de todo servidor público a fin de

evitar que actos desviados, inmorales acrecenten el mismo; así el controlar y revisar las declaraciones de situaciones patrimoniales corresponde a la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia.

El segundo aspecto se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos de la Institución. En la actualidad existe una Dirección de Quejas, manejando la citada cuestión; sin embargo su manejo se circunscribe con la actuación del Ministerio Público, por lo que se puede decir que trata las responsabilidades con un matiz penal, por lo que la mayoría de las responsabilidades administrativas no son sancionadas debidamente. La Unidad de Responsabilidades de la Contraloría Interna, analizará los casos de probable responsabilidad de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia, determinando si se trata de responsabilidad administrativa y/o penal, aplicando la sanción o castigo tratándose de la primera y denunciando al Ministerio Público cuando se trate de asuntos de índole penal.

El tercer aspecto fundamental de la Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Estado, de Control Interno, lo lleva a cabo la Unidad de Auditoría Interna y Control de Gestión.

Controlar los fondos públicos asignados a la Institución, de manera que se apliquen a los programas y de la manera

presupuestada, a fin de satisfacer las necesidades que el servicio público encomendado de la Procuraduría de Justicia. Actualmente no existe una unidad responsable de las cuestiones planteadas en la Institución, necesidad inaplazable en cualquier organismo público es mantener la programación y presupuestación en los límites que se señalan en los correspondientes presupuestos de egresos del Estado de México.

Considero necesario agregar a la actual estructura de la Procuraduría de Justicia la unidad denominada Contraloría Interna, ya que deben de administrarse de la mejor manera los fondos que proporciona la sociedad vía impuestos y otros tipos de aportaciones.

La creación de la Coordinación de Comunicación Social y Participación Ciudadana, en la Procuraduría General de Justicia, resuelve la consideración G. de contar con un adecuado y formal canal de comunicación de actividades y difusión de imagen de la Institución. Es ya importante para la imagen de la Procuraduría de Justicia, el que la mayoría de los servidores públicos son jóvenes, lo cual erradica la idea de desconfianza ante la apariencia de gentes ya maduras y concedoras del medio y que podrían afectar algunos intereses dentro de la Institución.

La Coordinación de Comunicación Social y Participación Ciudadana, atenderá aquellas peticiones formales sobre información

que hagan grupos de ciudadanos, partidos políticos, medios de comunicación, sobre asuntos relativos a la competencia de la Procuraduría de Justicia. Un aspecto importante de la política es el mantener informada a la sociedad sobre lo que hace el gobierno con los impuestos, como los utiliza para combatir la delincuencia, para procurar impartir la justicia con estricto apego a las leyes, por ello la Coordinación juega un papel muy importante en la nueva estructura de la Procuraduría de Justicia del Estado de México.

Con relación a la consideración H. la estructura propuesta de modernización administrativa contempla la fusión de la actual Dirección General de Averiguaciones Previas y la Dirección de Control de Procesos, en la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, con ello se resuelve lo planteado en la consideración I.

Debido a que considero procesos complementarios la iniciación de las averiguaciones previas y su seguimiento en los tribunales del Poder Judicial del Estado, en caso de que se comprueben los delitos, así como sus autores, deben guiarse con criterios fijos, congruentes con las circunstancias que los originan, por ello propongo la integración de estas unidades administrativas, a fin de dar consistencia en el proceso de procuración de justicia.

Con relación a la consideración J. en la estructura

propuesta, adquiere el carácter de Departamento de Formación y Capacitación de Recursos Humanos, la actual Dirección del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos.

Considero que a nivel de Dirección, sólo deben existir cuando sean funciones sustantivas de la Procuraduría de Justicia, o bien de apoyo administrativo, como es el caso de la Dirección de Administración, debido a que no se deben distraer recursos humanos y materiales para el caso de una Dirección en cargada de formar y capacitar a los elementos humanos que formarán parte de la institución.

Planteo por ello su integración en un Departamento especializado en esa área, y adscrito a la Dirección de Administración, debido a su carácter meramente de apoyo administrativo. Es muy importante el contar con recursos humanos de alto nivel en las tareas de la Procuraduría, pero desde el Departamento de referencia se pueden fortalecer las acciones, a fin de poder contar con personal que desarrolle la procuración de justicia, con un alto espíritu profesional. En la misma Ley Orgánica de la Institución se señalan atribuciones muy débiles y ambiguas para el Centro de Desarrollo de Recursos Humanos, lo cual origina que su funcionamiento sea en momentos dependiente de las instrucciones que reciba de la Dirección de Administración, por ello juzgo conveniente el anexar a la estructura propia de la Dirección señalada el Departamento de Formación y Capacitación de Recursos Humanos.

En la estructura propuesta se señala que el Procurador General de Justicia deberá atender los asuntos que por sus características ameriten su intervención, por ello y en función a la consideración L. el titular de la dependencia atenderá y resolverá sobre los posibles establecimientos de mecanismos de coordinación de la Procuraduría de Justicia del Estado, con otras corporaciones policíacas del Estado, del Distrito Federal, y de otras Entidades Federativas, para con ello integrar el Sistema Nacional de Impartición de Justicia, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo.

El concertar acciones para la prevención, procuración, impartición de la justicia, es muy importante para poder dar a los habitantes del Estado y del país, las garantías suficientes en su integridad física y patrimonial.

La estructura y organización propuesta para la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, atiende la tarea sustantiva de la Institución, la figura del Ministerio Público a su vez el apoyo a este proceso sustantivo, la Policía Judicial, Servicios Periciales, y el apoyo administrativo, Contraloría Interna y Dirección de Administración, estableciendo un canal que le permita dar flexibilidad a su actuar de acuerdo a los planteamientos de la sociedad, esto es atender las demandas públicas, con ellos se dará cumplimiento a lo pretendido por el Gobernador del Estado, una procuración de justicia,

con cobertura completa estatal, honesta, igual a todos los ciudadanos, eficiente en su labor y eficaz en la solución de problemas donde tenga intervención, salvaguardando la integridad y dignidad humana.

5.3 LA FACTIBILIDAD DEL PROYECTO

Para poder comprender las posibilidades de ser utilizable el presente proyecto de modernización administrativa a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, lo presento en los siguientes planos, jurídico, político, administrativo, los cuales esencialmente trata el proyecto y la Institución misma.

En el terreno jurídico para que se pueda aplicar el proyecto se deben hacer modificaciones a la Ley Orgánica de la Institución, modificando, traspasando, agregando unidades y atribuciones, a fin de poder establecer un campo de trabajo formalmente establecido. Deberá en base a la Ley Orgánica reformada, crearse un reglamento interior de la Procuraduría General de Justicia, además de su correspondiente manual de organización, posteriormente con un sentido de desagregación, cada unidad deberá formular sus propios reglamentos internos a fin de poder estar en posibilidades de señalar bajo criterios objetivos y concretos, las atribuciones y responsabilidades de cada puesto o función, en la Institución.

El proyecto no toca asuntos meramente de procedimientos jurídicos, por ello no se requieren modificaciones a otros instrumentos jurídicos. Importante deberá ser contar con la autorización de la Legislatura Estatal para iniciar el proceso de modernización administrativa en la Institución.

El punto anterior no podrá efectuarse sin la voluntad política del Gobernador del Estado y del Procurador de Justicia, ya que son las personas encargadas de llevar a cabo dichos cambios.

Durante el período de elaboración de la presente investigación se lleva a cabo el período de campañas electorales, para la renovación del Poder Ejecutivo Estatal, el día 15 de septiembre del año en curso. Por ello en el campo político la factibilidad del proyecto se ve favorecida debido a un cambio de titulares, los cuales pretenderán efectuar modificaciones a fin de establecer servicios públicos con mayor calidad en su trabajo, y la procuración de justicia no debe escapar a este ánimo renovador, ya que así se han expresado los diversos candidatos a la gubernatura del Estado.

Normalmente al efectuarse un cambio en el Poder Ejecutivo, se efectúan cambios en diversas áreas donde el nuevo Gobernador considere, no quiero decir que el presente proyecto deba aplicarse, ni que sea el único en su clase, pero sí que recoge elementos de los cuales tienen su origen los problemas de la

Institución, por lo tanto lo presento como una alternativa para aplicarse dentro del cambio de las estructuras públicas. Con el ánimo de contribuir en mi calidad de habitante del Estado de México y como antiguo colaborador en la Institución, preocupado por que la misma desarrolle sus actividades de la mejor forma posible.

En el plano administrativo, la factibilidad depende de la adecuación de todos los elementos administrativos con que cuenta la Procuraduría de Justicia, esto es, la creación de un manual de organización de la Institución como punto de arranque, en la transformación administrativa, posteriormente crear un manual de procedimientos de todos los trámites que tenga la organización, con ello se plantea la integración del funcionamiento de la organización, pero en forma escrita, para poder presentar así a la Procuraduría General de Justicia, de forma total.

Su funcionamiento se verá ayudado al poner en forma escrita lo inherente a su organización, ya que permitirá establecer responsabilidades, líneas de autoridad, unidad de mando y consistencia al quehacer gubernamental, dentro del sector de procuración de justicia.

Los elementos jurídico, político y administrativo deben conjugarse casi en forma total para poder observar los cambios propuestos y su operatividad. Sin embargo, creo que el

punto de partida debe ser la voluntad política que el titular del Poder Ejecutivo Estatal tenga para llevar a cabo la modernización administrativa dentro de la Procuraduría General de Justicia.

Al establecerse canales más definidos de intervención en los asuntos que trata la Institución, se está efectuando un impulso a lograr que la Procuraduría de Justicia cumpla sus objetivos en forma eficiente y eficaz.

CONCLUSIONES

Al haber efectuado una revisión a la estructura y organización de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, he de mencionar las conclusiones que de ella resultan, así como del proyecto alternativo de modernización administrativa:

1. En el Estado de México se han cumplido los propósitos de reforma del marco jurídico, expresados en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta adecuación ha sido en base a los requerimientos de una sociedad en constante crecimiento, específicamente desde 1982.
2. El respeto a la dignidad humana, es realidad en la Procuraduría General de Justicia, debido a grandes esfuerzos emprendidos en 1982, los cuales han rendido frutos.
3. La Procuraduría de Justicia es una institución plagada de lineamientos legales, los mismos que requieren de un ordenamiento en su esfera administrativa, es decir su campo de acción corresponde a lo jurídico, pero debe recurrir a la administración, para su estructura y organización.
4. Con respecto a la estructura y organización actual de la Procuraduría General de Justicia, tiene una excesiva centralización en la toma de decisiones, lo cual trae retardos y desconocimiento real en la solución de los conflictos. La Ley

Orgánica señala funciones sin diferenciar si corresponden al Subprocurador General o a los Subprocuradores regionales, ya que legalmente tienen las mismas atribuciones.

5. Los conflictos de autoridad son comunes en la Institución, debido a que no existen competencias definidas, y en muchos casos se aplican criterios diferentes para casos semejantes.

6. Operativamente los Subprocuradores regionales no tienen la suficiente posibilidad para la toma de decisiones, ya que deben consultar con el Subprocurador General o bien con el Procurador General, lo cual hace que no se opere con suficiente eficiencia en la Institución. La Subprocuraduría General de Justicia, escasamente cumple funciones sustantivas, convirtiéndose en un escalón más en la escala jerárquica sin razón.

7. No existe un control administrativo, ni unidad que lo ejecute, lo cual origina una administración heterogénea, sin rumbo plenamente identificado.

8. En el capítulo quinto relato mi propuesta de modernización administrativa a la Procuraduría General de Justicia, como primer punto quiero referirme a la supresión de la Subprocuraduría General de Justicia, a fin de establecer los canales de comunicación más eficientes. A partir de su correspondiente adecuación legislativa, los Subprocuradores regionales operarían con mayores facilidades, ya que podrían decidir teniendo total conocimiento de los casos, por estar cerca de los lugares

donde suceden los hechos y contar con los elementos de apoyo necesarios.

9. Se propone el establecimiento de una Contraloría Interna, como unidad administrativa encargada de llevar el control de los recursos, materiales, humanos y financieros asignados a la institución, a fin de lograr los objetivos de la misma. Asimismo será quien reciba y controle las Manifestaciones de Bienes de los Servidores Públicos estatales y municipales, que por Ley deben rendir ante la Procuraduría.

10. También se cambia de denominación y adscripción a los Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, para integrarse como colaboradores de los Subprocuradores regionales, con el carácter de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Subprocurador correspondiente.

11. Se propone la creación de la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, a fin de fusionar las actividades de iniciación y seguimiento de las averiguaciones previas, ya que es prudente que se encuentren bajo los mismos criterios, con ello el actuar de la Dirección General, como área sustantiva de la Institución, se encontrará integrado en una misma persona.

12. En cumplimiento del artículo sexto constitucional, que se refiere al Derecho a la Información, se propone la creación de una Coordinación de Comunicación Social y Participación

Ciudadana, a fin de formalizar un canal de comunicación entre autoridades y ciudadanía.

13. En el caso de la Dirección de Administración, se propone su integración con áreas de recursos humanos, materiales, financieros, de organización y métodos y dos delegaciones administrativas, una en la Subprocuraduría de Justicia en Tlalnepantla y otra en Texcoco. Cabe destacar que actualmente funciona una Dirección del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos, la cual cuenta con una infraestructura que considero resulta grande, por lo que se incluye un Departamento de Formación y Capacitación de Recursos Humanos. También se propone, que el Departamento de Organización y Métodos lleve a cabo programas específicos a fin de evaluar el rendimiento de las Subprocuradurías, por Agentes del Ministerio Público y Policía Judicial.

14. El proyecto de modernización administrativa de la Procuraduría de Justicia, cuenta con los suficientes elementos técnico-administrativos, considerando el medio ambiente jurídico, por lo cual sus resultados en la práctica pueden resultar ventajosos.

15. Por último, el objetivo de esta investigación de proporcionar un estudio formal de la Institución que permita que su funcionamiento sea de manera eficiente y eficaz, considero es cumplido en la medida del estudio completo tanto de la teoría aplicable como del objeto de análisis.

La Procuraduría General de Justicia del Estado, toca un punto muy importante en todo grupo social, la libertad, la dignidad, la integridad del ser humano. La tarea de salvaguardar estos valores debe cobrar vigencia en cada acto, cada intervención que tenga la Institución, en los casos que se lesione el bienestar social.

La actividad de la Procuraduría siempre será sancionada por la sociedad, por ello debe buscarse darle transparencia a sus actividades, oportunidad a críticas, ya que es una forma de apoyar las demandas sociales y de integrar los elementos de juicio sobre la actividad de la Procuraduría de Justicia del Estado.

Se han logrado hasta la fecha avances significativos en la calidad de la administración pública del Estado, superiores a años anteriores, se han introducido nuevas figuras de atención a la ciudadanía, que resultaban impostergables, ya que el dinamismo de la sociedad crea nuevos retos por afrontar y superar, desde 1982 los compromisos se han ido formando en realidades, dentro de un clima social de trabajo y progreso.

El adecuar la administración Pública, con las demandas que le sean planteadas, es fortalecerla; el proyecto de modernización administrativa de la Procuraduría de Justicia, pretende a ese espíritu renovador, que busca satisfacer y solucionar las controversias, un aparato administrativo sólido, conocedor de los problemas y respetuoso del ser humano, es el propósito de la propuesta de cambio.

BIBLIOGRAFIA

A. LIBROS

- Dimock, Marshall, Eduard y Gladys Ogden Dimock; Administración Pública; Uteha; México, 1967.
- Gulick, Luther y otros, Ensayos sobre la Ciencia de la Administración (copias fotostáticas).
- Leemans, A. F., compilador, Cómo reformar la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- Martínez Cabañas, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985.
- Martínez Silva, Mario, Coordinador Diccionario de Política y Administración Pública, 3 Tomos. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1978.
- Martínez Silva, Mario, La Teoría de la Administración Pública (copias fotostáticas).
- Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, 2 Tomos, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1984.
- Ruiz Dueñas, Jorge, Eficacia y Eficiencia en la Empresa Pública Mexicana. Edit. Trillas, México, 1982.
- Simon, Herbert, El Comportamiento Administrativo. Edit. Aguilar, Madrid, España, 1962.
- Waldo, Dwight; Administración Pública, Editorial Trillas, México, 1978.
- Waldo, Dwight; Teoría Política de la Administración Pública Edit. Tecnos, Madrid, España, 1962.

B. LEGISLACION

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

**Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del
Estado de México.**

**Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado
de México y Municipios.**

Código Penal para el Estado de México.

Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

C. PLANES

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987.