



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU VINCULACIÓN CON  
EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN EN LA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 2000-2006.*

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

JOSÉ FRANCISCO SOTO DÍAZ DE LEÓN

ASESOR: DR. VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CHAVEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

ENERO 2008





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A Maricarmen

A mada esposa, eterna compañera de la vida a quien solo le pedí una parcela de cariño y de comprensión y ella me retribuyó a lo largo de los años con todo un universo de amor, comprensión y paciencia, hoy solo soy un mejor ser humano en la medida que cuento contigo, eres mi ejemplo de superación, congruencia y de lealtad, sabes juntos seguimos siendo mucho más que dos.

A mis hijas Penélope y Casandra

A quienes les debo la posibilidad de haber aprendido a ser padre y un compañero de la vida, a ellas les ofrezco mi sentimiento más puro de amor respeto y compromiso, una representa mi corazón y la otra es mi conciencia y mi entidad racional, gracias por siempre.

A mis padres

Porque siempre encontré en ellos un ejemplo de vida  
y el espíritu necesario para enfrentarme a los grandes retos que la vida nos impone  
sin perder la calidad humana y sencillez que de ellos disfrute.

A mi familia política Suegra, cuñadas, concuño, sobrinos y amigos

Con quienes he aprendido el significado de elegir un camino y reconociendo sus palabras de aliento y la constancia para estar presentes siempre a pesar de las circunstancias adversas y permitirme aprender de ellos a sonreírle a la vida para crecer como ser humano, gracias por su apoyo incondicional.

# Í N D I C E

	Página
<b>Introducción.</b>	1
<b>1. Marco Teórico, conceptual básico para el estudio de la Administración Pública y su relación con la Procuraduría General de la República</b>	4
1.1 Estado y su vinculación con la procuración de justicia.	4
1.2 Gobierno y sus acciones fincadas en la justicia.	9
1.3 Administración Pública y procuración de justicia.	11
1.4 La Procuraduría General de la República en la Administración Pública.	15
<b>2. Evolución del Ministerio Público en México</b>	20
2.1 Concepción Histórica.	20
2.2 Origen del Ministerio Público en México	22
2.3 Primeras Reformas Constitucionales.	22
2.4 El Ministerio Público en el Siglo XX.	23
2.5 La Procuraduría General de la República en el año 2000.	24
<b>3. Marco de referencia del Proceso de Reestructuración 2000-2006 en la PGR.</b>	30
3.1. Bases para el estudio del Diagnostico	31
3.1.1 Situación del marco delictivo	31
3.1.2 Cambio estructural de la organización	35
3.1.3 Acción Operacional de la procuración de justicia	36
3.2. Estrategias 2001-2006	39
3.3. Nueva visión programática	41
3.3.1 Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006	41
3.3.2 Programa Nacional de Combate contra las Drogas	42
3.4. Proceso de Reestructuración	44
3.5 Otras acciones	56
<b>4. Evaluación y prospectiva</b>	59
<b>Bibliografía</b>	65
<b>Anexo 1</b>	69
<b>Anexo 2</b>	70

## Introducción

El hecho de abordar como tema de investigación el proceso de Reestructuración 2000-2006 de la Procuraduría General de la República (PGR), obedece a dos objetivos: el primero, se refiere a como entender su proceso histórico y de evolución como ente público, que va desde sus orígenes, circunscritos a una actividad secundaria del poder judicial, a tener una actividad relevante en el ejercicio de la procuración de justicia como Ministerio Público, y en este sentido conocer como se da esta evolución y cual es su impacto en los diferentes procesos de desarrollo de la Administración Pública Mexicana.

Durante estos procesos de crecimiento y expansión de la Administración Pública Federal en México, la PGR no presentó, grandes modificaciones a su estructura y por tanto a su evolución administrativa, hasta el proceso de reestructuración que es motivo de este trabajo de investigación.

Con relación al segundo objetivo, es observar la forma como se ejecutó dicho procesos de reestructuración, el cual detalla como a partir de un profundo proceso de diagnóstico interno y el impacto social motivado por la insatisfacción ciudadana en materia de procuración de justicia de finales del siglo XX (alto incremento de la delincuencia en delitos violentos o asociados a actividades ilícitas organizadas), mediante un planteamiento de planeación estratégica, se otorgó un rumbo definido a la procuraduría con una misión y visión de largo plazo por primera vez en los últimos 30 años, en contraste por la falta de continuidad de sus políticas públicas, durante este periodo se sucedieron 14 Titulares de la PGR (**ANEXO1**), con la intención de recuperar la confianza ciudadana y eliminar los espacio de impunidad y corrupción con la cual era públicamente identificada.

Por lo anterior es que se vuelve importante el estudio del proceso de reestructuración de la PGR, por lo que significa como ente de estudio de la Administración Pública en cuanto a ejecutor de políticas públicas en materia de seguridad y procuración de justicia, por el liderazgo a nivel nacional con el resto de sus homólogas a nivel estatal y la relevancia de este órgano público por la defensa del Estado de Derecho que le reconoce la sociedad en su conjunto y porque representó un modelo metodológico de interés para el análisis científico y profesional. Lo cual

sería el punto de este trabajo académico visualizando el proceso de evolución del Ministerio Público hoy PGR.

Para lo cual se efectuó en tres apartados y un capítulo que evalué dicho proceso y plantee la prospectiva del mismo.

El primero dedicado a interiorizarnos en el marco teórico conceptual, donde se abordaran las principales nociones de Estado, Gobierno, Administración Pública y particularmente en el papel asignado por el Estado Mexicano a la PGR, siendo este el objeto de estudio de este trabajo académico y vinculándolo con la Administración Pública Mexicana.

El segundo, analizará la evolución del Ministerio Público, antecedente directo de la PGR, desde la época colonial hasta los albores del inicio del presente siglo, la vinculación del fenómeno delictivo con las atribuciones que el Estado mexicano le ha conferido, hasta llegar al momento de transformación de ese órgano administrativo, vinculando la función con la Administración Pública.

Donde se señala el origen de la PGR mediante la Ley de Secretarías de Estado de 1891 la cual incluyó al Ministerio Público Federal (MPF) dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, de mayo de 1900, se separa al Ministerio Público Federal y nace la figura de Procurador General de la República y posteriormente su consolidación en su primera Ley Orgánica en 1919<sup>1</sup>.

El tercer apartado, se referirá a la revisión del proceso de reestructuración de la PGR en el periodo 2000-2006, bajo la visión del administrador público, abordando particularmente, las modificaciones a su marco legal (2001) y reglamentario (2003), el diagnóstico que dió origen a dicho proceso, las estrategias implementadas para revertir la situación negativa, la nueva visión programática que permitió establecer los objetivos y metas sexenales, y algunas acciones adicionales producto del proceso anteriormente descritos, y que significaron diversos mecanismos de contacto con la ciudadanía y mejores mecanismos de coordinación, intra e interinstitucionales y su evolución.

---

<sup>1</sup> Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, *La Nueva Estructura*. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 74.

Por último el capítulo de análisis y reflexión que nos permite evaluar las acciones emprendidas y los resultados, de acuerdo con los objetivos planteados y algunas ponderaciones producto de la evaluación ciudadana de la situación actual en que se encuentra la estructura de la PGR, para puntualizar los alcances y limitaciones de dicho proceso.

# **1. Marco Teórico, conceptual básico para el estudio de la Administración Pública y su relación con la Procuraduría General de la República.**

El presente apartado, es una introducción a los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública, para analizar en primera instancia diferentes corrientes de pensamiento y reconocer los elementos teóricos metodológicos que permiten la vinculación de estos con los principios de justicia y seguridad pública, necesarios para el mantenimiento del Estado de Derecho, espacio de actuación de la PGR.

Adicionalmente y de manera particular recorrer el transito dentro de la Administración Pública Mexicana del Ministerio Público Federal y sus antecedentes, con la intención de verificar la importancia de su participación en la esfera de atribuciones que le ha conferido el Estado Mexicano y de esta manera proyectar el estudio de su procesos de reestructuración, motivo de este trabajo académico de investigación.

## **1.1 Estado y su vinculación con la procuración de justicia.**

Existen dos caminos para definir el concepto de Estado, el primero se refiere a las distintas concepciones históricas que sobre el término se han tenido en los diferentes grupos sociales, así diversos autores<sup>2</sup> han considerado lo siguiente:

1. CICERÓN: "Es una multitud de hombres ligados por la comunidad del derecho y de la utilidad"
2. SAN AGUSTÍN: "Es una reunión de hombres dotados de razón, y enlazados en virtud de la común participación de las cosas que aman"
3. BODINO: "Es un conjunto de familias y posesiones comunes gobernadas por un poder de mando según la razón"
4. SAVIGNY: "Es la representación material de un pueblo"
5. KANT: "Es una variedad de hombres bajo leyes jurídicas"
6. OPPENHEIMER: "Es la institución social impuesta por el grupo victorioso al derrotado, con el propósito de regular su dominio y de asegurarse contra la rebelión interna y los ataques del exterior"

---

<sup>2</sup> Sabine George H. *Historia de la Teoría Política*. México. FCE. 2005.

7. JELLINEK: "Es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder de mando originario"
8. BLUNTSCHLI: "Es la personificación de un pueblo"
9. DUGUIT: "Es una corporación de servicios públicos controlada y dirigida por los gobernantes"
10. SPENGLER: "El Estado es la historia considerada sin movimiento. La historia es el Estado pensado en el movimiento de fluencia"
11. KELSEN: "El Estado es el ámbito de aplicación del derecho. El Estado es el derecho como actividad normativa. El Derecho es el Estado como actividad normal. En el Estado alcanza el pueblo su personalidad jurídica"
12. HELLER: "El Estado es la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la unidad de acción organizada en el interior y el exterior. La soberanía es el poder de ordenación territorial exclusiva y suprema"
13. CARRE de MALBERG: "Es la comunidad política como territorio propio y que dispone de una organización".
14. POSADA: "Son los grupos sociales territoriales con poder suficiente para mantenerse independientes"
15. GROPPALI: "Es la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo, representado éste en el Gobierno"
16. ARNAÍZ AMIGO: "Agrupación política específica y territorial de un pueblo con supremo poder jurídico para establecer el bien común o Asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho".

De todo lo anterior conviene destacar diferentes aspectos, el primero de ellos que invariablemente todos coinciden en el establecimiento de una organización social y política que se rige bajo diferentes reglas o normas consideradas atribuciones<sup>3</sup>, en un tiempo y espacio determinado a la que denominaremos Gobierno, en busca de un bien común, regido por un marco jurídico y su naturaleza social que se condiciona por sus relaciones humanas en un acuerdo general de voluntades.

---

<sup>3</sup> Fraga Magaña Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. Décimo Tercera Edición. 2005. p. 11.

Otro punto de partida para entender el Estado esta motivado por el entendimiento de sus componentes esenciales, territorio, población, Gobierno, soberanía, libertad, representación política, división de poderes y derechos del hombre.

**El Territorio:** El derecho internacional, lo define como la porción geográfica, que comprende el suelo, subsuelo y espacio aéreo, el cual abarca tres dimensiones, superficie (parte terrestre, ríos, lagos, mares interiores y territoriales), altura y profundidad.

Determina como fronteras a los límites (naturales o físicos) de la superficie territorial, separación que permite demarcar su actividad jurídico-política.

Entendido de esta manera el territorio es el espacio físico de actividad de un Estado que se denomina país.

**La Población:** Lo constituye la totalidad de individuos que habitan el territorio y representan dos aspectos, uno atendiendo a su aspecto cuantitativo o demográfico, y el segundo demológico o cualitativo atendiendo a su naturaleza de raza herencia y selección, lo cual le da su característica de pueblo o comunidad nacional.

Como individuos sus pobladores están sujetos de manera activa o pasiva a un marco legal de derechos y obligaciones, dentro de ellos el más importante que es el de poder constituyente para elegir la forma de Gobierno y Estado que más le convenga.

**El Gobierno:** Representa la materialización de la conducción de la sociedad de acuerdo con un marco de atribuciones, delegadas por esta misma en la búsqueda del bien común.

**La Soberanía:** Se entiende como la individualidad, autodeterminación e independencia de un Estado respecto a otro en un sentido de igualdad, actualmente se reconoce como una parte de la estructura del Estado, como un atributo o una cualidad de poder, convirtiendo adicionalmente a su capacidad de dirección, la de actuar como instancia final de decisión, que no se encuentra supeditado a ningún otro salvo el cual le da origen que es el mandato del pueblo, esta se encuentra relacionada con el imperio de la ley, ya que existe un vínculo entre la existencia de ambas, de tal manera que una se fortalece en función del ejercicio de la otra.

Otros elementos de acuerdo con la concepción moderna del Estado son: Libertad (política, espiritual, económica); Representación política, referido a la capacidad de autodeterminar su concepto y filosofía de organización y representación social; división de poderes, lo que marca el equilibrio en el ejercicio de Gobierno y que se divide en poder legislativo, ejecutivo y judicial; y por último el concepto de

salvaguarda de los derechos humanos, lo que representa el grado de asimilación tanto cultural como político del respeto a los derechos de los individuos.

Para poder observar detalladamente esa evolución, conceptual y práctica, es necesario referirnos a los diferentes enfoques históricos del Estado, así es como tenemos las siguientes conceptualizaciones:

**Clásico:** Plantea una economía de libre comercio, regido por la ley de la oferta y la demanda, donde el Estado se limita a ser guardián y policía, con una intervención económica marginal (solo para corregir las desviaciones del mercado), orientado a la administración de la hacienda pública y a la emisión de moneda.

**Marxista:** Destaca la función económica del Estado como parte del proceso de valorización del capital social y de control de las fuerzas productivas, para controlar los desequilibrios generados por las clase socialista sobre el resto de la sociedad, de esta manera su función es jurídico-política y de sujeción ideológica, cuyo fin es dirigir el desarrollo social hacia una nueva forma de organización social.

**Keynesiano:** Proveniente de la doctrina de Maynard Keynes, donde la participación del Estado, se da para intervenir en el incremento de la producción (administrador de la demanda efectiva), para lo cual debe poner en marcha sus herramientas fiscales y monetarias para que tengan un efecto multiplicador en la generación de empleo e inversiones, e incidir en la distribución igualitaria del ingreso.

**Estructuralista:** Sus postulados se gestan en la Comisión Económica para América Latina, en donde el Estado se asume como planificador y promotor del desarrollo y la industrialización, respetando los mecanismos de mercado, esta intervención se da por dos vías, la directa a través de su intervención a través de empresas públicas e inversiones de infraestructura y de manera indirecta por medio de la política fiscal, monetaria y económica.

**Monetarista:** regresa a la concepción inicial de que el mejor Estado es el que interviene menos, por lo cual debe limitar o privatizar sus actividades económicas, regresa al libre juego de la oferta y la demanda, con un nuevo enfoque internacional de la libre empresa, en estas condición la intervención del Estado debe limitarse a elaborar un presupuesto balanceado y una política monetaria contraccionista.

En el caso de México su Constitución Política de 1917, en su Artículo 40<sup>4</sup> determina la forma de integración del Estado “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Republica representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Con los anteriores elementos tanto los preceptos históricos, como los elementos que lo integran podemos deducir la siguiente conceptualización de Estado: *Es una forma de organización social, con población asentada en un territorio, que se somete a un Gobierno el cual se forma de poder soberano emanado del pueblo, lo que constituye su soberanía.*

Abundando sobre lo anterior y con el propósito de complementar lo anteriormente señalado retomare lo que expone el Dr. Omar Guerrero<sup>5</sup>. “La mutación de las características del Estado moderno como Estado de Derecho, dando cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales. Bajo esta noción, el Estado social de Derecho se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la co-administración de lo público, y la disminución de los riegos sociales de los obreros y los asalariados en general. El Estado social de Derecho, en contraste a su liberal ancestro, se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado, sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico”

Ese es el punto de partida de la concepción moderna del Estado donde se involucran diferentes elementos políticos, económicos y sociales, los cuales interactúan, mediante la conducción administrativa (Gobierno), tratando de conciliar los distintos intereses entre sus gobernados, con el fin de preservar el modo de vida social en un Estado de Derecho, la búsqueda de esa mediación entre obligaciones y derechos, es el marco de ejecución de la procuración de justicia.

De nueva cuenta retomando al Dr. Omar Guerrero para especificar sobre el concepto “El Estado moderno está caracterizado por el sometimiento de toda la actividad de la Administración Pública al derecho y por el recurso de queja ante los

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente al 30 de septiembre de 2007. <http://info4.juridicas.unam.mx>

<sup>5</sup> Guerrero Orozco, Omar. Principios de Administración Pública, *Primera Lección*. <http://omega.ilce.edu.mx>. UNAM, México, 2001.

tribunales judiciales, por la violación de los derechos individuales por los actos de la misma. La Administración Pública es supeditada íntegramente a la ley, bajo el principio de legalidad”<sup>6</sup>.

En este punto cabe señalar que con la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en el Estado moderno, en contraste con el absoluto del Monarca, significó dividir las funciones administrativas y judiciales.

“Fue hasta que la jurisdicción se convirtió en poder público, con la irrupción de los regímenes constitucionales, que el proceso fue facilitado por la Administración Pública. De este modo, además de los Ministerios propios de lo exterior, interior, guerra y hacienda, en España emergió el Ministerio de Gracia y Justicia”<sup>7</sup>.

“Sin embargo, el complejo proceso histórico que derivó en la creación del Poder Judicial y el desarrollo de la administración de justicia como su único deber, fue un parto difícil; y ciertamente no se ha roto del todo un cordón umbilical entre la administración y la jurisdicción”<sup>8</sup> prueba de lo anterior es la creación de la propia figura del Ministerio Público en el Siglo IXX, como el interlocutor entre el poder Judicial y el Ejecutivo.

Este proceso de desvinculación es lo que da origen y explica la vinculación entre el Estado y la procuración e justicia.

## **1.2 Gobierno y sus acciones fincadas en la justicia**

La palabra Gobierno proviene del griego κυβερνάω (cubernetes que era como se designaba a quien manejaba el timón de un barco y que le daba dirección, quien lo gobernaba), esta definición la reafirma posteriormente Kart Deutsh cuando indica “*El Gobierno se relaciona con el antiguo arte de la dirección y autodirección y actualmente con la información y el control*”.<sup>9</sup>

Los primeros estudios destacados sobre el Gobierno los realizaron los griegos. De hecho, una de las más antiguas clasificaciones la formuló Aristóteles<sup>10</sup>. Según él los

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Guerrero Orozco, Omar. Principios de Administración Pública, *Cuarta Lección*. <http://omega.ilce.edu.mx>. UNAM, México, 2005.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Deutsh Kart. W. Los Nervios del Gobierno, *modelos de comunicación y control político*. Editorial Paidós. Argentina. p. 65. 2002

<sup>10</sup> Aristóteles, *La Política*, Editorial Porrúa. México. 2003. pp. 28-55.

gobiernos se dividen en: formas puras y formas impuras. Dentro de las primeras se encuentran la **monarquía**, la **aristocracia** y la **democracia**. Las tres tienen en común la condición de que los poseedores del poder gobiernan por el interés general en el bien común. Respecto de las segundas, estas comprenden también tres tipos, como son la **tiranía**, la **oligarquía** y la **demagogia**, pero se diferencian de las formas puras en que no tienden al bien común sino a un interés personal o de un grupo minoritario.

Esta categorización hecha por Aristóteles se ha simplificado, y podemos distinguir -con sus respectivas variaciones- la **monarquía**, la **autocracia** y la **democracia**.

Para Juan Jacobo Rosseau, en su obra El contrato social, *“El Gobierno es un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política”*<sup>11</sup>.

De esta manera el concepto Gobierno adquiere tres acepciones básicas. La primera cuando se refiere a la forma de organización del Estado en su régimen político, la segunda a la acción de Gobierno mediante la aplicación de políticas públicas, y la tercera la organización institucional donde reside la autoridad del Estado (aparato administrativo).

En ese sentido, el Gobierno es un grupo de organismos que ejercen el ejercicio de gobernar mediante una actividad conocida como Administración Pública.

Sin embargo, Gobierno no es lo mismo que el Estado, está vinculado a éste por el elemento poder, es decir la disputa por el mandato, en un ejercicio político. El Gobierno es temporal, cambia y se transforma, mientras que el Estado permanece.

Pero el ejercicio de Gobierno tiene su razón de ser y su fundamento de mandato en un mandato legal, producto del consenso social (Constitución Política) y que basa su legitimidad y justificación en la búsqueda del bien común para la sociedad a la que gobierna.

Es en este punto donde se orienta su capacidad de conciliación en un marco de justicia que permite auspiciar la convivencia civilizada, el bien común y es el punto de partida para la ejecución de sus acciones de Gobierno.

---

<sup>11</sup> Sabine George. Op. cit. p.254.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamenta la manera en que se Administra y dirige el Estado Mexicano, es decir, cómo se estructura el Gobierno para proporcionar bienestar a la Sociedad, como se menciono anteriormente en su artículo 40, define la forma de Gobierno como república representativa, democrática y federal, en el 49 señala *El Supremo Poder de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*, y en su Título tercero establece la división de poderes de la federación<sup>12</sup>.

La Administración se maneja desde un ámbito Federal, Estatal y Municipal, todas ellas conformadas por tres poderes que son el Poder Ejecutivo, conformado en lo principal por el Presidente de la República (que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno) y su Gabinete principalmente conformado por Secretarías de Estado. El Poder Judicial quien su máxima representación es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conformada por un Presidente Ministro y diez Ministros. Por ultimo el Poder Legislativo que es el Congreso de la Unión está conformado por la Cámara de Diputados y el Senado de la República. La Cámara de Diputados esta conformada por un total de 500 Diputados: 300 Diputados electos por Mayoría y 200 electos por Representación Proporcional. Dependiendo la población que tiene cada uno de los estados es el número de distritos asignados, esta redistribución se realiza cada diez años. El Senado de la República está conformado por un total de 128 Senadores: 3 electos por Mayoría en cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal y 32 por Representación Proporcional. Cada uno de los estados tiene la misma división a nivel local (Municipios) y todos ellos en conjunto crean lo que se llama Sistema Democrático.

### **1.3 Administración Pública y procuración de justicia**

La palabra Administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo **a** o dar, y la frase **ministrare**, servir.

Ello en su sentido más integral se traduce como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

Desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades.

---

<sup>12</sup> Idem. p. 43.

Hasta el siglo XVIII, la idea de Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, con el advenimiento de la Ilustración en occidente, la precisión de los elementos que integran el Estado moderno, tal y como hoy lo conocemos, se conformaron plenamente.

El Gobierno se entendió, a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época, sólo como uno de los elementos del fenómeno estatal, al cual por mandato social se le puede organizar, estructurar y modificar para lograr el beneficio de la sociedad.

Sin embargo quien la define como ciencia es Charles Bodin quien indicó “Es el Gobierno de la sociedad: como ley o voluntad determinante es pasiva, y activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general”<sup>13</sup>.

Hoy la mayor parte de los Estados del orbe han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes; que fue la respuesta que Montesquieu planteó en su obra *Del Espíritu de las Leyes*, para ofrecer una solución al absolutismo despótico que privó en Europa hasta el fin de la edad Media.

En ella explica que la diversidad de actividades que el monarca efectúa al realizar su Gobierno, se encuentran bien definidas, y pueden resumirse en tres: la actividad legislativa, la actividad ejecutiva y la actividad judicial de manera dividida en tres poderes, sin que uno predomine sobre otro para evitar el absolutismo<sup>14</sup>.

Sin embargo la función ejecutiva del Estado es el espacio natural donde se desarrolla la Administración Pública, como lo señala el Dr. Ramiro Carrillo Landeros <sup>15</sup> “A la parte organizada del Estado se le identifica como Gobierno”.

En este sentido la Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza

---

<sup>13</sup> Revista de Administración Pública. Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP: Gabino Fraga. *La concepción de la Administración Pública a través del derecho administrativo mexicano*. Pasado y presente Número 1982. INAP: México. Noviembre.1982. pp. 81-82.

<sup>14</sup> Starovinsky, Jean. Montesquieu. Fondo de Cultura Económica. Colección Breviarios. México. 2005.p.34.

<sup>15</sup> Carrillo Landeros Ramiro. *Metodología y Administración*. Limusa Noriega Editores. México. 1994.p.114.

mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos para ello.

Lo cual de nueva cuenta cierra el círculo de regreso de un marco normativo a la población en general, el cual indica el régimen de obligaciones y derechos que se regulan mediante la función judicial del Estado.

### **La Administración Pública en México**

Acerca del desarrollo de la Administración Pública Federal se retoma lo expresado por el Dr. Alejandro Carrillo Castro: “la Administración Pública Federal del Siglo IXX, no presentaba grandes cambios, su estructura correspondía a una República Centralista, que mantenía cierto equilibrio entre el modelo inglés y francés, denominando en algunas ocasiones secretarías de Estado y otros Ministerios a las principales áreas encargadas del ejercicio del servicio público, mismas que transitaban rápidamente entre gobiernos Monárquicos, Republicanos Centralistas o Reformistas”<sup>16</sup>.

Durante el siglo XX los procesos de cambio fueron lentos y espaciados y no significaron modificaciones profundas como se detalla a continuación “El presidente Venustiano Carranza adopta el modelo norteamericano, denominando Secretarías de Estado, los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, crean los Departamentos de: Presupuesto y Estadística Nacional, el Ingeniero Lázaro Cárdenas del Río, el departamento de Prensa y Publicidad y los primeros organismos descentralizados tales como: Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y Luz y Fuerza del Centro”<sup>17</sup>, durante la década de los sesentas y más específicamente durante el Gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, en la Secretaría de la Presidencia, surgió la primera corriente modernizadora y que da pie a la organización actual, en la Unidad de Modernización de la Administración Pública donde laboraban diferentes personalidades como el Dr. Gustavo Martínez Cabañas, el Lic. José López Portillo y el mismo Dr. Carrillo Castro, entre otros, surgen los primeros intentos de regular y organizar administrativamente el sector público, creando los primeros manuales de organización y de procedimientos, las oficialías mayores y las unidades de modernización administrativa en cada una de las secretarías de Estado, dando origen a el proceso de Reforma Administrativa y que marca el inicio de la

---

<sup>16</sup> Conferencia de Alejandro Carrillo Castro. *El Modelo Actual de la Administración Pública Actual en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 14 de diciembre 2005.

<sup>17</sup> Idem.p.2.

actuación del ejercicio público en un sentido de científicidad, racionalidad, optimización de recursos y de objetivos y metas.

Durante el Gobierno del Lic. José López Portillo, “se promulgó la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entro en vigor el 1 de enero de 1977 y organizó a las empresas paraestales y organismos públicos, alineándolas a las Secretarías de Hacienda y de Programación y Presupuesto, con el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y se amplio el concepto de organismos descentralizados, los de empresas públicas de participación mayoritaria, empresas públicas de participación minoritaria y fideicomisos públicos. Con el Lic. Carlos Salinas de Gortari, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto. El Lic. Ernesto Zedillo Ponce de León, modifica a la Secretaría de la Contraloría General de le Federación, transformándola en la Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo, y durante esa misma gestión desaparece el último de los departamentos administrativos el del Distrito Federal”<sup>18</sup> mismo que con las modificaciones políticas de 1997 adquiere la categoría de Gobierno del Distrito Federal, otro cambio importante fue la formalización de autonomía del Instituto Federal Electoral.

Como punto final, cabe señalar que en México la actividad burocrática esta regulada por las facultades que la propia constitución le otorga al Poder Ejecutivo en su articulo 80 que indica *se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>19</sup> y que complementa el articulo 90 que indica La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos<sup>20</sup> en este caso específico a la

---

<sup>18</sup> Idem.p. 6.

<sup>19</sup> Idem. p. 12.

<sup>20</sup> Idem.p. 17.

Procuraduría General de la República, misma<sup>21</sup> y que representa al órgano administrativo motivo de este trabajo de investigación.

#### **1.4 La Procuraduría General de la República en la Administración Pública**

Si bien ya se especificó que el Estado es una idea común planteada por una sociedad específica y que su Gobierno esta representado por el aparato que sirve de puente entre el Gobierno y sus gobernados, el derecho positivo, puntualiza que la actividad del Estado esta constituido por un conjunto de actos que debe de ejecutar para la consecución de sus fines y que corresponde a cada sociedad determinar el rumbo de estos, denominando a estos atribuciones<sup>22</sup>.

El Dr. Omar Guerrero precisa, que estas atribuciones se dividen en actividades funcionales, cuando estas se orientan a la realización del objeto de la Administración Pública (operación) e institucionales cuando éstas se dedican al mantenimiento y operación del propio aparato público, dedicadas a las políticas públicas, la seguridad el desarrollo administrativo y la transparencia de su ejercicio.

“Las actividades funcionales son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la Administración Pública; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la Administración Pública, por cuanto que constituye un organismo”<sup>23</sup>.

Estas precisiones se hacen necesarias para determinar el carácter original de la participación del Estado mexicano, mediante el desarrollo de sus funciones Legislativa, Judicial y Ejecutiva, en los tres órdenes de Gobierno que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El carácter original del Estado implicaba, dentro de otras, la de seguridad pública y procuración de justicia, junto con las de hacienda, como las más relevantes, porque inciden en la convivencia cotidiana de los ciudadanos, en la protección física y patrimonial de sus bienes, así como en el mantenimiento del propio aparato público.

---

<sup>21</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica. publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el viernes 27 de diciembre de 2002.

<sup>22</sup> Fraga Gabino. Op. cit. p.10.

<sup>23</sup> Guerrero Orozco Omar. Principios de Administración Pública, *Primera Lección*. <http://omega.ilce.edu.mx>. UNAM, México, 2001.

De manera más específica, la seguridad pública y la procuración de justicia desde los inicios del Estado Nación son, como explica Sergio García Ramírez, “una cualidad que permite preservar los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”<sup>24</sup>.

Esta es la razón principal del nacimiento de un aparato público que tiene sus antecedentes desde la época colonial en México, el del Ministerio Público, hoy PGR.

En este apartado solamente abordaremos brevemente su desarrollo administrativo, ya que su evolución, será analizada con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

El primer antecedente directo como órgano administrativo, lo encontramos en la figura del promotor fiscal de la colonia<sup>25</sup>, quien tuvo un largo periodo de actividad desde inicios del siglo XVI, hasta la independencia de México, su función consistía en una actividad recaudatoria y era un representante directo de la corona, con capacidades de fiscalización, recaudación y vigilancia.

En 1853 en las Bases para la Administración de la República, publicadas el 22 de abril, redactadas por Lucas Alaman, establecía en su artículo 9º por primera ocasión la figura del Procurador General de la Nación como una entidad fiscal adherido a la Suprema Corte de Justicia, para resolver todos los negocios contenciosos del ramo de la hacienda pública.

Sin embargo en diciembre de ese mismo año, la Ley de Lares, que era un marco jurídico en contra de la Ley de Imprenta, conocida así por su promotor el conocido jurista de Aguascalientes, Teodosio Lares, permite la creación del Ministerio Público como una autoridad dependiente del poder ejecutivo, con preponderancia en asuntos contenciosos administrativos que involucraran al Gobierno, a la letra indicaba lo siguiente “El Procurador General de la Nación es el encargado de defender o cuidar

---

<sup>24</sup> Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

<sup>25</sup> García Ramírez Sergio. *El Ministerio Público*. Editorial Porrúa. México. p. 14.

los intereses nacionales en los siguientes casos: en los negocios que se sigan ante la autoridad judicial, en los contenciosos administrativos, en los asuntos de expropiación, así como en todos los que tenga interés la hacienda pública o se afecte su jurisdicción especial, y en todos los demás que prescriban las leyes”<sup>26</sup>.

En 1855, mediante Ley expedida por el Presidente Juan Álvarez, se le otorga la capacidad de conocer de las causas penales de los inculpados y de su representación en los intereses de la sociedad ante los juzgados.

La Constitución de 1857, en su título III relativo a la división de poderes, en la sección III dedicada al Poder Judicial, declara que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (art. 91). Reintegrando de esta manera la figura del Ministerio Público al ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con competencia en materia criminal y civil.

El 19 de diciembre de 1865, durante el Imperio de Maximiliano de Aubsburgo, fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Público, en ella se indica que el Ministerio Público estaba subordinado en todo al Ministerio de Justicia<sup>27</sup>, señalaba como Titular del mismo al Procurador General del Imperio, a quien estaban subordinados los procuradores imperiales y abogados generales. El Ministerio Público dependía del Emperador; él designaba a todos los funcionarios que lo integraban pero siempre actuaban bajo la dirección del Procurador General, complementaba lo anterior para definir su marco de competencias tanto en materia criminal como civil.

La Ley de Jurados Criminales del 15 de junio de 1869, le amplía al Ministerio Público las facultades de promover todo lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos criminales, interviniendo a partir del auto de formal prisión, constituyéndose en la parte acusadora en toda causa criminal, e indicaba en sus artículos 4° al 8°, que estaría conformado por tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal.

---

<sup>26</sup> Fernández Ruiz Jorge. Apuntes Históricos sobre la Ciencia del Derecho Administrativo en México. <http://www.bibliojuridica.org/libros>. p.168.(consultado el 21 de noviembre de 2007).

<sup>27</sup> Procuraduría General de la República. Colección de leyes, decretos y reglamentos, t. VII, México, Imprenta y Escalante, 1865, pp. 47-54.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado el 15 de septiembre de 1880, mencionaba al Ministerio Público como una magistratura instituida para pedir y auxiliar en nombre de la sociedad la pronta administración de la justicia, así como para defender sus intereses ante los tribunales, y agrega como auxiliar de este a la Policía Judicial para la investigación de los delitos<sup>28</sup>.

La Constitución de 1917, agrega la persecución de los delitos del orden federal y de Consejero Jurídico del Gobierno, así como de intervenir en los negocios de la Federación y regular el juicio de amparo<sup>29</sup>.

En agosto de 1919 se expidió la segunda Ley Orgánica en la cual se asigna al Ministerio Público intervenir como parte en todos los juicios de amparo; una tercera se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría y se le crea como figura administrativa independiente de las Secretarías de Estado.

A partir de esa fecha había mantenido su actividad sin grandes cambios en su estructura y funciones, hasta el proceso de reestructuración motivo del presente análisis.

Actualmente de acuerdo con el, artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus legislación complementaria, artículo 3 de la Ley que establece las bases de la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>30</sup>, señala que este se compone en cuatro funciones básicas: prevención y vigilancia, procuración de justicia, administración de justicia y reinserción social.

Así, el ámbito de actuación de las políticas federales en materia de procuración de justicia y seguridad pública está delimitado a la coordinación entre los tres niveles de Gobierno, a la prevención y combate del delito, con pleno respeto a las garantías individuales, y a la reinserción social de los presuntos delincuentes e infractores de la ley.

---

<sup>28</sup> Fix Zamudio, Héctor, La función Constitucional del Ministerio Público, <http://www.bibliojuridica.org/libros>. pp. 59. (consultado el 21 de noviembre de 2007).

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/> (consultada el 11 noviembre 2006).

Como se ha observado el desarrollo administrativo de la PGR no había tenido una evolución relevante o alteración significativa en sus funciones, hasta finales de los noventas, el rápido crecimiento delictivo, la creciente ola de democratización y transparencia, así como la alternancia en el Gobierno y la creciente insatisfacción social fueron un caldo de cultivo propicio para que se fracturara su acción, se perdiera credibilidad en su actuación y quedaran descubiertos los márgenes de impunidad y corrupción con los que operaba.

De ahí que con el cambio de Gobierno en el año 2000 permitió plantear el proceso de reestructuración de la Procuraduría General de la República, el cual sirve como base del presente trabajo de investigación, este es el tránsito administrativo de la PGR y su representación en como entidad pública, de su evolución profundizaremos en el siguiente capítulo.

## 2. Evolución del Ministerio Público.

En la historia y evolución del hombre, la procuración e impartición de justicia ha ocupado siempre un lugar trascendental. Desde tiempos inmemorables, reconocidos filósofos hablaban acerca de la forma en que los hombres debían organizarse para vivir en sociedad, estableciendo normas mínimas de conducta que la comunidad debía obedecer para vivir en armonía y constituir un orden social.

Un elemento importante dentro de la Administración Pública Mexicana, y que fue concebido para satisfacer este fin, es sin duda alguna la figura del Ministerio Público de la Federación, base de la actuación de la PGR, por eso este capítulo es particularmente importante, en el sentido que aporta en un sentido histórico cuyo origen parte de la época colonial hasta la etapa previa a su proceso de reestructuración en el año 2000.

### 2.1 Concepción Histórica.

A través de los siglos, el pensamiento filosófico jurídico ha otorgado a la justicia un papel preponderante en la consecución de dicho orden. Las concepciones del término *justicia* no siempre han sido homogéneas: en la antigua Grecia, mientras que Platón identificaba a la justicia con la felicidad, concibiéndola como “la virtud más importante que cualquier persona podía tener al representar una clase especial de balance, orden o armonía entre los componentes del alma”<sup>31</sup>; Aristóteles la concebía como “La virtud por excelencia, la cual consiste en el acatamiento de las leyes y en el respeto a los demás ciudadanos”<sup>32</sup>. A su vez, Ulpiano, el ilustre jurista romano, definía a la justicia como: “*Iustitia est constants et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere*” (la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo)<sup>33</sup>.

Filósofos modernos, como Immanuel Kant y Hans Kelsen describen, respectivamente, a la justicia como: “la conducta humana determinada por normas que los hombres que actúan dentro de una sociedad pueden o deben desear que sean obligatorias para todos”<sup>34</sup>; y “...como aquello bajo cuya protección puede

---

<sup>31</sup> Platón, La República. Editorial Porrúa. México. pp. 123.

<sup>32</sup> Aristóteles, Ética a Nicomaco, Libro I. Editorial Porrúa. México. pp. 75.

<sup>33</sup> Ulpiano, El Digesto. [www.bibliotecajuridicavirtual.com.mx](http://www.bibliotecajuridicavirtual.com.mx)

<sup>34</sup> Immanuel Kant, Metafísica de las Costumbres. Editorial Tecnos. México. pp 82.

florecer la ciencia y, junto con la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, la justicia de la tolerancia<sup>35</sup>.

Acorde con el utilitarismo de Jeremy Bentham, el principio de la justicia busca la máxima utilidad del bien colectivo, que es superior a la suma de placeres de sus miembros. En este sentido, el bienestar social como principio unívoco puede verse reflejado en las reglas de convivencia, las leyes y en la actuación pública.

Por su parte, el sociólogo Emile Durkheim asume que las sociedades requieren de instituciones para su reproducción, siendo de vital importancia los hechos sociales inmateriales como la religión, la moral y el Derecho, ya que a través de ellos los hombres cooperan, las sociedades se organizan y los individuos se integran. En tal sentido, son el cimiento de la sociedad. De ahí la importancia de que las sociedades cuenten con leyes efectivas, órganos administrativos funcionales y funcionarios comprometidos con el bien público.

A pesar de las distintas interpretaciones del concepto justicia, es una realidad que el mismo, a través de los tiempos, se ha convertido en un pilar fundamental para la edificación del actual Estado Democrático de Derecho. Ello, debido a que justicia, democracia y derecho son realidades que se correlacionan: el derecho tiende a la realización de la justicia; la democracia y la justicia actúan de manera conjunta en la construcción y/o reconstrucción del orden social bajo el marco de ciertos valores.

La experiencia nos ha demostrado que la disfunción del orden jurídico posterga o retrasa la democracia. La falta de justicia y democracia constituyen dos de las más graves vulneraciones a la igualdad entre los hombres.

Hoy, la justicia es factor fundamental del desarrollo social. La justicia es el principal objetivo del Derecho y uno de los valores de mayor importancia para los pueblos. Constituye un factor fundamental del desarrollo social. Es precisamente ahí, en las leyes, en donde las sociedades manifiestan sus acuerdos, su voluntad de avanzar en paz, en armonía y con reglas claras, que todos estamos obligados a respetar. Por ello, entonces, es necesario y es exigible contar con un sistema penal que resulte claro, que sea transparente, que no genere confusiones y que vaya acorde con la evolución social.

---

<sup>35</sup> Hans Kelsen, ¿Qué es la justicia?. Ediciones Gernika. España. p 17.

## **2.2 Origen del Ministerio Público en México.**

El Ministerio Público, antecedente directo de la PGR, para el caso de México, tiene tres marcadas influencias, la propia del Ministerio Público francés, del *Attorney General* de origen inglés y del Ministerio Fiscal español.

Del primero deviene el cargo de procurador del Rey y abogado de la corona, durante la Revolución se puso énfasis en su papel de acusador público ante los tribunales penales; del *Attorney General* retomó el ejercicio de la acción penal en los delitos que atentaran contra la seguridad del Estado y perseguir los delitos fiscales; del Ministerio Fiscal su vinculación más significativa era el de estar integrado a los órganos judiciales<sup>36</sup>.

Durante la Colonia formaban parte de las Reales Audiencias, de acuerdo con las leyes del 5 de octubre de 1626 y del 9 de octubre de 1812. Los fiscales subsistieron en las constituciones de Apatzingán de 1814, y en la federal de 1824 fueron incluidos en la organización del Poder Judicial; la primera contempló dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como partes del Supremo Tribunal de Justicia; en la segunda integraba un fiscal a la Corte Suprema de Justicia y los promotores fiscales a los Tribunales de Circuito. A su vez, la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del 22 de mayo de 1824 adscribió un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.

## **2.3 Primeras Reformas Constitucionales.**

Las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría constituida por 11 ministros y un fiscal inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General. Las Bases Orgánicas de 1843 sólo hicieron referencia al fiscal como miembro de la Corte Suprema. La Ley Lares de 1853, además del fiscal "que será oído en las causas criminales", menciona por primera vez, constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación con rango similar al de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales. La ley sobre Administración de Justicia, expedida por el Presidente Juan Álvarez en 1855, instituyó dos fiscales integrantes de la Suprema Corte.

---

<sup>36</sup> Procuraduría General de la República. *Innovación y Vanguardia en el Estado de Derecho y la Procuración de Justicia*. Colección Editorial el Gobierno del Cambio. Fondo de Cultura Económica. México. 2005. p.21.

La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del constituyente de 1857 se mencionó, por primera vez, al Ministerio Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la Institución.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido en 1862 por el Presidente Benito Juárez, estableció que el Ministro Fiscal fuera "oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesen a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre duda de la Ley y siempre que él lo pida o el Tribunal lo estime oportuno". Además, señaló que el Procurador General tendría intervención "en todos los negocios que se interese la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por los mismos motivos, se interesen los fondos de los establecimientos públicos".

En los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894; en el Código de Procedimientos Federales de 1895 y en las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Común y Federal de 1903 y 1908, respectivamente, son documentos trascendentales para comprender el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, antes de la Constitución de 1917.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, de mayo de 1900, se separa al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, empleándose por vez primera el término de Ministerio Público Federal (MPF). La primera Ley Orgánica del MPF se expidió en diciembre de 1908.

#### **2.4 El Ministerio Público en el Siglo XX.**

La Constitución de 1917 establece en materia penal, una doble función del MPF, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial, asimismo la persecución de los delitos del orden federal.

De igual forma se le otorgó al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero Jurídico del Gobierno para intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. Destaca el artículo 107 que establece las bases

generales que regulan el juicio de amparo, haciendo referencia al Ministerio Público Federal como promotor de este.

En agosto de 1919, se expidió la segunda Ley Orgánica del Ministerio Público en la cual se le asigna intervenir como parte en todos los juicios de amparo; una tercera se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría.

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas del Río 1934-1940, la Procuraduría inició la lucha contra el tráfico de enervantes, impidiendo la siembra y la importación de drogas. En enero de 1942 se expidió la cuarta Ley Orgánica, en la cual se inserta la innovación de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades federales y locales.

En su evolución el Ministerio Público de la Federación se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, la última el 1 de noviembre de 2001.

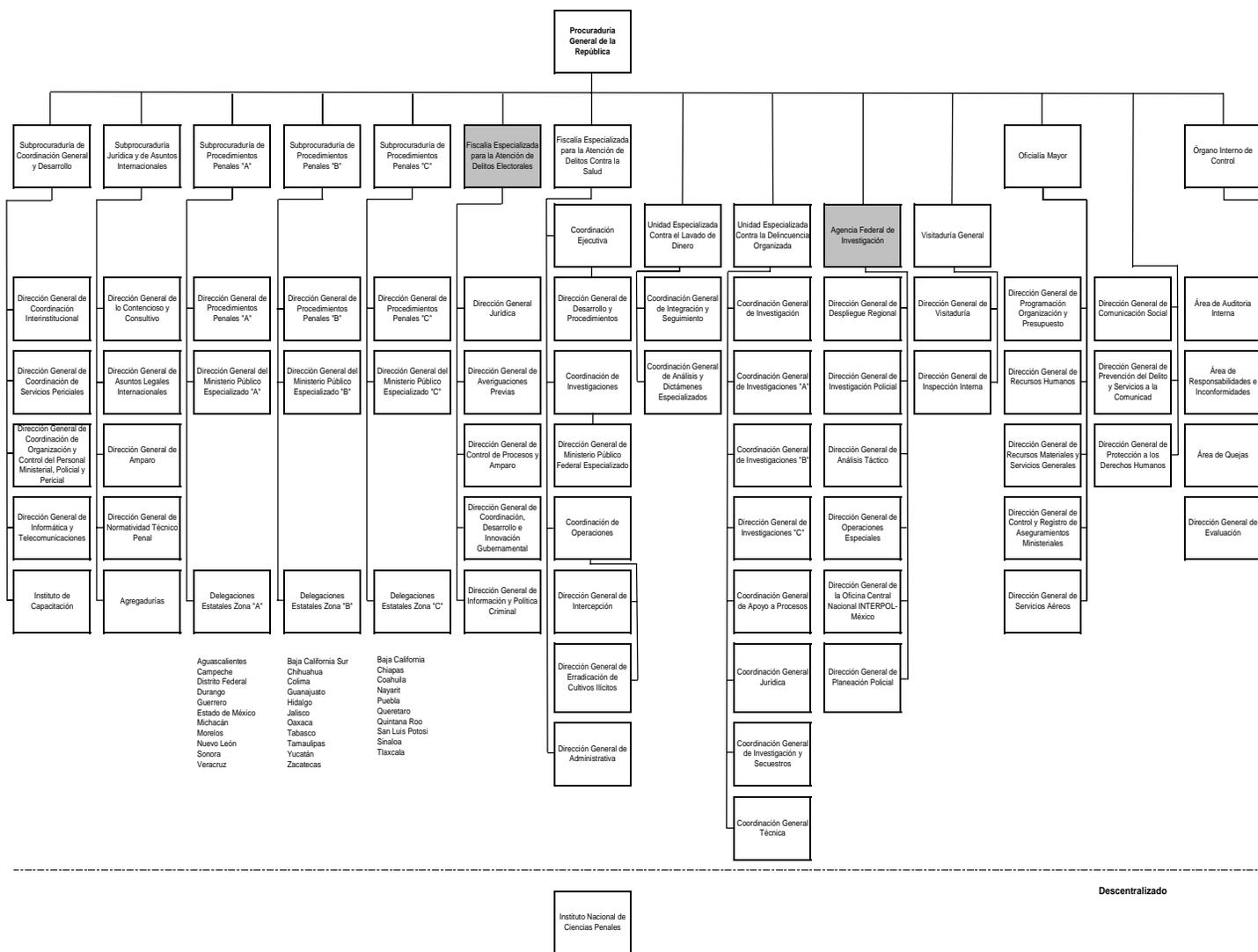
## **2.5 La Procuraduría General de la República en el año 2000.**

Al inicio del 2000, la PGR contaba con 5 Subprocuradurías: De Coordinación General y Desarrollo; Jurídica y de Asuntos Internacionales; de Procedimientos Penales "A"; de Procedimientos Penales "B"; de Procedimientos Penales "C"; 2 Fiscalías: La Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y la Especializada para la Atención de Delitos Electorales; Una Oficialía Mayor; una Visitaduría General; un Órgano Interno de Control; dos Unidades Especializadas, la de Delincuencia Organizada y la de Lavado de Dinero; la Agencia Federal de Investigaciones (AFI); tres Direcciones Generales que acordaban de manera directa con el C. Procurador, la de Comunicación Social, la de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad y la de Protección a los Derechos Humanos; el Centro de Control de Confianza y los institutos de Capacitación y el Nacional de Ciencias Penales (desconcentrado). Aquí cabe acotar que la AFI y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, fueron cambios que corresponden a la Administración 2000-2006 ya que se crearon en diciembre de ese año como una de las primeras medidas de saneamiento de la PGR.

Además de 40 Direcciones Generales, 13 Coordinaciones, 32 Delegaciones, una en cada entidad Federativa, 5 Agregadurías, 3 en los Estados Unidos, una en España y una en Guatemala.

Tal y como se observa en la siguiente estructura orgánica:

ESTRUCTURA ORGÁNICA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
2000



FUENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 3er. INFORME DE LABORES 1 DE  
Creadas en diciembre de 2000

Aquí cabe resaltar que el análisis de las Direcciones Generales y las áreas correspondientes a cada estructura administrativa son datos oficiales recabados del Primer Informe de Labores<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Procuraduría General de la República. Primer Informe de Labores México. Disigraf. agosto de 2001. p.5.

Como se puede analizar dicho modelo privilegiaba el control regional, estaban divididas las funciones referidas al combate a la delincuencia organizada, no mostrando en el esquema de organización del resto de los delitos federales, existía un esquema de desconfianza en la actuación de sus servidores públicos proliferando los órganos de control y vigilancia.

Otra debilidad adicional era la no concatenación de funciones por procesos, evitando una interacción eficiente y oportuna intra e inter institucionalmente.

El tramo de control también era demasiado amplio el C. Procurador tenía que acordar directamente con 17 diferentes áreas, lo que entorpecía la rápida toma de decisiones.

Entre el marco de funciones de la PGR de ese año, se pueden indicar las siguientes, respectivamente por área<sup>38</sup>:

#### **Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.**

- Diseñar Políticas y acciones institucionales de Planeación Estratégica.
- Instrumentar Políticas interinstitucionales para fortalecer el combate a la delincuencia
- Lograr la eficiencia y la transparencia en los dictámenes periciales.
- Modernizar los recursos informáticos y de telecomunicación
- Profesionalización de los encargados de procuración de justicia

Las cuales atendía a través de las siguientes Áreas:

Dirección General de Coordinación Interinstitucional.

Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.

Dirección General de Organización y Control de personal Ministerial Policial y Pericial

Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.

---

<sup>38</sup> Procuraduría General de la República. Primer Informe de Labores. México. Disigraf. agosto de 2001. pp. 18-54.

Instituto de capacitación.

### **Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales**

- Fortalecimiento del marco legal y procedimental del Ministerio Público de la Federación.
- Fortalecimiento de la actuación del Ministerio Público como representante de la Federación.
- Vigilancia de la Constitucionalidad.
- Fomento de la Cooperación Internacional en materia de procuración de justicia.

Distribuidas con las siguientes estructuras:

Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.

Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.

Dirección General de Amparo.

Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.

Dirección General de Normatividad Técnico Penal.

Agregadurías.

### **Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C”**

- Investigar y perseguir los delitos del orden federal.
- Atraer los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales.
- Representar a la Federación ante autoridades jurisdiccionales.
- Vigilar la constitucionalidad y la legalidad.
- Apoyar al Procurador General de la República para el ejercicio de sus atribuciones.
- Cumplir con los tratados y acuerdos internacionales.

Las funciones asignadas a estas Subprocuradurías tenían por objeto coadyuvar en la investigación y persecución de los delitos del fuero federal, con plena sujeción al principio de legalidad; aplicando métodos y técnicas científicos; respetando los

derechos humanos de víctimas, ofendidos y responsables del delito, en representación y beneficio de la sociedad.

Y estaban organizadas de la siguiente manera:

Una Dirección General de Procedimientos Penales “A”, “B” o “C” y

Una Dirección General del Ministerio Público Especializado “A”, “B” o “C”

Más adicionalmente un grupo de Delegaciones Estatales de acuerdo con la distribución geográfica correspondiente.

Zona A: Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Estado De México, Morelos, Nuevo León Sonora y Veracruz.

Zona B: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Zona C: Baja California, Chiapas, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa y Tlaxcala

#### **Fiscalía Especializada para la Atención de los delitos contra la Salud.**

- Mejorar los procesos de investigación.
- Desalentar la incidencia delictiva.
- Incrementar y mejorar los resultados en contra del narcotráfico.
- Reducir los índices de tráfico de armas y estupefacientes.
- Abatir el cultivo de enervantes.
- Mejorar la coordinación y cooperación de las distintas agencias en la materia.
- Contar con información confiable y oportuna.
- Prevención de la farmacodependencia.

#### **Fiscalía Especializada para la Atención de los delitos Electorales.**

- Atención de delitos.
- Apoyo a Procuradurías Estatales en procesos electorales.
- Prevención de delitos electorales federales.

Una consideración adicional es la existencia de dos Unidades Especializadas en Lavado de Dinero y otra en Delincuencia Organizada, de los órganos administrativos como la Oficialía Mayor, y los de vigilancia y control como la Visitaduría General y el Órgano Interno de Control, así como dos órganos desconcentrados los cuales son el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Centro Nacional de Control de Drogas (CENDRO).

Con lo anterior nos podemos dar cuenta que la atención de las diferentes funciones obedecían a esquemas lineales, no interconectados, con poco intercambio de información entre las diferentes áreas, con duplicidad de esfuerzos y carencia de procesos transversales, nulos esquemas de investigación científica del fenómeno delictivo, adicionalmente a otras problemáticas en actuación que se reflejaron con posterioridad en el diagnóstico que sirvió de base para efectuar el proceso de reestructuración de manera integral sobre tres parámetros: la modernización de marco legal y reglamentario, la reestructuración funcional y la reestructuración financiera.

### **3. Marco de referencia del Proceso de Reestructuración 2000-2006 en la PGR.**

El Proceso de reestructuración de la PGR, como materia de análisis administrativo, tal vez representaba en su concepción uno de los mayores retos ya que significaba transformar un órgano público, deteriorado en su actuación por la falta de transparencia, y los amplios espacios de impunidad y corrupción con los que la voz popular la identificaba.

Dicho reconocimiento no era gratuito sino estaba sustentado en la constante insatisfacción de sus acciones, de ahí que la transformación debería de ser integral en una vuelta de 180 grados proceso que no sería fácil y que tenía que plantearse metas y objetivos concretos, con resultados de corto plazo, para dar respuesta a los retos que el Siglo XXI, y así lograr la institución de procuración de justicia necesaria para satisfacer las expectativas ciudadanas de convivencia pacífica en el marco de garantías constitucionales que marca nuestra constitución política.

Este era uno de los principales motivos por los cuales la sociedad había optado por un cambio en el rumbo político.

Por todo esto es que para la PGR su proceso de reestructuración es un parte aguas en su evolución dentro de la Administración Pública Mexicana.

Es indudable que uno de los grandes pendientes del Gobierno con sus gobernados al inicio del 2000, lo representaba la notoria insatisfacción en el combate al fenómeno delictivo, los registros de hechos delictivos correspondientes a secuestro, robo a casa habitación, robo con violencia de automóvil y a transeúntes, había alcanzado cifras históricas a la alza a nivel nacional y dieron pauta del escarnio público respecto a la falta de credibilidad en las acciones del Gobierno en particularmente por las notorias muestras de ineficiencia en el servicio motivado por la impunidad y corrupción institucionalizada en los diferentes organismos dedicados a la seguridad pública y la procuración de justicia.

Un tema adicional y no por ello menos importante lo representaba la percepción ciudadana de la pérdida de control de espacios geográficos por parte del Gobierno y su deficiente capacidad de actuación frente a la delincuencia organizada, de manera

relevante el narcotráfico y la aparente connivencia entre los ministerios públicos y policías judiciales con dicha actividad ilícita.

Estos fueron los principales argumentos para poder plantear una transformación de la PGR, y por lo cual en este apartado se prestara relevancia a detallar el proceso de reestructuración de este importante órgano dedicado a la seguridad y procuración de justicia, lo cual explicaremos a continuación.

### **3.1 Bases para el estudio del Diagnostico.**

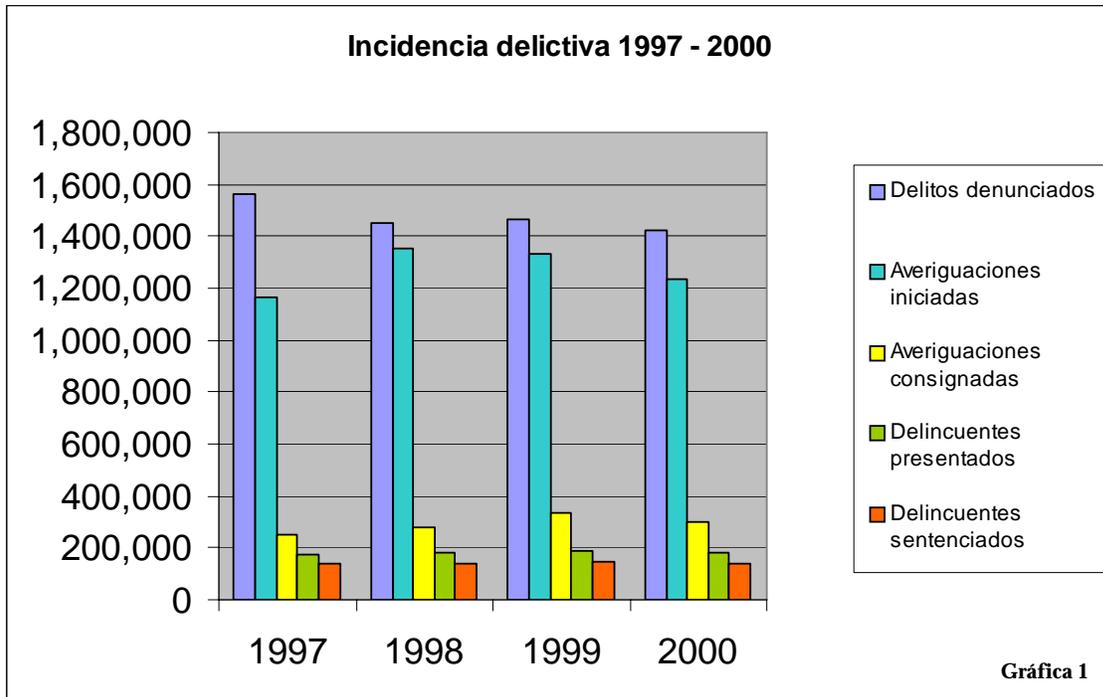
Al inicio de la gestión de Vicente Fox Quesada como Presidente de la República, la sociedad contaba con una renovada confianza y, también, con un viejo reclamo: mejorar la seguridad pública y la procuración de justicia en México. Era necesario establecer un nuevo modelo de organización institucional para la PGR. Había que reconocer las insuficiencias y deficiencias del antiguo modelo y del sistema de procuración de justicia, para así, hacer frente, de manera decidida y eficaz, a la delincuencia.

**3.1.1 Situación del marco delictivo.** En diciembre de 2000, la PGR efectuó un análisis descriptivo del panorama en el que se encontraba el fenómeno delictivo en México.

Al realizar dicho análisis, se estableció lo siguiente:

- En México, de cada 100 delitos cometidos, 20 eran denunciados; de éstos, 10 casos eran consignados ante un juez, de los cuales 4 obtenían su libertad y 6 eran sentenciados a prisión, es decir, únicamente el 10 por ciento de los delitos cometidos eran consignados ante la autoridad competente.
- En el ámbito nacional, de cada 100 delitos cometidos, 95 correspondían al fuero común y 5 al fuero federal. Aunque cuantitativamente la comisión del delito de orden federal pudiera parecer muy baja (5 por ciento), cualitativamente era muy significativa ya que, por su naturaleza, genera mayores daños y peligros a la sociedad, atacando a la estructura misma de paz y convivencia social.
- En administraciones anteriores existía un claro desequilibrio entre los delitos denunciados y los delincuentes sentenciados, lo cual impedía alcanzar los

resultados esperados en materia de procuración de justicia. Así lo podemos observar en la siguiente gráfica:

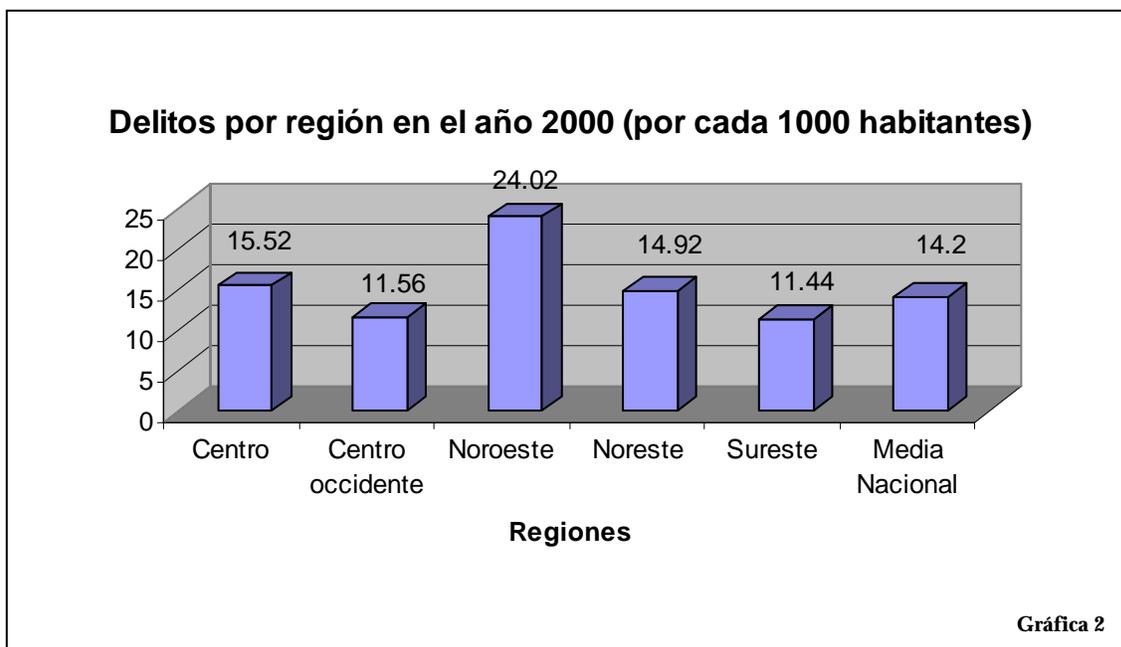


**Fuente:** INEGI Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>39</sup>

Sin embargo uno de los sentimientos que más alertaban a la sociedad en su conjunto eran los relativos a la impunidad y corrupción que habían penetrado a la PGR durante el periodo de 1995-2000, cabe solo mencionar el caso del General Jesús Gutiérrez Rebollo, quien como Titular del Instituto Nacional de para el Combate a las Drogas, durante su actuación favoreció el crecimiento de la organización delictiva de Amado Carrillo fuentes y posteriormente por su liga con el cartel de los Arellano Félix, situación que fue ampliamente conocido a nivel nacional e internacional, el proceso seguido en su contra, por cuarenta años, y su separación del ejercito, no fueron suficientes para que la opinión pública se limpiara el sentimiento de corrupción en la Institución.

- Durante el año 2000, se denunciaron 14.26 delitos por cada mil habitantes. De éstos 4 de cada 10 se cometieron en la zona norte del país, identificándose ésta, como la región de mayor incidencia delictiva.

<sup>39</sup>Procuraduría General de la República. Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006. México. Disigraf. abril de 2001. p.9.



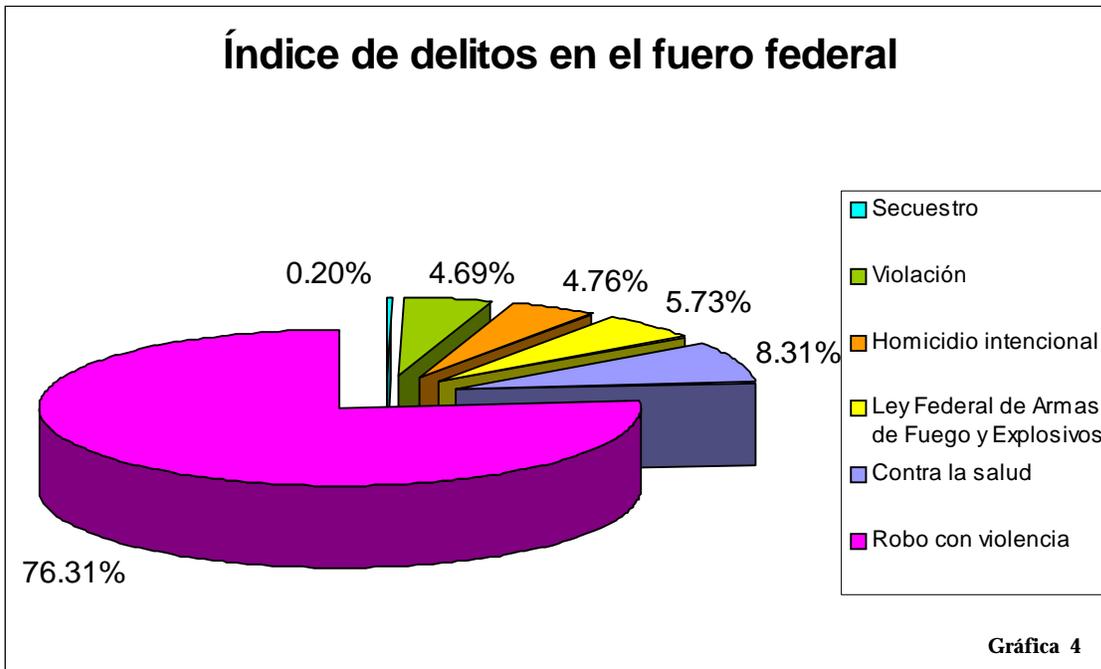
**Fuente:** Cifras basadas en la proyección poblacional del Consejo Nacional de Población<sup>40</sup>.

De las 32 entidades federativas, de acuerdo con información de la Procuraduría General de la República y del Sistema Nacional de Seguridad Pública en dicho año, 13 eran consideradas como de alta incidencia delictiva: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán, 9 entidades eran consideradas de mediana incidencia: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sonora y Tabasco, mientras que las 10 restantes presentaban una incidencia delictiva baja: Campeche, Colima, Chiapas, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas<sup>41</sup>.

- El delito federal que se realizaba con mayor frecuencia era, sin duda, el robo con violencia, seguido por los delitos contra la salud y aquellos previstos en la *Ley Federal de Armas de Fuegos y Explosivos*, e incipientemente tenía representación en la escala nacional el secuestro, el cual al paso del tiempo cobró notoriedad en la opinión pública.

<sup>40</sup> Cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. diciembre de 2000.

<sup>41</sup> Ibid.



**Fuente:** Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001 – 2006 Procuraduría General de la República.

La PGR registró, durante el año 2000, un total de 79 752 averiguaciones previas; de las cuales 51 574 se encontraban en trámite y 28 178 (sólo el 36 por ciento) fueron consignadas. Adicionalmente a este punto cabe considerar que era tal el atraso en el despacho de las Averiguaciones Previas, antes de ese año que quedaron pendientes por atender más de 75 mil de la administración anterior, es decir casi el equivalente a un año de actuación<sup>42</sup>.

Aunque el panorama descrito durante ese primer año de la administración del Gral. Rafael Macedo de la Concha, resultaban preocupantes, la percepción ciudadana demostrada en la primera Encuesta Nacional de Inseguridad 2001 (ENSI 1) la cual fue levantada, en ese mismo periodo, por las empresas encuestadoras: Ipsos-BIMSA, Berumen y Asociados, Consulta Mitofsky y GAUSSC, arrojó los siguientes datos:

- El 76% de la población victimizada no reportó el delito, entre las principales razones se encuentran las siguientes: pérdida de tiempo 39%, desconfianza en las autoridades 20% y trámites largos y difíciles 17%. De las personas que

<sup>42</sup>Procuraduría General de la República. Discurso de toma de posesión de Rafael Macedo de la Concha, 7 de diciembre de 2000.

reportaron el delito (24%), el 74% lo hizo ante el Ministerio Público, el 18% ante un policía preventivo o municipal y el 7% a la policía judicial.

- De las personas que reportaron el delito, el 82% levantó un acta ante el Ministerio Público y como resultado en el 51% de los casos no sucedió nada, en el 22% no procedió la denuncia, el 14% esta en proceso y solo en el 9% de los casos se consignó al delincuente.
- El 40% de los encuestados considera que ha aumentado el delito de venta de drogas al menudeo, siguiéndole los secuestros con el 37% y el abuso de autoridad con el 29%.

Los cuales continuaban demostrando que para que las políticas de procuración de justicia funcionaran debía entenderse el carácter multifactorial del fenómeno y que su buen desempeño obedecía a una acción conjunta entre el sector público y privado para erradicar el desempleo, el subempleo, la pobreza extrema, el incremento de la adicciones, mayor violencia en el entorno social intrafamiliar y en las conductas delictivas. Un elemento adicional tal y como lo señala Roberto Ulloa, se refiere a “la falta de atención de los llamados fenómenos institucionales: impunidad, corrupción, deficiente gestión pública, disfuncionalidad policial y falta de técnicas de comunicación y gestión comunitaria”<sup>43</sup>.

### **3.1.2. Cambio estructural de la organización.**

Tal y como se observó, la estructura administrativa de la PGR era anticuada, rígida y disfuncional, por lo que los resultados eran insuficientes. Dicha disfuncionalidad se desprendía, entre otros factores, de la dimensión excesiva del aparato administrativo respecto del sustantivo, provocando una organización desintegrada y carente de comunicación, caracterizada por la duplicidad de labores en determinadas áreas y grandes vacíos en otras.

La ausencia de la debida planeación estratégica que involucrara una misión, visión, objetivos y líneas de acción determinados, dio como consecuencia la falta de respuesta de la PGR a las exigencias de la sociedad.

---

<sup>43</sup> Ulloa, Flores Rodolfo. La Policía y la Cero Tolerancia. Revista de Administración Pública. La Administración de la Seguridad Pública y las Políticas en México. No. 106. sep-nov. 2002. pp.111-149.

Finalmente, otra gran deficiencia de la estructura administrativa era el innegable desequilibrio entre las funciones encomendadas a las distintas áreas y el presupuesto asignado a las mismas<sup>44</sup>, sin considerar un programa de modernización de armamento, equipo y tecnología de punta.

Las administraciones anteriores al año 2000 destinaban el 60% de sus gastos a actividades administrativas y solo el 40% de este a actividades sustantivas, orientando la mayor parte del gasto a la persecución de delitos contra la salud; no obstante que, durante el periodo de 1995 al 2000, la incidencia de este delito tan sólo representó el 30 por ciento del total de averiguaciones previas<sup>45</sup>.

### **3.1.3 Acción Operacional de la procuración de justicia.**

En lo que se refiere a las áreas sustantivas, el diagnóstico identificó como principales problemas:

#### **Carencia de un modelo de organización**

La PGR operaba con un modelo disperso de organización. En ocasiones, las facultades de la Institución, del titular de la misma y del Ministerio Público de la Federación, no se encontraban establecidas de manera clara ni sistemática, lo cual provocaba rezagos difíciles de identificar y documentar, debido a la carencia de indicadores eficientes de gestión.

Finalmente, esta fragmentación estructural tenía graves repercusiones, los grados y jerarquías de los servidores públicos no siempre correspondían a las funciones y responsabilidades de los cargos, traduciéndose esto en falta de coordinación y seguimiento de la información.

#### **Ausencia de una política de profesionalización y capacitación**

Dentro de las áreas sustantivas no existía una política institucional que promoviera la profesionalización, capacitación y especialización de los servidores públicos de la Institución. Se identificó, de igual forma, ausencia de valores éticos y humanos en los programas impartidos. Aunado a ello, eran excesivos requisitos para la promoción y el ascenso de los funcionarios lo cual tenía como consecuencia la falta de compromiso y motivación en el desempeño de sus labores.

---

<sup>44</sup> Procuraduría General de la República. Op. Cit. agosto de 2001. p. 67.

<sup>45</sup> Primer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada, Apartado Procuración de Justicia .México Talleres Gráficos de la Nación. 1 de septiembre 2001.

Por otra parte, se le restaba importancia al proceso de selección de los aspirantes a agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de la Policía Judicial Federal. La falta de un servicio civil de carrera y de un sistema claro de estímulos, recompensas y ascensos propiciaba un alto índice de corrupción e impunidad dentro de la Institución.

En su primer informe anual, el Procurador General de la República presentó una tipología de conductas irregulares cometidas en la PGR, siendo la más frecuente y grave el uso ilícito de la información, que representaba el 20.28 por ciento del total de las mismas<sup>46</sup>.

La carencia de un sistema de carrera sustentado en un código de ética y valores, así como la falta de un órgano de supervisión interno, propiciaba la prepotencia e impunidad de algunos de sus elementos, lo que, a su vez, generaba desconfianza en la ciudadana hacia el personal y la Institución.

### **Deficiente estructuración de los servicios periciales**

El rol de los servicios periciales, en materia de investigación científica del delito, en apoyo a la actuación del Ministerio Público Federal, se encontraban centralizados, no tenían una amplia representación a nivel delegacional, con una limitada cobertura, lo cual se traducía en incapacidad para proporcionar apoyo oportuno a las distintas áreas sustantivas de la dependencia, provocando dificultades para el debido ejercicio en la procuración de justicia.

### **Insuficiente cultura en materia de Derechos Humanos**

La PGR tenía una cultura difusa y no homologada de promoción y protección en materia de derechos humanos. En frecuentes ocasiones, la impartición de justicia vulneraba la dignidad del hombre y el respeto de sus derechos inalienables. Desafortunadamente, la Institución se había hecho merecedora del mayor número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en este sentido cabe abundar que de acuerdo con informes de la propia Comisión, la PGR al final del siglo pasado era la institución pública que mayor número de quejas recibía por violación a los derechos Humanos, aproximadamente un promedio anual de 60 de estas.

---

<sup>46</sup> Rafael Macedo de la Concha. Un nuevo rumbo institucional. Primer Informe Anual. México. Disigraf. diciembre 2001. p.74.

## **Disfuncionales mecanismos de colaboración interinstitucionales**

Los datos demostraron que hasta el año 2000, los mecanismos de colaboración interinstitucional entre la PGR y los organismos gubernamentales, grupos protectores de derechos humanos y la sociedad civil eran escasos, por lo que en ocasiones, los intereses de cada uno de los actores se interponían entre sí.

Esta situación representaba un grave problema, ya que era vital establecer relaciones de coordinación con entidades públicas y privadas a fin de crear un frente común en contra de la delincuencia.

## **Anacrónica naturaleza y mal funcionamiento de la Policía Judicial Federal**

La Policía Judicial Federal, dada la importancia de sus funciones y el constante contacto con la sociedad, era una de las áreas sustantivas de mayor trascendencia en esta Institución.

Uno de los principales problemas que enfrentaba era el deficiente esquema salarial y de prestaciones, lo cual se reflejaba en falta de compromiso y sentido de pertenencia con la Institución.

Las acciones de la policía mostraban una baja efectividad en materia de persecución de delitos federales, ya que contaban con un esquema reactivo frente al delito, carecían de preparación en cuanto a la investigación científica del mismo y no existían procedimientos de inteligencia policial. Era necesario efectuar una reingeniería total en la Policía Judicial Federal, que a la postre llevaría a la creación de la Agencia Federal de Investigación.

La política criminal a implementarse por este nuevo esquema debía contener un sistema de planeación estratégica enfocado a la prevención y control de la delincuencia, que exigiera la voluntad y el compromiso de la autoridad a efecto de defender de manera eficaz a la ciudadanía, brindándole paz social y seguridad personal. Dicho modelo integral se conformó a través de la homologación de diversos planes de acción que a corto, mediano y largo plazo, combatieran la delincuencia.

Una vez definido el panorama general del fenómeno delictivo en México, el 23 de julio de 2001, quedó instalada la mesa de trabajo de la Comisión para la Reestructuración Orgánica, Funcional y Operativa de la Institución, con la presentación del anteproyecto de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la*

*República y su Reglamento*, los cuales delinearon la propuesta de una nueva conformación funcional y estructural de la Procuraduría.

La primera tarea de la comisión consistió en establecer las directrices y metas a realizarse, a fin de garantizarle a la sociedad, con acciones y resultados, un debido acceso a la justicia que fortaleciera en todo momento la seguridad de los ciudadanos.

### **3.2 Estrategias 2001 – 2006**

Habiendo definido las fortalezas, carencias y deficiencias de la Institución, mediante un análisis FODA, así como la fundamentación ideológica que sustentaría su actuar y los ejes rectores de la política criminal a implementarse, la PGR tenía los elementos suficientes para edificar las líneas de acción concretas que marcaran el camino hacia una institución de excelencia, la cual contribuya a que los ciudadanos vivan en condiciones que promuevan el desarrollo integral dentro del Estado de Derecho.

Así, la Procuraduría consideró importante atacar los siguientes puntos estratégicos:

- Combatir frontalmente al narcotráfico y la delincuencia organizada.
- Combatir la impunidad
- Combatir la corrupción
- Atención a Víctimas del delito
- Promoción y protección de los derechos humanos
- Volver eficiente a la institución

En 2001 se definieron la misión y visión de la Procuraduría General de la República, conceptos de los que derivan los objetivos estratégicos.

Teniendo como eje central la planeación estratégica se definieron la:

***Misión:*** *representar a la sociedad y a la Federación en la investigación y persecución de delitos del fuero federal, con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, con respeto a los derechos humanos, que garanticen el Estado de Derecho.*

**Visión:** *tenemos una clara visión institucional para el mediano y largo plazo: visualizamos en tres años una estructura funcional de procuración de justicia; en seis, un sistema saneado. En 2025, las instituciones que participen en la procuración de justicia serán de excelencia, tendrán personal con vocación de servicio y formación sólida que contribuya a que los ciudadanos vivan en condiciones que promuevan el desarrollo integral dentro del Estado de Derecho.*

Los cambios estructurales trajeron consigo una modificación de funciones. Con la finalidad de conocer la forma de trabajo señalaremos brevemente la operación de cada área:

De esta forma, y en congruencia con el *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006*, se definieron los retos que habría de enfrentar la Procuraduría para alcanzar las siguientes metas y objetivos:

1. Recuperar la confianza de la sociedad en la institución del Ministerio Público a la luz de una procuración de justicia de máxima eficacia y eficiencia jurídica.
2. Generar un entorno legal, institucional y administrativo acorde con los nuevos lineamientos de procuración de justicia a implementarse.
3. Brindar al personal sustantivo una sólida formación y profesionalización enfocada a la vocación de servicio, a fin de tener mayores herramientas para combatir la delincuencia en todas sus modalidades.
4. Fortalecer los esquemas de transparencia y rendición de cuentas. Con lo anterior, reintegrarle a la población la confianza de que los recursos públicos son utilizados con apego a la ley, honradez y eficiencia.
5. Promover, fortalecer y desarrollar la cooperación nacional e internacional mediante la implementación de sistemas estratégicos integrales que permitan enfrentar de manera conjunta el fenómeno delictivo a nivel nacional e internacional.
6. Fomentar la participación ciudadana, invirtiendo la apatía en colaboración activa.
7. Lograr que el régimen de acceso a la justicia sea para todos, ofreciendo programas de prevención de delito, servicios a la comunidad y atención a las víctimas.

El diseño de los planes, programas y ejes rectores a seguir fueron sólo el principio de un largo camino por recorrer para garantizar de manera eficiente y eficaz, una excelente procuración de justicia para todos los mexicanos.

### **3.3 Nueva visión programática**

Una vez analizados los puntos anteriores producto del diagnóstico tanto funcional, estructural y el complicado panorama delictivo, se estableció un instrumento programático que involucrara por vez primera a todos los actores (Secretarías de la defensa, Marina y Procuradurías Estatales) en un instrumento de actuación uniforme con metas claramente definidas, esto permitió sentar las bases de operación para otorgar una respuesta a las demandas de la sociedad de combatir la delincuencia de manera firme y frontal y procurar una justicia eficiente, eficaz, efectiva, expedita, apegada a Derecho y de respeto a los derechos humanos.

Para afrontar el fenómeno delictivo desde una plataforma interestatal, con pleno respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía municipal, se alinearon los objetivos y líneas de acción de los programas nacionales, sectoriales, regionales, especiales e institucionales en la materia, que permitieron diseñar mecanismos de trabajo conjunto y coordinado con la participación activa de los sectores social, económico, político, cultural y académico. De esta forma, se vincularon las políticas y acciones de la PGR con los objetivos, estrategias y las líneas de acción específicas del Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, del cual emanan los programas que a continuación se presentan.

#### **3.3.1 Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001 – 2006**

En este Programa se encuentran diseñadas las actividades de la Administración Pública, en concordancia con los sistemas nacionales de Planeación Democrática y en particular con el de Seguridad.

Es un programa sectorial de mediano plazo y de interés público que recoge las aspiraciones y demandas de la sociedad mexicana, a través del proceso de consulta ciudadana, que en su momento, encabezó Vicente Fox, en 78 eventos y 666 ponencias, en donde más de 4 mil asistentes se pronunciaron en temas como: prevención del delito, delincuencia organizada, narcotráfico, derechos humanos y otros. A partir de ello, se diseñaron los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas

del programa, para regir las actividades de las instituciones de procuración de justicia en todo el país y de otras dependencias gubernamentales.

### **Líneas Estratégicas**

La PGR, en el marco de su misión institucional de representar a la sociedad en la investigación y persecución de delitos del fuero federal, con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, y de respeto a los derechos humanos, consideró de suma importancia establecer seis líneas estratégicas:

- *consolidar la función del Ministerio Público de la Federación como garante de la constitucionalidad y la legalidad, y como representante jurídico de la Federación,*
- *hacer eficiente y eficaz a la institución,*
- *reducir los índices de impunidad*
- *disminuir los delitos del ámbito federal contra la salud y la delincuencia organizada.*
- *combatir la corrupción*
- *respetar los derechos humanos y la atención a las víctimas del delito.*

El mismo se considero la primera política pública condensada con las 32 entidades federativas de la nación. Su complemento natural lo represento el:

### **3.3.2 Programa Nacional de Combate contra las Drogas**

Dicho Programa establece la postura que asume el Gobierno de México ante el problema del narcotráfico en todas sus modalidades y manifestaciones. Su estructura está orientada a prevenir y abatir el consumo, así como a combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas.

El programa planteó un esquema de atención integral que incorpora los esfuerzos que realizan las instituciones públicas en los tres órdenes de Gobierno y en cuanto a la cooperación internacional.

#### *Estrategias Generales:*

- a. Prevención y control de la demanda de drogas.
- b. Prevención y control de la oferta.

c. Prevención y control de los delitos conexos.

d. Cooperación internacional

La PGR planteó estrategias generales para combatir frontal e integralmente el problema. Se propuso establecer instrumentos de medición que permitieran una vigilancia minuciosa de la transformación de este fenómeno delictivo, lo cual, a su vez, genere la posibilidad de implementar mecanismos de atención inmediata, a fin de abatir o neutralizar sus efectos. Era necesario contar, además, con sistemas de información capaces de ser explotados por grupos especializados de trabajo, a fin de realizar un análisis, su respectivo seguimiento y la debida evaluación de los procesos.

Finalmente, es necesario considerar que para la PGR, la participación social constituyó un importante instrumento de identificación del fenómeno en sus distintas manifestaciones, por lo que, con la integración de organismos de carácter social y la comunidad en general, se estaría en condiciones de alcanzar los objetivos propuestos.

#### Objetivos

- *prevención y control de la demanda,*
- *erradicación y prevención de la producción de enervantes*
- *intercepción*
- *cooperación internacional.*
- *coordinación interinstitucional*
- *enfoque integral de atención,*
- *sistema interinstitucional de inteligencia*
- *corresponsabilidad y participación social.*
- *fortalecimiento de la prevención*
- *especialización de las estructuras del Estado*
- *desarrollo tecnológico.*
- *adecuación del marco jurídico,*
- *comunicación social*

El planteamiento de acciones de estos programas derivó del análisis, la evaluación de avances y resultados de experiencias anteriores y permitió que la PGR tuviera mayores elementos de coordinación con estados y municipios para combatir los fenómenos delictivos, sin socavar la división de poderes y competencias, así mismo se consideran los primeros programas de impacto nacional e intrainstitucional, ya que en el cumplimiento de sus objetivos, se logro la coparticipación de metas de diferentes secretarías de Estado.

### **3.4 Proceso de Reestructuración**

Desde el inicio de la Administración, del Lic. Rafael Macedo de la Concha, el Gobierno Federal se planteó el objetivo de transformar el esquema organizacional de la Institución, a fin de atender con eficiencia las demandas insatisfechas de la sociedad en materia de seguridad y justicia, y recobrar la confianza ciudadana con base en resultados, lo cual se cumplió de manera secuencial de la siguiente manera:

- El 27 de diciembre de 2002 el Congreso de la Unión recogió la iniciativa del Ejecutivo Federal de modificar el marco jurídico que regía a la Institución, al publicarse en el DOF la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (**Anexo 2**).
- El 25 de junio de 2003 se publicó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde se consolida el objetivo plasmado en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, de establecer una estructura eficiente para los próximos años.

La reestructuración “evitó la dispersión de responsabilidades y la duplicidad de funciones, fortaleció los medios de control institucional y privilegia el trabajo sustantivo sobre el administrativo, garantiza el respeto a los derechos humanos y mejora la atención a las víctimas del delito. Asimismo, este modelo permite que la misión de la Procuraduría se cumpla con profesionalismo, transparencia, imparcialidad, objetividad, eficiencia, eficacia, efectividad y calidad, de tal manera que la población encuentre en esta Institución soluciones y no obstáculos”<sup>47</sup>.

De tal manera que la propuesta de reorganización quedó de la siguiente manera:

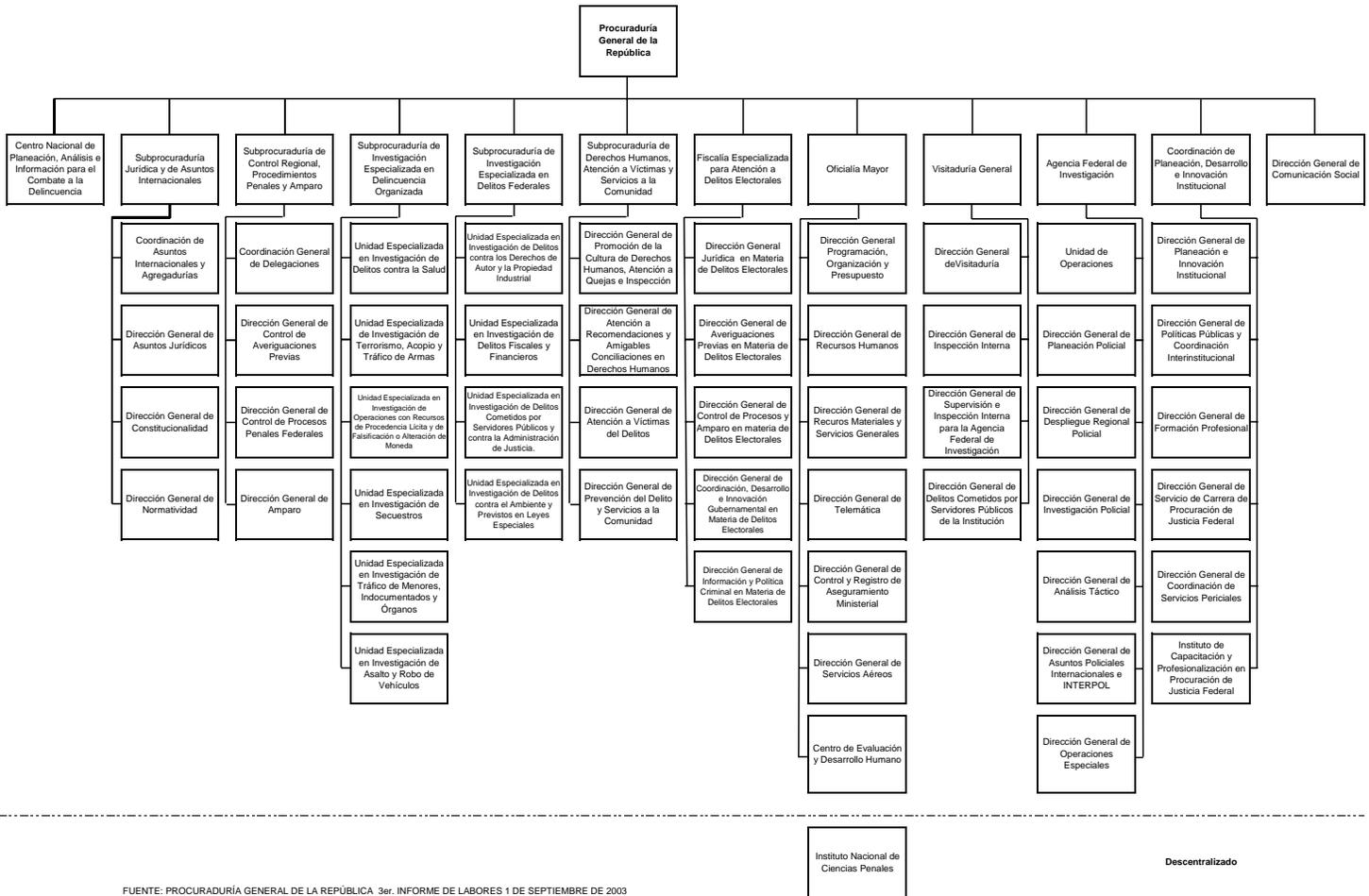
Con las siguientes funciones descritas brevemente, en concordancia con el Manual de Organización de la PGR<sup>48</sup>:

---

<sup>47</sup> Macedo de la Concha Rafael. Discurso sobre la Reestructuración. 25 de junio 2003.

<sup>48</sup> Procuraduría General de la República. Manual de Organización. México. 31 enero 2005.

ESTRUCTURA ORGÁNICA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
2003-2006



FUENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 3er. INFORME DE LABORES 1 DE SEPTIEMBRE DE 2003

- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.** La modificación se orientó a reforzar las acciones de la Procuraduría en el ámbito internacional, para fortalecer la coordinación y cooperación con pleno respeto a la soberanía nacional sobre todo para reforzar las acciones en contra de la delincuencia organizada y el narcotráfico internacional.

Sus áreas que la componen y objetivos son:

Dirección General de Asuntos Jurídicos. Determinar las acciones jurídicas que permitan representar y defender los intereses de la sociedad, la Federación y de la Institución, con estricto apego a la normatividad aplicable;

Dirección General de Constitucionalidad. Evaluar las normas generales que competen a la Institución e intervenir en las controversias constitucionales y denuncia de tesis contradictorias que sustenten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito;

Dirección General de Normatividad. Conducir los trabajos de análisis, elaboración y procesos de aprobación de reformas Legislativas, Reglamentos, Acuerdos, Circulares, Instructivos y aquellas normas jurídicas y administrativas aplicables en la procuración de justicia federal;

La Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías. Representar y defender los intereses de la sociedad, Federación y de la propia Procuraduría ante autoridades internacionales; promover la cooperación mutua en los procesos de extradición e intercambio de información; concertar instrumentos jurídicos internacionales; y establecer los mecanismos de coordinación con Agregadurías, Subagregadurías y Organismos Internacionales, la Coordinación cuenta con dos direcciones generales de Extradiciones y Asistencia Jurídica y la de Cooperación Internacional.

- **Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo.**

La creación de esta unidad administrativa representa, en gran medida, la política de austeridad de este Gobierno, ya que en ella se compactaron tres áreas, permitiendo integrar un mando único en la coordinación y supervisar las 32 unidades desconcentradas (Delegaciones). De esta forma, se unificó el proceso de investigación que inicia con la averiguación previa y concluye con el juicio de amparo, garantizando apoyo, asesoría y unificación de criterios, lo cual elevó de manera importante la eficacia del proceso.

Sus órganos administrativos y objetivos son:

Dirección General de Control de Averiguaciones Previas. Conducir y evaluar las acciones del Ministerio Público de la Federación para la debida integración de la averiguación previa y con calidad técnico-jurídica, que permita la determinación oportuna del ejercicio de la acción penal;

Dirección General de Control de Procesos Penales Federales. Planear, programar, organizar y dirigir las actividades derivadas de su competencia, con el propósito de garantizar la legalidad y constitucionalidad, así como una pronta y expedita procuración de justicia;

Dirección General de Amparo. Promover la pronta y expedita administración de justicia y la preservación del interés público, la constitucionalidad y legalidad en el desarrollo de los juicios de amparo;

La Coordinación General de Delegaciones. Le corresponde determinar las acciones de coordinación que permitan mantener una estrecha vigilancia y control de la actuación del Ministerio Público de la Federación, de los Agentes investigadores y los servicios periciales, en las 32 Delegaciones Estatales.

- **Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.** En materia de delincuencia organizada, se delinee un órgano especializado de alta capacidad técnica, capaz de coordinar y orquestar la actuación tanto con gobiernos estatales, municipales y los principales cuerpos de seguridad a nivel nacional en el combate a la delincuencia organizada.

Como a continuación se demuestra:

Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud. Dirigir, controlar y evaluar las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución de los delitos contra la salud establecidos en los artículos 194 y 195 del Código Penal Federal y en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;

Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas. Dirigir, controlar y evaluar las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución del terrorismo, acopio y tráfico de armas, conforme a lo que establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y demás disposiciones aplicables, con la finalidad de reprimir este ilícito en la sociedad y procurar justicia en todo el territorio nacional;

Unidad Especializada en Investigaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda. Dirigir, controlar y evaluar las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución, prosecución de los presuntos responsables de realizar operaciones con recursos de procedencia ilícita, previstos en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, así como los de falsificación o alteración de moneda que contemplan los artículos 234, 236 y 237 del mismo ordenamiento, con la finalidad de preservar la solvencia de nuestro sistema financiero;

Unidad Especializada en Investigación de Secuestros. Dirigir, controlar y evaluar las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución del delito de privación ilegal de la libertad, conforme a lo que establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Penal Federal en su artículo 366, fracciones I y II y demás disposiciones penales de competencia estatal aplicables;

Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos. Dirigir, controlar y evaluar las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución del tráfico de menores, indocumentados y órganos, conforme a lo que establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, Código Penal Federal, Ley General de Población, Ley General de Salud y demás disposiciones penales de competencia estatal aplicables;

Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos. Dirigir, controlar y evaluar las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución del asalto y robo de vehículos, conforme a lo que establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, los artículos 286 y 287 del Código Penal Federal y demás Leyes federales y estatales aplicables.

- **Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales.** En afán de erradicar el crecimiento desmesurado de los delitos de delitos en contra de los derechos de autor y de propiedad intelectual, se creó este organismo, que permite diferenciar los delitos por su tipo e incidencia, reforzando la integración de Ministerios Públicos especializados en los delitos federales que admiten una mayor efectividad en su operación.

Las estructuras administrativas a su cargo son:

Unidad Especializada en Investigación Contra los Derechos de Autor y la Propiedad Intelectual. Planear y conducir las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución de delitos contra los derechos de autor y la propiedad industrial, comúnmente conocidos como piratería, conforme a lo que establece el Código Penal Federal, la Ley de la Propiedad Industrial con la finalidad de fomentar la inversión intelectual y productiva del país;

Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros. Planear y conducir las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución de delitos fiscales y financieros, conforme a lo que establecen el Código Penal Federal, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Seguro Social y leyes especiales del sistema financiero, para preservar la solidez del sistema financiero y productivo del país;

Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de la Justicia. Planear y conducir las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución de delitos cometidos por servidores públicos ajenos a la Procuraduría y contra la Administración de Justicia, conforme a lo que establecen el Código Penal Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la finalidad de erradicar la corrupción en el servicio público y la administración de justicia;

Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales. Planear y conducir las acciones encaminadas a la atención, investigación, persecución y prosecución de delitos contra el ambiente y los previstos en leyes especiales que no sean competencia de otra Unidad Especializada, conforme a lo que establecen el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables.

- **Subprocuraduría de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad.** Al elevar la atención de los Derechos Humanos a nivel de Subprocuraduría se estableció un nuevo compromiso; “fomentar el respeto irrestricto a los derechos humanos, promover una cultura en la materia y atender a las víctimas del

delito”<sup>49</sup>, objetivo que se ha cumplido de forma importante, ya que con la creación de este órgano se vigila, protege y fomenta el respeto a los derechos humanos de manera conjunta con la sociedad.

Las Direcciones Generales que la conforman son:

Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección. Conducir y evaluar los trabajos de capacitación, difusión y fomento de la cultura de los derechos humanos; así como atender las quejas que presente la ciudadanía o que se deriven de las visitas de inspección;

Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos. Planear y conducir las actividades relativas a la atención de las recomendaciones y propuestas de conciliaciones que provengan de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organismos estatales con funciones similares, sobre la actuación de los servidores públicos de la Institución, de conformidad a la normatividad en la materia;

Dirección General de Atención a Víctimas del Delito. Evaluar la problemática que presenta cada víctima u ofendido por la comisión de delitos federales, canalizarlos a organismos públicos y privados para que le proporcionen atención jurídica, médica, psicológica, educacional, tutelar y preventiva, que permita resarcir el daño causado;

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. Implementación de programas de prevención del delito en el territorio nacional para proporcionar a la ciudadanía servicios de carácter tutelar, asistencial preventivo y educacional, así como dar cumplimiento a los previstos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por medio de mecanismos de atención al público.

- **Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.** Motivado por el crecimiento de la competencia política y los proceso electorales, se fortalecieron las actividades y marco de actuación e esta Fiscalía. La incipiente

---

<sup>49</sup> Idem. Macedo de la Concha Rafael. Discurso sobre la Reestructuración. 25 de junio 2003.

transición democrática, hace conveniente hacer frente a esta situación con un organismo encargado de proteger y vigilar los procesos electorales.

Las áreas que la integran son:

Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales. Establecer los mecanismos pertinentes que permitan brindar el apoyo jurídico al titular de la Fiscalía y proporcionar la asesoría y apoyo legal en material electoral;

Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales. Dirigir, determinar y autorizar el procedimiento de investigación e integración de la averiguación previa con la finalidad de procurar justicia en materia penal electoral federal y del Registro Nacional de Ciudadanos, en representación del interés social;

Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales. Lograr la procuración de justicia y evitar la impunidad en los delitos electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos a través del ejercicio de la acción penal, seguimiento de los juicios penales y de amparo, tramitados ante los Juzgados y Tribunales de la Federación;

Dirección General de Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental en Materia de Delitos Electorales. Dirigir, planear y evaluar el desarrollo de la Fiscalía a través de acciones, programas de manera continúa a través de sistemas que propicien la innovación gubernamental;

Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales. Fijar y evaluar los planes, proyectos y programas dirigidos a promover la participación social y ciudadana en relación con la prevención del delito en materia electoral; llevar a cabo la divulgación y capacitación para prevenir la comisión de dichos delitos y realizar investigaciones criminológicas encaminadas al establecimiento de una política criminal en la materia.

- **Agencia Federal de Investigación.** Desde su creación en diciembre del 2000. Esta Agencia surgió como una verdadera necesidad social. Actualmente, la AFI es una fuerza policiaca con un modelo propio que representa a la sociedad en la investigación y persecución de los delitos, con apego a los principios de

legalidad, certeza, y seguridad jurídica, la cual garantiza, tanto el Estado de Derecho como el respeto a los derechos humanos.

Su estructura orgánica es la siguiente:

Dirección General de Planeación Policial. Establecer niveles de efectividad operacional, mediante la formulación e instrumentación de herramientas de planeación que deriven en programas, proyectos y documentos normativos, en políticas generales y específicas de actuación;

Dirección General de Investigación Policial. Determinar métodos y técnicas de investigación científica que permitan modernizar los esquemas estratégicos y operativos, con la finalidad de prevenir y combatir la comisión de delitos del ámbito federal, elevar los índices de efectividad, disminuir los de impunidad y garantizar la solvencia jurídica y procedimental;

Dirección General de Análisis Táctico. Diseñar, coordinar, dirigir y operar sistemas de información y métodos de análisis que permitan establecer líneas de investigación policial y facilitar la toma de decisiones de orden ministerial, que se orienten a la identificación de las estructuras y modos de operar de las organizaciones criminales, tanto a nivel nacional como internacional;

Dirección General de Despliegue Regional Policial. Evaluar y definir el nivel de atención y cumplimiento de las órdenes que emita la autoridad ministerial y la judicial vigilar que la actuación de los agentes investigadores se apegue a la normatividad aplicable y respeto a los derechos humanos, así como, a los principios de profesionalismo, eficacia, rapidez y calidad;

Dirección General de Operaciones Especiales. Establecer políticas y lineamientos en coordinación que permitan integrar grupos de reacción altamente capacitados y equipados, para participar en los operativos y abatir con eficiencia y oportunidad, la delincuencia, con el propósito de preservar el Estado de Derecho y la seguridad pública;

Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e INTERPOL. Establecer con la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías, las acciones policíacas que deriven de solicitudes, tanto de Unidades Administrativas de la Institución, como de la Organización Internacional de

Policía Criminal (OIPC) en la localización, aprehensión y traslado de fugitivos, así como en investigaciones de delitos con alcance internacional, con el propósito de proporcionar el apoyo y cooperación de nuestro país con otros, para combatir al delito y procurar justicia;

Unidad de Operaciones, la misma cuenta con dos direcciones generales la de Intercepción y la de Erradicación, y tiene como objetivo. Planear, conducir y evaluar los operativos que tenga como propósito el combate, y erradicación de cultivos y centros de acopio, así como la intercepción, en la distribución y venta de drogas, traslado ilícito de personas, sustancias y objetos de cualquier naturaleza, para apoyar la actuación del Ministerio Público de la Federación, en la defensa de los intereses de la sociedad.

- **Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional.** El carácter estratégico de esta área radica en planear, desarrollar integralmente el capital humano, el tecnológico y establecer prácticas que fomenten la mejora continua, lo que se ve reflejado en el establecimiento de políticas de calidad, para convertir a la PGR en una institución de clase mundial, adicionalmente es el organismo institucional encargado de la comunicación y participación ciudadana a través de los mecanismos de rendición de cuentas y del Consejo de Participación Ciudadana de la PGR.

Las áreas a su cargo son:

Dirección General de Planeación e Innovación Institucional. Empezar las acciones tendientes a evaluar el sistema de planeación de la Procuraduría, con el propósito de proponer procesos, métodos y técnicas innovadoras y de mejora continua, que permita elevar los niveles de eficiencia, y eficacia, así como fomentar en los servidores públicos de la Institución, el trabajo de calidad;

Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional. Conducir y evaluar los trabajos de elaboración y seguimiento de los avances que reportan los programas sectoriales, regionales y especiales que derivan del Plan Nacional de Desarrollo en materia de procuración de justicia, así como representar a la Procuraduría ante los órganos y entidades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

Dirección General de Formación Profesional. Promover, desarrollar y establecer el programa rector de capacitación y profesionalización de los servidores públicos de la Institución, con el propósito de exaltar capacidades, habilidades y actitudes que permitan elevar el nivel de calidad, eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus funciones;

Dirección General de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal. Promover el Servicio de Carrera en los Agentes del Ministerio Público, policía federal investigadora y peritos, así como llevar el registro y control de las de armas de fuego asignadas al personal sustantivo;

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales. Conducir las acciones de apoyo técnico-científico que el Ministerio Público de la Federación requiere para la integración de las averiguaciones previas, así como elaborar los dictámenes periciales que contribuyan a darle solidez científica a la investigación ministerial;

Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal. Fomentar y promover la capacitación, actualización y especialización del personal que integra el Servicio de Carrera.

**Oficialía Mayor.** Administrar y asignar los recursos humanos, financieros y materiales, así como los servicios generales y bibliotecarios para el cumplimiento de los programas institucionales, de acuerdo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria, ejercer el control y registro de los bienes asegurados y la prestación de servicios aéreos y de telemática, con el propósito de que la procuración de justicia cuente con todos los elementos administrativos necesarios para que ésta se realice con la oportunidad, agilidad y calidad debida.

**Visitaduría General.** A ella le corresponde fijar las acciones de inspección, supervisión, control y evaluación de la actuación ministerial, policial, pericial y administrativa, con el propósito de investigar y consignar ante los Órganos Jurisdiccionales conductas ilícitas de servidores públicas de la Procuraduría y así contribuir al combate a la corrupción e impunidad.

- **Dirección General de Comunicación Social.** Su propósito es busca entablar un diálogo constante con la sociedad y mantenerla informada de las actuaciones de la PGR, de igual forma, es la que a través de medios masivos de comunicación notifica cotidianamente la lucha frontal contra la delincuencia y los resultados que ha logrados en beneficio de una expedita procuración de justicia.
- **Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.** Establecer mecanismos que superen a la delincuencia organizada es imperante, por ello se cuenta con este centro, el cual genera productos de inteligencia que fortalecen las actividades de seguridad y procuración de justicia, a través de una eficiente planeación, acopio, análisis e intercambio de información, sobre las actividades y evolución del fenómeno delictivo, realizando un seguimiento del esfuerzo conjunto del Gobierno mexicano y de su colaboración con organismos homólogos nacionales e internacionales, en su lucha contra la delincuencia.

Con este proceso concluyó, la estrategia inicial que marco la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), y la reestructuración de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, en la Subprocuraduría de Delincuencia Organizada, todas ellas efectuadas en Diciembre de 2000.

Con este proceso de reestructuración se dió cumplimiento a *El Plan de Trabajo e Innovación*, a cargo de un grupo multidisciplinario, con activa participación de los altos niveles de dirección, el cual promovió el desarrollo institucional a lo largo de tres fases de desarrollo: a corto, mediano y largo plazo. De forma cronológica recapitulamos los compromisos y retos que planteaba:

1. La primera fase se inició en el año 2001, que se enfocaba a la formulación de la estrategia, esto es, el establecimiento de metas y objetivos anuales, análisis y formulación de planes de trabajo e impulso a programas de mejoramiento de la organización.
2. Para el 2002-2003 -segunda fase del plan- se centro en la administración por resultados de mediano plazo, donde se rediseñaron los procesos con tecnología de la información, tableros de control, medición del desempeño,

profesionalización de la Institución, acuerdo de desempeño y alcances de metas.

3. Por último, y a lo largo del año 2004 y hacia el 2006, se buscó arraigar el desarrollo de liderazgo; la consolidación de la PGR como una Institución efectiva y una organización innovadora; así como afianzar el camino hacia el desarrollo de la Institución como organización de calidad total, en el Marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y de su participación en la evaluación de Modelos de Calidad, tanto Nacional como del Premio Intragob.

**3.5 Otras acciones.** Adicionalmente la reestructuración permitió adicionalmente los siguientes beneficios institucionales:

**Sistema de audiencia pública.** En éste proceso que se desarrollo permanentemente en las delegaciones estatales, participan líderes de opinión, empresarios y estudiantes, quienes proporcionan diversos puntos de vista y sugerencias de manera formal.

**Unidades de Prevención del delito y Servicio a la comunidad.** Su labor consiste en la promoción de conferencias, pláticas, cursos de formación, foros de prevención del delito y farmacodependencia, orientación legal, apoyo psicológico, recepción de informes confidenciales sobre delitos federales, apoyo a familiares, atención a detenidos y derivación de adictos.

**Coordinación Interinstitucional.** Se contó con una participación activa para recabar, analizar, efectuar gestiones y elaborar compromisos ante las peticiones que impacten la Procuración de Justicia.

Entre estos esfuerzos encontramos uno de los más importantes: la **Conferencia Nacional de Procuración de Justicia**. Este órgano ha facilitado y fomentado la colaboración de la ciudadanía, de las procuradurías del país y de otras instituciones que impactan en nuestra eficiencia, eficacia, transparencia y honestidad en el marco del Sistema Nacional de Seguridad.

**Áreas de Atención Ciudadana.** Se establecieron módulos en todas aquellas áreas de atención a la ciudadanía que proporcionan atención personalizada.

**Unidad de Enlace, Transparencia y Acceso a la Información.** Donde se permite que la sociedad conozca y solicite información acerca de la actuación de la Procuraduría ya sea presencialmente, por vía telefónica o virtual.

**Implantación de Modelos de calidad.** En el cumplimiento del desarrollo de una cultura de calidad se obtuvieron los siguientes resultados:

- En el año 2002, se recibió el premio INTRAGOB en la categoría de Dependencia, al obtener 495 puntos y, en 2003, se consiguió a través de la FEPADE, el *premio INTRAGOB* a nivel subsecretaría.
- Como resultado de la evaluación 2003 y 2005 de los sistemas, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental informó que la Institución alcanzó un puntaje de 510 y 650 respectivamente, en el Modelo, que ratificó a la Procuraduría como pionera en esta área y de manera conjunta con la CFE las más importantes en el Gobierno Federal.
- Por otra parte, los proyectos de innovación permitieron recibir el Reconocimiento INNOVA 2002 por las prácticas: *Programa Integral de Planeación Inmobiliaria y Nuevo enfoque de investigación delictiva a través de la Agencia Federal de Investigación*; en 2003, la AFI logró el premio INNOVA por el *Procedimiento de negociación y manejo de crisis*; y, en 2004, se participa con 3 prácticas: *Modelo Integral de Innovación Tecnológica en la PGR*; *Sistema Nacional de Información Automatizada para el Registro y Atención Integral a las Víctimas del delito*; y *Localización de Menores de Edad en el extranjero sustraídos de territorio nacional*.

El tercer Informe de Labores de la PGR, concluía lo siguiente acerca del proceso de reestructuración:

“El primer impacto de la reestructuración, lo representa la disminución de los tramos de control, de 17 a 12 áreas, la regionalización, y la especialización de las facultades del Ministerio Público de la Federación para atender los delitos federales.

Con este nuevo modelo se garantizará profesionalismo, transparencia, imparcialidad, objetividad, eficiencia, eficacia, efectividad, coordinación, integralidad y calidad.<sup>50</sup>

Aunque en el apartado de Evaluación y Prospectiva de este proceso de reestructuración será motivo de un análisis más específico, aquí solo cabe mencionar que la naturaleza de la reestructuración tal y como se comentó al inicio de este capítulo, obedeció al trabajo coordinado de un grupo multidisciplinario, encabezado por el Procurador, Subprocuradores y Directores Generales, quienes mediante una reingeniería de procesos, pudieron conformar una estructura orgánica que no solo atendiera las incidencias de inmediatez del fenómeno delictivo.

Por el contrario que permitiera un marco de actuación de largo plazo con base en el uso de esquemas de investigación científica del fenómeno delictivo, que permitiera el análisis estratégico de la información, transparencia y calidad en su actuación en un esquema de especialización por género delictivo, incrementando los márgenes de coordinación y cooperación intra e interinstitucionalmente en el ámbito nacional e internacional. Este era el propósito, sin embargo un hecho es claro la evolución del fenómeno delictivo y una sociedad cada vez más conciente en la exigencia de su actuación, hacen reconocer que esta estructura tiene que estar adecuando continuamente, sin perder la esencia de su visión de mediano y largo plazo.

Lo anteriormente expuesto, permite recapitular acerca de la importancia del proceso de reestructuración de la PGR, tanto por lo que representa como ente público en materia de procuración de justicia y de seguridad pública, como por la implementación de su particular metodología que le permitió cumplir con los objetivos para otorgar sentido y orden a un proceso administrativamente complejo, el término de este análisis permitirá ponderar algunos puntos para la evaluación y prospectiva del citado proceso en el siguiente apartado.

---

<sup>50</sup> Procuraduría General de la República. *Tercer Informe de Labores*. México. Disigraf. agosto de 2003. p.17.

## 4. Evaluación y prospectiva

Este capítulo se propone como su nombre lo indica evaluar el proceso de reestructuración de la PGR y plantear en un análisis prospectivo los alcances de las medidas adoptadas a la luz de los grandes retos que le plantea la delincuencia organizada en particular la evolución del narcotráfico y de los delitos conexos de esta actividad ilícita y de su relación con la percepción ciudadana respecto de su actuación.

A manera de conclusión abordaremos los siguientes puntos.

De manera general podemos afirmar que la actividad de seguridad pública y de procuración de justicia han sido una de las tareas primarias y origen tanto del Estado, como del Gobierno y su Administración Pública, por lo cual han tenido una relación simbiótica.

Su desarrollo como aparato administrativo ha ido de la mano de las grandes transformaciones de la sociedad, otorgándole esta un papel cada vez más activo y ampliando su margen de facultades, sin embargo no fue un objeto de estudio serio en materia de avances administrativos, ya que las transformaciones administrativas de que fue objeto, no eran motivo de preocupación en un Estado benefactor.

Su relación como intermediador entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, no siempre ha resultado satisfactorio, sin embargo la falta de cuestionamiento en su actuación se basó más en la estructura política y social del régimen postrevolucionario. Razón por la cual hasta el proceso de cambio democrático, es cuando surge una mayor exigencia ciudadana respecto de su actuación.

El proceso de reestructuración que afrontó la PGR podemos aducir que era necesario dado el alto grado de descomposición en su interior y a la falta de credibilidad con que era reconocida.

En materia de técnica administrativa, su modelo de reestructuración, el cual tenía como base la planeación estratégica, el establecimiento de una misión y sobre todo visión de largo plazo, producto de un diagnóstico integral, de las condiciones actuales y futuras de su entorno y marco normativo de actuación, sustentados en un análisis FODA, que dieron origen a la atención por procesos de sus funciones y la especialización de su actuación y a la interacción coordinada intra e interinstitucional,

son un modelo que conviene ponderar para que la metodología con la que se ejecutó sirva de base para futuros procesos de reestructuración.

Es indudable que este proceso no se puede considerar definitivo ni se pretende dar la impresión que de acuerdo con las demandas de procuración de justicia y de evolución del fenómeno delictivo no estará en constante cambio, pero si estamos seguros, que tiene bases sólidas para pensar que la estructura administrativa actual tiene la suficiente flexibilidad para adaptarse a condiciones futuras, así esta planteada su Ley Orgánica y su respectivo Reglamento.

Muchos reconocidos analistas jurídicos plantean que el futuro del Ministerio Público tiene que transitar por una autonomía de actuación respecto del Poder Ejecutivo, que la llevaría a integrar la Fiscalía General de la Nación, aspecto con el cual concuerdo íntegramente, sobre todo a raíz del penoso incidente motivado por el proceso de desafuero del Lic. Andrés Manuel López Obrador, lo cual demostró el uso político de la institución del Ministerio Público y marco el retiro del Lic. Rafael Macedo de la Concha de la Titularidad de la PGR.

De esta manera la Procuraduría como órgano constitucional autónomo tendría las siguientes características: un titular designado por mayoría calificada del Congreso; autonomía financiera y de gestión; funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia y con obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y bajo las condiciones en que ello fuere pertinente; sujeción de los funcionarios a las responsabilidades propias de los titulares de otros órganos autónomos y poderes, entre otras.

Pero adicionalmente a esto también debe de estar acompañado de un amplio proceso de Reforma del Sistema Penal, que implica el desarrollo de juicios orales, la estandarización de tipos penales en las legislaturas estatales, la investigación real del delito, la reparación del daño a la víctima, etc., con la intención de dar claridad y rapidez al proceso de procuración de justicia y reintegraría el sentido original de representante de la ciudadanía al Ministerio Público en los procesos penales

Es importante mencionar que ambas iniciativas la de creación de la Fiscalía General de la Federación y la de Reforma Integral del Sistema Penal, se encuentran actualmente en discusión de la Cámara de Diputados y que implicaría modificaciones

a los artículos 21, 76 fracción II, 89 fracción IX, y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos.

De manera específica y en un análisis de congruencia administrativa, podríamos señalar las siguientes conclusiones:

Dos aciertos de amplia trascendencia fueron sin duda alguna, la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Acerca de la Primer su desvinculación del resto de las actividades de la Procuraduría marco el inicio de la atención por procesos y por ende de la especialización de cuadros en las tres ramas principales de actividad ministerios Públicos, Agentes Investigadores y Peritos, modelo que se traslado con posterioridad al resto de las Subprocuradurías, integrando un área de apoyo jurídico, de integración de averiguaciones previas y de control de procesos, y de investigación del fenómeno delictivo correspondiente, como una unidad de integral.

El caso de la AFI, se puede considerar como un modelo único, aquí cabe mencionar el acierto en la designación del Ingeniero Genaro García Luna, actual Titular de la Secretaría de Seguridad Pública en dicho órgano, con un grupo de personal que ya había venido trabajando en el CISEN con labores dedicadas a la investigación táctica y operacional de los cuadros policíacos a nivel nacional e internacional, se logro el planteamiento de la AFI como un todo integrado que contara con los atributos necesarios para la debida operación de los agentes investigadores con las siguiente estructura: un área de planeación policial, otra de investigación, una de análisis táctico, otra de despliegue regional, una adicional de operaciones especiales y una más de intercambio de información a nivel internacional, bajo el mando de una unidad de operaciones, lo anterior permitió revertir tal vez el punto más delicado ante la opinión pública y que constituía en uno de los principales focos de impunidad y corrupción de la PGR, reintegrando el profesionalismo y la dignidad del servicio público en esa área.

Como se ha venido mencionando a lo largo del presente trabajo, el resto de las modificaciones se dan con la puesta en marcha del reglamento Orgánico de la PGR en el 25 de junio de 2003, y que se mencionan a continuación.

La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, se transformo con la integración de las direcciones Generales de: Asuntos Jurídicos, Constitucionalidad, Normatividad, de Extradiciones y Asistencia Jurídica y la de Cooperación Internacional, en un área especializada de análisis jurídico, dándole un papel normativo tanto interna como

externamente y con un mayor enfoque hacia el intercambio y la concertación de mecanismos jurídicos y de coordinación con autoridades extranjeras y organismos internacionales.

La Subprocuraduría Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, cambio el papel de control regional de la PGR a uno especializado por rama de actividad dentro de la Institución con mecanismos de coordinación y control que permitieran la evaluación y seguimiento de las actividades de Averiguaciones Previas, función esencial para el desarrollo de la procuración de justicia ya que constituye en inicio de la actividad misma, la de Control de Procesos Penales para otorgar transparencia y legalidad en la consecución de una expedita procuración de justicia y la control de los juicios de amparo.

La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia, se fortaleció con seis Unidades Especializadas de Investigación: De Delitos Contra la Salud, de Terrorismo Acopio y Trafico de Armas, de Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda, de Secuestros, de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos y por último la de Asalto y Robo de Vehículos, con lo anterior se da congruencia al Combate integral a la delincuencia organizada y se otorga al Ministerio Público una visión integral del fenómeno delictivo para el planteamiento de una mejor estrategia jurídica ante la autoridad judicial.

La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, complementa la especialización y división de responsabilidades para el adecuado desarrollo de la actividad del Ministerio Público, constituida por cuatro Unidades Especializadas de Investigación: la de Derechos de Autor y la Propiedad Intelectual, de delitos Fiscales y Financieros, de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia y la de delitos Contra el Medio Ambiente y Previstos en Leyes Especiales, dentro del planteamiento de integralidad de actuación del Ministerio Público, esta área representa por una parte representa la atención de delitos actuales de alto impacto social y que lesionan la actividad económica del Estado y la sociedad y por otra la prospectiva en la atención de nuevos delitos que aun no se encuentren contemplados en la legislación actual.

Subprocuraduría de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad, la misma representa el cambio en la percepción con que se contaba acerca de la preservación de los Derechos Humanos en la Procuraduría, cambiando radicalmente de un papel de desatención y desapego sobre el cumplimiento de estos derechos fundamentales a su promoción y vigilancia en su cumplimiento e incorporando conceptos complementarios

como Atención a Víctimas del Delito y de orientación jurídica y de desarrollo e implementación de programas preventivos del delito con la comunidad.

El Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la delincuencia y la Coordinación de Planeación Desarrollo e innovación Institucional, constituyen la piedra angular del proceso de cambio producto de la reestructuración, lo anterior lo mencionamos, ya que la primera representa el desarrollo de mecanismos de inteligencia para el combate al fenómeno delictivo producto del análisis de la información, tanto en una etapa presente como prospectiva del desarrollo de su actividad pero sobre todo vinculada al *modus operandi* de las principales organizaciones delictivas, anticipando escenarios de actuación de la misma, por su parte la segunda esta orientada a la promoción, actualización y desarrollo de modelos de calidad y a la consolidación del servicio de carrera dentro de la PGR, con ellas se cierra el círculo de mejora del proceso de reestructuración tan ampliamente señalado.

Sin embargo todo lo anterior del proceso de cambio en la reestructuración de la PGR no tendría ningún sentido si no se demostrara con resultados su actuación durante el periodo de análisis, en el documento del Sexto Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quezada<sup>51</sup> expresaba lo siguiente acerca de la actuación de la PGR en el periodo 2000-2006, de los cuales señalaremos los más relevantes.

En eficiencia del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares, se mencionan los siguientes datos, la atención de 494,574 Averiguaciones Previas, de las cuales 193,558 correspondieron a delitos contra la salud y 301,016 a otros delitos federales, logrando la consignación de 213,390 personas, el cumplimiento de 608,353 órdenes de investigación y 1,522,102 dictámenes periciales.

En materia de lucha contra el narcotráfico, la detención de más de 73 mil criminales, en conjunto con la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina, se ha impedido la comercialización de 7 mil 970 millones de dosis de estupefacientes, equivalentes a 430 mil millones de pesos, lo anterior significo la erradicación de 271 mil hectáreas de estupefacientes, 171 mil de marihuana y 100 mil de amapola, el aseguramiento de más de 12 mil 400 toneladas de marihuana y 158 toneladas de amapola. Adicionalmente la desarticulación de las siete principales organizaciones criminales dedicadas a este ilícito la de Los Arellano Félix, la de Carrillo Fuentes, La del Chapo Guzmán y el Güero Palma, la de Osiel Cárdenas Guillen, la de los Amezcua Contreras, la de los Díaz Parada y la de

---

<sup>51</sup>Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno.<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx>

Luís Valencia, mediante la captura de 15 de sus líderes, 53 financieros, 72 lugartenientes, 372 sicarios, 192 funcionarios públicos involucrados y más de 72 mil distribuidores.

A lo anterior habría que añadir como valor agregado que debido al reconocimiento a estos esfuerzos, desde 2001 los estados Unidos de Norteamérica, dejaron de considerar a México en el reporte anual que presenta la DEA (Drug Enforcement Asociación) en la Certificación de la Lucha contra el Narcotráfico, pasando a un esquema de valoración conjunta de resultados.

En cuanto al delito de secuestro se atendieron 767 casos, logrando la liberación de 798 víctimas, la detención de 577 presuntos secuestradores, 91 bandas desarticuladas, la integración de 855 fichas criminales y 1100 registros de voz.

En la protección de los derechos de autor y de la propiedad intelectual se obtuvieron los siguientes resultados más de 400 millones de productos apócrifos incautados, equivalentes a 200 mil productos diarios, con la detención de 2,063 personas, en cuanto al tráfico de indocumentados se detuvieron a 338 traficantes y se aseguraron a 10,991 personas.

Por lo que respecta a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos los avances son elocuentes, de ser una de las entidades públicas con mayor número de quejas con respecto a su actuación, antes del año 2000 el promedio de quejas anuales que recibía de la Comisión Nacional de derechos Humanos era de 60 de estas, en el lapso de 2000-2006 solo se recibieron 8 quejas de las cuales se resolvieron satisfactoriamente 7 y solo una se encontraba pendiente de su conclusión al cierre de la administración.

Sin embargo lo anterior, no quiere decir de ninguna manera que el proceso de reestructuración de la PGR se debe considerar como una actividad finita, por el contrario solo ha servido de base para plantear nuevas metodologías de trabajo y esquemas de coordinación, principios de administración científica, y una visión integral y miras de largo plazo en su diseño, la realidad actual con un complicado escenario delictivo, detonado principalmente por el cambio de Gobierno, donde predominan el incremento de la violencia y la alteración de la paz pública, hacen necesario una revisión continua del marco general en que se desenvuelve la función estatal de procuración de justicia, volviéndose una tarea de todos y principalmente de los administradores públicos en cuanto al eficaz desempeño de la PGR

## Bibliografía

1. Aristóteles, *Ética a Nicomaco*, Libro I. Editorial Porrúa. México. 2003.
2. Aristóteles, *La Política*, Editorial Porrúa. México. 2003.
3. Carrillo Landeros Ramiro. *Metodología y Administración*. Limusa Noriega Editores. México. 1994.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente al 30 de septiembre de 2007. <http://info4.juridicas.unam.mx>.
5. Deutsh Karl. W. *Los Nervios del Gobierno, modelos de comunicación y control político*. Editorial Paidós. Argentina. 2002.
6. Faya Viesca, Jacinto. *Administración Pública Federal, La Nueva Estructura*. Editorial Porrúa. México. 2001.
7. Fernández Ruiz Jorge. *Apuntes Históricos sobre la Ciencia del Derecho Administrativo en México*. <http://www.bibliojuridica.org/libros>.
8. Fix Zamudio, Héctor, *La función Constitucional del Ministerio Público*, <http://www.bibliojuridica.org/libros>.
9. Fraga Magaña, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México. Décimo Tercera Edición. 2005.
10. Kant Immanuel, *Metafísica de las Costumbres*. Editorial Tecnos. México. 2001
11. Kelsen Hans, *¿Qué es la justicia?* Ediciones Gernika. España. 2005.
12. Guerrero Orozco Omar. *Principios de Administración Pública, Primera Lección*. <http://omega.ilce.edu.mx>. UNAM, México. 2001
13. Guerrero Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública, Cuarta Lección*. <http://omega.ilce.edu.mx>. UNAM, México. 2005.
14. Platón, *La República*. Editorial Porrúa. México. 2005.
15. Procuraduría General de la República. *Innovación y Vanguardia en el Estado de Derecho y la Procuración de Justicia*. Colección Editorial el Gobierno del Cambio. Fondo de Cultura Económica. México. 2005..

16. Revista de Administración Pública. Edición especial en memoria del maestro y primer presidente del INAP: Gabino Fraga. *La concepción de la Administración Pública a través del derecho administrativo mexicano*. Pasado y presente Número 1982. INAP: México. noviembre.1982.
17. Sabine George H. Historia de la Teoría Política. México. FCE. 2005.
18. Sergio García Ramírez, En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), Los Desafíos de la Seguridad Pública en México, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002.
19. García Ramírez Sergio. El Ministerio Público. Editorial Porrúa. Mexico.
20. Thomson David. *Las Ideas Políticas*. España. Editorial Labor S.A.1973.
21. Ulpiano, *El Digesto*. [www.bibliotecajuridicavirtual.com.mx](http://www.bibliotecajuridicavirtual.com.mx)
22. Weber Max. *El Político y el Científico*. México. Premia Editores. 1981.

#### **Leyes, Decretos, Reglamentos y Acuerdos.**

1. Procuraduría General de la República, Colección de leyes, decretos y reglamentos, t. VII, México, Imprenta y Escalante.
2. Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica. publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el viernes 27 de diciembre de 2002.
4. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de junio de 2003.
5. Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de enero de 2005.

6. Acuerdo A/04/01, del Procurador General de la República por el que se crea el Consejo Asesor en la Designación, Adscripción de Agregados y Subagregados de la Procuraduría General de la República en el Extranjero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22-de enero de-2001.
7. Acuerdo A/37/02, del Procurador General de la República por el que se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República y las reglas para su organización y funcionamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 2002.
8. Acuerdo A/160/03, del Procurador General de la República por el que se modifica el diverso A/005/01, en el que se establecen normas complementarias para el correcto funcionamiento del consejo asesor en la designación y adscripción de delegados y subdelegados, de la Procuraduría General de la República, en las entidades federativas, y otros servidores públicos de la Institución, y se nombran sus nuevos integrantes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2004.

## **Informes**

1. Presidencia de la República. Sexto Informe de Gobierno. Lic. Vicente Fox Quezada. <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx>.
2. Procuraduría General de la República. Primer Informe de Labores. México. Disigraf. agosto de 2001.
3. Procuraduría General de la República. Segundo Informe de Labores. México. Disigraf. agosto de 2002.
4. Procuraduría General de la República. Tercer Informe de Labores. México. Disigraf. agosto de 2003.
5. Procuraduría General de la República. Cuarto Informe de Labores. México. Disigraf. agosto de 2004.

## **Manual**

1. Manual de Organización de la Procuraduría General de la República [.http://pgr.gob.mx/manual](http://pgr.gob.mx/manual). Consultado el 11 de noviembre de 2007.

### **Paginas Electrónicas.**

[www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx).

[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

[www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx).

[www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx).

### **Otros.**

1. Carrillo Castro Alejandro. Conferencia. *El Modelo Actual de la Administración Pública Actual en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 14 de diciembre 2005.
2. Macedo de la Concha Rafael. Discurso sobre la Reestructuración. 25 de junio 2003.

## **(Anexo1)**

### **Titulares de la Procuraduría General de la República**

Rafael Rebollar	1900-1911
Manuel Castelazo Fuentes	1911
Adolfo Valles Baca	1911-1913
Francisco Modesto de Olaguíbel	1914-1914
Vicente Castro	1914
Pascual Morales Molina	1916-1917
Pablo A. de la Garza	1917-1918
Carlos Salcedo	1918-1920
Eduardo Neri	1920-1922
Eduardo Delhumeau	1922-1924
Romeo Ortega y Castillo de Levín	1925-1928
Ezequiel Padilla Peñaloza	1928-1928
Enrique Medina	1928-1930
José Aguilar y Maya	1930-1932 1940-1946 1956-1958
Emilio Portes Gil	1932-1934
Silvestre Guerrero	1934-1936
Ignacio García Tellez	1936-1937
Antonio Villalobos Maillard	1937-1937
Genaro V. Vásquez Quiroz	1937-1940
Francisco González de la Vega	1946-1952
Carlos Franco Sodi	1952-1956
Fenando López Arias	1958-1962
Oscar Treviño Ríos	1962-1964
Antonio Rocha Cordero	1964-1967
Julio Sánchez Vargas	1967-1971
Pedro Ojeda Paullada	1971-1976
Oscar Flores Sánchez	1976-1982
Sergio García Ramírez	1982-1988
Enrique Álvarez del Castillo	1988-1991
Ignacio Morales Lechuga	1991-1993
Jorge Carpizo Mcgregor	1993-1994
Diego Valadéz del Río	1994-1994
Humberto Benítez Treviño	1994-1994
Fernando Antonio Lozano Gracia	1994-1996
Jorge Madrazo Cuéllar	1996-2000
M. Rafael Macedo de la Concha	2000-2005
Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández	2005-2006
Eduardo Medina Mora Icaza	2006

## **(Anexo2)**

### LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

#### TEXTO ORIGINAL.

Ley publicada en la Primera Sección del Diario Oficial de la Federación el viernes 27 de diciembre de 2002.

ARTÍCULO ÚNICO: Se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en los siguientes términos:

### LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### CAPÍTULO I

##### Disposiciones Generales

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables. La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia.

Artículo 2.- Al frente de la Procuraduría General de la República estará el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación.

Artículo 3.- El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 4.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

B) Ante los órganos jurisdiccionales:

II. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras

autoridades jurisdiccionales o administrativas. En ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá:

a) Intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención;

b) Intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confiere al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Intervenir como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sean parte o tengan interés jurídico, a solicitud del coordinador de sector correspondiente, y

d) Intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal y no aparezcan inmunidades que respetar, el Ministerio Público de la Federación procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.

III. Intervenir en la extradición o entrega de indiciados, procesados, sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

IV. Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes al Distrito Federal y a los Estados integrantes de la Federación, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.

V. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, y

VI. Las demás que las leyes determinen.

Artículo 5.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables.

II. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia.

III. Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.

IV. Promover la celebración de tratados, acuerdos e instrumentos de alcance internacional, así como darles seguimiento, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución, con la intervención que en su caso corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

V. Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Establecer medios de información a la comunidad, en forma sistemática y directa, para dar cuenta de las actividades de la Institución;

VII. Orientar a los particulares respecto de asuntos que presenten ante el Ministerio Público de la Federación que no constituyan delitos del orden federal o que no sean competencia de la Institución, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate;

VIII. Ofrecer y entregar, con cargo a su presupuesto, recompensas en numerario a aquellas personas a quienes auxilien eficientemente otorgando información sobre las averiguaciones que realice, o bien, a quienes colaboren en la localización o detención de personas en contra de las cuales existan mandamiento judicial de aprehensión, en los términos y condiciones que, por acuerdo específico, el Procurador General de la República determine;

IX. Celebrar acuerdos o convenios con las instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculcados, ofendidos, víctimas, denunciados y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores, y

X. Las demás que prevean otras disposiciones legales.

Artículo 6.- Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:

- I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades de la Procuraduría General de la República. En esas comparecencias y bajo la responsabilidad del Procurador General de la República sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, o aquella que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva;
- II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables;
- III. Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- VI. Someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de esta Ley, así como el de las reformas al mismo, que juzgue necesarias;
- VII. Presentar al Ejecutivo Federal propuestas de instrumentos internacionales en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias de la Administración Pública Federal;
- VIII. Concurrir en la integración y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable;
- IX. Celebrar convenios de colaboración con los gobiernos del Distrito Federal y de los estados integrantes de la Federación, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como acuerdos

interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, en términos de la Ley sobre la Celebración de Tratados;

X. Celebrar acuerdos, bases de colaboración, convenios y demás instrumentos jurídicos con autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados integrantes de la Federación y municipios, así como con organizaciones de los sectores social y privado;

XI. Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática que implica las distintas actividades de la Institución, y

XII. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

## CAPÍTULO II

### Bases de Organización

Artículo 9.- El Procurador General de la República ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría. El Procurador General de la República emitirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos, centrales y desconcentrados de la Institución, así como de agentes del Ministerio Público de la Federación, policía federal investigadora y peritos.

Artículo 10.- Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

I. Subprocuradores;

II. Oficial Mayor;

III. Visitador General;

IV. Coordinadores;

V. Titulares de Unidades Especializadas;

VI. Directores Generales;

VII. Delegados;

VIII. Agregados;

IX. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos, y

X. Directores, Subdirectores, Subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás

servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones aplicables.

### CAPÍTULO III

De los auxiliares del Ministerio Público de la Federación

Artículo 20.- Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

I. Directos:

- a) La policía federal investigadora, y
- b) Los servicios periciales.

II. Suplementarios:

- a) La Policía Federal Preventiva;
- b) Los agentes del Ministerio Público del fuero común, de las policías en el Distrito Federal, en los Estados integrantes de la Federación y en los Municipios, así como los peritos, en las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos;
- c) El personal del Servicio Exterior Mexicano acreditado en el extranjero;
- d) Los capitanes, patronos o encargados de naves o aeronaves nacionales, y
- e) Los funcionarios de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 21.- La policía federal investigadora actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos aplicables, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden federal.

Artículo 22.- Los peritos actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.