

Título: Organizaciones estatales de atención y representación de víctimas del delito: Un estudio sobre el poder organizacional en la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social del Estado de Morelos, México.

Azucena Fernández Ruiz

Doctorado en Ciencias Sociales

Institución: Universidad Autónoma del Estado de Morelos-FESC

Seminario de Investigación

21 de noviembre de 2016

Universidad de Salamanca

1. A manera de introducción

En México en los últimos años, se han invertido recursos de todo tipo para generar la información que permita conocer el desempeño de las organizaciones gubernamentales que participan en el Sistema de Seguridad y Justicia. En general, los resultados obtenidos tanto a nivel nacional como estatal evidencian un bajo desempeño y debilidad institucional¹. No obstante, si bien se cuenta con este tipo de información estadística, muchos de los aspectos del funcionamiento interno de estas organizaciones permanecen ocultos y sin explicación, lo que limita la posibilidad de ofrecer un mayor entendimiento no sólo sobre su funcionamiento cotidiano sino sobre sus resultados.

En esta investigación se parte del supuesto de que la organización, en tanto estructura de acción colectiva, se constituye como un sistema de poder local (Crozier, 1974; Crozier y Friedberg, 1990; Mintzberg, 1992; Friedberg, 1993; Hardy, 1994; Hall, 1996; Clegg, Courpasson y Phillips; 2006; Latif, Ul y Suhail, 2011) donde todos los actores -individuales o colectivos- disponen, dentro de las restricciones que les impone el sistema, de un margen de libertad que movilizan de manera estratégica en el juego de la cooperación y el conflicto para cumplir con un objetivo común que constantemente compromete sus objetivos personales (Crozier y Friedberg, 1990). En tal caso, la única manera de conciliar los intereses y asegurar el mínimo de cooperación necesaria para la sobrevivencia del sistema son los mecanismos de control social. Qué tipo de restricciones, de libertades y de mecanismos de control, son preguntas que sólo se pueden responder desde la particularidad de un caso dado su naturaleza local y contingente: La Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social² (FAVYRS) del estado de Morelos es nuestro caso de estudio³ y se busca responder a las preguntas sobre cuáles son sus modos o mecanismos de

¹ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2016; Seguridad y Justicia Penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional. México Evalúa, Marzo, 2012; Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE), 2015.

² La Fiscalía General del Estado de Morelos cuenta con Fiscalías Regionales y Especializadas para cumplir con su tarea principal de investigar y acusar conforme al sistema Penal Acusatorio a los presuntos responsables de haber cometido un delito. La Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social es una fiscalía especializada y tiene como funciones primordiales las de atender y representar a las víctimas de delito, proporcionándoles asesoría y representación legal desde el inicio de la denuncia y/o querrela; a lo largo de la integración de la misma en el proceso penal; y hasta la obtención de la sentencia definitiva.

³ Para superar la crítica principal que se le hace a los *estudios de caso*, a saber, su corto alcance para establecer inferencias o probables asociaciones, se aumentarán las observaciones hechas dentro de la organización (King, Keohane y Verba, 2000: 128) obteniendo una por cada departamento que conforma la estructura formal de la organización, contrastando las teorías elegidas a partir de diferentes niveles de análisis.

control, y en qué medida éstos explican por qué la organización funciona de la manera como lo hace.

Para responder a estas preguntas se toma como referente principal el modelo teórico del Análisis Estratégico, el cual sostiene que en todo sistema social -como lo es una organización- los actores siempre poseerán, conservarán y utilizarán un margen de libertad, por lo que su conducta de ninguna manera es el resultado de la simple obediencia, pasividad y/o conformismo respecto al sistema oficial -como lo suponía el modelo racional-, sino que es al mismo tiempo acto y producto de la negociación, es decir, de las relaciones de poder e intercambio que enfrentan a dos o más actores en el cumplimiento de un objetivo común que suele ser contrario a sus intereses personales (Crozier y Friedberg, 1990). Este modelo propone el concepto de Sistema de Acción Concreto⁴ (SAC) como herramienta teórico-metodológica para poder descubrir y comprender empíricamente cuáles son las propiedades, las restricciones y los mecanismos de regulación de un sistema que le permiten existir y funcionar de la manera como lo hace.

La apuesta es que este estudio sobre el poder organizacional permita esclarecer no sólo las prácticas cotidianas y el funcionamiento particular de la FAVyRS, sino proporcionar datos empíricos para el análisis de las prácticas más amplias y generalizadas dentro de las organizaciones gubernamentales de procuración de justicia y atención a víctimas del delito. Las técnicas utilizadas para la recolección de datos son la observación directa, la entrevista semiestructurada, y la revisión de documentos oficiales de organización. El periodo de acceso a la organización abarcó, en un primer momento, de abril a agosto del 2016.

⁴ Un sistema de acción concreto, es un conjunto humano estructurado que mantiene la estabilidad de sus juegos y relaciones que existen entre éstos mediante mecanismos de regulación. Son tres las pruebas que pueden indicar la existencia de un sistema de acción concreto; las estrategias suficientemente estables dentro de un conjunto, los juegos y sus reglas, y los mecanismos de regulación que restringen el abanico de estas estrategias. Los mecanismos de regulación permiten explicar el estado de equilibrio que guarda una organización respecto a la acción organizada de sus miembros en un momento determinado. El análisis de las relaciones de poder y dependencia entra en juego puesto que los sistemas de acción concretos y sus mecanismos de regulación son, esencialmente, un entramado de relaciones de poder (De la Rosa, A.A, 2007: 235). De esta manera, la noción de sistema de acción concreto es la expresión teórica sobre la estructuración de las relaciones de poder, mientras que la noción de mecanismo de regulación es la expresión teórica del factor que determina dicha estructuración.

2. El sistema formal y el poder organizacional.

Si bien es cierto que la estructura formal de una organización no permite por sí misma dar cuenta de su funcionamiento interno, también es cierto que el organigrama y los reglamentos restringen la libertad de acción de los actores condicionando su comportamiento y sus estrategias y, por lo tanto, el sistema de relaciones humanas –de poder- dentro de la organización⁵. Es por ello que el siguiente apartado se ocupa, por un lado, de la estructura orgánica, atribuciones formales y marco normativo de la Fiscalía General del Estado de Morelos (FGEM) que rigen el funcionamiento oficial de la FAVyRS en tanto unidad administrativa de ésta; y por otro lado, el organigrama, los cargos, las funciones y los procedimientos oficiales que contempla la FAVyRS para brindar los servicios de atención y representación de las víctimas del delito.

El objetivo de este apartado es describir las características estructurales y atribuciones formales que en principio delimitan el desarrollo de los mecanismos de regulación que mantienen la estabilidad del funcionamiento interno de la organización. Se verá que tanto el funcionamiento formal de la FGEM como de la FAVyRS son en gran medida una respuesta a las demandas de su entorno, por lo que deben ser abordados como sistemas en sí mismos que al mismo tiempo que influyen se ven influidos por sistemas externos e internos. Esto también pone en evidencia la importancia que adquiere el componente político en el funcionamiento de la organización objeto de estudio, lo que obliga a la discusión sobre su independencia y legitimidad pública para garantizar la atención y representación de las víctimas de delito, es decir, del interés público.

La primera sección está dedicada a una breve exposición sobre el contexto socio-político y del ejercicio de la función de procuración de justicia en el estado de Morelos. Posteriormente, se describe la estructura orgánica y el marco normativo de la Fiscalía General del Estado de Morelos (FGEM) que rigen el funcionamiento oficial de la FAVyRS. Aquí se verá que el funcionamiento de la FAVyRS se ha adaptado a las exigencias de su entorno conformado principalmente por la FGEM, la cual a su vez, responde a presiones y expectativas socio-

⁵ La existencia de un sistema de acción plantea, a su vez, la existencia necesaria de un juego que permite coordinar los intereses y las estrategias –a veces opuestos- de las partes en relación, y la necesidad de un sistema que *contenga* y haga posibles los conflictos, las negociaciones, las alianzas y los juegos en este conjunto. En este sentido, los límites y las reglas formales de la organización, sus cadenas jerárquicas, sus procedimientos de coordinación, su unidad y su aparente integración, deben permitir el análisis de los sistemas de acción que la engloban y que constituyen el marco restrictivo dentro del cual los actores pueden desarrollar sus propias estrategias y que permite resolver los problemas de la cooperación. (Crozier y Friedberg, 1990; 45-91: 192-232).

políticas a nivel internacional, nacional y local. La última sección está dedicada al funcionamiento y los procedimientos oficiales de las unidades especializadas y administrativas de la FAVyRS, objeto de estudio de esta tesis.

2.1. Contexto socio-político y ejercicio de la función de procuración de justicia en Morelos.

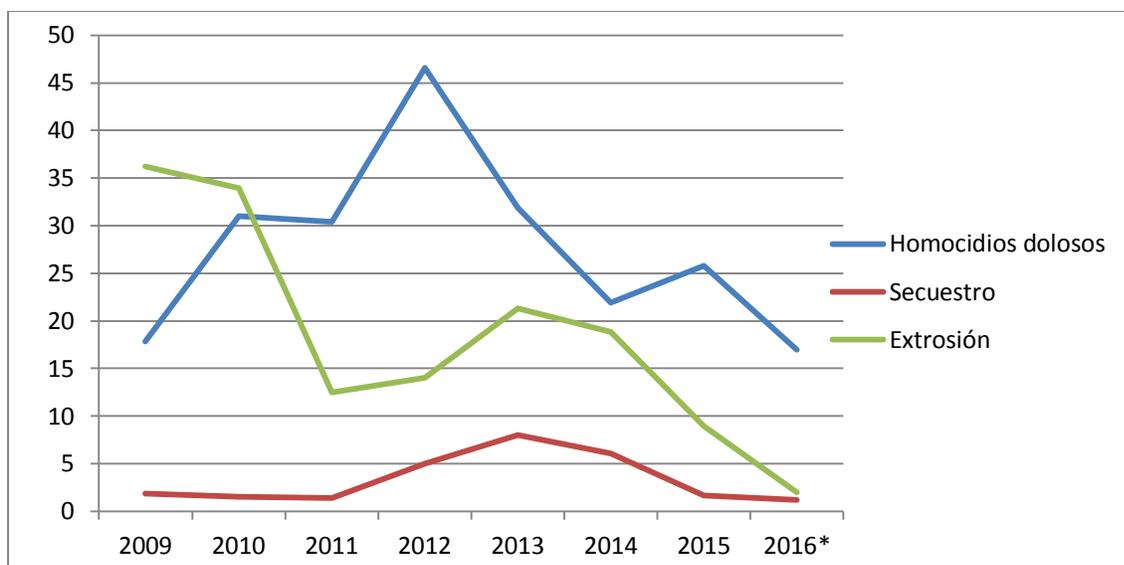
De acuerdo con el *Informe de Pobreza en México 2014*, y con la *Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas* del mismo año del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Morelos se encuentra entre los diez estados con mayor concentración de la pobreza pues más de la mitad de su población reporta esta situación. Asimismo, se ubica entre los 7 estados que aumentaron sus niveles de pobreza y pobreza extrema⁶ (la pobreza en el estado pasó del 45.5% en 2012 al 52.3% en 2014, mientras que la pobreza extrema incrementó del 6.3% al 7.9%).

Hasta hace poco más de una década, la capital del estado era una ciudad afamada como lugar de descanso por su clima agradable⁷; con importantes zonas de residencias de fin de semana, gente adinerada de la capital del país y del extranjero (principalmente estadounidenses jubilados) vacacionaban varios meses al año en ella. A finales de 2009, elementos de la Secretaría de Marina abatieron a Arturo Beltrán Leyva⁸ en un “aparatoso operativo” en su departamento en Cuernavaca. A partir de entonces en Morelos el número de los homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes creció alarmantemente.

⁶ El resto de los estados con mayor concentración de pobreza son; Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Hidalgo y Michoacán. Los estados que reportaron aumento de la pobreza y la pobreza extrema son; Veracruz, Oaxaca, Estado de México, Sinaloa, Coahuila, Hidalgo y Baja California Sur.

⁷ En 1803, el barón Alexander von Humboldt la describía como una región en la que “reina la primavera”, expresión que más tarde se consolidaría en la frase; “Cuernavaca, la ciudad de la eterna primavera”.

⁸ Líder fundador del cártel de los Beltrán Leyva, conocido como *El jefe de jefes*.



Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). *Cifras preliminares al 20 de agosto de 2016, con corte al 31 de julio de 2016.

Respecto a la seguridad pública y el ejercicio de la función de procuración de justicia en el estado⁹ la información estadística revela, entre otros, los siguientes datos:

Conjunto de Datos	Lugar (ascendente) que ocupa a Nivel Nacional (32 Estados)
Número de Agencias del Ministerio Público	23
Personal Ministerio Público	20
Número de Unidades Administrativas	13
Personal Administrativo	20
Personal Servicios Periciales	21
Solicitudes ante el Ministerio Público del fuero	12

⁹ Es uno de los 32 estados que conforman las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, se localiza al centro del territorio nacional y cuenta con 33 municipios. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Morelos representa el 0.25% del territorio nacional y ocupa el lugar 23 por su número de habitantes, que al ascender a 1 903 811 representa el 1.6% del total del país. Los niveles de urbanización y escolaridad en el estado están apenas por encima de la media nacional; el 84% de su población es urbana mientras que el dato nacional es del 78%; la escolaridad de sus habitantes es de 9.2 (poco más del tercer año de secundaria) siendo de 9.1 el promedio del país. Morelos ocupa el lugar 27 en la aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional con un porcentaje de 1.2.

común	
Procesos penales pendientes	12
Procesos penales cerrado	3 (.2% por formulación de acusación; el 84% por “otro”)
Presupuesto ejercido en Servicios Personales	6

Elaboración propia a partir de los datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE), 2015.

Estimación/Medición	Nacional	Morelos
Tasa de víctimas (por cada 100 000 habitantes)	28 202	29 139
Cifra negra	93.7%	92.6%
Percepción de inseguridad	59.1%	65.2%
Percepción del desempeño del Ministerio Público y Procuradurías-Nivel de confianza (Mucha o algo de confianza)	49.9%	44.8%

Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2016.

Este tipo de datos sobre la situación de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública en Morelos, son ejemplo de la tendencia y preocupación casi exclusivas por generar información estadística en torno a estas organizaciones, manteniendo pendiente el problema de cómo funcionan internamente; es decir, cuáles son las particularidades y condiciones generales del sistema, cómo se relacionan sus elementos, cómo éstos se interconectan, cómo responde a los cambios del contexto, cómo se encadenan sus procesos (Bunge 1963: 357). Responder empíricamente a estas cuestiones es importante si lo que se busca no es sólo conocer sino tratar de explicar el porqué de los resultados obtenidos.

2.2. Características estructurales y atribuciones formales de la Fiscalía de Auxilio a Víctimas y Representación Social (FAVyRS). Descripción del objeto de estudio.

El Programa de Procuración de Justicia del Estado de Morelos (PPJEM) 2013-2018 convirtió la falta de confianza ciudadana en las instituciones de justicia del estado en uno de los argumentos centrales para justificar la transformación de la *Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos* en *Fiscalía General del Estado* en Marzo de 2014. El PPJEM señala que “...el enorme rezago y desorganización de la institución, tienden a provocar ineficiencia...[y que la]...crisis estructural, organizacional, funcional, operativa y de mala imagen que tiene la Procuraduría de Justicia del Estado...” hace necesaria una *reingeniería institucional*. De esta manera, la nueva figura institucional tendría como objetivos cambiar radicalmente su organización, la forma en que utiliza sus recursos y mejorar los servicios que presta. Es decir, el cambio sería no solo de denominación, “sino de misión y visión institucional para afrontar los retos que han surgido de la implementación del nuevo sistema de justicia penal¹⁰”.

Así, el 19 de marzo de 2014 se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el dictamen por el que se creaba la Fiscalía General del Estado de Morelos. Entre los cambios más relevantes que suponía su creación estaba el de otorgarle la tarea principal de realizar las funciones del Ministerio Público, es decir, la de investigar y acusar conforme al sistema Penal Acusatorio a los presuntos responsables de haber cometido un delito, contando para esto con Fiscalías Regionales y Especializadas (como es el caso de la FAVyRS) del Ministerio Público, Policías Ministeriales investigadores y Servicios Periciales, que en conjunto coordinarían la investigación y en su caso la persecución de los delitos. Otro cambio importante es que se le dota de autonomía técnica, de gestión, y de ejercicio y aplicación del Gasto Público que le asigne el Congreso del Estado en el Presupuesto Anual correspondiente. Sin embargo, no todo en esta iniciativa presentada por el actual gobernador, Graco Ramírez, significó un cambio; al igual que la extinta Procuraduría, la recién creada Fiscalía General se mantiene como una dependencia adscrita al Poder Ejecutivo del Estado¹¹.

¹⁰ Más adelante se describirá brevemente en qué consistió la Reforma de 2008 que dio lugar al Nuevo Sistema de Justicia Penal en México.

¹¹ En las Condiciones Generales de Trabajo de la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo Estatal, vigente al 31 de Diciembre de 2018, se estipula que son los de la Fiscalía trabajadores de dicha Administración.

De acuerdo con su ley orgánica vigente, la Fiscalía General de Morelos es una Institución perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado dotada de autonomía de gestión, técnica, y de ejercicio y aplicación del gasto público asignado por el Congreso del Estado. En esta definición jurídica destacan tres aspectos. El primero de ellos es su *autonomía de gestión*, que se refiere al hecho de que la Fiscalía General¹² goza de la administración, dirección, organización, disposición, distribución y suministro de recursos humanos, materiales y financieros; de la capacidad de decidir responsablemente sobre la adquisición de productos y servicios, y sobre el ejercicio de sus recursos propios y su estructura administrativa; así como de proponer los niveles remunerativos para el personal que la integra¹³.

El segundo aspecto es su *autonomía técnica*, la cual se refiere a la facultad que le ha sido otorgada para expedir sus propias disposiciones normativas con excepción de aquellas legales que le competan al Gobernador, con el propósito de regular las acciones que desarrolla en el ámbito de su competencia; para delimitar las atribuciones que ejerce; y para regir su actuación bajo las políticas permanentes de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, debiendo respetar en todo momento la Constitución tanto Federal como Local, y la Ley.

El tercer aspecto tiene que ver con la subsistencia de la recién creada Fiscalía General como Institución perteneciente al Poder Ejecutivo. Es posible que este aspecto no parezca relevante si se toma en cuenta que esto ha sido una realidad mexicana desde 1983, año en que se estableció el carácter de dependencia de la Procuraduría General de la República respecto al Poder Ejecutivo Federal¹⁴. No obstante, desde las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994 se otorgó cierta autonomía para la Procuraduría General de la República; la modificación al artículo 102-A le dio al procurador general un perfil diferente del de los secretarios de Estado y desde

¹² El artículo *13 BIS establece que la Fiscalía Especializada para la Investigación de Hechos de Corrupción, gozará de la misma autonomía de gestión y técnica que la Fiscalía General, incluso respecto de ésta última a fin de salvaguardar toda imparcialidad en el desempeño de sus actividades, de conformidad con las disposiciones presupuestales asignadas para ello.

¹³ Todo de conformidad con el presupuesto autorizado para ello y en términos de lo dispuesto por la legislación Federal y Estatal que resulte aplicable.

¹⁴ Ya en 1917, la Carta Magna establecía que la figura del Ministerio Público de la Federación y sus funcionarios, serían nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal; el mismo Procurador General de la República tenía el carácter de consejero jurídico del Gobierno. El 30 de diciembre de 1974 se reconoció la existencia de la Procuraduría General de la República mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Orgánica que la regiría.

entonces, éste ha sido designado por el titular del Ejecutivo pero con ratificación del Senado por mayoría simple y con la capacidad del primero de removerlo libremente (Cárdenas, 1997: 278).

En 2014, el Presidente Enrique Peña Nieto promulgó la reforma político electoral que reavivó la tendencia de autonomía de la Procuraduría General de la República que se ha extendido a la mayoría de las procuradurías estatales y que ha fortalecido el cambio de denominación a “Fiscalías” que ya se venía dando en diferentes estados de la República¹⁵. El 10 de febrero de 2014, el Diario Oficial de la Federación publicó el decreto por el que se introducían modificaciones político-electorales de carácter constitucional, tales como la adición al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de la fracción IX que sostiene que:

“Las constituciones de los estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.”

La reforma también ordena construir una autoridad encargada de la procuración de justicia autónoma en la investigación y la persecución de los delitos, sometida únicamente a la ley, y a nivel federal contempla que:

“En un plazo máximo de dos años después de aprobada la Reforma en cuestión, la Procuraduría General de la República se convertirá en Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios. Contará con dos fiscalías especializadas: una en delitos

¹⁵ La tendencia de las organizaciones formales hacia la homogeneidad ha sido explicada por las teorías organizaciones “como producto de los procesos de racionalización en la modernidad”. John E. Meyer y Brian Rowan han señalado que: “en las sociedades modernas, las estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados. Se crean profesiones, políticas y programas junto con los productos y servicios que se suponen deben producir racionalmente. Este proceso permite que surjan muchas nuevas organizaciones y obliga a las existentes a incorporar nuevas prácticas y procedimientos. Esto es, lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad. Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (Meyer y Rowan, 1999:79). Sobre este fenómeno cabe rescatar el relato que nos ofreció una auxiliar administrativa de la FAVyRS durante el trabajo de campo: La auxiliar contó que poco antes de que la Procuraduría del estado de Morelos cambiara su denominación a “Fiscalía”, realizó un viaje a la ciudad de Guadalajara, Jalisco, y al ver que la Procuraduría de ese estado había cambiado su nombre por el de “Fiscalía, le comentó a su hermano; “mira, seguro allá (Morelos) no tardamos en llamarnos también <<Fiscalía>>” (Auxiliar de Asesoría Jurídica, Diario de campo; 12 de Julio de 2016).

electorales y otra en combate a la corrupción¹⁶. Su titular será nombrado por dos terceras partes del Senado y podrá ser removido por el presidente, con el aval de la mayoría calificada de la Cámara alta.”¹⁷

La reforma también modificó el procedimiento para la designación del titular de la Fiscalía General de la República. La reestructuración del artículo 102 apartado A, estableció que el procedimiento sería asumido de manera conjunta por el Ejecutivo Federal y el Senado de la República¹⁸. Asimismo, contempló que el cargo de Fiscal durara 9 años, es decir, que fuera transexenal con el fin de asegurar la independencia del Titular y la continuidad de las políticas públicas que instrumente.¹⁹

De modo que formalmente, y en cierta medida, estas modificaciones parecen responden al apuro de garantizar que los funcionario del sistema de procuración de justicia posean la capacidad técnica necesaria y su compromiso sea con la tarea que se les ha encomendado²⁰ y no a otro poder u órgano²¹. En relación a la Reforma del 2014, el diputado Rubén Benjamín Félix Hays del

¹⁶ La Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Morelos también contempla entre sus Fiscalías especializadas, una para la investigación de hechos de corrupción.

¹⁷ Boletín informativo. “La política de Derechos Humanos en México”. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. boletín No. 64. 4 de agosto de 2014. Secretaria de Relaciones Exteriores. <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/images/stories/pdf/Boletines/boletin64.pdf>

¹⁸ Dicha Reforma establece el siguiente procedimiento de designación del Fiscal General de la República:

a) A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado tendrá un plazo de 20 días para integrar una lista que contenga al menos 10 candidatos, aprobada por las dos terceras partes de sus miembros presentes, la cual se enviará al Ejecutivo Federal; b) Dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la lista, el Ejecutivo Federal formulará una terna de entre los candidatos propuestos y la someterá a consideración del Senado; c) En caso de que el Ejecutivo Federal no reciba la lista en el plazo estipulado, enviará libremente una terna al Senado y designará provisionalmente al Fiscal General; d) Si el Ejecutivo no enviara la terna, el Senado tendría 10 días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que hubiese elaborado; e) Si el Senado no efectuara el nombramiento del Fiscal en el plazo establecido, el Ejecutivo Federal lo realizará de entre los candidatos que integren la lista o la terna respectiva. La remoción del Fiscal General sólo podrá ser determinada por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. Dicha remoción podrá ser objetada por el voto de las dos terceras partes del Senado dentro de un plazo de 10 días hábiles. Reforma Político-electoral disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA ELECTO RAL.pdf Gobierno de la República, fecha de consulta: agosto de 2016.

¹⁹ Gaceta Parlamentaria. 23 de septiembre de 2014, Anexo IX. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/sep/20140923-IX.pdf> Fecha de consulta: Agosto de 2016.

²⁰ Jorge Carpizo DIVERSOS ASPECTOS PERSONALES Y SOCIALES EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/pjn/pjn5.htm>

²¹ Como ejemplo, en el ámbito de los Derechos Humanos, los principios normativos establecidos por Naciones Unidas recomiendan que los *Ombudsman* deben ser independientes del poder ejecutivo a fin de desempeñar efectivamente su mandato formal. Su funcionamiento debe garantizar que sus decisiones y resoluciones no estarán sujetas al control de los gobernantes en turno. La autonomía, de acuerdo con Naciones Unidas, “es el atributo que sostiene de manera más evidente la legitimidad y credibilidad de una institucional nacional [de derechos humanos], y de ahí, su eficacia”. Espinosa, Carolina. (2014). “Sistemas organizacionales de derechos

partido Nueva Alianza expresó; “Estamos conscientes de que la sola autonomía no resolverá el problema de la impartición de justicia, pero sí eliminará el factor político de la ecuación para elegir al candidato más idóneo para encabezar la Fiscalía”²². Y es que el Fiscal General como trabajador de Poder Ejecutivo, siempre pondrá en duda la división efectiva de los poderes.

Como ya se mencionó, en el contexto morelense el cambio de “Procuraduría” a “Fiscalía” no contempló modificaciones respecto al nombramiento y/o independencia del Fiscal²³ respecto al Ejecutivo, de tal manera que tenemos una fiscalía autónoma en términos de gestión y de técnica, pero dependiente aun del Titular del Poder Ejecutivo. La Ley Orgánica de la recién creada Fiscalía General del estado señala, respecto al cambio del término de “Procurador” a “Fiscal”, que:

Tomando en cuenta que el término de Procurador General de Justicia tradicional, se abandona para adoptar la denominación de Fiscalía General del Estado, tal motivo es porque tanto el término “Fiscal” como el de Ministerio Público, se han utilizado y se utilizan en la tradición jurídica en México, por lo que el cambio de nomenclatura en nada afecta la esencia de la función pública y sí al contrario contribuye a precisar sus atribuciones más racionales y reorganizadas (Ley Orgánica p.13).

No es clara la explicación, en términos de causa y efecto, del cambio de denominación: se entiende que se abandona un término “tradicional” para adoptar otro de uso también “tradicional” en el ámbito jurídico, lo que de fondo no supone efectos o consecuencias en la esencia de la función, aunque de algún modo –sin precisar cómo- favorezca la racionalidad y la organización en las atribuciones del titular.

humanos. Un estudio de los proceso Decisionales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. CDHDF (Tesis doctoral). Colegio de México, México, D.F.

²² Cámara de Diputados LXIII. Comunicación Social. Boletín n° 4797. Aprueba Pleno dictamen para expedir Ley de la Fiscalía General de la República. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Boletines/2014/Diciembre/10/4797-Prueba-Pleno-dictamen-para-expedir-Ley-de-la-Fiscalia-General-de-la-Republica>. Fecha de consulta: Agosto de 2016.

²³ Otro hecho que ha favorecido la pérdida de legitimidad de Graco, es que varios de sus familiares ocupan puestos públicos; el actual Fiscal General del estado es su sobrino. Por otro lado, la actual Titular de la FAVyRS formó parte de la terna que éste envió cuando el ex titular de la Fiscalía renunció a su cargo. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/11/6/designan-nuevo-fiscal-general-de-morelos>. fecha de consulta: Agosto 2016.

En síntesis, al adoptar la denominación de “Fiscalía” la antigua Procuraduría del estado parece responder a las tendencias y exigencias de su entorno configurado principalmente por las exigencias locales y estatales, así como por las reformas a nivel nacional del 2008 y 2014 en materia de procuración de justicia. Sin embargo, y a pesar de este *isomorfismo institucional*²⁴, el cambio no está en completa armonía²⁵ con las modificaciones constitucionales a nivel federal, por lo menos en cuanto al nombramiento del Titular que es quizá una de las modificaciones más significativas de la última reforma.²⁶

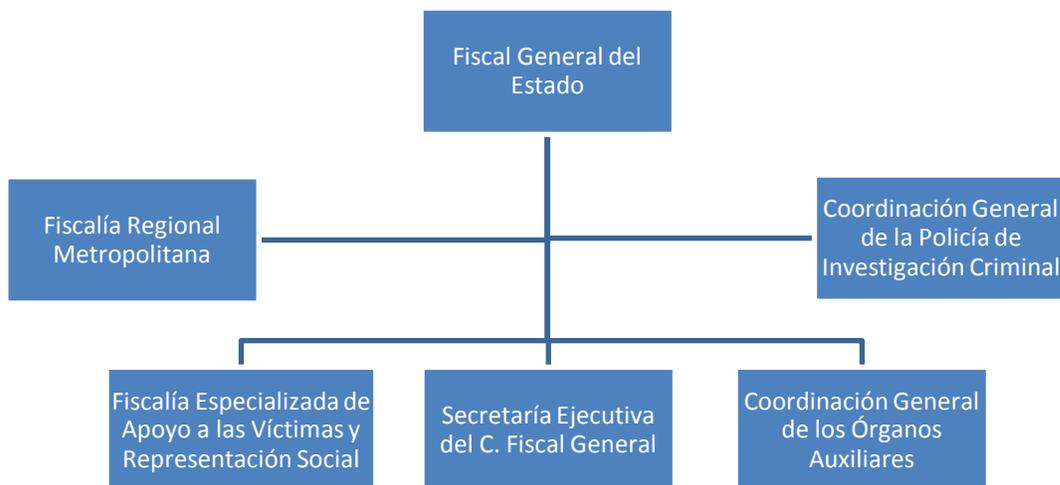
De acuerdo con el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, ésta cuenta con las siguientes Unidades Administrativas para la realización de sus funciones: I. Fiscalías Regionales o Especializadas; II. Coordinación General de Órganos Auxiliares; III. Coordinación General de la Policía de Investigación Criminal; IV. Direcciones Generales; V. Unidad de Representación Social; VI. Direcciones de Área; VII. Unidades de Investigación; VIII. Unidades Especializadas de Investigación; IX. Unidad de Solución de Controversias; X.

²⁴ Otros ejemplos de Isomorfismo Institucional en la FGEM, que responden incluso a exigencias internacionales, son la creación del Centro de Justicia Alternativa, del Centro de Justicia para las Mujeres (sobre el que ahondaremos más adelante), y del Centro de Justicia Adolescente. Esto es evidente si observamos los indicadores de eficacia para las Fiscalías contenidos en el *Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal* de las Naciones Unidas, los cuales se refieren, entre otras dimensiones, a la capacidad para responder a los casos de violencia doméstica; la existencia de servicios y apoyo brindados a las víctimas de grupos vulnerables; la disposición de una unidad independiente que se ocupe de los menores delincuentes; la existencia de centros y protocolos que incluyan la clasificación de casos susceptibles de ser remitidos o resueltos mediante mecanismos alternativos, etc. Disponible en: https://www.undc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Prosecution_Service_Spanish.pdf. Fecha de consulta, Julio de 2016. Acceso a la Justicia. La Fiscalía. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Naciones Unidas, Nueva York, 2010. Pág. 14-31.

²⁵ Carolina Espinosa Luna, en su tesis doctoral sobre los procesos decisionales de la CDHDF interpreta la similitud de su estructura formal con otros *Ombudsman* en América Latina -como Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela-, no como un hecho fortuito sino como una *armonización* entre este tipo de organizaciones formales que “buscan adecuar sus estructuras a exigencias normativas de *racionalización* y *democratización* a fin de ganar legitimidad ante grupos o instancias de su entorno organizacional [...] Todas ellas responden, **en distintos grados**, a los criterios normativos establecidos por la ONU. (Espinosa, 2014; p. el resaltado es mío). Tesis Doctoral “Sistemas organizacionales de derechos humanos. Un estudio de los proceso Decisionales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. CDHDF” (2014). Colegio de México. Pp. 133-136.

²⁶ La Comisión Dictaminadora avaló la propuesta de conservar el procedimiento de designación del Titular bajo la justificación de que en él interactúan los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Asimismo la Comisión sostuvo que de este modo, y dado que la remoción del Titular actúa por iniciativa del Ejecutivo, es posible garantizar la permanencia de éste a partir de una relación coordinada entre ambos poderes. Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Cuernavaca, Mor, a 19 de Marzo de 2014. P. 27.

Centro de Justicia para Mujeres²⁷; XI. Visitaduría General, y XII. Las demás que resulten necesarias para su funcionamiento, de conformidad con la normativa aplicable y reglamentaria, y el presupuesto autorizado para ello. Por su parte, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía contempla la organización de sus unidades administrativas por ramas y especialidades, de modo que cuenta con una estructura de organización con unidades de mando, dirección y operatividad específicos²⁸, quedando de la siguiente manera:



De acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica, la Unidad Administrativa denominada *Fiscalía de Apoyo a las Víctimas y Representación Social* tiene por objetivo “garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las víctimas y ofendidos en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la implementación de políticas y estrategias para la efectiva protección de la víctima a fin de proporcionar asesoría jurídica, atención médica, psicológica, orientación social y demás beneficios que disponga la normativa en la materia²⁹ (Ley Orgánica de la Fiscalía General del estado de Morelos, artículo 37).

2.2.1. Nombramiento del (los) Titular(es).

Uno de los aspectos centrales para el estudio del poder en las organizaciones se refiere al poder formal. De acuerdo con Mintzberg, el director ejecutivo –cuyo equivalente en esta investigación

²⁷ Decreto del Fiscal por el que adscribe el Centro de Justicia para Mujeres a la Fiscalía de Auxilio a Víctimas y Representación Social (FAVyRS).

²⁸ Sin forjar gasto económico para las finanzas públicas: El subrayado es mío. Más adelante, en el capítulo de los datos empíricos, veremos las consecuencias de esta disposición en la cotidianidad de la FAVyRS.

²⁹ http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/RLFISCALIAEM.pdf

serían el Titular de la Fiscalía General y/o Especializada- es el agente interno más poderoso en el sistema de poder de la organización y en su entorno (1992: 143). Es por ello, que esta sección está dedicada a la descripción de los procesos de designación del Titular de la Fiscalía General y de la de Apoyo a Víctimas y Representación Social, así como de sus atribuciones y funciones. Esto permitirá comprender cómo las características de dichos procesos influyen en el funcionamiento oficial de la FAVyRS y por lo tanto, en el desarrollo de los mecanismos de regulación al interior de la organización.

El artículo 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (CPEM), establece que entre las facultades del Gobernador se encuentra la de presentar al Congreso del Estado la terna de ciudadanos de entre quienes se designe al Titular de la Fiscalía General³⁰, así como en su caso, solicitar a la Legislatura la remoción del mismo exponiendo los motivos o razones para ello. Por otro lado, el artículo 79-B de la CPEM establece que el Fiscal General es el jefe de la Institución del Ministerio Público, por lo que puede nombrar y remover libremente a los agentes del Ministerio Público de esta Dependencia. Para el cumplimiento de su objeto el Fiscal, además de los servidores públicos de su dependencia, cuenta con Fiscales o Titulares de las Fiscalías Regional o Especializado, los cuales de igual forma serán nombrado y removidos por el primero, con excepción del Fiscal Especializado para la Investigación de Hechos de Corrupción³¹.

2.2.2. Atribuciones y funciones formales del (los) Titular(es) de la(s) Fiscalía(s)

El poder del Fiscal General y de los Fiscales Regionales y Especializados es obviamente del tipo legítimo. Éstos ostentan la autoridad formal sobre las actividades de la organización. El sistema de atribuciones y funciones concentra todo el poder formal que la ley les concede para asegurarse la obediencia del resto de los actores y determinar la administración de la

³⁰ Contrario al caso mexicano, en los Estados Unidos de América el proceso de designación del Fiscal General puede llegar a ser muy heterogéneo entre un estado y otro. Así, en 43 estados, el Distrito de Columbia y la jurisdicción de Northern Mariana Islands, el Fiscal es elegido por voto popular; en 5 estados (Alaska, Hawaii, New Hampshire, New Jersey y Wyoming) y 4 jurisdicciones (Samoa, Guam, Puerto Rico y Virgin Islands), los Fiscales son designados por el Gobernador; en Maine es elegido por el voto secreto de la legislatura; y en Tennessee es nombrado por la Suprema Corte. <http://www.naag.org/publications/naagazette/volume-4-number-1/elections-for-attorneys-general-to-take-place-in-30-states.php>. Fecha de consulta: Agosto de 2016.

³¹ Conforme a lo previsto por el artículo 79-B esta Fiscalía gozará de la misma autonomía que la Fiscalía General, incluso respecto de ésta última, a fin de salvaguardar toda imparcialidad en el desempeño de sus actividades, de conformidad con las disposiciones presupuestales asignadas para ello

organización como un todo (Mintzberg, 144-151). Es por ello que en esta sección se describen las atribuciones y funciones del Titular de la Fiscalía General y de la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social contempladas por el marco normativo que las rige. Se pondrá especial énfasis en aquellas atribuciones y funciones de ambos Titulares que estén directamente relacionadas con las tareas oficiales de la FAVyRS, esto con la finalidad de entender el alcance y la influencia del sistema de autoridad formal sobre su funcionamiento interno.

Se verá que estas atribuciones muestran una clara dependencia de los Fiscales Especializados y Regionales respecto al Fiscal General, o en otras palabras, una marcada influencia de la FGEM sobre el funcionamiento de las diversas Fiscalías Regionales y Especializadas como es el caso de la FAVyRS; de hecho las atribuciones de su Titular contenidas en el Manual de Organización mantienen el mismo tono de subordinación jerárquica:

3.3 Antecedentes de la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social

En 1993 el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, decretó la reforma a los artículos 16, 19, 119 y 20, estipulando en la Fracción X de éste último que: *En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.*

Por su parte, el ex presidente Ernesto Zedillo Ponce de Leon decretó en el 2000 diversas disposiciones al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales se encontraba la adición del apartado B. De la víctima o del ofendido, en los siguientes términos: I.- Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; II.- Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa; III.- Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia.

Desde entonces, la mayoría de las procuradurías o fiscalías generales estatales han incluido en sus organigramas dependencias especializadas en la atención y representación de las víctimas del

delito y ofendidos³². Estas dependencias que pueden denominarse *unidades, departamentos, coordinaciones, fiscalías*, entre otros, tienen como función general vigilar y hacer ejercer los derechos de las víctimas y ofendidos en cuestiones de atención, orientación, protección y representación, con respeto de los derechos humanos.

El 31 de diciembre de 1999 la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, a partir de una reestructuración realizada por el Gobernador en turno, creó la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas (DASyAV), unidad administrativa adscrita a la Coordinación General de Servicios Periciales y Atención a Víctimas. En 2014, con el cambio de denominación de *Procuraduría a Fiscalía General* del Estado, la Dirección General de Asesoría Social y Auxilio a Víctimas se convirtió en Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social, sin embargo dicha transformación no alteró significativamente su estructura, procedimientos ni funcionamiento oficiales. Tanto el Manual de Organización como el de Políticas y Procedimientos sufrieron apenas algunas actualizaciones.³³

Un dato sobresaliente sobre el funcionamiento oficial de la FAVyRS es que si bien la atención psicológica y de comunicación humana son explícitas en su Misión, las funciones principales del Titular de la Fiscalía contenidas en el Manual de Organización hacen referencia únicamente al componente jurídico de la atención a las víctimas³⁴. Esto es importante puesto que supondría, en principio, mayor relevancia de las funciones y procedimientos del ámbito jurídico dentro de la organización y, por lo tanto, mayor ámbito de dominio para aquellos miembros que detentan esta competencia.

Cabe mencionar que el PPJEM 2013-2018 contempla para la realización de sus objetivos³⁵ la implementación de un modelo de atención integral, “cuyo foco de intervención esté puesto en la

³² Este dato se obtuvo de las páginas web de cada procuraduría y fiscalía estatal. Al momento de la consulta, sólo seis procuradurías o fiscalías no incluían en su organigrama alguna Dependencia, Dirección, Unidad o Fiscalía especializada para la atención de las víctimas del delito. La página web de cuatro procuradurías o fiscalías estaban en construcción.

³³ Al mes de octubre de 2016 los Manuales de Organización y Políticas y Procedimientos de la FAVyRS (con fecha de autorización técnica del 12 de diciembre de 2015 por el Fiscal General Javier Pérez Durón) no habían sido avalados por el Departamento de Desarrollo Institucional de la Secretaría de Administración del Estado. El proceso seguía en trámite.

³⁴ El único inciso (IV.) que hace referencia a la atención médica y psicológica señala que el Fiscal debe *solicitar* la atención, más no *brindar*, lo que puede dar el sentido de estar fuera de sus competencias.

³⁵ El objetivo general del PPJEM 2013-2018 es, *brindar protección efectiva a las víctimas del delito, en respuesta a un reclamo crítico de la sociedad, en el marco de los Derechos Humanos*

satisfacción de las necesidades de víctimas, ofendidos y testigos desde una perspectiva amplia, que vaya más allá de la satisfacción de necesidades susceptibles de abordar por el Ministerio Público, y que se preocupe por disminuir en forma integral el impacto que sufrió la víctima u ofendido”. Es decir, se admite formalmente que la atención a las víctimas del delito no puede circunscribirse a su componente jurídico.

Dado el recién renombramiento de la FAVyRS, al momento de escribir este capítulo no se contaba con la versión final y oficial de los manuales de Organización y de Políticas y Procedimientos. No obstante, se pudieron consultar las versiones preliminares para compararlas con aquellas que regían el funcionamiento oficial de la extinta DASyAV, comprobando que su estructura orgánica ha quedado prácticamente intacta tras la transformación a FAVyRS.

El organigrama describe los cargos, las funciones y los procedimientos oficiales estipulados para brindar los servicios de asesoría jurídica, representación legal y atención psicológica y de comunicación humana. La revisión de estos elementos es de especial importancia pues se refieren a la formalidad de las actividades cotidianas que realiza cada uno de los miembros de la organización y que, por lo tanto, demarcan los espacios de colaboración, negociación y conflicto entre todos los actores. Con se puede identificar las fuentes de poder emanadas de este sistema oficial que ostenta cada individuo y/o grupo y que finalmente son los medios que permiten ejercer el poder dentro de la organización, y así establecer los mecanismos de regulación.

3.3.3 Centro de justicia para las mujeres del estado de Morelos.

La creación del Centro de Justicia para las Mujeres del estado de Morelos ha cobrado gran importancia en el funcionamiento de la FAVyRS. Es por esto que nos detenernos en algunos detalles en torno a su creación, organización y funciones, con la intención de profundizar, a partir de este hecho reciente, en la influencia de las exigencias –políticas- del entorno sobre el funcionamiento cotidiano de la FAVyRS.

Como se sabe, a nivel internacional se han venido generando movimientos o pronunciamientos³⁶ a favor de los derechos de las mujeres, fundamentalmente de aquél que les garantiza una vida

³⁶ Entre los más destacados se encuentran: las Conferencias Mundiales sobre la Mujer, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), y la Convención de Belém Do Pará.

libre de cualquier manifestación de violencia. El reconocimiento de la existencia de la violencia contra las mujeres ha obligado a los Estados no sólo a combatirla, sino a velar porque sus autoridades actúen con la debida diligencia, la prevención, la investigación y la sanción de cualquier tipo de violencia contra la mujer³⁷. En México, el 1° de febrero de 2007 fue publicada la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias (LGA), y actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley estatal en esta materia³⁸.

La LGA estipula la figura de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), que consiste en el mecanismo a través del cual se implementan en un territorio determinado las acciones necesarias para garantizar el derecho de las mujeres a un vida libre de violencia. La AVGM se declara cuando en un territorio determinado existe una situación grave de violencia en contra de las mujeres³⁹.

El 10 de agosto de 2015, la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), declaró la AVGM en 8 municipios del estado de Morelos: Cuernavaca, Emiliano Zapata, Xochitepec, Temixco, Jiutepec, Cuautla, Puente de Ixtla, Yautepec. El 14 de agosto de 2013 se publicó en el Diario Oficial “Tierra y Libertad” el Decreto por el que se creaba el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Morelos, sin embargo fue hasta el 25 de noviembre de 2015, poco más de tres meses después de emitida la AVGM, que el gobernador Graco Ramírez inauguró dicho Centro⁴⁰.

Los centros de justicia para las mujeres, son instancias en las que se concentran los servicios interinstitucionales y especializados para facilitar el acceso a la justicia y brindar atención integral con perspectiva de género a las mujeres que han sido víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género u otro. De acuerdo con los resultados del CNPJE 2015, alrededor de 16 procuradurías o fiscalías de las entidades federativas reportaron contar con este tipo de centros.

³⁷ Decreto que Crea el Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Morelos. Disponible en: <http://compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?path=/Documentos/ESTADO/MORELOS/o1153645.doc&nombrec clave=o1153645.doc>. Fecha de consulta: septiembre de 2016.

³⁸ <http://www.gob.mx/inmujeres/prensa/sobre-la-ley-general-de-acceso-de-las-mujeres-a-una-vida-libre-de-violencia>. Fecha de consulta: septiembre de 2016.

³⁹ http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Informes_y_convocatorias_de_AVGM. Fecha de consulta: Septiembre de 2016.

⁴⁰ <http://www.zonacentronoticias.com/tag/gobernador-graco-ramirez/> Fecha de consulta: septiembre de 2016.

Inicialmente, y de acuerdo con la estructura de la FGEM, el Centro de Justicia para las Mujeres estaba asignado a la Coordinación General de Órganos Auxiliares. Sin embargo, más tarde se consideró que las funciones y actividades que desarrolla la FAVyRS convergían de manera especial con las acciones del Centro⁴¹, por lo que el 28 de octubre de 2015 se publicó en el Diario Oficial la nueva asignación del Centro de Justicia para las Mujeres a la FAVyRS. Con dicho cambio fue inevitable que se modificara la forma de organización de dicha fiscalía, especialmente en torno a las actividades que debía coordinar su Titular. Al igual que en el caso de los Fiscales Especializados y Regionales, el artículo 10 de dicho Decreto estipula que el Titular de la FGEM nombrará y removerá libremente a la mujer que ocupe la Dirección del Centro.

Algunas conclusiones

Todas las sociedades democráticas contemporáneas contemplan, en diferentes niveles, la división del ejecutivo como garantía de que una sola persona no cope demasiado poder o control. En México, la estructura de los gobiernos estatales avala esta división, sin embargo, en su gran mayoría los titulares de las unidades que conforman la Administración Pública son nombrados y removidos libremente por el Gobernador. En el caso de la Fiscalía General del Estado de Morelos, su titular es un trabajador de la Administración Pública Centralizada y es elegido de entre una terna propuesta por el Gobernador. En países donde la preocupación por posibles abusos de poder por parte del Ejecutivo ha culminado en la elección por voto popular de varios oficiales del departamento ejecutivo, es muy fácil que emerjan los conflictos, por ejemplo, entre el Gobernador y el Fiscal General, ya sea porque son de partidos rivales o simplemente porque no concuerdan en ciertos asuntos político-jurídicos⁴². En México, el problema parece ser justo el contrario: Las características estructurales de las organizaciones estatales de procuración de justicia inhiben la posibilidad de conflicto entre el Gobernador y el Fiscal, dado que este último es finalmente “trabajador” del Poder Ejecutivo Estatal. La descripción del sistema oficial tanto de la FGEM como de la FAVyRS pone en evidencia la necesidad de profundizar sobre la relación de dependencia de los Fiscales –General y/o Especializado- respecto al Gobernador y,

⁴¹Cabe mencionar el comentario de una auxiliar administrativa de la FAVyRS respecto a la creación del Centro de Justicia para las Mujeres: “Si van a abrir centros está bien, se necesitan, pero que no “descobijen”. Que abran las plazas que requieren para que eso funcione, pero que no se lleven al personal de acá; de por sí somos pocos”.

⁴² Consultar Justin G. Davids (2005) “State Attorneys General and the Client-Attorney Relationship: Establishing the Power to Sue State Officers”. COLUM. L. REV. 365-413.

por lo tanto, del funcionamiento interno de estas organizaciones respecto a las necesidades políticas del Poder Ejecutivo. Como se pudo observar, la FAVyRS ha modificado su funcionamiento oficial a raíz de las necesidades políticas que el Ejecutivo Estatal ha buscado solventar, afectando su funcionamiento interno en la medida en que, dependiendo de la exigencia política que esté en juego, ciertos actores –individuales o colectivos- lograrán una posición más estratégica al interior de la organización en detrimento de otros. En otras palabras, el cambio en el sistema oficial modifica las restricciones a la libertad de acción de los actores y, por lo tanto, reestructura el sistema de relaciones humanas –de dependencia- dentro de la organización y los mecanismos de regulación. De esta manera, quedaría por responder si los mecanismos de regulación de la FAVyRS son de carácter meramente político, y de ser así, de qué manera afectaría el cumplimiento de su función primordial de atender y representar a las víctimas de delito, es decir, de representar el interés público.

BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas García, J. "La ubicación constitucional del Ministerio Público". En: La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI. Universidad Nacional Autónoma de México. Senado de la República. LVI Legislatura, 1997. Mesa Redonda: La Reforma al Ministerio Público en México y en el Mundo.
- Clegg, R. Stewart, David Courpasson y Nelson Phillips (2006). *Power and Organizations*, Sage, London,
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Crozier, Michael (1967) *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Crozier, Michael (1974) *El fenómeno burocrático II*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Espinosa, Carolina. (2014). "Sistemas organizacionales de derechos humanos. Un estudio de los procesos Decisionales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. CDHDF (Tesis doctoral). Colegio de México, México, D.F.
- Hall, Richard H. (1983) *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados*, Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Hardy Cynthia y Walter R. Nord, *Handbook of Organization Studies*, London: Sage, pp. 622-641.
- Hardy, Cynthia (1994) Power and politics in organizations, en Hardy, Cynthia, *Managing strategic action. Mobilizing change, concepts, readings and cases*, Sage, London, págs. 220-237.
- King, Gary, Robert Keohane, y Sidney Verba, (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*, Madrid, Alianza Editorial.
- Latif, A., Ul Abideen, Z., Suhail Nazar, M. Individual political behavior in organizational relationship. *Journal of Politics and Law*. Vol. 4, No. 1; March 2011.
- Mintzberg, Henry (1992). *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel. Capítulos 1, 3, 4 y 9.

Stewart Clegg y Cynthia Hardy (1996). *Introduction: Organizations, organization and organizing*, en Clegg, Stewart, Cynthia Hardy y Oliver Nord (eds.) *Handbook of Organization Studies*, London: Sage, pp. 1-28.

Páginas web y otras fuentes

Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. <http://www.snieg.mx/>

Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, 2014; 2015. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/default.aspx>.

Programa de Procuración de Justicia del Estado de Morelos 2013-2018. Disponible en: http://www.hacienda.morelos.gob.mx/images/docu_planeacion/planea_estrategica/programas_sectoriales/03.-PROGRAMA_DE_PROCURACION_DE_JUSTICIA.pdf

Seguridad y Justicia Penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional. México Evalúa: Marzo, 2012. Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDIX_SJPE-LOW.pdf fecha de consulta: Julio 2012.

<http://fiscaliageneral.morelos.gob.mx/mes-naranja/direccion-general-de-asesoria-social-y-auxilio-a-victimas>: Fecha de consulta: Mayo, 2015.

Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2012; 2014; 2015). <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/>

Boletín informativo. “La política de Derechos Humanos en México”. Dirección General de Derechos Humanos y Democracia. boletín No. 64. 4 de agosto de 2014. Secretaria de Relaciones Exteriores. <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/images/stories/pdf/Boletines/boletin64.pdf>

Gaceta Parlamentaria. 23 de septiembre de 2014, Anexo IX. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/sep/20140923-IX.pdf> Fecha de consulta: Agosto de 2016.

Jorge Carpizo DIVERSOS ASPECTOS PERSONALES Y SOCIALES EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/pjn/pjn5.htm>

Cámara de Diputados LXIII. Comunicación Social. Boletín n° 4797. Aprueba Pleno dictamen para expedir Ley de la Fiscalía General de la República.

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Boletines/2014/Diciembre/10/4797-Aprueba-Pleno-dictamen-para-expedir-Ley-de-la-Fiscalia-General-de-la-Republica>. Fecha de consulta: Agosto de 2016.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos. Última Reforma; 09-03-2016

Manual de Organización de la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social (Versión preliminar).

Manual de Políticas y Procedimientos de la Fiscalía de Apoyo a Víctimas y Representación Social (Versión preliminar).