

# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

---

MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA SEP

REGISTRO DE VALIDEZ OFICIAL REVOE 974028

“Visitaduría General de la PGR: Creación de una estrategia de comunicación interna para la reducción de riesgos en la toma de decisiones en los Agentes del Ministerio Público de la Federación”.

C A S O  
P A R A O B T E N E R E L G R A D O D E  
**MAESTRA EN COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL**  
P R E S E N T A  
LIC. MARINA DANIELA GUIGUI VALDÉS

ASESOR: MARIA TERESA NICOLÁS GAVILÁN

## Índice

Antecedentes PGR.....	3
La Visitaduría General .....	4
Comunicación en la Visitaduría General .....	6
Impacto de los medios de comunicación en la VG .....	9
¿Qué pasó con el área de comunicación interna cuándo César Chávez tomó las riendas de la VG? .....	10
Riesgos de una toma de decisión desinformada para los Agentes del Ministerio Público de la VG .....	11
Problema de comunicación .....	14
Propuesta de solución: crear un área de comunicación interna en la Visitaduría General.....	15
Conclusiones .....	18
Bibliografía.....	21
Anexos.....	22

En junio de 2010, César Chávez, Titular de la Visitaduría General (VG) de la Procuraduría General de la República (PGR) ubicada en la Ciudad de México, disolvió el área de comunicación interna, causando sin intención, una toma de decisiones desinformada en los Agentes del Ministerio Público Federal (AMPF) a su cargo. Para febrero del 2011, se evaluó el crear una estrategia de comunicación interna que ayudara a reducir los riesgos que impidieran el alcance de los objetivos en la Unidad Administrativa.

### **Antecedentes PGR**

1853, se menciona por primera vez, constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales. Este mismo año, se mencionó también al Ministerio Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad. 1862, se señaló que el Procurador General tendría intervenciones en todos los negocios que se interese la hacienda pública. 1891, se incluyó al Ministerio Público Federal (MPF) dentro de la Secretaria de Justicia e Instrucción Pública.

El 25 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, aquí es cuando nace la Procuraduría General de la República (PGR) en México. En 1919, se asigna al Ministerio Público intervenir como parte<sup>1</sup> en todos los juicios de amparo. Fue durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando se inició la lucha contra el tráfico de enervantes, impidiendo la siembra y la importación de drogas. En 1951, se estableció que el Procurador General de la

---

<sup>1</sup> Parte: representa en el juicio de amparo los intereses de la sociedad: vigila que el juicio se desarrolle correctamente y que durante el procedimiento no se afecte el interés público.

República o el Agente del Ministerio Público sería parte en todos los juicios de amparo<sup>2</sup> y podría abstenerse cuando éste carezca de interés público. (Ver anexo 1).

El MPF es parte fundamental no sólo del procedimiento procesal denominado en México Averiguación Previa<sup>3</sup>, indagatoria o investigación, sino, durante la etapa procesal, pues ostenta una doble función: durante la investigación de los delitos adquiere monopolísticamente el ejercicio de la acción penal<sup>4</sup> en nombre del Estado y, en el proceso penal ante el juez. (Ver anexo 2).

### **La Visitaduría General**

La misión de la Visitaduría General es vigilar la estricta observancia de la constitucionalidad y legalidad en la actuación de los servidores públicos de la institución, para la prevención de la comisión de conductas irregulares o ilícitas y reducir el índice de actos de corrupción, así como fortalecer la actuación técnico-jurídica de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, mediante mecanismos de supervisión y control que permitan combatir a la impunidad.

**1936.-** el Procurador General de la República, el Lic. Ignacio García Téllez, instruyó a varios funcionarios públicos para que iniciaran inspecciones de las labores realizadas por las agencias del MPF; **1955.-** a través de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, se creó la Visitaduría General, como una Unidad Administrativa de la PGR; **1974.-** la Ley Orgánica de la PGR, abrogó a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955; **1983.-** se estableció en la Ley Orgánica de la PGR, que el Procurador podría designar visitadores especiales o asesores que contaran con prestigio personal y profesional; **1988.-** se publicó un nuevo reglamento de la Ley

---

<sup>2</sup> Juicio de Amparo: medio protector contra los actos de las autoridades que violen las garantías individuales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup> Averiguación Previa: etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

<sup>4</sup> Acción Penal: se origina a partir de un delito que supone la imposición de un castigo al responsable de acuerdo a lo establecido por la ley. Es el punto de partida del proceso Judicial.

Orgánica de la PGR, en el que se determinó que la Visitaduría General, dependería de la Contraloría Interna de la Procuraduría; **1991.-** se estableció que habría un Visitador General al frente de la inspección interna, quien tendría la facultad de ordenar la práctica de visitas de control y evaluación técnico-jurídicas a las unidades administrativas de la institución; **1993.-** la Visitaduría General, dejó de estar adscrita a la Contraloría Interna y se reconoció como una Unidad Administrativa de la PGR; **1996.-** se confirmó que la Visitaduría General fungía como una Unidad Administrativa independiente de la Contraloría Interna. Se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución. La Ley Orgánica de la PGR estableció los requisitos para ser Visitador General; **2001.-** se crea la Unidad de Visitaduría e Inspección Interna de la entonces Policía Federal, hoy Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación (DGSIIAFI); **2004.-** se crea la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en la Institución. (FECCI); **2006.-** La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución fue elevada a Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución (DGDCSPI).

Actualmente, según el reglamento de la ley Orgánica, la VG se integra por el Visitador General (Anexo 3), 4 Direcciones Generales y una Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción en la Institución.

## **Comunicación en la Visitaduría General**

La función de la Visitaduría General es preservar la legalidad y evitar que los servidores públicos de la institución cometan actos ilícitos, para lo cual realiza “visitas” en las que los AMPF visitantes revisan que en las unidades administrativas y delegaciones no se lleven a cabo actos de corrupción. También se emiten recomendaciones y programas para prevenirla.

En la Visitaduría General de la Procuraduría General de la República, con sede en la ciudad de México, se detectó en marzo del 2009 la necesidad de comunicar las funciones que se desempeñaban en esta Unidad Administrativa, así como las actividades destacadas del titular para tener al personal informado sobre los logros que obtenía la institución, así como los programas y estrategias que ahí se trabajaban, para ello se creó el boletín informativo interno.

En entrevista realizada el 28 de marzo de 2011 a René Ranfla, diseñador gráfico en la Visitaduría General de 2006 al 2010, comentó que el boletín informativo interno, era una herramienta que desde la administración del Coronel Ismael González Vera (2006) se implementó, con la finalidad de mantener a los servidores públicos de la VG informados sobre las actividades internas de la Unidad Administrativa. Esta fue una actividad que iba y venía, algunos meses había publicación, otros no. En la administración de Alejandro Gómez Sánchez (2007-2008), se dejó de utilizar la herramienta.

Cuando Agustín de Pavía Iturralde se convirtió en titular de la VG (2008), tomó la decisión de rehacer el boletín informativo, pero ahora de una manera estructurada, formando la Subdirección de Difusión Interna, por lo que contrató a una persona experta en mercadotecnia, publicidad y medios de comunicación para ocupar el cargo de subdirector, un mercadólogo, un comunicólogo y a un estudiante de periodismo, ya se contaba con un diseñador gráfico quien fue el encargado

de crear el diseño del boletín mes a mes. El objetivo principal era continuar informando sobre los asuntos internos y las actividades del Visitador General. Una vez estructurada el área se empezaron a realizar trabajos adicionales al boletín, como son actividades de integración y fomento a la cultura y el deporte, además de crear la página interna, la cual únicamente funcionaba como un medio de información en el que se publicaban los boletines informativos y carteles sobre las actividades culturales y deportivas. Esta área dependía directamente de la Coordinación de Asesores del Visitador General. Asimismo se contaba con tabloneros de anuncios, uno en cada piso (cinco en total), éstos eran administrados por cada Dirección General, teniendo cada una libertad para publicar en ellos lo que consideraban más adecuado sin poner atención en coordinar el contenido de uno y otro. Los tabloneros también se utilizaban para publicar notificaciones de tipo legal.

Adicional a los canales de comunicación antes mencionados, se llevaban a cabo juntas, no era común que los puestos de bajo nivel asistieran a reuniones, con sus excepciones. El rumor era habitual en los pasillos de la Visitaduría General. El correo electrónico no era considerado un canal de alto impacto, incluso había servidores públicos que no tenían conexión a internet. En algunas áreas si era utilizado para el intercambio de información que respondía a las funciones propias de las cargas de trabajo. El medio de comunicación más común era el oficio y la circular, utilizados para el intercambio de información oficial relacionada con las funciones diarias.

La capacitación es un tema que presentaba mucho sesgo. Para el 2010 con el inicio de la administración de César Chávez, nombraron a una persona para que fungiera como enlace en el tema, mismo que, por nuevas instrucciones, se apoyó con el personal del área de difusión. Cabe mencionar que no se le prestaba suficiente importancia, en entrevista realizada el 20 de septiembre del 2011 a Guadalupe Ramírez<sup>5</sup>, colaboradora en el área de capacitación de junio a octubre de 2010, comentó que había bastante desorganización en el área, no se tenía control del

---

<sup>5</sup> El nombre fue cambiado para proteger su identidad.

personal que recibía capacitación, es decir, no se sabía quién había recibido capacitación y quién no.

Anualmente, la Procuraduría, diseñaba una agenda de capacitación, para ello, se solicitaba a las Unidades Administrativas, que hicieran un análisis de las necesidades de profesionalización y actualización, con el fin de ayudar a elevar el nivel del desempeño de sus trabajadores. En la práctica, para la Visitaduría General, todos esos esfuerzos resultaban insuficiente ya que aunque se realizaban estos ejercicios y se identificaban las necesidades de capacitación, la dinámica para que los servidores públicos pudieran acceder a los programas era por demás compleja, al respecto Guadalupe comentó: “para que los servidores públicos tuvieran acceso a los cursos, se tenía que pasar por todo un proceso complejo. Primero, el enlace del área recibía oficios en los que se invitaba al personal a tomar tal o cual curso, posteriormente el mismo enlace redactaba un correo electrónico dirigido a los Directores Generales en el que se extendía la invitación a los servidores públicos a su cargo para que se inscribieran, es aquí donde los Directores Generales tomaban la decisión sobre que personal asistía a los cursos, no se tiene claro si cada área invitada realizaba difusión, lo que sí se sabe es que cada titular daba respuesta al correo electrónico dando a conocer los nombres de las personas a capacitar”.

Según el Plan Rector de Capacitación Institucional, Políticas y Criterios Generales (Documento que se encuentra en el marco de la política de profesionalización), elaborado por la Dirección General de Formación Profesional de la PGR en el 2005, cada servidor público que pertenecía al servicio de carrera<sup>6</sup> de la institución, debía cubrir al año un mínimo de 40 horas y un máximo de 80 (o bien acumular los puntos equivalentes)<sup>7</sup>, situación que en realidad no ocurría ya que por las cargas de trabajo no se les permitía a todos los servidores públicos asistir a los cursos. Asimismo

---

<sup>6</sup> Servicio de carrera: tiene como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso, así como en los ascensos con base en el mérito y la experiencia; elevar y fomentar la profesionalización de sus miembros. (Personal ministerial, pericial y policial).

<sup>7</sup> Aseveración que se fundamenta en el documento “Lineamientos para la Profesionalización del Personal miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal”, publicado en el 2007. Una AMPF que formaba parte del Consejo de Profesionalización en el 2009-2010 comentó que los puntos se generaban en función al grado de dificultad de la capacitación, por ejemplo: una especialidad generaba mayor puntuación que un curso de actualización.

en la Ley Nacional de Seguridad Pública en su artículo 64 se establecía que los servidores públicos de las Instituciones de Procuración de Justicia, se encontraban obligados a participar en las actividades de profesionalización que determinara la institución respectiva, los cuales deberían cubrir un mínimo de 60 horas anuales.

### **Impacto de los medios de comunicación en la VG**

No se conoce cuál era el impacto y efectividad real de los medios internos de comunicación, el único esfuerzo por realizar una medición al respecto se llevó a cabo en mayo de 2010 al tratar de reestructurar la página interna “Difusión VG”. Se buscaba precisar que tan conocida y aceptada era por los servidores públicos de la VG y cuál era el impacto de lo que ahí se publicaba<sup>8</sup>. Los resultados arrojaron la siguiente información:

84.97% de los servidores públicos que se encontraban adscritos a la VG en mayo de 2010 y realizaron la encuesta no conocían la página de difusión, sólo el 15.62% conocían la página. Del porcentaje que si la conocía sólo el 8.33% la habían consultado por lo menos una vez. Del 91.66% de las personas que si conocían la página pero no la consultaban un 33% respondió que no ingresaba por falta de tiempo, otro 33% por no tener conexión a internet, el resto de los servidores públicos respondieron que por falta de interés y por considerar que era lo mismo que el boletín.

Dentro de esta encuesta se les preguntó sobre las necesidades de información que tenían, el 14.13% respondió que noticias sobre la institución, el 10.55% noticias sobre el acontecer nacional y mundial, un 9.48% prestaciones y otro 9.48% noticias sobre las actividades culturales y deportivas organizadas por la institución, el resto contestó que lo que les interesaba recibir eran

---

<sup>8</sup> La plantilla constaba alrededor de 430 servidores públicos. Para la encuesta se tomó una muestra de 98 personas.

noticias sobre los servidores públicos, sindicato, información política, cultural, científica, avisos de ocasión, entretenimiento, recomendaciones y cumpleaños.

Se puede concluir que la página interna no tenía ningún impacto en la comunicación de la Visitaduría General.

### **¿Qué pasó con el área de comunicación interna cuándo César Chávez tomó las riendas de la VG?**

En noviembre de 2009, Arturo Chávez fue nombrado nuevo Procurador General de la República, el Presidente Felipe Calderón nombró como Visitador General a César Chávez, quien con la intención de mejorar la forma en que se combatía a la corrupción en la institución le solicitó la renuncia al personal que después de un análisis consideró que no trabajaba apegado a la legalidad o con la calidad que ameritaba para pertenecer a la Visitaduría, tomó la decisión de reestructurar las áreas tanto en el organigrama como físicamente en las instalaciones (Anexo 4).

El equipo de trabajo del Visitador quedó conformado por la Dirección General Adjunta de la Visitaduría General (DGAVG) y la Dirección de Compilación, Análisis Documental y Atención a Denuncias Ciudadanas (DCADyADC) esta última fungía, además, como secretaria particular del visitador (anexo 5). La coordinación de asesores se convirtió en la Dirección General adjunta, Consultiva y de Apoyo Jurídico, en octubre de 2010 nombrada, Dirección General de Remociones, por lo que todo el personal que la integraba formó, automáticamente parte de esa área jurídica, entregando las responsabilidades de comunicación y capacitación a diferentes Direcciones. La elaboración del boletín informativo se continuó pero con temas de interés general, -lo cual no cumplía con el objetivo de mantener a los servidores públicos informados

sobre las actividades de la Unidad Administrativa- ahora bajo la responsabilidad de la DCADyADC, las actividades culturales y deportivas se detuvieron y los integrantes que quedaban del área, al no tener formación jurídica fueron colocados en otras Direcciones Generales, a excepción de un redactor quién además del boletín debía realizar funciones administrativas propias del área, como resultado bajó la calidad del más importante canal de comunicación de la VG. Cabe mencionar que desde la salida del diseñador gráfico en junio del 2010 se dejó de alimentar el portal interno por falta de personal con las habilidades para ello, además, nadie se hizo responsable por ese canal de comunicación (Aunque en octubre de 2010 fue cuando se disolvió como tal el área de comunicación, desde la llegada del visitador en diciembre de 2009 se dejó de publicar información referente a los asuntos internos de la Visitaduría y las actividades del visitador, ya que éste quería evitar aparecer en medios de comunicación por encontrarse en una posición vulnerable, fundamentando la decisión en el riesgo del cargo). Los tabloncillos de anuncios siguieron con la misma dinámica, aunque algunos de ellos ya no eran utilizados.

## **Riesgos de una toma de decisión desinformada para los Agentes del Ministerio Público de la VG**

El riesgo en la institución es considerado como alguna situación que evite alcanzar los objetivos de la organización. Probabilidad de ocurrencia y posible impacto de que un evento adverso obstaculice o impida el logro de objetivos y metas institucionales.

En entrevista realizada el 05 de abril de 2011 a la Maestra María López<sup>9</sup>, Agente del Ministerio Público de la Federación, quien lleva formando parte de la institución desde el 2003, de los cuales cuatro de ellos se ha desempeñado en la VG, comentó que “el trabajo que realizan los

---

<sup>9</sup> El nombre de la AMPF fue cambiado para proteger su identidad.

Agentes del Ministerio Público es de gran responsabilidad e impacto, ellos, trabajan con autonomía, es decir, al tener bajo su responsabilidad una investigación cuentan con la libertad de solicitar las acciones que sean convenientes para la obtención de pruebas, entiéndase como acciones: órdenes de aprehensión, cateos, declaraciones etc. El tipo de decisiones que deben tomar es en primer lugar durante la investigación de los delitos, mediante la cual, se determina toda la acción penal, por ejemplo: si se consigna o no a una persona<sup>10</sup> o si se solicita a un juez la libertad de otra. Hablando de las responsabilidades en la toma de decisiones, es relevante mencionar que cuando se tienen intervenciones en juzgados como “parte” les toca elaborar conclusiones, las cuales son expresadas ante el juez, lo que es determinante para llevar a cabo o no una acción penal. De tomar una decisión incorrecta aún por ignorancia los lleva a cometer impunidad, lo cual es un delito.

La toma de decisiones recae también en la interpretación de las leyes ya que “no están bien hechas”, pues existen “lagunas” entre una ley y otra. Hay leyes que contradicen otras, pero quién las utiliza está actuando de manera legal. En este caso se deben de tomar decisiones que se apeguen a los hechos pero aplicando la ética.

La actualización es de gran importancia para tener la capacidad de tomar decisiones correctas y aplicar las leyes adecuadamente. Un ejemplo de ello es cuando se detiene a una persona en posesión de alguna droga, se deben realizar una serie de pruebas para determinar si la cantidad que tenía era para consumo personal, por lo que los AMPF deben conocer cuáles son los pesos mínimos para no cometer impunidad.

En el caso de la Visitaduría General, para los AMPF es de relevante importancia actualizarse y conocer las leyes así como sus reformas, ya que aquí nos encargamos de verificar que en la

---

<sup>10</sup> Consignación: instancia a través del cual el MP ejercita la acción penal, por considerar que durante la Averiguación Previa se ha comprobado la existencia de los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del inculpaado.

institución se trabaje con apego a la legalidad, y si los agentes, quienes somos los que verificamos a éstos, no conocemos las leyes, entonces no seríamos capaces de detectar irregularidades, cometiendo nuevamente, actos de impunidad y corrupción aún ignorando que se está haciendo. Las consecuencias de ésta ignorancia recaerá en nosotros eventualmente, ya que llegará alguien que si esté actualizado.

La experiencia también es un elemento que permite disminuir el riesgo de error, aquí en la Visitaduría hay muchos AMPF nuevos, sin experiencia, lo que aumenta el riesgo de tomar malas decisiones. Algunos de los nuevos compañeros no conocen ni siquiera lo que se hace en la VG”.

El tomar una decisión desinformada trae responsabilidades de tipo administrativas y penales a los agentes, pero también tiene consecuencias graves para los involucrados, una de ellas puede ser la consignación de un inocente.

La Agente expresó que en el 2009, cuando se comunicaba en el boletín informativo las actividades de la Visitaduría y su titular, le permitía tener una visión general sobre la Unidad Administrativa, la opinión jurídica de los titulares y la participación ciudadana. Además, a través de esta información se podían confirmar las reuniones y funciones de los titulares así como de la institución.

Por otro lado Eduardo Rodríguez, AMPF de la Visitaduría General desde agosto de 2010, comentó que para los agentes “nuevos”, una toma de decisiones desinformada, además de traer consecuencias como perder la libertad, está el no poder tener un desarrollo profesional.

## **Problema de comunicación**

Los Agentes del Ministerio Público de la Visitaduría General, durante la administración de César Chávez, no conocían los objetivos institucionales ni las actividades que se encontraba desempeñando el Visitador General, ya que no se les informaba al respecto y la programación de la capacitación no era la más adecuada. Sobre las reformas en las leyes, los agentes tenían que buscarlas, ya sea en el Diario Oficial de la Federación, periódico o algún otro medio, lo que les quitaba mucho tiempo de trabajo, retrasando la conclusión de los asuntos. Algunos de ellos acudían a sus amigos abogados que trabajaban en despachos u otras dependencias y que tenían acceso a la actualización de leyes. La página web de la PGR, no contaba con todos los acuerdos, y en general, normatividad actualizada, Asimismo los demás canales de comunicación distaban mucho de ser eficientes.

## **Propuesta de solución: crear un área de comunicación interna en la Visitaduría General**

Como solución al problema antes descrito, se propuso crear un área de comunicación interna en la Visitaduría General que atendiera las necesidades de información de los Agentes del Ministerio Público adscritos a la VG reduciendo el riesgo en la toma de decisiones.

Para que el área de comunicación resultará efectiva, se analizó la posibilidad de conformarla con personal profesional que tuviera conocimientos de comunicación organizacional, para que enfocara sus esfuerzos en la elaboración de estrategias efectivas de comunicación; personas con formación en periodismo que tuvieran la habilidad de extraer información relevante; diseñadores gráficos para que el producto visual resultara de buena calidad, en el entendido de que el trabajo visual sería la imagen de la institución; personas con conocimientos en leyes que dieran asesoría en cuanto al manejo de la información jurídica y la correcta aplicación de la normatividad.

La VG contaba con personal de formación académica en diseño gráfico, comunicación, periodismo y leyes, mismos que se dedicaban a realizar, prioritariamente, trabajo administrativo, por lo que resultaba probable el no tener que contratar a ninguna persona externa, sino, atraer el talento que ya formaba parte de la institución para aprovecharlo e impulsarlo. De no encontrarse personal con las competencias necesarias, se iniciaría una búsqueda externa.

En esta área, la estrategia principal sería agrupar nuevamente las actividades de comunicación interna y ser administradas por personal profesional. Fortalecer a la intranet, publicando, si no por seguridad las actividades del visitador, si los objetivos y logros de la Visitaduría General así como la agenda de capacitación mensual; instalar internet a todos los AMPF que no contaban con conexión y emitir boletines jurídicos, mismos que se les hiciera llegar a todos los agentes vía correo electrónico, con las nuevas disposiciones en leyes, reglamentos o acuerdos, de manera

oportuna. Se podrían detonar campañas internas de comunicación para fortalecer los valores institucionales. Con lo anterior se lograría disminuir el riesgo de una toma de decisión desinformada y aumentar la productividad, ya que no se destinaría tiempo a la investigación de nuevas leyes. La intranet se utilizaría, además, como foro para gestionar conocimiento, donde los AMPF, pudieran publicar sus anécdotas e inquietudes y ser contestadas por los titulares u otros agentes con la finalidad de conocer diferentes puntos de vista y crear conocimiento que ayude a una toma de decisiones correcta.

En cuanto a la capacitación, no se consideró que formara parte del área de comunicación interna aunque se trabajaría en conjunto con ella.

A través de los mecanismos de la ética que son los principios, valores, consecuencias y hábitos se pretendía generar, mediante la comunicación, una actuación coherente y permanente de los AMPF, a través de la constante aplicación de la ética en la toma de sus decisiones, ellos como representantes de una Unidad Administrativa que se dedica a combatir a la corrupción en la institución, debían predicar con el ejemplo, aplicar las leyes actuales, no caer en omisiones por ignorancia y servir como líderes en la materia. Porque como describe Carlos Llano (Llano, 1997) en sus cuatro concepto de responsabilidad 1.- consecuente: cada quién es responsable de sus actos y de las consecuencias de los mismos. Esto es aplicable incluso cuando no se tiene el conocimiento para llevar a cabo la toma de decisiones; 2.- Antecedente: los hombres tienen una forma de ser con características exclusivas como la conciencia, libertad, razón voluntad, entre otras, de las que se desprenden responsabilidades que sólo “nosotros” podemos realizar. 3.- Congruente: deriva de nuestra elección a lo largo de nuestra vida, lo que hacemos nos va construyendo como seres humanos. 4.- Trascendente: realizar la misión a la que hemos sido llamados en el mundo.

Un AMPF, se debía guiar por estos principios de responsabilidad y no sólo por las consecuencias de una mala actuación y toma de decisiones. Comunicarles que el trabajo que realizan tiene un importante impacto en la sociedad y está en ellos realizarlo de manera ética, pensando en el bien común, asumiendo el papel que juegan en el país, porque en el ejercicio de sus funciones no sólo son una institución.

Esta área, entre otras cosas, pretendía cambiar el arquetipo del servidor público corrupto, a través de una transformación en la cultura de trabajo gubernamental, en la que el AMPF sería concebido como alguien confiable que no abusa de su autoridad. Para lograr el éxito, el cambio se buscaría internamente.

De lograrse consolidar el área de comunicación y los objetivos del mismo, a través de la generación de una cultura de toma de decisiones informada, ética y responsable se podrían generar estrategias para posicionar a la Visitaduría General, como un lugar confiable, con buena reputación, en el que se trabaja, verdaderamente, para erradicar la corrupción en la PGR y que los AMPF que ahí laboran, efectivamente cumplen con la adecuada aplicación de las leyes a través de una toma de decisiones ética dirigida al bien de la sociedad.

## **Conclusiones**

La comunicación interna es una disciplina que se está convirtiendo en algo indispensable en todas las empresas ya que se está logrando entender que el talento humano es quién realiza el trabajo y una buena comunicación puede potencializar las capacidades de cada colaborador y logro de los objetivos.

Cuando se habla de comunicación en el gobierno, todavía existe mucho sesgo, es evidente que se está realizando un esfuerzo por implementar la comunicación en la administración pública, sin embargo, distan mucho de alcanzar resultados que impacten en la productividad.

Los cambios de administración, suele ser una barrera para que los proyectos de comunicación prosperen, ya que, todavía se dependen de la visión y objetivos de los titulares. Es común ver que en una administración se desarrollan programas de comunicación que no terminan de madurar cuando cambian a los titulares y no se les da seguimiento, perdiendo todo el camino recorrido.

Este caso propone la creación de un área de comunicación interna, que no sólo sirva como un medio para comunicar artículos de interés general, sino, que verdaderamente tenga un impacto en las funciones y alcance de objetivos.

Las funciones que realizan los AMPF en la Visitaduría General, tiene un alto impacto para la sociedad, las partes involucradas y ellos mismos. La toma de decisiones desinformada puede traer consecuencias graves que implique la pérdida de la libertad. Un área de comunicación en esta Unidad Administrativa, cumpliría con ayudar a reducir los riesgos a través de mantener informados a los agentes sobre los objetivos, asuntos internos y actividades de la Visitaduría, con

ello, se espera también que aumente la productividad y reputación de las instituciones de procuración de justicia en México.

El área de comunicación interna en la Visitaduría General de la PGR no ha sido constituida, la DCADyADC continúa haciéndose responsable de la elaboración del boletín informativo (ahora publicado únicamente en el portal VG); después de un año de los movimientos internos se continúa informando principalmente sobre temas de interés general aunque se comenzó a incluir mesurada información de los asuntos internos. La Dirección General Adjunta de la VG, tuvo la iniciativa de crear un portal interno que sirviera como un medio de información, con el objetivo de publicar ahí todos los comunicados internos de la Unidad Administrativa, información relevante de la institución, mensajes de los titulares y la agenda de capacitación; asimismo, dentro de los objetivo estaba también el evitar colocar carteles, oficios y circulares en las paredes para no dañar la imagen de las instalaciones; el responsable de administrar el portal es el área de Sistemas de la Dirección General Adjunta de la VG, quienes más que tener conocimientos en diseño y administración de portales web, son programadores, principal función del área. El portal no cuenta con una imagen atractiva y no es actualizada constantemente. Esta misma dirección adjunta es la responsable de la capacitación, la dinámica es similar a lo que se venía haciendo en 2010, la diferencia radica en que ahora se publica la agenda en la página interna y se utiliza una plataforma para administrar la información de capacitación, los tableros de anuncios no son atendidos, en ellos se puede encontrar información que ya no es vigente. Asimismo se creó la Subdirección de Vinculación y Participación Ciudadana, en la que se desarrollan proyectos externos de comunicación, se está explorando la posibilidad de que también, en esta Subdirección, se desarrollen campañas internas.

Existen innumerables áreas de oportunidad en la Visitaduría General para desarrollar estrategias de comunicación interna. Difícilmente se podrá lograr durante la administración de César Chávez principalmente por el poco tiempo que queda para terminar el sexenio y los titulares tengan que entregar los cargos a la nueva administración.

La viabilidad en este proyecto radica en que las atribuciones propuestas para el área de Comunicación interna, se lleven a cabo en la subdirección de vinculación y participación ciudadana, que ya se encuentra constituida y está interesada en explorar el tema de la comunicación interna. Aunque no se le daría el estatus deseado, es un buen inicio para crearla, el reto hoy es transformar esa subdirección en la Dirección de Comunicación Interna propuesta en este caso.

## **Bibliografía**

Stewart, Thomas A. “**La nueva riqueza de las organizaciones: El Capital Intelectual**” (Ed. Granica, 1998).

Collado, F., “**La Comunicación Humana**”, (Mc Graw Hill. Madrid, 2005).

Fernández C., Carlos., “**La Comunicación en las Organizaciones**”, (2ª. Edición. Trillas. México, 2002).

Procuraduría General de la República “**¿Quién combate a la corrupción en la PGR?**”, (Visitaduría General. Primera edición, 2006).

Instituto de Investigaciones Jurídicas, “**Diccionario Jurídico Mexicano**”, (Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, México 2009).

Artículo “Gestión Estratégica del Conocimiento” Martínez, Peñalver, Salamanca:  
<http://www.auij.org/archivos/gestionconocimiento.pdf>

## **Webgrafía**

[www.ipade.mx](http://www.ipade.mx)

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

[www.criminalistic.org](http://www.criminalistic.org)

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

[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

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

## Anexos

### Anexo 1

#### Historia PGR<sup>11</sup>

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.

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

---

<sup>11</sup> [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

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 clave 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. La primera Ley Orgánica del MPF se expidió en diciembre de 1908.

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 e 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.

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.

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas 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 1951 se reforma el artículo 107, fracción XV de la Constitución, estableciendo que el Procurador General o el agente del Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo y podrá abstenerse

cuando éste carezca de interés público, y la quinta, expedida el 10 de noviembre de 1955 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año.

En su evolución el MPF se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Ley Orgánica de la P.G.R. y su Reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, la última el 1 de noviembre de 2001

## **Anexo 2**

### **Ministerio Público Federal**

Es una institución dependiente del Poder Ejecutivo que actúa en representación del interés social, en todos aquellos casos que le asignen las leyes.

#### **Actividad del MPF consiste en:**

- Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir un delito;
- Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño;
- Solicitar a las autoridades jurisdiccionales las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la Averiguación Previa, así como las órdenes de cateo que procedan;
- Acordar la detención o retención de los indiciados cuando así proceda;
- Dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas;
- Asegurar o restituir al ofendido en sus derechos en los términos del artículo 38<sup>12</sup>;
- Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal;
- Acordar y notificar personalmente al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquellos formulen;
- Conceder o revocar, cuando proceda la libertad provisional del indiciado.

---

<sup>12</sup> Ver el Código Federal de Procedimientos Penales.

- En caso procedente promover la conciliación de las partes; y
- Las demás que señalen las leyes<sup>13</sup>.

### **Anexo 3**

#### **Perfil del Visitador<sup>14</sup>**

- I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- II.** Tener cuando menos treinta años cumplidos el día de la designación;
- III.** Contar con título profesional de licenciado en derecho, con ejercicio profesional de cinco años;
- IV.** Gozar de buena reputación, y
- V.** No haber sido condenado por delito doloso.

#### **Atribuciones del Visitador General<sup>15</sup>**

- I.** Proponer e instrumentar las normas en materia de evaluación técnico-jurídica de la actuación del Ministerio Público de la Federación, así como practicar visitas de control y evaluación en esta materia y proponer las medidas preventivas o correctivas necesarias;
- II.** Establecer las políticas y operar el sistema de inspección interna y de supervisión, investigación y control de los servidores públicos de la Institución;
- III.** Proporcionar a otras unidades de la Procuraduría que carezcan de personal especializado, dentro de sus atribuciones, la cooperación técnica especializada que soliciten;
- IV.** Dirigir y supervisar las funciones de la unidad encargada de la investigación y seguimiento en la persecución de delitos cometidos por servidores públicos de la Institución, con las atribuciones previstas en el artículo 4 de la Ley Orgánica; y ejercer la facultad de atracción para

---

<sup>13</sup> Artículo 2° del Código Federal de Procedimientos Penales.

<sup>14</sup> Ley Orgánica de la PGR 2009.

<sup>15</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR. Última reforma 2008.

la investigación de delitos cometidos por servidores públicos de la institución en cualquier circunscripción territorial, cometidos por aquéllos;

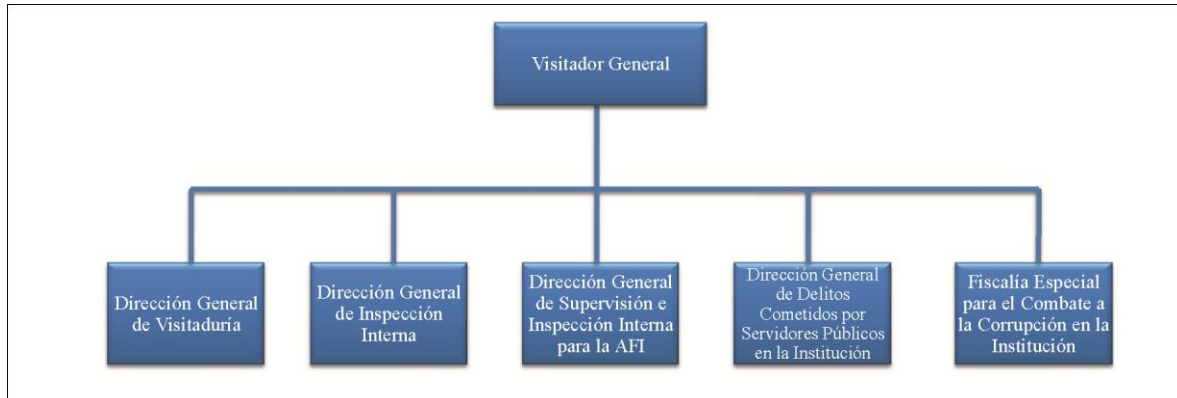
**V.** Autorizar en definitiva el no ejercicio de la acción penal, previo dictamen de los Agentes del Ministerio Público de la Federación auxiliares del Procurador, respecto de las consultas sometidas a su consideración por los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución;

**VI.** Dirigir y establecer las políticas para el registro, clasificación, manejo y reserva de la información sobre las conductas irregulares de los Servidores Públicos de la Institución, y

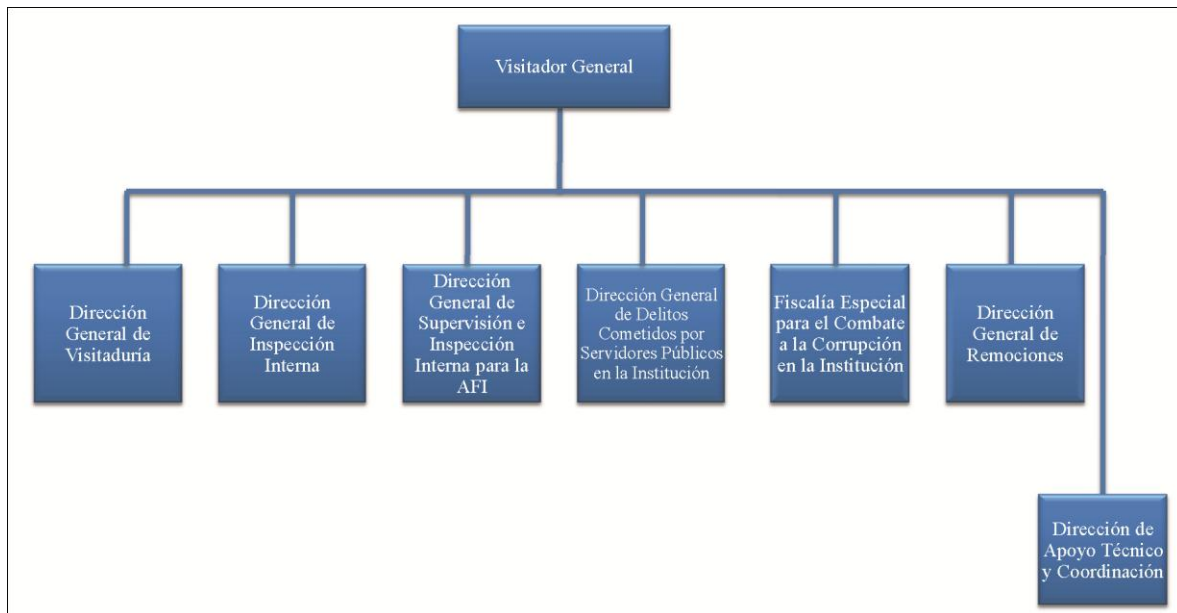
**VII.** Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

## Anexo 4

### Organigrama principal de la Visitaduría General 2009

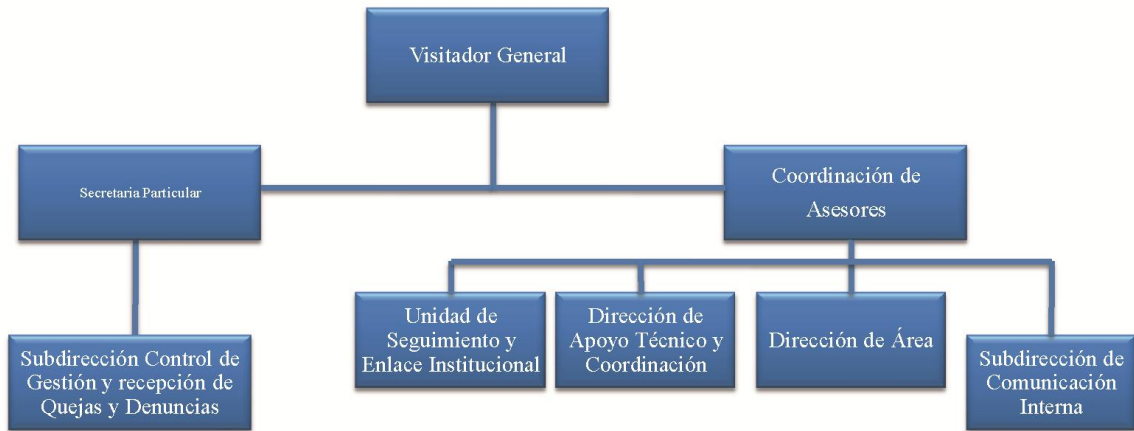


### Organigrama principal de la Visitaduría General 2010



## Anexo 5

### Organigrama oficina del Visitador 2009



### Organigrama oficina del Visitador 2010

