



Consulta Nacional sobre el Modelo  
de **Procuración de Justicia**

# INFORME EJECUTIVO 2017



Este proyecto fue desarrollado a petición de la Procuraduría General de la República, la H. Cámara de Diputados y del H. Senado de la República, y financiado con los recursos establecidos en el convenio de colaboración celebrado entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Procuraduría General de la República mismo que se encuentra disponible en el sitio [construyamosjusticia.mx](http://construyamosjusticia.mx).

Para comentarios o mayor información comunicarse con la Mtra. Gabriela Ortiz Quintero a la dirección de correo electrónico: [gabriela.ortiz@cide.edu](mailto:gabriela.ortiz@cide.edu)

D.R. © 2017, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México.

Las opiniones y datos contenidos en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de las instituciones que participaron en la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, ni de los participantes en lo individual.

La Consulta Nacional fue desarrollada por el siguiente equipo de trabajo:

**Coordinadores Generales:**

Sergio López Ayllón

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Pedro Salazar Ugarte

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México

Gerardo Laveaga Rendón

Instituto Nacional de Ciencias Penales

**Secretaría Técnica:**

Gabriela Ortiz Quintero

**Subsecretaría Técnica:**

Bertha María Alcalde Luján

**Coordinadora Administrativa:**

Erika Helena Psihas Valdés

**Investigadores:**

José Antonio Caballero Juárez

Itzel Cabrero Iriberry

Javier Martín Reyes

**Asesores:**

Alonso González Villalobos

Juan Mayolo Medina Linares

María del Carmen Novoa Cancela

**Relatores:**

Alicia Beatriz Azzolini Bincaz

Hugo Alejandro Concha Cantú

Héctor Felipe Fix-Fierro

Ernesto López Portillo Vargas

Juan Mayolo Medina Linares

María del Carmen Novoa Cancela

María Eloísa Quintero

Fabio Valdés Bensasson



# INFORME EJECUTIVO

# 2017

La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia agradece la participación de las siguientes instituciones:

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior  
Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados  
Barra Mexicana, Colegio de Abogados  
Cámara de Diputados  
Conferencia Nacional de Gobernadores, a través de su Comisión de Seguridad y Justicia  
Conferencia Nacional de Procuración de Justicia  
Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública  
Escuela Libre de Derecho  
Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México  
Instituto Nacional Electoral  
Senado de la República  
Universidad Anáhuac Mayab de Mérida  
Universidad Autónoma de Aguascalientes  
Universidad Autónoma de Chiapas  
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez  
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo  
Universidad Autónoma de Nuevo León  
Universidad Iberoamericana  
Universidad Panamericana  
Universidad de Xochicalco de Tijuana

Asimismo, las instituciones convocantes agradecen y reconocen la participación de quienes enviaron propuestas mediante la plataforma [construyamosjusticia.mx](http://construyamosjusticia.mx), así como la de los expositores en los foros realizados en distintas ciudades del país. Dichas participaciones fueron un insumo invaluable para la confección de este informe ejecutivo.

Finalmente, se agradece la asistencia técnica de José Luis Castellón Sosa, Diego Manrique Azzolini, Pamela Sarai Soto Valdivieso y Alberto Toledo Urbina.

# ÍNDICE

<b>09.</b>	<b>I. INTRODUCCIÓN</b>
<b>12.</b>	<b>II. LA CONSULTA</b>
12.	A. Mesas preliminares
13.	B. Ejes temáticos
20.	C. Los participantes
21.	D. Los resultados
21.	1. Víctimas y derechos humanos
22.	2. Seguridad pública y procuración de justicia
24.	3. Modelo de investigación criminal
26.	4. Política criminal
26.	5. Procuración y administración de justicia
28.	6. Delincuencia organizada

- 28. 7. Gestión, operación y cambio
- 29. 8. El modelo de autonomía
- 30. 9. El marco normativo penal

### **32. III. LOS PROBLEMAS CENTRALES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO**

- 32. A. La falta de visión sistémica
- 33. B. Los problemas estructurales de las procuradurías
- 35. C. Las deficiencias en la generación y uso de la información
- 38. D. Los retos

### **40. IV. LOS MACRO-PROCESOS DE LAS FISCALÍAS**

- 41. A. La política criminal
- 41. 1. El problema
- 41. 2. Qué es la política criminal
- 44. 3. Hacia la construcción de una política criminal de Estado en México
- 46. B. La investigación y persecución de los delitos
- 47. 1. Los problemas
- 48. 2. El modelo ideal del sistema acusatorio
- 49. 3. El problema del artículo 21 constitucional
- 51. 4. Alternativas para diseñar un modelo de investigación de transición
- 51. a) El modelo de investigación
- 54. b) Las unidades operativas
- 57. C. La gobernanza y la conducción institucional
- 58. 1. Los problemas
- 59. 2. La autonomía de la Fiscalía
- 60. a) Los principios de gobernanza
- 60. b) El servicio profesional de carrera
- 61. c) Procedimiento de designación del Fiscal que genere confianza
- 61. d) El presupuesto
- 62. 3. Modelo de gobierno y administración
- 63. a) Áreas de alta dirección
- 64. b) Áreas operativas
- 65. c) Control externo

- 65. d) Órganos con autonomía técnica
- 66. e) Áreas transversales
- 66. D. La institucionalización y gestión de los conflictos
- 67. 1. Los problemas
- 68. 2. La cultura de servicio en las instancias de procuración de justicia

## **73. V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 73. A. Conclusiones
- 74. B. Recomendaciones
- 80. C. El Proceso de transición
- 81. 1. Servicio profesional de carrera
- 82. 2. Liquidación de casos de la Procuraduría
- 82. 3. Modelo de gestión del cambio
- 83. 4. Financiamiento

# INFORME EJECUTIVO





## INTRODUCCIÓN

La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia se despliega en un momento complejo del país en donde confluyen varios fenómenos que inciden en el sistema de procuración de justicia y que obligan a repensarlo en su totalidad.

Por una parte, es consecuencia directa de los problemas detectados a partir de la entrada en vigor, en todo el país, del sistema penal oral y acusatorio creado a partir de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, así como de las leyes nacionales aprobadas durante su régimen de transición: el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

Aunado a ello, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014 modificó el artículo 102 y otorgó au-

tonomía constitucional a la Procuraduría General de la República, que debe convertirse en la Fiscalía General de la República. Este cambio modifica la arquitectura constitucional del poder y deja en manos de un órgano autónomo el ejercicio de la acción penal, el cual deberá operar en el nuevo contexto creado tanto por el modelo acusatorio, como por la reforma de 2011 en materia de derechos humanos.

Aunque de manera totalmente independiente, el Congreso sigue debatiendo sin llegar a un acuerdo sobre el modelo policial para el país. El cambio es relevante porque en el sistema acusatorio, y de manera más amplia en el modelo de procuración de justicia, las policías juegan un papel crucial en la operación del sistema y no pueden verse como una pieza aislada.

Finalmente, todo lo anterior sucede mientras el país vive una nueva crisis de seguridad pública, con índices crecientes de homicidios dolosos y buscando

encontrar, sin lograrlo, un marco jurídico adecuado que permita lograr que las fuerzas armadas abandonen paulatinamente las críticas labores que realizan en esta materia. A ello se suma la enorme desconfianza que muestran los ciudadanos frente a las autoridades, tal como revelan desde hace varios años en todas las encuestas.

En suma, a pesar de la importancia del conjunto de reformas constitucionales y los cambios legislativos de los últimos años, estos no han sido suficientes para consolidar un modelo de procuración de justicia que cumpla a cabalidad con los principios constitucionales de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación y presunción de inocencia. Diversas entidades federativas han comenzado, al menos nominalmente, con la transición de procuradurías a fiscalías, pero éstas aún no cuentan con una arquitectura institucional que les permita soportar los procesos que exige un sistema de corte oral y acusatorio.

Estas carencias han sido reconocidas y enfatizadas por los más variados actores políticos y sociales, así como por las instituciones del Estado mexicano. En el informe “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia: Diagnóstico y plan de trabajo” presentado en febrero de 2017 por el titular de la Procuraduría General de la República al Senado de la República, se reconoce que la entrada

en vigor del sistema penal oral y acusatorio “no fue suficiente para desterrar la arquitectura institucional del viejo sistema, misma que [...] continúa presente en la mayoría de los operadores jurídicos encargados de la aplicación de las nuevas leyes penales”.

Para iniciar una reflexión de fondo sobre el conjunto del sistema de procuración de justicia y generar recomendaciones específicas, a iniciativa de la Procuraduría General de la República, junto con la Cámara de Diputados y el Senado de la República, y con el apoyo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la Conferencia Nacional de Gobernadores, se solicitó al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) que organizaran una consulta que permitiera avanzar hacia nuevo modelo de arquitectura institucional a nivel nacional en materia de procuración de justicia.

La Consulta Nacional, que se desarrolló entre mayo y agosto de 2017 en todo el país, es la materialización de la convocatoria lanzada por diversas instituciones académicas y públicas con el objetivo de realizar un diálogo nacional, público e incluyente que permitiera recibir, sistematizar y analizar propuestas y planteamientos para mejorar la calidad de la procuración de justicia en México.

Este documento sintetiza las principales ideas presentadas en las mesas y foros de la Consulta Nacional, en la cual participaron por igual instituciones académicas, tribunales, procuradurías, fiscalías, defensorías, comisiones de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados, estudiantes y profesionistas. Las conclusiones aquí recogidas confirman la idea de que si bien no puede negarse la importancia de los cambios constitucionales y legales de los últimos años, lo cierto es que resulta indispensable la confección de un plan integral y sistémico que permita construir un nuevo modelo de procuración de justicia, en cuya base se encuentren fiscalías eficaces y eficientes, que respeten derechos, que generen y utilicen información, que cuenten con un modelo sólido de investigación proactiva, con capacidad para llevar procesos exitosos y con imparcialidad respecto de cualquier poder.

La Consulta Nacional buscó, ante todo, ofrecer una visión sistémica y de largo aliento, así como un análisis puntual de los principales problemas que actualmente enfrenta la procuración de justicia en México. Este informe ejecutivo, así como el resto de los documentos generados a partir de lo discutido, buscan ser insumos útiles para la construcción de un modelo de procuración de justicia que permita responder a las demandas de la sociedad mexicana.

Las instituciones convocantes y el equipo organizador agradecen el entusiasmo y la generosidad de todas las personas que participaron en la Consulta. Los diferentes documentos que se generaron durante su proceso de desarrollo dan cuenta de las muchas ideas que se pusieron en la mesa y de los intensos debates que se generaron, siempre con respeto y ánimo de contribuir a mejorar el sistema de procuración de justicia.



## LA CONSULTA

La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia fue un ejercicio nacional convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), así como diversas instituciones públicas. Su objetivo principal fue el analizar y discutir propuestas viables para el diseño y construcción de un modelo de procuración de justicia acorde con los estándares y exigencias del sistema penal acusatorio.

Fue concebida como un espacio plural de intercambio de información y diálogo entre expertos provenientes de todos los horizontes profesionales e institucionales. La inclusión, la pluralidad y la diversidad fueron principios rectores de la Consulta Nacional. En sus distintas etapas participaron expertos, servidores públicos, operadores del sistema de procuración de justicia, académicos e integrantes de organizaciones no gubernamentales.

La Consulta Nacional se diseñó bajo la premisa consistente en que resultaba indispensable aprovechar el conocimiento existente. Durante los últimos años no han sido pocos los estudios y diagnósticos que se han elaborado sobre distintos componentes del actual modelo de procuración de justicia. Al mismo tiempo, se reconoció que a pesar de estos notables esfuerzos, lo cierto es que hacía falta integrar una visión de conjunto, que permitiese abordar los problemas del modelo desde una perspectiva sistémica.

### A. Mesas preliminares

La primera etapa consistió en la realización de tres mesas preliminares en las que participaron expertos provenientes de tres sectores: miembros de organizaciones no gubernamentales, abogados especializados en derecho penal, así como académicos y especialistas en temas de procuración de justicia. La función de estas mesas consistió en

aprovechar la experiencia de dichos expertos, a fin de determinar la metodología y la organización temática e institucional más adecuadas para ordenar la discusión de las siguientes etapas de la Consulta Nacional.

Las mesas preliminares permitieron contar con una primera visión sobre los principales problemas presentes en la operación del actual sistema de procuración de justicia. En ellas se plantearon los principales dilemas que enfrentan las instituciones encargadas de la procuración de justicia, así como la complejidad de sus relaciones con los aparatos de seguridad pública e impartición de justicia. La escasa autonomía de procuradurías y fiscalías, las persistentes violaciones a derechos humanos, la corrupción, las inadecuadas condiciones de trabajo de los funcionarios, la marcada debilidad de sus servicios profesionales de carrera, así como la dispersión y falta de información fueron algunos de los problemas señalados con mayor insistencia por los expertos.

Con base en lo discutido en las mesas preliminares se diseñó una metodología para organizar las discusiones subsecuentes. Esta adoptó los elementos propuestos en la Estrategia Nacional de Educación Cívica (ENCCIVICA) del Instituto Nacional Electoral (INE), mismos que buscan asegurar un ejercicio de construcción de ciudadanía basado en la verdad (información), el diálogo y la exigencia. El INE generó un documento donde se evalúa el proceso de consulta con base en los parámetros propios de la ENCCIVICA y que puede consultarse en la página [construyamos-justicia.mx](http://construyamos-justicia.mx).

Se identificaron ocho grandes ejes temáticos a partir de los cuales se organizaron las mesas, mismas que constituyeron el corazón de la Consulta Nacional.

## B. Ejes temáticos

Los ocho grandes ejes temáticos en los que se dividió la Consulta Nacional fueron los siguientes: (1) víctimas y derechos humanos, (2) procuración de justicia y política criminal, (3) procuración de justicia y seguridad pública, (4) delincuencia organizada, (5) modelo de investigación criminal, (6) procuración de justicia y administración de justicia, (7) operación, gestión y cambio en las instituciones de procuración de justicia y (8) modelo de autonomía de las instituciones de procuración de justicia.

La especialización, diversidad, pluralidad de enfoques y representatividad fueron los parámetros a partir de los cuales se realizó la integración de las mesas de trabajo. Asimismo, para garantizar la pluralidad y la diversidad de puntos de vista, por cada uno de los ejes se organizó una mesa temática en la capital del país y otra en una entidad federativa. De esta forma, además de la Ciudad de México, fueron sede de la Consulta Nacional los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León y Yucatán.

El uso de tecnologías de la información fue fundamental tanto para la organización como para la difusión de la Consulta Nacional. Por una parte, se lanzó una convocatoria pública para que cualquier persona interesada pudiera presentar propuestas a través del sitio de internet [construyamosjusticia.mx](http://construyamosjusticia.mx) y adicionalmente se les dio la oportunidad de presentarlas en los nueve foros multi-temáticos señalados en la convocatoria. Las propuestas recibidas fueron sistematizadas, analizadas y eventualmente incorporadas en las propuestas finales de la consulta. Por otra parte, con el fin de favorecer la transparencia y la más amplia difusión de la Consulta Nacional, todas y cada una de las discusiones fueron video grabadas y transmitidas en vivo desde su sitio de internet y sus redes sociales ([@ModeloJusticia](https://twitter.com/ModeloJusticia), [@ConstruyamosJusticia](https://twitter.com/ConstruyamosJusticia)).

De manera adicional, para aprovechar la experiencia de los operadores del sistema de procuración de justicia, se realizó un foro en el Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial de la Procuraduría General de la República, en el cual se escuchó la opinión y se recibieron propuestas por parte de sus estudiantes. Asimismo, se organizó otro foro en el que participaron representantes de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados; del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México; y de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados.



Eje temático	Mesa CdMx	Mesa estatal
1. Víctimas y derechos humanos	Instituto Nacional de Ciencias Penales	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
2. Política criminal	Centro de Investigación y Docencia Económicas	Universidad Autónoma de Aguascalientes en Aguascalientes
3. Seguridad pública	Centro de Investigación y Docencia Económicas	Universidad Autónoma de Nuevo León en Monterrey
4. Modelo de investigación	Universidad Iberoamericana	Universidad Panamericana en Guadalajara
5. Procuración y administración de justicia	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México	Universidad Anahuac Mayab en Mérida
6. Modelo de autonomía de las instituciones de procuración de justicia	Universidad Panamericana	Universidad de Xochicalco en Tijuana
7. Gestión, organización y cambio en las instituciones de procuración de justicia	Instituto Nacional de Ciencias Penales	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo en Pachuca
8. Delincuencia organizada	Centro Cultural Universitario de Tlatelolco	Universidad Autónoma de Chiapas en Tuxtla Gutiérrez

Los subtemas que se abordaron en cada una de las mesas fueron los siguientes:

## 1. VÍCTIMAS Y DERECHOS HUMANOS

- Mejores prácticas y modelos de atención a víctimas.
- Participación en la investigación y el proceso penal.
- Medidas de protección a víctimas y testigos.
- Asesor jurídico y su relación con el Ministerio Público.
- Atención a grupos vulnerables.
- Víctimas de delincuencia organizada y delitos de alto impacto.
- Instancias especializadas de investigación y persecución de violaciones de derechos humanos.
- Instituciones de atención a víctimas (comisiones ejecutivas y fiscalías).

## 2. PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y POLÍTICA CRIMINAL

- Política criminal como política pública y de estado.
- Política criminal a través de la legislación.
- Prisión preventiva y política criminal.
- Definición institucional de criterios de política criminal para la persecución del delito.
- Política criminal en las decisiones de los fiscales en el proceso penal (investigación y persecución).
- Plataformas y generación de información para definir la política criminal.
- Distribución de competencias entre federación y estados.
- Especialización en la persecución de los delitos.
- Legislación penal única sustantiva.
- Perspectiva de género.



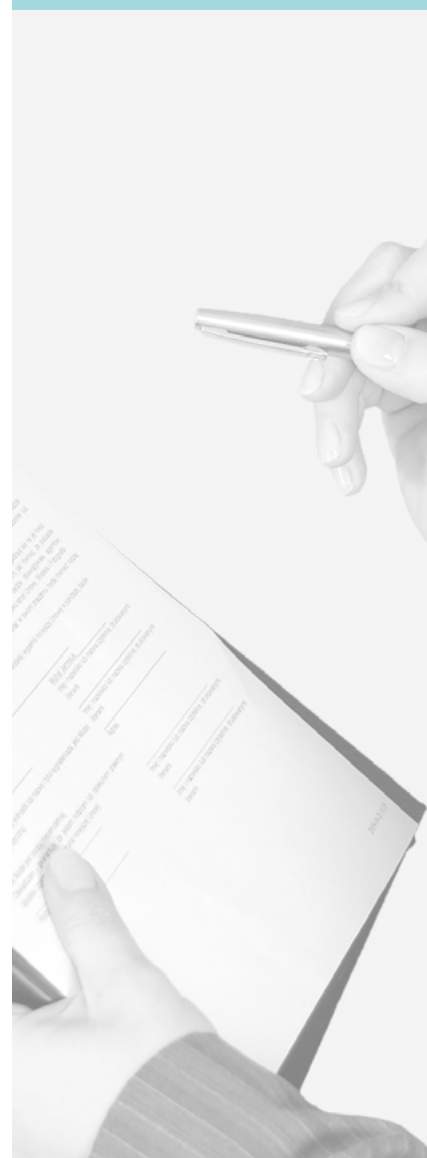


### 3. PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

- Fronteras e intersecciones entre la seguridad pública y la procuración de justicia.
- Ministerio Público y policía: definición constitucional de su relación.
- Modelos de mando policial.
- La policía como el primer eslabón en el proceso penal.
- Policía de investigación y policía preventiva.
- Recepción y procesamiento de denuncias.
- Ley general en materia de uso de la fuerza.
- Protocolos de actuación policial.
- Modelo de gestión en las corporaciones policiales.
- Coordinación entre policías y ministerio público.
- Seguridad interior y fuerzas armadas.

### 4. DELINCUENCIA ORGANIZADA

- Estándares internacionales.
- Sistema penal acusatorio vs régimen de delincuencia organizada.
- La investigación de organizaciones criminales como estructuras jerarquizadas.
- Distribución de competencias entre la Federación y entidades federativas.
- Actualización legislativa: adjetiva, sustantiva y orgánica.
- Estructuras institucionales para la investigación y procesamiento de delitos.
- Estrategias de investigación y persecución.
- Especialización por delitos de delincuencia organizada.
- Crimen organizado transnacional.





## 5. EL MODELO DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

- Modelo de investigación y buenas prácticas.
- Roles de los sujetos procesales en la investigación: fiscales, policías, peritos, asesores de víctimas y defensores.
- La dirección del fiscal en la investigación y la relación con la policía.
- Gestión y organización de las áreas de investigación.
- Protocolos de investigación y otras regulaciones.
- Investigación vs. detenciones en flagrancia.
- Investigaciones complejas y de delitos de alto impacto.
- La desformalización de la investigación.
- Investigación para la atención y reacción tempranas.
- Inteligencia y análisis criminal.
- Acceso a la investigación: víctima e imputado.

## 6. PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

- El control judicial de las decisiones ministeriales.
- Medidas cautelares y UMECAS.
- Soluciones alternativas y salidas anticipadas.
- Actuación y desempeño de fiscales y policías en audiencia.
- Amparo y nuevo sistema de justicia penal.
- Ejecución penal.
- Justicia para adolescentes.
- Capacitación homologada de sujetos procesales.



## 7. OPERACIÓN, GESTIÓN Y CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

- Modelo de gestión y organización.
- Plan de procuración de justicia.
- Tecnologías de la información, comunicación y sistemas informáticos.
- Gestión del cambio y plan de transición.
- Capacitación y formación jurídica continua.
- Evaluación, monitoreo y mecanismos de control.
- El fortalecimiento de las áreas de administración e inteligencia institucional.
- Acceso a la información y transparencia.
- Mecanismos de control y combate a la corrupción.

## 8. MODELO DE AUTONOMÍA EN LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

- Los modelos de autonomía dentro de la estructura del Estado (autonomía vs. independencia).
- Experiencias locales e internacionales sobre modelos de autonomía.
- Autonomía operativa y funcional de los fiscales en la persecución del delito vs lógica de desconfianza.
- Profesionalización y autonomía de los servicios periciales.
- Autonomía presupuestal y autonomía técnica.
- Contrapesos a la autonomía y mecanismos de rendición de cuentas.
- Mecanismos de designación y servicio profesional de carrera.
- Reorganización institucional bajo un modelo de autonomía.

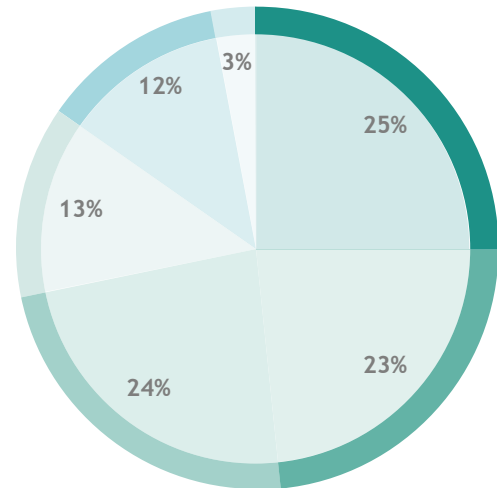


## C. Los participantes

La Consulta Nacional fue un espacio inclusivo, plural y diverso. La diversidad regional fue una de las notas características de los diálogos sostenidos en las distintas mesas de la consulta. De las 170 participaciones de expertos, 76 fueron en alguna de las instituciones educativas con sede en Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León o Yucatán.

Se contó, además, con una notable presencia de expertos internacionales, provenientes de Alemania (2), Argentina (2), Canadá (2), Chile (1), Colombia (2), España (1), Estados Unidos (2), Guatemala (4) y Honduras (1). Ello muestra no sólo la vocación de la consulta por incorporar las mejores prácticas de otras latitudes, sino también la de escuchar, de primera mano, las experiencias de los operadores jurídicos que han tenido contacto directo con modelos ejemplares de procuración de justicia.

La variedad de perfiles también fue una de las constantes de este ejercicio deliberativo. Como se aprecia en la siguiente gráfica, en la composición de las mesas temáticas se buscó un equilibrio en los perfiles de los participantes. En la Consulta Nacional participaron académicos, servidores públicos (federales, locales e internacionales), abogados postulantes, consultores, así como miembros de organizaciones no gubernamentales.



**42 (25%)**

Académicos

**40 (23%)**

Servidores públicos federales

**40 (24%)**

Abogados postulantes y consultores

**22 (13%)**

Servidores públicos estatales

**21 (12%)**

Miembros de organizaciones no gubernamentales

**5 (3%)**

Servidores públicos extranjeros

Asimismo, la diversidad de los temas abordados por los ponentes en las mesas muestra que la Consulta Nacional buscó, ante todo, contar con una visión sistémica de los principales problemas y retos de nuestro actual modelo de procuración de justicia.

Finalmente, cabe destacar que tanto la plataforma digital como los foros para exposición de propuestas fueron mecanismos efectivos para la recepción de planteamientos concretos. Se realizaron 11 foros en 10 ciudades, en los cuales participaron servidores públicos locales (108), servidores públicos federales (45), académicos y miembros de la sociedad civil (24), abogados postulantes (32), así como estudiantes de derecho en general (3), estudiantes de ciencias forenses (20), aspirantes a policía (20) y estudiantes de justicia alternativa (20). Por su parte, mediante la plataforma digital se recibieron 135 propuestas de personas residentes en 40 ciudades del país, quienes hicieron planteamientos concretos relacionados con los ocho ejes temáticos de la Consulta Nacional.

## D. Los resultados

A continuación, se exponen una muy breve síntesis del resultado de cada uno de los ejes:

### 1. VÍCTIMAS Y DERECHOS HUMANOS

Los derechos de las víctimas en el proceso penal han experimentado una notoria expansión en los últimos años. A pesar de ello, la posición de muchas víctimas no ha tenido mejoras sustantivas. De igual manera, los efectos de las reformas ya se han hecho presentes en los procesos penales. Los efectos todavía no son completamente visibles, sin embargo, ya es posible identificar algunos desequilibrios procesales derivados de su aparición. Esto se aprecia con la simple revisión de la afectación que se

produce en la pirámide procesal. Ello puede tener efectos adversos sobre el debido proceso que se debe garantizar a los imputados.

Por otro lado, la acción de los organismos especializados en atención a víctimas ha sido desigual en el mejor de los casos. Su operación se percibe muy alejada de las fiscalías. Los problemas de las víctimas incluyen las siguientes cuestiones:

- Las víctimas no son escuchadas por el ministerio público.
- Faltan vías de acceso expeditas para la reparación del daño.
- Los servicios de atención médica y psicológica son deficientes.
- Existen deficiencias en las acciones de protección y resguardo de las víctimas.
- El plazo de 60 días con prórroga de 30 de las medidas de protección contemplado en el artículo 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales es insuficiente.
- Existe una falta de representación en los procesos; la calidad del trato a las víctimas mejora sustancialmente cuando cuentan con representación.
- Las mujeres víctimas de violencia destacan especialmente por su vulnerabilidad. En estos casos, el personal de las agencias del ministerio público suele ser poco receptivo con las denuncias de las mujeres y se les trata de disuadir o enviar a acuerdo reparatorio a pesar de que el Código Nacional de Procedimientos Penales lo prohíbe expresamente.

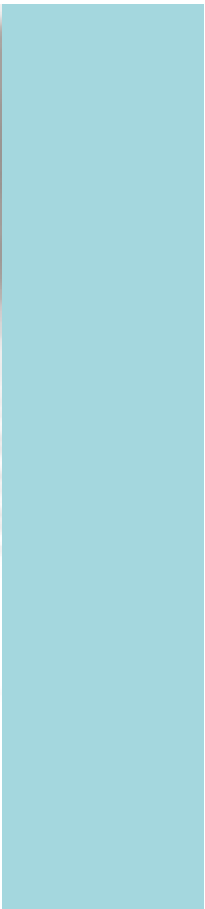
Desde el punto de vista normativo e incluso desde el institucional se ha hecho mucho. No obstante, los problemas permanecen. El reto parece estar en el liderazgo y la gestión al interior de las procuradurías con acciones que aseguren una atención adecuada a las víctimas y que se castigue a los funcionarios que no lo hagan.



Existen diversos diagnósticos que documentan las violaciones a los derechos humanos durante los procesos penales. En la sección que describe el macro-proceso IV “Institucionalización y gestión de los conflictos” se detalla una línea de acción para enfrentar esta problemática.

## 2. SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

La regulación de las policías emitida con motivo de la transición al sistema acusatorio genera muchos incentivos para que subsistan prácticas excesivamente formales. El protocolo de primer respondiente y el informe policial ho-



mologado son claro ejemplo de ello. La aplicación de uno y el llenado del otro han generado múltiples problemas en los cuerpos de policía federal, estatales y municipales. Es urgente revisar estos documentos.

Una cuestión estrechamente relacionada con la función de primer respondiente tiene que ver con la intervención de las policías municipales en el (crítico) inicio de la investigación criminal. El asunto ha generado muchos debates. Sin embargo, debe reconocerse que, por la disposición operativa de las policías municipales, las mismas tienen inevitablemente que realizar labores iniciales de investigación. Estas no se limitan exclusivamente a lo que ocurre cuando acuden como primeros respondientes, sino que necesariamente debe haber un seguimiento. Evidentemente, también es necesario que existan buenos mecanismos de coordinación y articulación con las policías de investigación y con el fiscal encargado de la conducción de la investigación.

Un reto fundamental en la relación seguridad pública-procuración de justicia consiste en dar fluidez y estabilidad a los procesos de intercambio de información. Hasta el momento las experiencias han tenido éxitos muy limitados. El Sistema Nacional de Seguridad Pública debe incidir en esta cuestión con el objeto de resolver los problemas existentes y plantear parámetros prácticos de comunicación.

Durante la Consulta también se enfatizó que, aunque la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en sus títulos 3º y 5º ya establece los fundamentos del servicio de carrera, en la realidad no se aplican dichas disposiciones. Asimismo, se señalaron las pésimas condiciones laborales que tienen los policías, en particular a nivel municipal y estatal. A ello se suma la falta de formación y la carencia de recursos o de instrumentos que les permitan desarrollar adecuadamente las tareas propias del sistema penal acusatorio.



### 3. MODELO DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Uno de los aspectos más importantes para la transformación de la investigación criminal consiste en lograr transitar hacia su desformalización. Ello implica necesariamente reducir considerablemente todos los trámites y actividades que no son sustantivos en relación con la función de investigar. Las carpetas de investigación contienen mucha documentación que no se relaciona directamente con el desarrollo de las investigaciones. Desde luego que desformalizar tampoco implica que desaparezcan todos los registros de investigación. No obstante, el objetivo es dejar de depender del continuo ir y venir de oficios y de la repetición de fotocopias y documentos en el interior de las carpetas. Debe quedar claro que, en el nuevo modelo acusatorio, la carpeta de investigación no produce prueba en los términos en lo que sí lo hacía la averiguación previa.

Desde el punto de vista del funcionamiento institucional de las procuradurías existen diversas recomendaciones relacionadas con el tema de la investigación. Una primera observación tiene que ver con el modelo de toma de decisiones que se emplea con respecto a las investigaciones. Este proceso se

suele encontrar centralizado y dificulta mucho la conducción ágil de las investigaciones. Si bien las justificaciones para la centralización de la toma de decisiones tienen que ver con la desconfianza existente al interior de las instituciones, lo que en realidad revela es la ausencia de mecanismos eficaces de supervisión y falta de claridad en las expectativas que se tienen sobre el trabajo ministerial.

El modelo de gestión de los servicios periciales debe garantizar la autonomía técnica de los peritos. En estas condiciones, deben ser capaces de colaborar con las áreas de investigación para proporcionar sus servicios en forma oportuna y con calidad.<sup>1</sup> También se debe asegurar que los servicios periciales tengan acceso a las bases de datos necesarias para el cumplimiento de sus labores.

El modelo al que debe aspirarse es el de un fiscal imparcial y autónomo, con amplias facultades de decisión y un buen modelo de supervisión de su labor. Lo mismo ocurre con la evaluación del trabajo ministerial. No existen parámetros claros para hacerlo. Por lo general se privilegian las metas cuantitativas con lo cual se producen resul-

**01** En ocasiones, la autonomía puede tener el efecto de separar a los operadores y formalizar excesivamente su intervención. Este fenómeno es muy conocido en la relación entre policías de investigación y ministerios públicos en el viejo sistema de justicia penal. La cadena de mando de la policía de investigación impedía que los ministerios públicos pudieran tener control sobre los agentes encargados de realizar la investigación criminal.







tados indeseados.<sup>2</sup> Por último, las procuradurías requieren revisar sus estructuras de tal manera que alineen su organización con el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Ello no ocurre cuando el personal adjetivo supera al personal sustantivo en las instituciones.

La Consulta también reveló un amplio uso del artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales por parte de los agentes del ministerio público. Dicho precepto los faculta para dejar en libertad a los detenidos en flagrancia cuando no proceda prisión preventiva oficiosa. En estos casos, los agentes del ministerio público optan por decretar la libertad de los detenidos y las investigaciones criminales sobre los hechos denunciados no presentan mayores avances. El empleo de esta medida se ha convertido en una salida fácil para las fiscalías e impacta desfavorablemente la tasa de impunidad. Sin embargo, la solución no es la reforma del precepto en cuestión. Lo que se requiere es supervisión y rendición de cuentas de la función ministerial.

Un aspecto clave para el éxito de las tareas de procuración de justicia consiste en asegurar que exista continuidad entre quienes se encargan de dirigir la investigación y quienes deben defenderla frente al poder judicial. Idealmente debiera ser la misma persona. En este modelo, el ministerio público se encarga de la conducción jurídica de la investigación y, posteriormente, se ocupa de defenderla en un eventual proceso penal. Así, la investigación de campo queda en manos de una persona especializada en la investigación criminal (criminalista) y no de un abogado que no tiene la preparación para hacerlo. En realidad, se trata de una separación de funciones de acuerdo con las capacidades respectivas del personal.

**02** Los sistemas de cuotas son, probablemente, el mejor ejemplo de malas prácticas en la conducción de las procuradurías.



## 4. POLÍTICA CRIMINAL

La ausencia de una política criminal de Estado dificulta mucho el funcionamiento del sistema de procuración de justicia e impacta también al sistema de seguridad pública. Mientras no tengamos enunciados explícitos en materia de política criminal y mecanismos para hacerlos efectivos, muchos de los problemas que aquejan a nuestro país permanecerán sin ser resueltos.

La política criminal constituye la expresión de la política pública del Estado mexicano para el tratamiento de los delitos. Su ausencia, como una herramienta explícita de planeación y conducción de las acciones estatales, evidencia una deficiencia estructural en el sistema de justicia penal.

Por su trascendencia para el modelo de procuración de justicia propuesto, los problemas relacionados con la formulación, implementación y evaluación de la política criminal se analizan con mayor detalle en los apartados subsecuentes de este informe ejecutivo.

## 5. PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Una primera recomendación en materia de impartición y procuración de justicia tiene que ver con la necesidad de que se analicen las estadísticas y las determinaciones judiciales antes de tomar decisiones sobre posibles reformas. Así, por ejemplo, en el caso de la prisión preventiva en donde existe un debate sobre la necesidad de ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa del artículo 19 constitucional, los datos revelan que el ministerio público federal ha solicitado la prisión preventiva en únicamente 20% de los casos y ha obtenido la medida en cuestión en más de 7 de cada 10 solicitudes. Como se observa, la estadística revela un panorama muy diverso al que



plantean quienes insisten en reformar de nuevo el texto constitucional.

En la Consulta se realizaron importantes críticas al modelo de prisión preventiva oficiosa. Además de señalar sus problemas de convencionalidad en relación con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se refirió a sus efectos negativos sobre la calidad de las investigaciones criminales. El argumento es que al tener asegurada la prisión preventiva, los ministerios públicos tienen menos incentivos para investigar y ello puede significar problemas para el eventual juicio oral.

Con mucha frecuencia existe la necesidad de recopilar información de buena calidad sobre las personas que son detenidas con el objeto de determinar qué tipo de medida cautelar es conveniente para el caso de una eventual vinculación a proceso. Esta labor típicamente la realizan unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso (UMECA). No obstante, la federación y muchas entidades federativas no cuentan con esta instancia. Incluso, en las entidades en donde las hay, no necesariamente cumplen con la función para la cual han sido creadas. Por lo anterior, es indispensable asegurar la existencia y el funcionamiento adecuado de este tipo de instancias. Por otro lado, una preocupación recurrente fue la necesidad de fortalecer los mecanismos de solu-

ción de controversias en materia penal e incorporar programas de justicia restaurativa.

En relación con el amparo y su empleo en el nuevo proceso penal, los participantes reconocieron que es muy problemático. Destacan las dificultades que generan criterios excesivamente formalistas por parte de los jueces de amparo. También existen algunos problemas técnicos con la determinación de los efectos de las suspensiones. En el caso del amparo directo, tampoco están claros los alcances del escrutinio judicial. La labor del poder judicial en esta materia es muy útil con la publicación de los criterios existentes mediante el sitio especializado. Sin embargo, hay que hacer un esfuerzo adicional para asegurar que los juzgadores federales tengan claras las lógicas y los alcances del nuevo sistema de justicia penal.

Finalmente conviene referirse al tema de la ejecución de las sanciones. En primer lugar, hay que señalar la saturación de los centros de reclusión en el país y la existencia de condiciones de gobernabilidad muy difíciles en la mayor parte de ellos. En segundo lugar, hay que revisar la forma en que se supervisan los procedimientos de ejecución de sanciones. En tercer lugar, hay que hacerse cargo de los malos tratos a los reclusos y las dificultades para su reinserción.

## 6. DELINCUENCIA ORGANIZADA

El fenómeno de la delincuencia organizada tiene muchas variantes. En su expresión más pública aparece como una actividad altamente violenta y disruptiva. Sin embargo, en otras facetas adquiere una gran sofisticación técnica. No por ello resulta menos amenazante para la sociedad. Para enfrentar este fenómeno, la acción del Estado ha sido fragmentada. Ello hace que los efectos de las intervenciones estatales resulten muy limitados. Adicionalmente, el arreglo constitucional para la distribución de competencias en materia penal genera muchos espacios vacíos en las tareas de investigación y persecución de este fenómeno delictivo. Asimismo, se percibe una utilización extensiva de las fuerzas armadas como alternativa para enfrentar el fenómeno.


El punto de partida tiene que ser definir desde el punto de vista de la política de persecución cuáles son los fenómenos de delincuencia organizada de los que se ocuparán las áreas especializadas de investigación.

Las recomendaciones en materia de delincuencia organizada plantean la necesidad de crear grupos multidisciplinarios especializados en la investigación de este fenómeno. Este tipo de grupos deben ensayar técnicas de investigación proactiva y focalizar sus actividades en variantes concretas de la actividad de la delincuencia organizada. El objetivo más claro es el financiero. Por la complejidad técnica que exige la investigación de este tipo de conductas delictivas, se recomienda especializar y dar estabilidad al personal de investigación encargado de realizar esta función. También se plantea fortalecer las acciones de colaboración técnica con otros países.

Desde el punto de vista internacional, se recomienda actualizar los lineamientos de la Convención de Palermo respecto a la persecución de la delincuencia organizada y en particular lo relacionado con la variable financiera que es el motor que motiva a esta manifestación delictiva.

## 7. GESTIÓN, OPERACIÓN Y CAMBIO

La operación cotidiana de las procuradurías de justicia se encuentra repleta de procedimientos complejos cuyos objetivos no están del todo justificados. Hay muchas prácticas arraigadas que no son fáciles de transformar y que inciden en forma negativa sobre el servicio que prestan las procuradurías. La situación se torna particularmente crítica si se toma en cuenta que la implementación del nuevo proceso penal



exige precisamente cambios drásticos en la forma en la que operan estas instituciones. Adicionalmente, debe considerarse que las procuradurías distan mucho de estar a la vanguardia como instituciones que prestan servicios al público. Por el contrario, los datos sobre la operación de las procuradurías revelan altos índices de corrupción y, en general, un servicio muy deficiente.

El cambio no es fácil. Desde hace muchos años se conocen los problemas de las procuradurías y se han implementado programas para tratar de mitigarlos. Sin embargo, la mayor parte de las experiencias han fracasado. Las resistencias al cambio son muy difíciles de remontar.

A pesar de ello, existen algunas alternativas útiles para la transformación de estas instituciones. La primera tiene que ver con el manejo de la información. El reto consiste en generar mecanismos que permitan agilizar el flujo de información en instituciones que tradicionalmente la han compartimentalizado. De ahí surge la imperante necesidad de alinear las facultades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a quien por disposición legal le corresponde esa función.

Una segunda línea de actuación tiene que ver con la gestión del cambio. Esta línea reconoce los límites de los ejercicios de planeación y establece que la ejecución de cualquier plan institucio-

nal exige la integración de un área que se encargue de supervisar su implementación. No basta con explicitar metas y colocar calendarios. El cambio exige de una supervisión continua que permita atender los retrasos y recomiende rectificaciones cuando resulte necesario.

## 8. EL MODELO DE AUTONOMÍA

La función de procuración de justicia requiere de autonomía para garantizar que su labor sea imparcial. Por ello, las bases institucionales empleadas para construir la autonomía institucional tienen que asegurar que la Fiscalía General tenga condiciones para realizar sus funciones con la imparcialidad que exige su actuar. El primer elemento que contribuye a la imparcialidad tiene que ver con el proceso de designación del Fiscal General y de otros cargos relevantes al interior de la Fiscalía. Sin embargo, la designación de un Fiscal autónomo no es más que un elemento en la consolidación de una autonomía institucional. El segundo paso es garantizar que la Fiscalía cuente con un presupuesto suficiente para realizar sus actividades y que el mismo no pueda reducirse arbitrariamente. El tercer elemento es la existencia de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas que permitan identificar los aciertos y desaciertos institucionales. Para tal efecto, la participación ciudadana parece especialmente relevante.

Una cuestión indispensable en el diseño de una Fiscalía autónoma tiene que ver con la necesidad de asegurar que los fiscales que operan directamente en la resolución de los casos cuenten con la autonomía necesaria para realizar sus tareas. La mejor manera de garantizarlo es mediante un servicio profesional de carrera que les dé estabilidad laboral. La señal debe ser clara: quien realice sus funciones con responsabilidad y eficacia tiene asegurado su lugar en la institución.

Así, la autonomía institucional no depende exclusivamente de la condición de la cabeza de la institución, sino que es la suma de las autonomías de cada una de las personas que realizan funciones de investigación y persecución de los delitos. Evidentemente, en este modelo, la pieza que cierra el cuadro es la presencia de un Fiscal General autónomo. Para tal efecto, se debe debatir cuál es el perfil idóneo para ocupar el cargo y el mecanismo de designación.

## 9. EL MARCO NORMATIVO PENAL

Desde el punto de vista legislativo el derecho penal enfrenta una grave crisis. La redacción de nuevos delitos y las modificaciones a los existentes es una práctica que se reproduce en todas las legislaturas. Para agravar el problema, se ha recurrido a la cuestionable práctica de crear tipos penales en leyes especiales con la consecuente dispersión de la materia penal. Con frecuencia se recurre al derecho penal como si fuera la única

alternativa para solucionar los problemas. La experiencia ha mostrado una y otra vez que no lo es. A pesar de ello, los planteamientos de nuevas normas se mantienen. La demagogia penal no parece tener frenos. Ello tiene un impacto muy negativo sobre el desempeño de las instituciones, pues les coloca cargas de trabajo inapropiadas y las obliga a actuar en función de la coyuntura.

Los efectos de este tipo de prácticas también se reflejan en la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas. Los operadores debaten continuamente el tema de las competencias para los delitos que investigan y persiguen. Para dar salida a esta situación se requiere iniciar un proceso de reordenación del derecho penal. La materia procesal ha marcado el camino mediante la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales. En esa misma línea parece conveniente revisar la legislación penal nacional y, al



menos, colocar parámetros para dar uniformidad a la legislación penal sustantiva. Un paso adicional sería la elaboración de un Código Penal Único y colocar reglas rígidas para sus eventuales reformas.

De manera similar, es necesario generar esquemas que faciliten la determinación de las competencias en materia penal. Aquí el punto de partida podría ser la especialización de la Fiscalía General mediante la transferencia de muchas competencias para la persecución de los delitos a las entidades federativas. Bajo este esquema la Fiscalía General adquiere una facultad flexible de atracción que le permite conocer los asuntos que estime necesarios o los que las entidades federativas le soliciten que atraiga. Las fiscalías de las entidades federativas, por su parte, pueden acceder a nuevas fuentes de financiamiento para sus actividades. En este nuevo modelo de federalismo en procuración de justicia, la Fiscalía General aparece como un órgano especializado que provee de información a las fiscalías de las entidades federativas para facilitar su labor y que se especializa en la investigación y persecución de un conjunto más específico de delitos.

También relacionado con el tema de competencias, conviene establecer que el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuente con la función expresa de definir, supervisar y evaluar la ejecución de la política criminal del Estado mexicano. Al mismo tiempo, dictará las bases sobre las que las entidades federativas deben formular sus propios enunciados de política pública en materia criminal.

Los cambios también deben incidir sobre el diseño institucional de las fiscalías. Bajo esta línea de acción se debe revisar el diseño del artículo 102 constitucional para ajustar el diseño de la Fiscalía General a un modelo que facilite su operación y asegure su autonomía. Ello debe incluir un proceso de designación del Fiscal General y de otros fiscales especiales que genere confianza y que asegure que los designados cuenten con el perfil que se requiere. Este tipo de lineamientos también debe irradiar a las fiscalías de las entidades federativas. Para tal efecto, se podría adicionar el artículo 116 con una nueva fracción que se ocupe del tema.





## LOS PROBLEMAS CENTRALES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

Durante los espacios de diálogo y reflexión de la Consulta Nacional se identificaron diversos problemas relacionados con la procuración de justicia en México. No obstante, por la frecuencia en que fueron mencionados y por su trascendencia para el modelo de procuración en su conjunto, destacan tres grandes problemas: (1) la falta de una visión sistémica sobre la función y operación del sistema de seguridad pública y de procuración de justicia, (2) los problemas estructurales de las procuradurías y su funcionamiento en el sistema acusatorio y (3) las deficiencias en la generación y uso de la información.

### A. La falta de visión sistémica

Existe una falta de visión sistémica de seguridad pública y justicia penal en México. Si bien existe una estrecha relación entre la prevención, la investigación, la persecución y la sanción de los delitos, lo cierto es que no hay un modelo que permita articular los roles, competencias, marco de actuación y objetivos para la operación de cada una de las instituciones involucradas. A la fecha existen importantes problemas para identificar prioridades en el funcionamiento del sistema, así como para coordinar la acción de todas las instan-

cias competentes. De igual manera, los problemas de coordinación afectan directamente la eficacia de las policías, ministerios públicos y jueces.

Esta falta de visión está reflejada tanto en el texto constitucional como en la enorme cantidad de ordenamientos jurídicos que no están homologados o interconectados. En el caso de la Constitución, las competencias sobre seguridad y procuración de justicia se ubican en los artículos 21, 73-XXI, 73-XXIII, 102-A, 115-III-H y 124. Sin embargo, la



lectura de los mismos no permite conocer con claridad cómo se distribuyen las competencias y sobre quién recae la responsabilidad para la ejecución de las diversas tareas que demanda el funcionamiento de los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia. Así, por ejemplo, el artículo 21 establece una definición general de seguridad pública y atribuye la competencia sobre la misma a los tres niveles de gobierno en los términos que establece la propia Constitución. Por su parte, el artículo 115 regresa la definición de la competencia al artículo 21. Lo mismo sucede con el artículo 73 fracción XXIII.

A nivel legislativo, existe una fragmentación tanto normativa como institucional que abarca ordenamientos tan diversos como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; la Ley General de Víctimas; el Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley de Nacional de Ejecución Penal; el Código Penal Federal; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la Ley General de Salud; la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes; así como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, entre otras. A estos ordenamientos se pueden sumar los proyectos de ley en materia de mando policía y seguridad interior, que se han venido discutiendo en el seno del Congreso de la Unión.

La dispersión normativa impacta también sobre el diseño institucional. De esta manera, y sólo como ejemplo, las enormes deficiencias en materia de atención a víctimas se buscan resolver con una ley especial y un conjunto de organismos especializados que nacen desvinculados de los ya existentes y que añaden capas de complejidad en la operación del conjunto del sistema. La articulación de estos nuevos organismos con los existentes es necesariamente problemática y por ello los resultados poco satisfactorios.

## B. Los problemas estructurales de las procuradurías

Las estructuras institucionales de las procuradurías son extremadamente heterogéneas y, por lo general, no son adecuadas para soportar los procesos que exige un sistema de justicia penal de corte acusatorio. Todos los diagnósticos indican que dichas instituciones tienen problemas estructurales y de recursos, lo que genera que no exista capacidad de investigación criminal, que no se solucionen los casos de forma debida y que con frecuencia se produzcan violaciones a los derechos humanos. No es casualidad que las mediciones internacionales colocan a México en el cuarto lugar mundial y primer lugar en América Latina en impunidad (Índice Global de Impunidad 2017). Las mediciones nacionales apuntan en ese mismo sentido desde hace años.

Sólo el 4.46% de los delitos reportados tienen sentencia condenatoria de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2016). Y las estadísticas señalan que los problemas comienzan desde la presentación de la denuncia. Posteriormente, siguen en la investigación de los delitos. Existe un alto nivel de asuntos sin resolver en las procuradurías tanto a nivel federal

(alrededor del 65% de los asuntos, según la propia PGR) como a nivel estatal. Más aún, buena parte de los asuntos que sí son determinados -y que en consecuencia no forman parte de las estadísticas de rezago- son enviados al archivo temporal. Esto significa, para decirlo pronto, que existe una alta probabilidad de que un asunto que llega al sistema de procuración de justicia nunca sea resuelto. Los asuntos que sí son resueltos, en cambio, corresponden en su mayoría a detenciones en flagrancia (90% de los casos que son judicializados, de acuerdo con el informe del Consejo de la Judicatura Federal al Senado, 2017).

Esta falta de eficiencia y eficacia se explica por diversas razones. Por una parte, es claro que la falta de capacidades para priorizar, gestionar e investigar genera un retraso significativo en los tiempos para atender y procesar los asuntos, además de reducir la eficacia de la procuración de justicia. Esto es particularmente cierto para las investigaciones que se inician sin que exista un detenido. Si el personal de las procuradurías no cuenta con la capacitación y las herramientas necesarias para conducir sus investigaciones, difícilmente será posible siquiera identificar a los responsables de los hechos que se persiguen. Se trata, pues, de investigaciones destinadas a nunca ser concluidas, o que terminarán formando parte del archivo.

Un segundo elemento a considerar es la falta de independencia técnica y operativa de los funcionarios de las procuradurías, especialmente de quienes se desempeñan como agentes del ministerio público. Buena parte de las decisiones operativas del día a día se siguen procesando, en última instancia, en los más altos niveles de las procuradurías, llegando incluso a sus titulares. Estas rutinas, además de ser incompatibles con el modelo acusatorio, entorpecen el procesamiento de los asuntos e impiden que las procuradurías puedan hacer frente de manera eficiente a su carga de trabajo. Pero, sobre todo, afectan la confianza pública en las instituciones.

Un tercer factor estructural que limita la eficiencia y eficacia de las procuradurías es la escasa consolidación (o simple inexistencia) de sistemas profesionales de carrera. Si bien existen servicios profesionales nominales en algunas procuradurías, lo cierto es que no cuentan con perfiles y puestos que sean acordes con las necesidades del sistema penal acusatorio, ni con mecanismos efectivos para garantizar que los servidores públicos en efecto se sujeten a procesos de ingreso, capacitación, promoción y evaluación que sean adecuados. Menos aún, para dar estabilidad laboral a los servidores públicos existentes, quienes desempeñan sus tareas en ambientes muy adversos.

Finalmente, es importante señalar que las procuradurías no han creado procedimientos efectivos para evitar que las prácticas propias de sistema inquisitivo permeen en el funcionamiento del nuevo sistema penal acusatorio. Reflejo de lo anterior es el escaso número de asuntos que son resueltos mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias penales. Sin procedimientos adecuados para gestionar la transición de procuradurías a fiscalías, no debe sorprender que los operadores jurídicos entrenados en el antiguo sistema carezcan de la capacitación necesaria para identificar oportunamente los casos y poner en marcha los mecanismos alternativos. Adicionalmente, las deficiencias en la supervisión y evaluación del trabajo de los ministerios públicos y policías de investigación generan múltiples oportunidades para la corrupción.

Ahora bien, las recurrentes violaciones a los derechos humanos es otro factor que afecta la imagen de la procuración de justicia y pone en duda la calidad de su labor. En este sentido, la evidencia empírica disponible es elocuente. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL 2017), 24.3% de la población privada de la libertad en 2016 recibió amenazas o presiones para declararse culpable; 32.4% no fue informada sobre el motivo por el cual la acusaban; 33.2% fue víctima de alguna conducta ilegal; y solo

19.8% de la población privada de la libertad logró contactarse con un abogado en su presentación ante el ministerio público.

Las deficiencias en la operación del sistema y las constantes violaciones a derechos humanos han generado una percepción de impunidad ante la ciudadanía, así como la pérdida de credibilidad de las instituciones de procuración y administración de justicia del país. De acuerdo a datos de marzo y abril de 2016 de la ENVIPE, 65.8% de la población mayor de 18 años considera que los ministerios públicos y procuradurías estatales son corruptos, y 59.6% considera que la Procuraduría General de la República lo es. Adicionalmente, la grave corrupción que aqueja a las procuradurías en el país profundiza la desconfianza y la percepción de impunidad.

### C. Las deficiencias en la generación y uso de la información

Las deficiencias en la generación y uso de la información son otro elemento estructural que limita significativamente el adecuado funcionamiento de las procuradurías. Este problema tiene dos grandes vertientes. Por una parte, la información que usan las procuradurías en sus procesos internos (cuando existe) por lo general tiene mala calidad, está extremadamente compartimentalizada, amén de que no se utiliza sistemáticamente para la toma de decisiones. Por otra par-

te, en términos de información pública, las procuradurías carecen de una visión sistémica que les permita generar, procesar y difundir datos confiables y comparables que den cuenta de la realidad criminal del país.

En términos internos, las procuradurías cuentan con una infraestructura tecnológica precaria y dispersa. En su mayoría, las procuradurías tienen sistemas informáticos aislados, que no se conectan entre sí y se manejan como islas de control. En consecuencia, no se cuenta con la capacidad de generar información oportuna y confiable que permita actuar de manera proactiva (y no sólo reactiva).

En primer lugar, los sistemas que se usan para dar soporte a las actividades de administración carecen de una orientación integral. Las procuradurías no cuentan con sistemas que reúnan en una misma fuente la información sobre perfiles, nómina, responsabilidades, desempeño y controles de confianza de los servidores públicos. No son, en pocas palabras, auténticos sistemas de gestión del capital humano. Y esto es particularmente problemático, pues este tipo de sistemas son indispensables para instituciones como las procuradurías, cuyo desempeño depende en gran medida de la correcta gestión del capital humano.

En segundo lugar, los sistemas que se utilizan para dar soporte a las actividades sustantivas de las procuradurías - como lo serían la gestión de las denuncias, la labor de investigación o los servicios periciales- cuentan con altos niveles de desconexión. No es raro que cada área cuente con un sistema propio (cuando existe), y rara vez los distintos sistemas se comunican entre sí. Asimismo, la conectividad de estos sistemas con otras dependencias (como las encargadas de la seguridad pública o la impartición de justicia) es inexistente. En consecuencia, la capacidad de operación y de generar información de las procuradurías se ve severamente limitada.



En tercer lugar, los sistemas que se usan para producir estadísticas institucionales también presentan deficiencias. La captura de estos datos suele ser manual, a partir de criterios no siempre homologados, y sin aprovechar la información generada por los sistemas administrativos y sustantivos. Esta situación, además de afectar la calidad de la información que eventualmente se hará pública, limita de manera notable la capacidad de las procuradurías en la planeación y toma de decisiones, así como en la generación de productos de inteligencia. Adicionalmente, distrae al personal de sus funciones sustantivas.

Son varias las causas relacionadas con estas deficiencias en la generación y uso de la información a nivel interno. Por una parte, buena parte de las procuradurías no cuenta con equipos y redes adecuadas. En otras palabras: carecen incluso de la infraestructura tecnológica más elemental para la construcción de sistemas informáticos efectivos. Ello, a pesar de las importantes inversiones en la materia.

Por otra parte, la dispersión de la información se explica en parte por la

cultura de la desconfianza que impera al interior de las procuradurías. Por lo general, los funcionarios son renuentes a registrar en tiempo y forma la información en los sistemas y a compartirla con otras áreas. Esto hace que la información se recopile a destiempo y de manera incompleta, lo cual disminuye notablemente la calidad y efectividad de los sistemas informáticos, así como la capacidad para realizar análisis proactivos.

Por último, las procuradurías no cuentan con áreas rectoras de la información. Es decir, no hay una estructura organizacional con la capacidad técnica y la autoridad suficiente para diseñar integralmente la sistematización, la seguridad, el resguardo y el flujo de información al interior de las procuradurías.

Ahora bien, con relación a la generación y difusión de datos públicos, lo primero que hay que resaltar es la falta de bases de datos centralizadas construidas con criterios técnicos sólidos y estándares comparables.

En la actualidad, son cuatro las principales fuentes públicas que reportan los

datos más relevantes para comprender la realidad criminal, así como su relación con los sistemas de impartición y procuración de justicia: (1) los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2) los proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), (3) la información difundida por las procuradurías, así como (4) las estadísticas de los poderes judiciales, en particular, las del Poder Judicial de la Federación (PJF).

Idealmente, la conjugación de estas fuentes de información debería brindar un panorama sobre los fenómenos delictivos en los niveles estatal y federal. Dicho de otro modo, debería poder contar con una visión general del fenómeno, desde la incidencia criminal hasta los resultados de los procesos jurisdiccionales, pasando por la procuración de justicia. No obstante, cada una de estas fuentes persigue objetivos diferentes y suele emplear metodologías diversas. A pesar de que algunas de estas fuentes son particularmente ricas, lo cierto es que resulta por demás difícil (si no es que imposible) articular una visión general que permita conocer el estado de cosas en materia de procuración e impartición de justicia.

No sólo eso. En buena medida por las discrepancias que naturalmente se de-

rivan de fuentes de datos con objetivos y métricas distintas, se ha generado un intenso debate en torno a la calidad de los datos difundidos por las diferentes instituciones públicas. Así, los usuarios de la información con frecuencia dudan de la confiabilidad de los datos y las discusiones sustantivas suelen ser precedidas (o de plano sustituidas) por debates metodológicos. La falta de información confiable y sistematizada, en pocas palabras, limita severamente la capacidad para generar análisis que sirvan de base para el diseño y evaluación de estrategias y políticas públicas integrales en materia de procuración de justicia.

## D. Los retos

Para consolidar un modelo de procuración de justicia acorde al sistema de justicia acusatorio y a las demandas sociales, se debe partir de la base que nos encontramos ante un panorama sumamente complejo que incorpora deficiencias normativas, estructurales y culturales. A ello, se adiciona el hecho que un modelo de procuración de justicia no solo incluye a las fiscalías, también a todas aquellas instancias de seguridad pública e investigación criminal que están vinculadas a este propósito. Esta complejidad demanda una visión sistémica que aborde tanto la problemática como las posibles soluciones.

La transformación debe iniciar por varios frentes, desde la generación de consensos institucionales y políticos hasta la elaboración de un plan de transición que a mediano y largo plazo redunde en la consolidación de un modelo eficiente y adecuado a las demandas de un sistema de justicia penal que apenas se implementa.

De la problemática antes descrita es fácil concluir que requerimos de fiscalías proactivas y articuladas con el resto de instancias encargadas de la seguridad pública y la justicia penal, de tal forma que, en su conjunto, sean capaces de responder a la demanda pública de justicia. En esta función deben hacer lo necesario para recuperar la confianza pública mediante el respeto de los derechos, altos estándares de calidad en la atención los usuarios, así como el desarrollo de investigaciones de calidad. De igual manera, se espera que actúen con imparcialidad respecto de cualquier poder y rindan puntual cuenta de su actuación.





## LOS MACRO-PROCESOS DE LAS FISCALÍAS

Las fiscalías, en el marco del modelo de procuración de justicia que se propone, cumplen con cuatro macro-procesos básicos, en virtud de las cuales se garantiza una procuración de justicia eficiente y de calidad: (1) política criminal, (2) investigación y persecución de los delitos, (3) gobernanza y conducción institucional y (4) institucionalización y gestión de los conflictos. Estos macro-procesos están condicionados a tener de manera transversal un flujo de información oportuna, eficiente y de calidad, para el cumplimiento de sus tareas y para propiciar el proceso de rendición de cuentas. En este capítulo se explican los macro-procesos y sus implicaciones dentro del modelo de procuración de justicia.





## A. La política criminal

### 1. EL PROBLEMA

El problema principal en esta materia es que en México no existe un ejercicio explícito de articulación de una política criminal. Este fenómeno se presenta tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Es decir, no existe un documento o conjunto de documentos y acciones articuladas que definan y ejecuten la política criminal del Estado mexicano. Si bien la Constitución y la legislación contienen disposiciones que permiten, en líneas generales, identificar áreas que pueden tener incidencia y liderazgo en el proceso de definición de una política criminal, lo cierto es que en la práctica los esfuerzos en este sentido son dispersos y carecen de la integralidad que debe caracterizar un planteamiento global de política criminal como la expresión de una acción explícita, intencional y coordinada del Estado para enfrentar a la actividad delictiva. El reto que tenemos frente a nosotros es precisamente identificar el espacio institucional del Estado mexicano encargado de realizar esta función y empoderarlo para que tenga condiciones para hacerlo.

Adicionalmente, es indispensable identificar a los organismos que tienen la función de coadyuvar en el proceso de definición y ejecución de la política criminal. Esto debe incluir necesariamen-

te la representación de los tres órdenes de gobierno y de las legislaturas, pero también de la sociedad civil.

### 2. QUÉ ES LA POLÍTICA CRIMINAL

La política criminal consiste en el conjunto de acciones que el Estado decide adoptar para combatir la comisión de delitos. Se integra con todos aquellos elementos que se formulan con el objeto de definir qué tipo de conductas deben sancionarse como delitos, la manera en la que debe prevenirse la comisión de las mismas, la forma en la que se deben perseguir los delitos, la determinación de aquellos delitos o fenómenos criminales que deben considerarse prioritarios en su persecución, la manera en la que las personas acusadas de cometer delitos deben ser juzgadas, así como la forma en la que las personas que han sido sentenciadas deben cumplir con las penas que les han sido impuestas. En resumen, la política criminal engloba las acciones estatales para prevenir, reaccionar y sancionar las conductas delictivas. Los planteamientos y acciones de reacción y sanción se materializan a través de las instituciones de procuración y administración de justicia. A diferencia de ello, las estrategias y acciones de prevención deben desplegarse a través de los tres niveles de gobierno, así como la sociedad civil.

Así pues, de manera general, la política criminal se encarga, entre otras cosas, de establecer la función que debe cumplir el derecho penal en nuestra sociedad. Para tal efecto, es necesario explicitar también los objetivos sociales que se pretenden proteger para, así, señalar las conductas que serán castigadas y los mecanismos que el Estado debe emplear tanto para disuadir a las personas en la comisión de las mismas como para castigar a quienes las cometan.

Los contornos de la política criminal suelen delinearse con más o menos precisión en los textos constitucionales y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. De esta manera, el punto de partida para la definición de la política criminal de un Estado no es de libre configuración, sino que necesariamente debe adaptarse a los lineamientos que establecen los textos antes mencionados. Así, los diseñadores de las políticas criminales deben tomar en cuenta principios básicos como el *non bis in idem*, el *non reformatio in peius* o el apego a una noción globalmente aceptada sobre el debido proceso en los juicios penales. Incluso, pueden existir planteamientos con contenidos más concretos tales como mandatos en donde se definen las funciones del derecho penal o los fines de las penas.

En el caso de México, la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008 marcó diversos principios sobre la forma en la que debían conducirse las

investigaciones, los procesos y el tratamiento de los sentenciados. Así, por ejemplo, el artículo 18 constitucional establece que la finalidad de las penas es lograr la reinserción social de las personas que han sido sentenciadas por la comisión de algún delito. Este enunciado obliga necesariamente a diseñar un importante segmento de la política criminal mexicana de tal forma que se cumpla con el mandato constitucional en cuestión. Las acciones mediante las que se puede dar cumplimiento al referido enunciado no se limitan al campo legislativo. En realidad, se trata de enunciados globales que buscan incidir en toda acción que realice el Estado mexicano en la materia. Un principio adicional es la presunción de inocencia. El mismo exige que la acusación deba invariablemente acreditar la responsabilidad de las personas fuera de toda duda razonable. De ahí que la operación del sistema deba enfocar su funcionamiento a asegurar que este estándar se cumpla en todos los casos.

Los lineamientos constitucionales sobre política criminal se complementan con las posturas y posicionamientos que sobre esta misma materia realizan diversos actores públicos y privados. El conjunto de todos estos postulados integra la materia prima con la que se produce la legislación. Ésta, a su vez, orienta las acciones de las instituciones relacionadas con el sistema de justicia penal y con el sistema de seguridad pú-

blica. Ello no quiere decir que siempre existirán consensos en la materia. Por el contrario, la articulación de la política criminal también implica hacer frente a importantes disensos sobre la forma en la que ciertas conductas deben ser enfrentadas por la sociedad. Lo que para algunos debe ser considerado un delito, para otros no lo debe ser. Lo mismo ocurre con la determinación de los alcances de las penas o, incluso, el establecimiento de las prioridades en la persecución de los delitos.

En consecuencia, la política criminal, más que una serie de mandatos o de un plan en concreto, se integra por un conjunto de planteamientos y acciones que experimentan cambios permanentes a lo largo del tiempo y cuyo objetivo es orientar el actuar del Estado en relación con la prevención de los delitos y la investigación y procesamiento de quienes los cometen. Aquí la pregunta que surge tiene que ver con la manera en la que este conjunto de planteamientos y acciones adquiere coherencia y logra una ejecución estable. Es decir, qué sectores del Estado se encargan de explicitar los planteamientos existentes y traducirlos en acciones que resulten consistentes con los objetivos que se han delineado.

Existen una serie de instituciones que tienen competencia directa en la materia. En primer lugar, los legisladores. Su labor en la generación de la legislación penal representa necesariamente el punto de partida de la acción del Estado en el ámbito criminal. Junto a ellos se encuentran tanto los sectores de procuración de justicia como los de seguridad pública. Unos y otros alimentan el proceso legislativo con posturas sobre la manera en la que diversas conductas deben ser procesadas. Una vez concluido el proceso legislativo, es necesario coordinar las acciones para ejecutar las normas que han sido creadas. Aquí nuevamente intervienen las procuradurías y las áreas de seguridad pública. Sin embargo, también es necesario determinar cuántos recursos se deben asignar para cumplir con las tareas planteadas por

los mandatos legislativos. Incluso es necesario definir a quién corresponden qué acciones en las tareas de prevención, investigación y persecución de los delitos. También se requiere establecer las prioridades en la operación de los diversos cuerpos estatales del sistema.



### 3. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DE ESTADO EN MÉXICO

La articulación de una política criminal nacional exige del concurso de diversas instituciones del Estado mexicano. En primer lugar, es necesario identificar a la instancia responsable de la coordinación de esta labor. La estructura constitucional vigente permite colocar esta responsabilidad en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Sin embargo, conviene ampliar los alcances de la labor del sistema para

responsabilizarlo explícitamente de la coordinación en la definición de la política criminal del Estado mexicano y los mecanismos necesarios para supervisar y transparentar su ejecución. Es muy importante considerar que en este espacio concurren diversos poderes y órganos con autonomía constitucional, federales y estatales, y por ello debe concebirse como un espacio de articulación, colaboración y coordinación de un conjunto de competencias constitucionales.

La colaboración entre las instituciones participantes y la sociedad civil debe producir planteamientos explícitos sobre qué conductas deben ser clasificadas como delitos; cuáles deben ser las prioridades de la agenda pública en materia criminal; cómo debe trabajarse para reinsertar a las personas que han sido condenadas; qué funciones de coordinación se requieren para la investigación y persecución de los delitos; y qué políticas de prevención deben adoptarse, entre otras cuestiones.



En el caso de las fiscalías, es importante explicitar las funciones que les competen en relación con la política criminal. Éstas cuentan con información de primera mano sobre las necesidades que surgen con motivo de la investigación y persecución de los delitos. Su labor también permite identificar el surgimiento de nuevos fenómenos delictivos y de necesidades específicas en el ámbito de la prevención. Esta información debe trasladarse a los espacios de toma de decisión de la política criminal.

En segundo lugar, las fiscalías -con base en la política criminal- deben desarrollar sus planes de persecución penal. Como los recursos de las fiscalías son limitados, es necesario definir en qué se deben focalizar los recursos disponibles y a qué delitos se les tiene que dar prioridad. Así, el plan sirve para identificar las prioridades que regirán en la investigación y la persecución de los delitos. De igual manera, servirá para orientar los procesos de toma de decisión sobre el empleo de medidas como los criterios de oportunidad y las salidas alternativas al proceso penal. El plan de persecución de una fiscalía constituye la herramienta mediante la cual se reciben los mandatos de la política criminal en el ámbito de la investigación y persecución de los delitos y se explicitan los parámetros que orientarán la acción de las fiscalías en esta materia.

En tercer lugar, las fiscalías tienen la responsabilidad de generar información sobre los resultados de su desempeño. Estos datos deben también contribuir en el proceso de toma de decisiones de la política criminal y en la evaluación de los resultados de las acciones que se realizan. Con ello se cierra el ciclo de la política criminal y se generan conclusiones que permiten retroalimentar el proceso de toma de decisiones en la revisión de la misma.

En el caso de la Fiscalía General de la República existe una función adicional en el ámbito de la política criminal. Se trata de su labor de coordinación de las acciones que desarrollan las fiscalías de las entidades federativas. Este carácter le permite colaborar en la construcción de directivas que orienten el funcionamiento de todas las fiscalías y que alineen sus operaciones a los mandatos de la política criminal del Estado mexicano.

## B. La investigación y persecución de los delitos

Como lo establece la Constitución, a partir de la reforma procesal penal de 2008, el sistema penal, ahora acusatorio, tiene como sus premisas la transparencia, eficiencia y eficacia en la persecución de los delitos. Esto convierte a la investigación en un pilar base del sistema de justicia, la cual está a cargo de la policía, bajo el mando y conducción del

ministerio público. Por ende, la investigación y persecución de los delitos es uno de los macro-procesos de las fiscalías, en un modelo de procuración de justicia.

Para cumplir los objetivos de la reforma procesal penal, es necesario que las fiscalías cuenten con capacidades para desarrollar investigaciones sólidas, que garanticen el esclarecimiento de los hechos y permitan identificar y sancionar a los responsables de la comisión de delitos. Por consiguiente, el fortalecimiento de las capacidades institucionales en este ámbito fue y continúa siendo uno de los mayores desafíos durante y después de la implementación del sistema acusatorio. La transformación del marco procesal requiere el rediseño y perfeccionamiento del modelo de trabajo de las instituciones de procuración de justicia, así como de las técnicas de investigación de los operadores y sus lineamientos de actuación.

## 1. LOS PROBLEMAS

Una de las secuelas del heterogéneo proceso de implementación de la reforma procesal penal fue la ausencia de un modelo de investigación claro y homologado en las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional. En consecuencia, permanecieron las deficiencias institucionales relacionadas con la investigación criminal, que han resultado en impunidad y en violaciones a los derechos humanos.

Las procuradurías, como funcionan hoy, cuentan con estructuras burocráticas que impactan negativamente en la eficiencia. Contrario a los propósitos de la reforma, en la mayoría de las investigaciones se mantiene una lógica formalista, que tiende a convertir a la carpeta de investigación en un mero expediente. Además, con contadas excepciones, sus unidades de investigación no son capaces de realizar investigaciones de calidad que permitan la generación de resultados exitosos en el proceso penal. Por otro lado, contrario a las exigencias de un sistema acusatorio, continúan siendo los ministerios públicos quienes dirigen, controlan y ejecutan la investigación, sin delegar estas funciones a la policía de investigación y otros auxiliares, como son los servicios periciales. En consecuencia, como se mencionó anteriormente, las instituciones de procuración de justicia son altamente ineficientes y, por lo tanto, tienen bajos niveles de confianza por parte de la ciudadanía.

En este contexto, la procuración de justicia en México tiene como un pendiente importante la consolidación de un modelo que permita una investigación de calidad y una persecución de los delitos eficiente. Asimismo, se requiere que este marco garantice resultados favorables y el pleno respeto a los derechos de víctimas e imputados.



## 2. EL MODELO IDEAL DEL SISTEMA ACUSATORIO

La reforma procesal penal de 2008 implicó una transformación de las funciones de la policía y de su relación con el ministerio público. A partir de entonces, la Constitución establece que la investigación de los delitos corresponde a los policías bajo el mando y conducción del ministerio público. Esta transformación convirtió al policía en un actor fundamental en el sistema de justicia penal, pues el correcto funcionamiento del procedimiento penal está condicionado a contar con las capacidades policiales necesarias para realizar una investigación científica de los delitos.

La materialización de los estándares del sistema acusatorio en la operación de las fiscalías, debe darse en el marco de un modelo de investigación basado en la permanente colaboración y comunicación de policías, peritos y fiscales. En un escenario ideal, la investigación de los delitos debe ser planificada, dirigida y ejecutada por los policías o agentes de investigación de manera autónoma, quienes estarían al mando de un equipo o célula de investigación. La función del ministerio público en este esquema sería la de un control posterior, eminentemente jurídico, así como la asesoría respecto de necesidades probatorias y procesales de cada caso en particular. Asimismo, corresponde al ministerio público procesar las peticiones ante el

órgano jurisdiccional y formalizar las investigaciones con el ejercicio de la acción penal, hasta la conclusión del proceso.

El modelo de investigación a implementarse en las fiscalías a nivel nacional, debe proyectarse en el marco del escenario ideal dentro de la lógica del sistema acusatorio. Si bien existen limitantes normativas y estructurales para que este esquema funcione de manera íntegra, el modelo de investigación implementado en las fiscalías debe proyectarse para que en el mediano plazo transite hacia las condiciones idóneas que garanticen cabalmente una investigación eficiente y de calidad, partiendo de la distribución de tareas entre los operadores.

**Modelo de investigación criminal acorde con el sistema acusatorio (Modelo ideal)**

Agente de investigación criminal (policía)	Fiscal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigan</li> <li>• Dirigen las células de investigación</li> <li>• Generan inteligencia</li> <li>• Establecen vínculos y correlaciones</li> <li>• Solicitan servicios periciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controla la investigación criminal (ex post)</li> <li>• Determina las necesidades probatorias y procesales de los casos</li> <li>• Procesa peticiones de investigación ante los jueces</li> <li>• Ejerce la acción penal hasta su conclusión.</li> </ul>

**3. EL PROBLEMA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL**

El modelo idóneo de investigación criminal no es susceptible de ser implementado en el corto plazo, pues parecen existir limitantes constitucionales y normativas que auspician un control de la investigación por parte del ministerio público. Actualmente, el artículo 21 constitucional establece que

“[l]a investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.

Como ya se ha mencionado, este artículo constitucional dota al policía de un papel fundamental en la investigación. No obstante, existen dos visiones contrapuestas respecto al alcance de los conceptos de “conducción” y “mando” por parte del ministerio público. Ambas perspectivas impactan en el tipo de colaboración entre la policía y el ministerio público en labores de investigación.

Una interpretación amplia del artículo 21 constitucional aboga por una autonomía relativa de la actuación de las policías, acompañada de un control eminentemente ex post por parte del ministerio público. Esta perspectiva permite enmarcar el esquema ideal del modelo de investigación, mayormente alineado a los estándares del sistema acusatorio.

Sin embargo, la visión contrapuesta proviene de una interpretación más estricta de la Constitución. En ese sentido ya se ha pronunciado, de manera aislada, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo en revisión 202/2013, en el cual realizó una interpretación del artículo 21 constitucional. En la tesis aislada 1a. CCCXIII/2013 (10a.), la Corte explica que antes de la reforma procesal penal, el artículo 21 establecía tres principios fundamentales: el ministerio público (a) tenía el monopolio de la investigación, (b) gozaba del poder exclusivo para valorar los resultados de la averiguación previa y (c) tenía la facultad de ejercer la acción penal ante las autoridades judiciales competentes. La reforma de 2008, según la tesis:

“

“[...] moduló parcialmente dichos principios, al añadir el supuesto de ejercicio de la acción penal por parte de los particulares; sin embargo, mantuvo el contenido base de los aludidos principios rectores. Esto es, de conformidad con la normativa constitucional reformada, el Ministerio Público conserva, salvo en casos de excepción, la competencia para investigar los delitos, verificar la probable responsabilidad de los involucrados e instar la actuación jurisdiccional mediante la materialización de la acción penal y la remisión de la averiguación previa a la autoridad competente”.

”

Esto significa que, de acuerdo con la interpretación de la Primera Sala, el ministerio público continúa teniendo el control estricto de todas las actuaciones de la investigación, y que la reforma solamente terminó con el monopolio del ejercicio de la acción penal. Por lo tanto, bajo esta visión la actuación de la policía continúa supeditada al control del ministerio público.

En ese contexto, el modelo de investigación a implementar en las fiscalías se encuentra limitado, en el corto plazo, frente al esquema ideal. Esto, pues corre el riesgo de ser considerado inconstitucional. Por lo tanto, la implementación del modelo idóneo requiere de una reforma constitucional que permita la autonomía de la policía en la investigación de los delitos, así como delimitar el papel del ministerio público a la conducción legal y formalización ante el órgano jurisdiccional.

#### 4. ALTERNATIVAS PARA DISEÑAR UN MODELO DE INVESTIGACIÓN DE TRANSICIÓN

La restricción constitucional no es una limitante para establecer condiciones que proyecten el modelo de investigación implementado hacia el escenario ideal en el marco del sistema acusatorio. El modelo de investigación propuesto se encuentra enmarcado en este esquema, dotado de estructuras y cualidades que, al generarse y concretarse los mecanismos de transición, servirán de base para el establecimiento del modelo de investigación ideal.

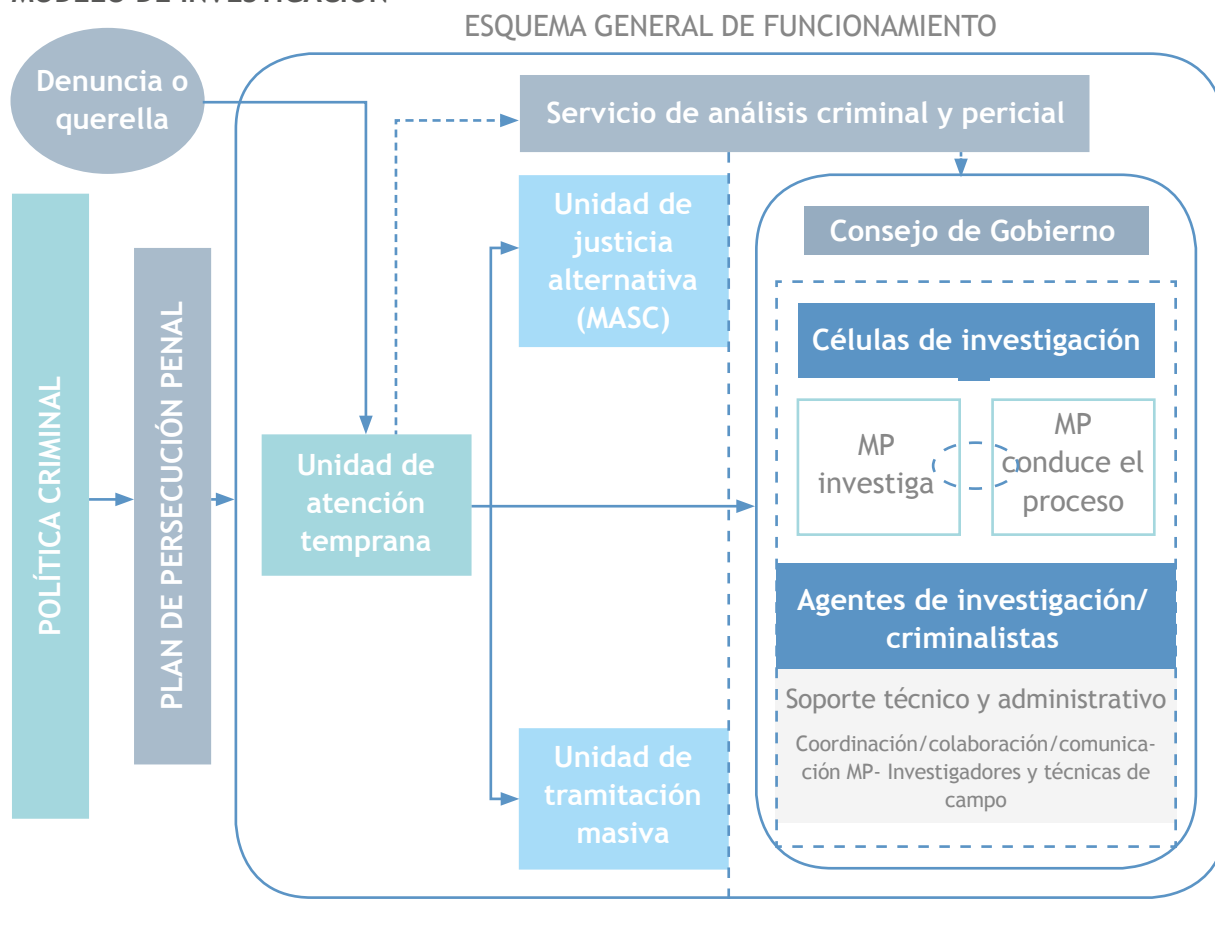
##### *a) El modelo de investigación*

Se propone un modelo de investigación de transición que establezca las bases mínimas de operación y estructuras que se requieren para el funcionamiento del sistema de justicia penal acusatorio.

La lógica del modelo propuesto busca fortalecer la capacidad operativa de las células de investigación. Ellas son el pilar y centro de las fiscalías. Por ello, es necesario dotarlas de flexibilidad para adaptarse a la política criminal y al plan de persecución penal, así como abandonar los esquemas rígidos y burocráticos. Este esquema rompe con la lógica vertical en la operación y le da un enfoque horizontal y flexible a la procuración de justicia.

Este modelo está basado en la separación de procesos, por lo que el diseño organizacional de las distintas áreas está pensado en las funciones particulares de cada una de ellas. El siguiente esquema ilustra el modelo de investigación propuesto para la transición:

## MODELO DE INVESTIGACIÓN



El modelo de investigación debe enmarcarse en el plan de persecución penal de la fiscalía, que a su vez deriva de la política criminal de Estado. De acuerdo con el modelo propuesto, el flujo de los casos al momento en que la fiscalía recibe una denuncia o querrella es el siguiente.

La denuncia o querrella es recibida en la Unidad de Atención Temprana, la cual funge como el primer contacto con el ciudadano y es responsable de analizar los hechos denunciados, determinar si son cons-

titutivos de delito e identificar si se reúnen los elementos mínimos para integrar una investigación. Con base en este análisis, la unidad canaliza el caso, ya sea a otra institución<sup>3</sup> o hacia el interior de la Fiscalía en tres sentidos:

1. Cuando, de conformidad con el Plan de Persecución, el caso sea susceptible de ser resuelto mediante un mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC) este es turnado a la unidad responsable de administrarlas, para su resolución.
2. Cuando el caso no reúne los elementos suficientes para ejercer acción penal, para continuar con la investigación o si de acuerdo con el Plan de Persecución no es prioritario, el asunto es turnado a la Unidad de Tramitación Masiva para su registro y determinación.
3. Cuando el caso refiere a hechos constitutivos de delito y reúne los elementos para iniciar una investigación, es canalizado a las áreas de investigación.

Cuando en un caso que inicialmente fue turnado a la unidad de tramitación masiva se encuentren elementos que justifiquen iniciar una investigación -por ejemplo, que se determine a partir del análisis de información que forman parte de un patrón delictivo- el caso será turnado a las células de investigación.

Este modelo de investigación se basa en dos elementos centrales. Por un lado, el análisis de información y la generación de inteligencia que nutre a las áreas operativas, que son las células de investigación. Éstas son unidades flexibles integradas por ministerios públicos, encargados de investigar y conducir el proceso, por agentes de investigación y por criminalistas (o peritos). Las unidades de investigación acotan el modelo de organización por especialización del delito, existiendo unidades ordinarias y de élite para investigaciones complejas.<sup>4</sup>

**03** En caso de que los hechos no sean constitutivos de una conducta tipificada como delito.

**04** Véase el macro-proceso “Gobernanza y conducción institucional”.



El modelo supone que las células de investigación toman responsabilidad plena de la conducción de las investigaciones que se les encomiendan. El mando supervisa pero no interfiere en la toma de decisiones operativas de la investigación. El control de las células corresponde al agente del ministerio público que la dirige y que lleva el proceso. Por otro lado, la Unidad de Atención Víctimas y Derechos Humanos, la de Asuntos Internos y el propio servicio ministerial profesional constituyen elementos de control y supervisión del buen desempeño ministerial.

Dentro del modelo de investigación, es indispensable el desarrollo de sistemas de información interoperables (internos y externos) que soporten la operación. Estos sistemas deben posibilitar una comunicación eficiente y facilitar los procesos para generar mayor eficiencia en la labor de los operadores. Al mismo tiempo, deben tener la capacidad de generar información de manera automática, sistémica e integral.

### *b) Las unidades operativas*

La propuesta de modelo de investigación y su esquema general de funcionamiento plantean un marco organizacional basado en la creación de áreas o unidades de apoyo a la investigación, que son comunes a las áreas sustantivas

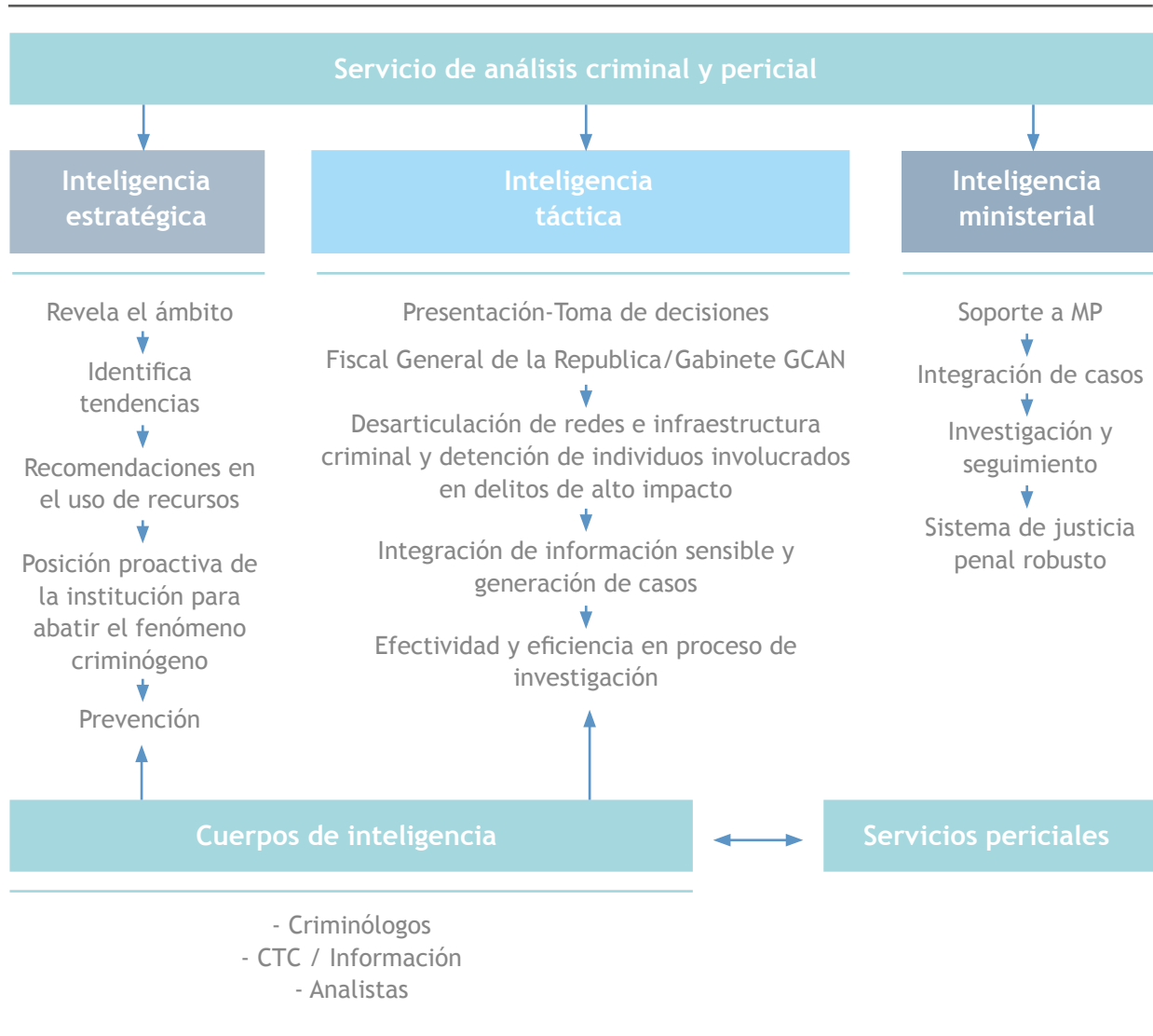
de la fiscalía y que tienen como objeto dotar de eficiencia a la investigación, mediante la desformalización de los procesos.

- **Servicio de Análisis Criminal y Pericial**

El modelo de investigación debe contemplar la creación de un Servicio de Análisis Criminal y Pericial, que es un órgano especializado en inteligencia criminal y servicios periciales. Este órgano debe contar con autonomía técnica y sus funciones deben basarse en la articulación de procesos de inteligencia en sus distintos niveles: estratégica, táctica y ministerial.

Este servicio se encargará también de los servicios forenses (laboratorios y servicios altamente especializados) que tendrán autonomía técnica y prestarán servicios a las células de investigación.



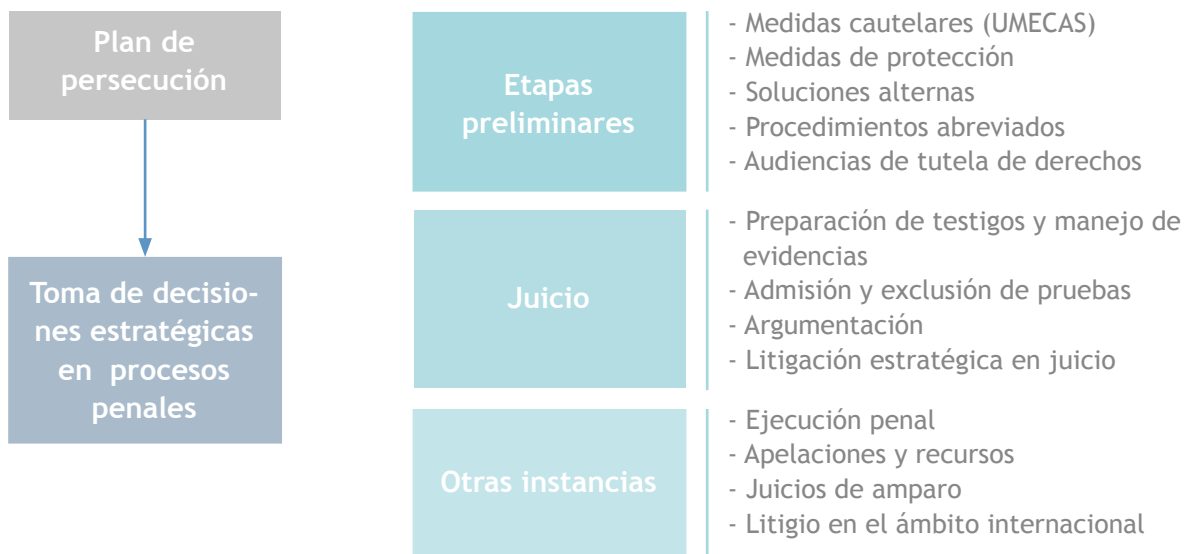


La labor de este órgano privilegia la investigación y el desarrollo de conocimiento y procesos para la desarticulación de la actividad criminal, sin enfocar sus esfuerzos en individuos o casos particulares. Mediante el análisis estratégico, táctico y ministerial, genera información que comunica a los tomadores de decisión estratégicos y que funge como insumo para el diseño y cumplimiento del plan de persecución. Paralelamente, genera productos para dar soporte técnico-científico al ministerio público en las investigaciones. De esta manera, asegura el flujo continuo de información a las áreas de decisión y documenta el tamaño, alcance y características de los hechos delictivos.

### • Unidad de Supervisión y Estrategia de Litigio

Es el área operativa encargada de dictar los lineamientos de operación para presentar los casos ante los tribunales. Aquí se establecerán los parámetros generales para el litigio de los casos en las distintas etapas procesales, con base en las reglas y principios procesales contenidos en la Constitución y en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Igualmente, en algunos casos el litigio deberá tener enfoque estratégico y estar vinculado al plan de persecución penal que oriente a la toma de decisiones procesales de acuerdo a un esquema de priorización de casos previamente establecido pero que a su vez sea flexible. Asimismo, dará seguimiento a los asuntos que se encuentren en litigio y brindará apoyo y asesoría a los fiscales de las unidades de investigación cuando así lo requieran.

#### UNIDAD DE SUPERVISIÓN Y ESTRATEGIA DE LITIGIO



### • Unidades de soporte táctico y administrativo

La separación de funciones administrativas de las sustantivas contribuye a una mayor profesionalización de las tareas dentro de la fiscalía. De esa manera se garantiza además que los operadores se enfoquen completamente en el ejercicio de su labor, sin necesidad de que realicen funciones de carácter administrativo o de gestión de recursos. Esto, en última instancia, permite una operación más eficiente y de calidad. Por ello, es menester la creación de unidades administrativas articuladas con las unidades de investigación, las cuales estarán conformadas por personal administrativo e investigadores y técnicos de apoyo a la labor sustantiva.

- **Unidad de Atención Temprana o Inmediata.**

Es el área de primer contacto con el ciudadano que, además de dar un trato eficiente y de calidad, es la responsable de dar atención y ser un primer filtro de los casos que ingresen a la fiscalía, canalizándolos a las distintas áreas de acuerdo a sus características.

- **Unidad de Justicia Alternativa (Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, MASCP).**

Área encargada de dar trámite a los asuntos susceptibles de ser resueltos mediante un mecanismo alternativo.

- **Unidad de Tramitación Masiva.**

En esta área serán canalizados los casos en los que no se cuente con suficientes elementos para ejercer la acción penal o continuar con la investigación. Entre sus funciones principales se encuentran: (a) dar terminación a las carpetas de investigación, cuando se determine la abstención de investigar o el archivo temporal o definitivo; (b) llevar a cabo el registro y sistematización de la información de los casos que le son canalizados, misma que servirá de insumo al Servicio de Análisis Criminal y Pericial para el establecimiento de redes o patrones delictivos.

- **Consejo de Gobierno Interno.**

Es el área encargada de tomar las decisiones operativas de carácter estratégico y asignar los casos a las células de investigación. Está integrado por los titulares de las fiscalías regionales y especializadas.

## C. La gobernanza y la conducción institucional

La gobernanza, entendida como el conjunto de procesos, estructuras, disposiciones formales y valores que dirigen y controlan las actividades institucionales (Auditoría Superior de



la Federación 2017) es un elemento clave que contribuye a que las instituciones alcancen sus objetivos, de acuerdo con sus características propias y el mandato al que están sujetas. El modelo de gobernanza diferencia el quehacer institucional del modelo de control jerárquico y de mercado, y se caracteriza por un mayor grado de cooperación y transparencia entre las instituciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas (Zurbriggen 2011).

La gobernanza se considera “buena” y “democrática” en la medida en que la institución y sus procesos sean transparentes (Organización de las Naciones Unidas 2017). Estos incluyen actividades fundamentales como una designación del Fiscal General bajo procesos legales, confiables, transparentes y rigurosos. El cumplimiento de estos criterios es un factor fundamental para la credibilidad y el respeto de la institución en el ámbito público. Asimismo, los elementos clave que conforman la gobernanza en un modelo de procuración de justicia, son la autonomía de la fiscalía, el control interno, la administración de riesgos y la existencia de contrapesos tanto internos como externos.

A continuación, se señala la problemática actual respecto a la gobernanza en las instituciones de procuración de justicia y se analizan los elementos mínimos que debe contemplar el modelo de procuración de justicia para garantizar la gober-

nanza. Además, se explica el modelo de gobierno y administración propuesto.

## 1. LOS PROBLEMAS

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional, es la ausencia de un modelo homologado de organización, gestión y operación. Al mismo tiempo, los modelos de organización y operación existentes distribuyen las competencias por tipo de delito o por territorio y, en consecuencia, se han creado al interior de las procuradurías esquemas centralizados que burocratizan la operación. Como resultado, el desempeño hacia el interior de las procuradurías no es estandarizado, lo que se traduce en una operación poco eficiente y en resultados negativos (CIDAC 2017).

Lo anterior, aunado a la ausencia de capacidades de investigación, derivó en la necesidad de fortalecer institucionalmente la procuración de justicia, por lo que más de la mitad de las procuradurías locales han buscado una transición hacia un modelo de fiscalía con el objetivo de contar con un órgano más profesional y autónomo (CIDAC 2017). Sin embargo, en muchos de los casos estas transiciones fueron meramente nominales, pues no dotaron de autonomía a la institución (o lo hicieron sólo de manera relativa) y tampoco modificaron sus métodos de trabajo y prácticas institucionales.

Además, la inexistencia de facto del servicio profesional de carrera para los ministerios públicos, peritos y agentes de investigación o policías, así como las deplorables condiciones laborales y de trato al personal, han tenido un impacto negativo en las prácticas institucionales, que han prevalecido desde muchos años atrás.

Por último, no existe en las procuradurías una política de recopilación, administración, acceso y análisis de información que posibilite la rendición de cuentas. Menos aún se ha instaurado un modelo de evaluación que permita medir el desempeño institucional y que haga posible el seguimiento de los resultados de la operación para la toma de decisiones.

El conjunto de estos factores, hacen poco factible, si no es que imposible, la gobernanza de las instituciones de procuración de justicia. Por ello, el modelo de procuración de justicia debe garantizar esquemas de control interno y contrapesos externos que posibiliten la transparencia y la rendición de cuentas institucional.

## 2. LA AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA

La autonomía e independencia de la institución son fundamentales en un esquema de procuración de justicia que responda a las exigencias de un sistema de justicia democrático, como lo es el acusatorio. Pero, a pesar de que es trascendental, en el modelo de procuración de justicia propuesto, esta autonomía es

relativa, pues necesariamente debe estar vinculada con la política criminal del Estado mexicano.

La transición hacia una Fiscalía autónoma debe implicar un diseño integral de todas las estructuras de la institución. Puesto que la función de las Fiscalías implica el ejercicio de la acción penal -y con ello el uso legítimo de la fuerza del Estado- su diseño institucional debe contemplar un conjunto de pesos y contrapesos internos y mecanismos de supervisión y evaluación externos que posibiliten procesos de rendición de cuentas y un ejercicio controlado del poder.

Quizá la característica más importante del diseño de las nuevas fiscalías reside en que la autonomía en el modelo de procuración de justicia debe garantizar la imparcialidad todos sus operadores ante cualquier tipo de poder o injerencia, externa o interna, con base en criterios técnicos, profesionalización, estabilidad y rendición de cuentas. En cierto sentido, y aunque existen diferencias importantes, los ministerios públicos deben tener un estatus equiparable al de los jueces de carrera.

Por otro lado, desde el punto de vista institucional, junto con lo anterior, deben garantizarse mediante un conjunto de elementos transversales que dotan de un mayor nivel de independencia técnica a la institución. En particular, se logra mediante lo siguiente: (1) que la organización institucional esté basada en prin-

cipios de gobernanza adecuados; (2) la consolidación del servicio profesional de carrera; (3) un proceso legítimo de designación del Fiscal General y (4) asignaciones presupuestales adecuadas.

### *a) Los principios de gobernanza*

Una operación eficiente, que garantice resultados de calidad por parte de las fiscalías, debe establecerse sobre la base de principios de gobierno adecuados. Estos principios son transversales al modelo de procuración de justicia e impactan a la estructura organizacional y al quehacer cotidiano de las distintas áreas de la fiscalía. Los principios de gobierno garantizan al mismo tiempo transparencia y los mecanismos de control para asegurar un funcionamiento de calidad. Esos principios se resumen en los siguientes:

- **Autonomía política, técnica y presupuestal de la fiscalía.**
- **Diseño institucional basado en la desconcentración operativa y el análisis estratégico de la información criminal.**
- **Criterios de operación, protocolos y procesos homologados.**
- **Definición de los objetivos de la institución de manera previa al desarrollo de un plan de gestión institucional y vinculados con la política criminal.**
- **Establecimiento de contrapesos y mecanismos de supervisión internos y externos que posibiliten procesos de rendición de cuentas.**
- **Participación ciudadana y vinculación social.**
- **Operación efectiva del servicio profesional de carrera.**
- **Sistemas informáticos de gestión y generación de datos e información.**

La consecución de estos principios, se enmarca en un modelo de gobierno y administración, mismo que se explicará más adelante.

### *b) El servicio profesional de carrera*

Como premisa fundamental para garantizar la autonomía de las fiscalías, es necesario construir al mismo tiempo la autonomía de los operadores (ministerios públicos, agentes de investigación/policias y peritos), así como las condiciones materiales para su desempeño adecuado. Es necesario reestructurar los mecanismos del servicio profesional de carrera para dotar de garantías a los servidores públicos

en cuanto su ingreso, desarrollo, supervisión y separación del cargo y, de esta manera, asegurar su profesionalización y autonomía operativa (CIDAC 2017). Pero, además, es de vital importancia que el servicio profesional de carrera se consolide y efectivamente opere, es decir, que no solamente se establezca a nivel normativo, sino que los mecanismos de carrera se implementen en la práctica, a diferencia de cómo sucede en la actualidad.

### *c) Procedimiento de designación del Fiscal que genere confianza*

El mecanismo y condiciones en que se lleve a cabo la designación de la persona que encabezará cada una de las fiscalías será fundamental no solo para garantizar la independencia de la institución, sino para restablecer la credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia del país.

Por ello, el mecanismo de designación debe ser transparente y razonado. Al mismo tiempo, tiene que estar basado en un perfil que permita una evaluación objetiva de los candidatos, a través de un procedimiento público en el que participen al menos dos poderes del Estado, acompañados por la permanente observación ciudadana. La legitimidad de la fiscalía podría verse impactada de manera negativa, de establecerse mecanismos de designación opacos sin ningún tipo de evaluación previa.

Conviene subrayar, que durante la consulta, se reconoció la importancia de tener un procedimiento de designación de

los fiscales que genere confianza, que sea transparente y que esté basado en criterios técnicos. Sin embargo, estas características no son suficientes para garantizar la autonomía de la institución que, como hemos dicho, requiere de otras condiciones que son igualmente relevantes y que solo la articulación del conjunto de ellas permitirá construir una auténtica autonomía que, como hemos dicho, interactúa con otras instituciones del Estado mexicano.

### *d) El presupuesto*

Los presupuestos asignados a las fiscalías son una herramienta clave de política pública, que puede tener un impacto importante en la gobernanza del modelo de procuración de justicia y, por lo tanto, en el funcionamiento del sistema de justicia en su conjunto. Por ello, los Congresos deben asegurar que las fiscalías reciban los recursos presupuestales necesarios para su operación, de forma tal que no se comprometa la autonomía técnica de la función ministerial. Algunos de estos mecanismos implican cláusulas de no reducción de gasto corriente o prohibición de reducir sueldos al personal ministerial.

De igual manera, la transición de las Procuradurías requerirá del flujo estable de recursos financieros adicionales por un periodo suficientemente largo para asegurar la creación y consolidación del nuevo modelo. Estos recursos pueden provenir de fondos federales que deberán administrarse y asignarse mediante mecanismos claros y transparentes sujetos a evaluación.



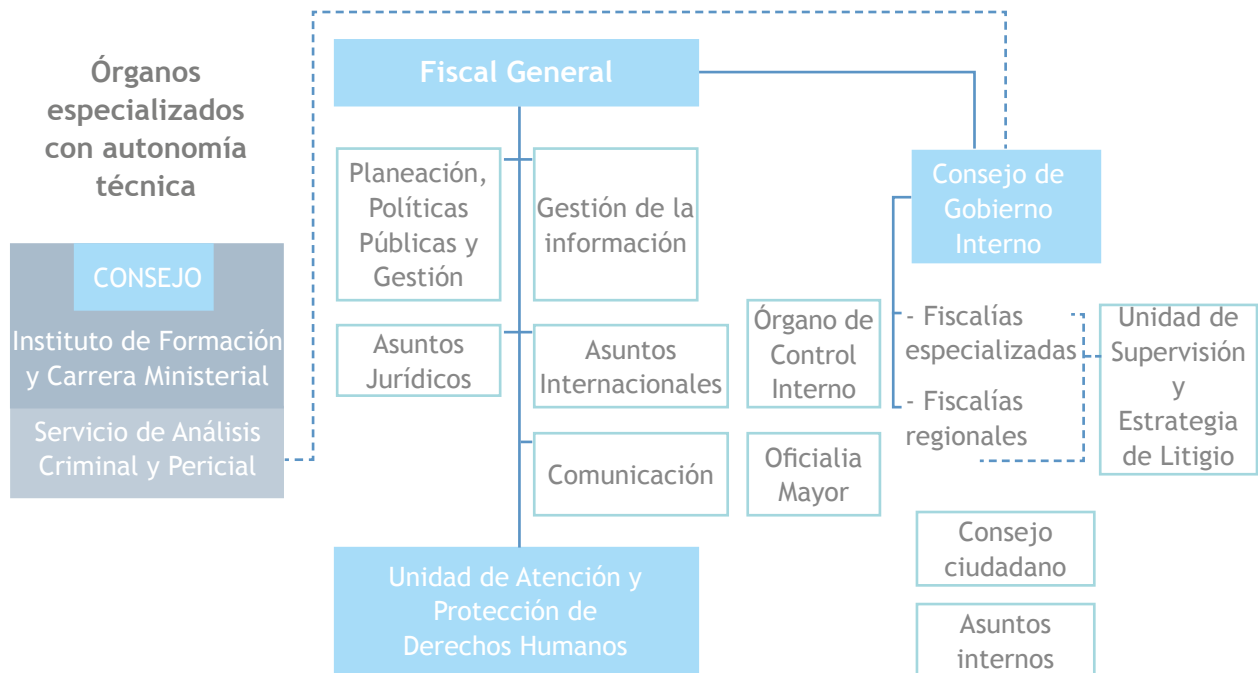
### 3. MODELO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

La gobernanza del modelo de procuración de justicia consiste en una desconcentración operativa de la labor sustantiva de la Fiscalía General, de las fiscalías especializadas establecidas en la Constitución (en materia electoral y de anticorrupción), así como de las fiscalías regionales.

El modelo de gobierno y administración parte, además de la desconcentración, de la necesidad de establecer contrapesos en el modelo de procuración. Estos contrapesos deben darse en dos niveles: hacia el interior y de manera externa.

El modelo de gobierno y administración se esquematiza en su parte orgánica de la siguiente manera:

#### GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN



### a) Áreas de alta dirección

**Fiscal General.** Es el responsable último del buen funcionamiento de la Fiscalía. Debe cumplir una función de dirección estratégica y es el enlace institucional con el conjunto de los órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal. Para evitar sobrecargar su función estratégica con la operación, se propone reducir sus tramos de control y dejar que buena parte de esta descansa en el Consejo de Gobierno Interno.

Del fiscal general dependen directamente las siguientes estructuras orgánicas:

**Planeación, Políticas Públicas y Gestión:** Sus funciones consisten en asesorar al Fiscal General y a los órganos de gobierno en materia de planeación, presupuesto y evaluación estratégica. Es el área encargada de coordinar la formulación de los planes estratégicos de la institución y los planes operativos de las áreas sustantivas, incluyendo el plan de persecución. Esta área se apoya en el área de gestión de la información, la Oficialía Mayor y del Servicio de Análisis Criminal y Pericial.

**Gestión de la Información:** Es el área encargada de diseñar la arquitectura de información de la Fiscalía bajo los principios de interoperabilidad, seguridad, usabilidad y estabilidad. También es el área responsable de supervisar la ejecución de los sistemas y de la calidad de

la información. Esta es una unidad que tiene una función estratégica y de alta dirección, no operativa, por ello debe depender directamente del Fiscal General. Una cuestión a considerar es que los expertos de esta área, por su alta especialización y el nivel de alta gerencia en sistemas de información, requieren de condiciones salariales diferentes a las del resto del personal. Esta es una consideración crítica para poder contar con los recursos humanos con la calidad y especialización que se requieren.

**Asuntos Internacionales.** Área responsable de la gestión y operación de las actividades de cooperación internacional. Dirige y coordina el proceso para negociar y firmar acuerdos interinstitucionales de cooperación y asistencia. Asimismo, coordina la participación de la Fiscalía en reuniones de organismos y foros internacionales.

**Comunicación.** Define y opera la política de comunicación social de la Fiscalía, orientada no sólo a los medios de comunicación, sino también a los diferentes actores con los que interactúa la Fiscalía, en particular las organizaciones de la sociedad civil.

**Asuntos Jurídicos.** Es la unidad de asesoría jurídica general.

**Unidad de Atención a Víctimas y Protección de Derechos Humanos.** Es uno de los contrapesos más importantes de la institución. Como explicaremos en la

siguiente sección, su función es velar por los estándares de atención a los usuarios, así como por los derechos de las víctimas y las personas procesadas. Dada la importancia de su función, se ha considerado que debe depender directamente del Fiscal General.

### ***b) Áreas operativas***

#### **Consejo de Gobierno Interno**

Se trata del órgano que fungirá como encargado del asegurar la operación al interior de la Fiscalía. Su función primordial es el establecimiento de los criterios de operación con base en el Plan de Persecución. El Consejo de Gobierno estará integrado por:

- a) Fiscal General, quien lo preside
- b) Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción
- c) Fiscal Especializado en Materia de Delitos Electorales
- d) Fiscales Regionales

El Consejo de Gobierno llevará a cabo su labor mediante reuniones periódicas en las que se tomarán las decisiones operativas de la Fiscalía. Estas reuniones tendrán como insumo fundamental la información generada por el Servicio de Análisis Criminal y Pericial, así como las áreas técnicas de apoyo al Fiscal General.

#### **Fiscalías especializadas y regionales**

Como se ha explicado, la organización interna de la fiscalía implica una organización fundamentalmente territorial, con base en células de investigación que son unidades operativas

integradas por fiscales, agentes de investigación y criminalistas. Por diseño constitucional deben existir dos fiscalías especializadas, una en materia anticorrupción y otra en delitos electorales. Éstas pueden organizarse también con el modelo de células de especialización. Durante la consulta se reconoció que existe una tensión permanente entre el modelo de especialización y la operación territorial. En principio, consideramos que la estructura propuesta permite adaptar estas condiciones, pues pueden crearse células especializadas encabezadas por fiscales especiales que, de manera permanente o temporal y en función de las necesidades operativas, puedan generar conocimiento especializado que permita una acción eficaz contra ciertos delitos que, por sus características, requieren de este tipo de arreglos.

#### **Oficialía Mayor**

Área responsable de planear, organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos humanos, materiales, financieros, informáticos, así como los mantenimientos, servicios y obra pública que realiza la Fiscalía. Las unidades de apoyo administrativo a las células de investigación dependen de la oficialía mayor, bajo un modelo de descentralización.

#### **Órgano Interno de Control**

El Órgano Interno de Control es la estructura responsable del control interno, la auditoría interna y la determinación de responsabilidades (graves o no graves) de los servidores públicos de la Fiscalía. Dadas las características del servicio profesional de carrera de los mi-

nisterios públicos, agentes de investigación y peritos debe desplegarse un modelo similar al judicial en materia de responsabilidades para no generar una doble vía de responsabilidades.

### Unidad de Asuntos Internos

Es la unidad encargada de la contrainteligencia y el control de la disciplina de los funcionarios de la Fiscalía.

### c) Control externo

#### Consejo Ciudadano

Órgano de control externo, cuya función es la de evaluar el desempeño y conducción institucional de la Fiscalía, así como la validación de las políticas y planes institucionales. Este órgano estará integrado por:

- a) El Fiscal General
- b) Un grupo de ciudadanos nombrados por el Senado de la República o Congresos Estatales, dependiendo si es federal o estatal.

El Consejo Ciudadano contará con acceso a la información institucional. Difundirá al público en general informes periódicos que contengan la evaluación de la operación de la Fiscalía, así como sus observaciones respecto a las políticas y planes emitidos por el Consejo de Gobierno. Presentar al Senado de la República o Congresos Estatales un informe anual sobre los resultados de la evaluación integral del desempeño de la Fiscalía.

### d) Órganos con autonomía técnica

Se trata de órganos especializados cuya labor debe enmarcarse dentro de las políticas, criterios, lineamientos y planes institucionales emitidos por el Consejo de Gobierno. Estos órganos necesariamente deben ser dotados de autonomía técnica, con la finalidad de proveer de contrapesos en la operación y al mismo tiempo generar un impacto positivo en la percepción de credibilidad y confianza en la institución.

#### Instituto de Formación y Carrera Ministerial.

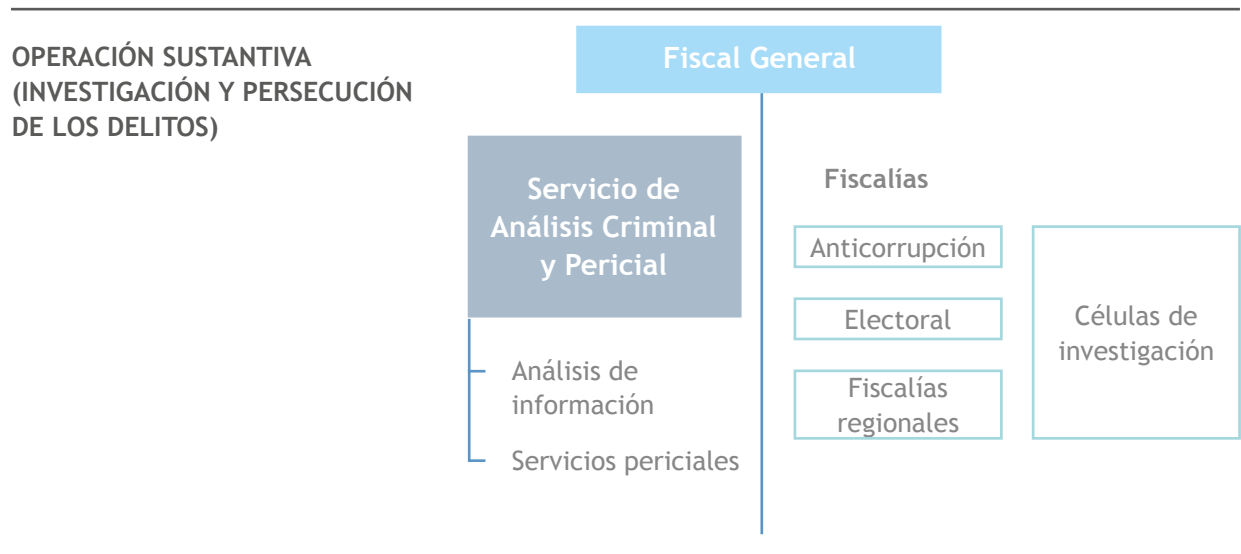
Órgano responsable de garantizar la operación efectiva del servicio profesional de carrera en la Fiscalía. Se encargará de planeación para impulsar la profesionalización del personal, a través del diseño de planes y criterios de reclutamiento, ingreso, capacitación, evaluación, ascenso y, en su caso, separación del cargo.

#### Servicio de Análisis Criminal y Pericial.

Como se explicó anteriormente, es el órgano especializado de asegurar la estabilidad institucional del personal que desarrolla labores de acopio y análisis de información, así como servicios periciales.

### e) Áreas transversales

Por último, el modelo de procuración, en el ámbito de gobierno y administración, contempla un área transversal a todos los niveles y estructuras de la fiscalía:



## D. La institucionalización y gestión de los conflictos

El artículo 17 de la Constitución establece que nadie puede hacerse justicia por propia mano. Esta prohibición obliga necesariamente al Estado a proveer a las personas de vías institucionales para la resolución de sus conflictos. Para ello, el Estado es responsable de crear una red de mecanismos que aseguren que los conflictos de las personas serán atendidos; que los procedimientos de atención serán imparciales y darán una oportunidad legítima a las partes para ser escuchadas, y que su resolución se ajustará al marco jurídico vigente.

La función antes referida se atribuye típicamente a los tribunales. Sin embargo, cuando se trata de conflictos entre personas en donde se producen violaciones a la legislación penal, el Estado también tiene intervención a través de la función de procuración de justicia. A esta instancia le corresponde recibir y procesar las denuncias que realizan las personas cuando consideran que han sido afectadas por la acción del propio Estado o de particulares y que dichas afectaciones son contrarias a las normas penales. La justificación para la intervención del Estado en temas de

procuración de justicia se encuentra en el carácter del derecho penal. Toda vez que en esta materia está en juego la libertad de las personas, se ha entendido que los conflictos derivados de la comisión de delitos tienen que ser tratados directamente por el Estado. De esta manera, en este tipo de casos, la regla general es que el acceso a la justicia debe estar administrado por la acción del Estado.

La obligación del Estado en el sentido de procurar justicia no sólo incluye el deber de presentar acusaciones en contra de personas por su posible responsabilidad penal. También es necesario proporcionar una atención debida a las personas para protegerlas cuando se encuentran en una situación de vulnerabilidad, prestarles la atención médica y psicológica que requieran con motivo de las afectaciones que han sufrido y generar condiciones para que el conflicto pueda ser resuelto.

## 1. LOS PROBLEMAS

La procuración de justicia en México es una tarea que realizan tanto las entidades federativas como la Federación de conformidad con los criterios de distribución de competencias que se fijan en la Constitución. Bajo este arreglo, existen en el país 33 procuradurías de justicia que deben atender a las personas cuando éstas son víctimas de la comisión de delitos. Sin embargo, dada la complejidad de muchas conductas delictivas y las dificultades técnicas para determinar la competencia de las instancias de procuración de justicia, con frecuencia se presentan problemas para definir a qué procuraduría corresponde conocer qué conducta.

Otro de los principales problemas de la procuración de justicia en el país es que las personas tienen muy poca confianza en su funcionamiento. Desde hace muchos años los indicadores de confianza pública muestran que las personas no se sienten cómodas cuando se acercan a las instancias de procuración de justicia. Esta es una cuestión crítica, toda vez que la razón de ser de las procuradurías de justicia es el servicio público. Si las personas que requieren de este servicio público no tienen confianza en las instituciones responsables de proveerles dicho servicio estamos frente a un grave problema. Las instituciones de procuración de justicia se perciben como espacios en donde existe corrupción, abundan las irregularidades y el mal servicio y no generan certeza sobre el resultado de las tareas que tienen constitucionalmente encomendadas.

Las quejas sobre la procuración de justicia inician con la forma en la que las personas que acuden a denunciar la comisión de un delito son atendidas. Con frecuencia

se encuentran con funcionarios que tratan de disuadirlos para que no presenten sus denuncias, con largas esperas y sobre todo con mucha incertidumbre sobre lo que pueden esperar del procedimiento. Adicionalmente, las víctimas que requieren servicios de apoyo no suelen recibir la atención debida.

Pero incluso en el caso de los asuntos que son atendidos, los tiempos para su procesamiento por lo general hacen que la intervención de la procuración de justicia sea inoportuna. La incertidumbre también se presenta con motivo de la forma en la que el conflicto debe resolverse. Las personas no tienen expectativas claras sobre lo que va a suceder y rara vez obtienen información que les permita tener una idea clara al respecto. Otras fallas frecuentes son la constante revictimización, la corrupción y las dificultades para obtener una respuesta a su situación.

Por otro lado, existe una fuerte percepción que se inclina por pensar que las procuradurías de justicia no realizan sus labores con imparcialidad. Esta cuestión no sólo se refiere a la posible manipulación de las acciones de procuración por intereses políticos sino también a la ausencia de imparcialidad que puede derivarse de la corrupción o del tráfico de influencias al interior de las instituciones.

El conjunto de estos factores tiene el efecto de inhibir a las personas en su

interés por solicitar la asistencia de las instancias de Procuración de Justicia para la solución de sus conflictos. Ello genera importantes espacios en donde las personas se alejan de las vías institucionales para resolverlos. Con ello se propicia la existencia de conflictos que permanecen sin resolver por mucho tiempo y tienden a agravarse. También se generan espacios para la justicia por propia mano y otras acciones violentas al margen de la intervención del Estado. Pero, sobre todo, se produce la sensación de que las leyes no tienen el potencial necesario para crear una sociedad segura y ordenada para que las personas puedan desarrollarse.


Desde el punto de vista de las personas que son imputadas por la comisión de delitos, la problemática también es muy relevante. Las quejas sobre malos tratos a detenidos y, en general, la existencia de irregularidades en las investigaciones son abundantes. Un alto número de estos casos se traduce en importantes violaciones a los derechos humanos.

## 2. LA CULTURA DE SERVICIO EN LAS INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Probablemente el reto principal que enfrentan las instancias de procuración de justicia en México consiste en recuperar la confianza pública. Para ello se requiere introducir cambios radicales







en los servicios que se prestan. El objetivo es asegurar que todas las personas —imputados, víctimas y testigos— reciban un trato digno por parte de los funcionarios de las procuradurías y se generen soluciones eficaces a los problemas sociales.

Es ingenuo pensar que en el corto plazo es posible recuperar la maltrecha confianza pública en la procuración de justicia. Sin embargo, una estrategia centrada en garantizar una atención de calidad podría constituir el punto de partida inicial para revertir la mala percepción pública. Este tipo de planteamientos deben consolidarse como políticas de largo plazo en las instituciones. Sus efectos tienen que ser perceptibles en todos los procedimientos en donde se tenga trato directo con usuarios del sistema. De igual manera, se debe garantizar la existencia de mecanismos de supervisión que permitan corregir las irregularidades que se presenten e iniciar los procesos de responsabilidad en contra de los funcionarios que lo merezcan.

Para lograr cambios estables en el servicio que prestan las instituciones de procuración de justicia es necesario crear áreas especializadas en la atención al público y en la supervisión del trabajo que se realiza en otras áreas de la institución. Esta debe ser la primera medida para orientar toda la acción de la procuración de justicia al servicio a las personas. Existen diversas alternativas de diseño para un área con este tipo de responsabilidad. Por una parte, puede tener capacidad para prestar servicios de atención directamente a las víctimas del delito. Por la otra, se pueden dar atribuciones para supervisar a las áreas encargadas del procesamiento de los imputados.<sup>5</sup>

En el caso de las personas que acuden a denunciar delitos, las deficiencias en el servicio empiezan desde el ingreso a las fiscalías. El primer punto es orientar y atender a las personas. Ello implica reducir significativamente los tiempos de espera para denunciar. Pero también se requiere que las personas reciban información clara sobre el servicio que se les puede prestar y la forma en la que eventualmente se espera que se resuelva el conflicto. Es decir, es necesario que las personas tengan información de tal manera que sus expectativas sobre la intervención del Estado en sus casos sean acordes con lo que las fiscalías pueden efectivamente proveer. Para ello, se requiere que las fiscalías tengan personal debidamente capacitado para identificar el tipo de problema que tienen los denunciantes y definir la res-



puesta institucional que le corresponde. Así, puede ser que en algún caso lo conveniente es referirlo a las instancias de justicia alternativa. En otros casos, lo conveniente será orientarlo al área de investigación criminal. Incluso otros casos pueden ser competencia de otras instituciones, por lo que deben ser canalizados a ellas.

De igual manera, es necesario que las procuradurías tengan capacidad para identificar las necesidades de las denunciantes con el objeto de proporcionarles los servicios de atención que requieran. Si bien se suele contar con los servicios de atención necesarios, los tiempos de intervención suelen ser tardados y la calidad de los servicios cuestionable. En tales condiciones, no sólo es conveniente asegurar un diagnóstico oportuno de las necesidades de las personas, sino también garantizar un trato de calidad.

En el caso de las afectaciones a las personas que tienen el carácter de imputados, resulta indispensable que existan mecanismos que contribuyan a la reducción de los malos tratos y las violaciones a derechos humanos. Pero también es necesario que se diseñen procedimientos de responsabilidad en contra de servidores públicos acusados de cometer alguna afectación a los detenidos.

Las alternativas institucionales para incidir sobre la calidad del servicio incluyen cuestiones que afectan direc-

tamente al modelo de servicios que prestan las procuradurías como los mecanismos mediante los que se supervisa y se genera información sobre el desempeño de las áreas que tienen contacto directo con el público. En el primer caso, las mejores prácticas señalan la relevancia de establecer unidades de atención temprana con capacidades de diagnóstico y atención para las personas que acuden a las Fiscalías. De esta



manera, los servicios de atención y apoyo a las víctimas se deben prestar prácticamente desde que éstas ingresan a una instalación de la Fiscalía. Para hacerlo, se requiere de un enorme esfuerzo logístico que permita que las Fiscalías puedan incluir una oferta mínima de servicios para las víctimas en todos los centros de atención al público que tengan. Ello implica que cuando no sea posible comisionar directamente personal, se cuente con los acuerdos de colaboración necesarios con otras instancias estatales o municipales de tal forma que los servicios puedan ser prestados sin demora a quien los requiera.

Desde el punto de vista del flujo de información y la supervisión de los servicios que se prestan a las personas en las Fiscalías, parece necesario identificar con claridad cuáles son los espacios en donde las afectaciones a las personas son más frecuentes y cuáles en donde las afectaciones son más sensibles. En el primer caso, se pueden presentar problemas relacionados con las deficiencias en la atención e incluso actos de corrupción.

En el segundo, se trata de violaciones a los derechos humanos, en particular, de los detenidos. En ambos casos se trata de problemas muy difíciles de corregir. No obstante, existen muchas opciones para su solución. Las fiscalías deben introducir mecanismos automatizados de supervisión y generar estándares claros para la prestación de los servicios. Así, por ejemplo, la introducción de cámaras de video en los separos y las áreas de recepción de detenidos contribuye a asegurar que el trato que reciben es el adecuado. También la introducción de registros automatizados puede servir para inhibir prácticas irregulares.

Finalmente, es indispensable reconocer que un alto número de las víctimas que acuden a las Fiscalías son mujeres víctimas de violencia y que los servicios que reciben suelen ser de pésima calidad. Precisamente estas deficiencias en el servicio terminan por inhibir e invisibilizar a las mujeres víctimas de la comisión de un delito. Una procuración de justicia con perspectiva de género necesariamente debe corregir este tipo de omisiones y asegurar que las mujeres tengan condiciones seguras para denunciar.

Para resolver todos estos problemas se propone la creación de una Unidad de Atención y de Protección a Derechos Humanos, que dependa directamente del Fiscal General y que cumpla un conjunto de funciones orientadas a atender la calidad del servicio en el primer contacto, proteger los derechos de las víctimas, los imputados y los testigos, que sea la responsable de la operación de los mecanismos alternativos, y constituya una de las herramientas para prevenir la corrupción mediante el

diseño de procesos, su supervisión y la denuncia de quejas y denuncias mediante espacios de interlocución directa con los ciudadanos que acuden a las agencias del ministerio público. Asimismo, deberá estar facultada para que en conjunto con la Contraloría Interna y la Unidad de Asuntos Internos pueda iniciar procedimientos de sanción a los servidores públicos que incurran en violaciones a los derechos de los procesados.

Para lograr lo anterior pueden desplegarse un conjunto de estructuras tales como las siguientes:

**Modelos de atención temprana.** Unidades de recepción y atención a ciudadanos que reciba denuncias y canalice los casos a las distintas unidades de la fiscalía de acuerdo a los criterios previamente establecidos.

**Órganos multidisciplinarios de atención a víctimas.** Equipos de asistencia conformados por expertos tales como psicólogos, médicos, trabajadores sociales, antropólogos, victomólogos y otros. Estos órganos permiten un enfoque diferencial y especialización respecto de las necesidades de los diversos grupos de víctimas, en especial mujeres y otros grupos vulnerables. Un ejemplo de este tipo de órgano es la mesa de interlocución de personas desaparecidas de la actual PGR.

**Fortalecer las medidas de protección,** mediante estudios de riesgo de víctimas y testigos conforme a parámetros objetivos y estandarizados, así como determinar los casos que la requieran y garantizar la efectividad de las medidas.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

La Consulta ha confirmado la existencia de un fenómeno ampliamente conocido: los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia enfrentan una grave crisis. La confianza ciudadana hacia las instituciones que operan estos sistemas es bajísima. La corrupción, la ausencia de imparcialidad, las violaciones de derechos humanos y las enormes deficiencias en la gestión al interior de las procuradurías son claramente los factores que alimentan a la desconfianza. Pero las dificultades no acaban aquí. La Consulta también refleja importantes problemas en la conducción de las instituciones para la transición plena hacia el modelo acusatorio. De igual manera, se perciben problemas en la organización de las instituciones y en los métodos de trabajo que emplean.

Desde luego también destacan las dificultades que enfrentan estas instituciones para reclutar y retener a su personal dada la ausencia de mecanismos que aseguren un servicio profesional de carrera efectivo. Para complicar más el panorama, se perciben importantes dificultades para identificar a los órganos encargados de la definición y conducción de políticas orientadas a enfrentar los fenómenos delictivos en el país. Las indefiniciones del modelo federal de distribución de competencias contribuyen a la generación de incertidumbre y diluyen responsabilidades.

Los problemas antes señalados no se pueden corregir en el corto plazo. Tampoco bastan los cambios en aspectos muy puntuales para corregir el rumbo. Resulta ingenuo e irresponsable ofrecer resultados positivos en lo inmediato. Estamos frente a un proyecto que tomará años para su ejecución, que requiere de múltiples liderazgos y recursos suficientes, que debe explicitar sus objetivos, que está obligado a delinear su ruta de acción y fijar con claridad la forma en la que se evaluarán y rendirán cuenta de sus resultados.

La tarea aparece todavía más compleja si se toma en cuenta que las funciones de las instituciones involucradas no pueden simplemente detenerse. Adicionalmente debe considerarse que la crisis de seguridad pública que vivimos desde hace casi dos décadas tampoco ha de ceder en el corto plazo. De esta manera, cualquier ejercicio que pretenda reformar la operación de la procuración de justicia en el país debe necesariamente tomar en cuenta la complejidad del cambio, y la necesidad de mantener la investigación y persecución de los delitos.

Para ello se necesita la articulación de un acuerdo nacional por la seguridad pública y la justicia penal que involucre a todos los operadores del sistema en todos los ámbitos y niveles de gobierno. Desde luego que también se requiere una importante participación de la sociedad civil en este proceso. Los resultados de la presente Consulta Nacional no son en forma alguna un esquema ni definitivo ni acabado de semejante plan de acción. No obstante, sí contienen elementos que estimamos indispensables para la articulación de cualquier proyecto que pretenda incidir sobre la procuración de justicia en el país.

## B. Recomendaciones

A continuación se exponen, de manera sintética, algunas de las principales recomendaciones que se derivan del ejercicio de la Consulta. Muchas de ellas fueron

discutidas explícitamente durante los foros o las mesas y otras se derivan lógicamente del ejercicio de síntesis. Las recomendaciones se presentan agrupadas por temas, aunque muchas de ellas están en realidad están íntimamente vinculadas. Por otro lado, conviene advertir que aunque algunas recomendaciones implican reformas al marco constitucional y legal existente, también hay otras que pueden comenzar a ejecutarse de manera inmediata, sin tener que esperar a la conclusión de los procesos legislativos.

### 1. PUNTO DE PARTIDA PARA DISEÑAR EL MODELO.

- 1.1. La Consulta inició con el planteamiento de una moratoria para evitar la aprobación de reformas precipitadas y parciales. Esta recomendación no es un llamado a la inacción, sino una llamada prudencial que implica tomar acciones que consideren el conjunto de las modificaciones y no solo reacciones a fenómenos concretos.
- 1.2. Las conclusiones de la Consulta señalan que las reformas constitucionales para ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa no son necesarias. Lo que se requiere es mejorar la capacidad de investigación de las policías para investigar y de los fiscales para argumentar. La información disponible señala que el 75 % de las solicitudes de prisión preventiva se conceden.
- 1.3. La Consulta también revela la necesidad de crear unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso (UMECAS) que sean multidisciplinarias y eficientes para el seguimiento a las personas que afrontan los procesos en libertad.
- 1.4. De la Consulta también se desprende que el problema de la puerta giratoria se presenta en las agencias del ministerio público y no en los juzgados. La solución exige mejor supervisión al trabajo ministerial, más que cambios normativos.

- 1.5. El consenso entre los especialistas es que el nuevo sistema se sustenta en la libertad probatoria y en la libre valoración de la misma. En tales condiciones, no es necesario introducir reformas para regular a los testigos de referencia o tasar el valor de sus testimonios, como se propone en algunas iniciativas.
- 1.6. La Consulta revela importantes problemas de coordinación y articulación entre policías y ministerios públicos. Estos problemas son todavía más complejos en los casos que involucran a las fuerzas armadas y ministerios públicos. Existen vacíos en la transferencia de información y en la colaboración como testigos.
- 1.7. Las propuestas de ley de seguridad interior no se enfocan en resolver los problemas de coordinación de las fuerzas armadas con las autoridades civiles cuando aquellas realizan funciones de seguridad pública. En consecuencia, lo que se requiere es un régimen transitorio que permita regular la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y establecer los procedimientos para asegurar su coordinación con las autoridades civiles. Ello para asegurar que la acción de las fuerzas armadas sea efectiva y acorde con las exigencias propias del sistema acusatorio. Por las razones expresadas durante la Consulta, en particular las precarias condiciones de las policías en el país, el régimen transitorio no podrá eliminarse en el corto plazo.
- 1.8. Las propuestas de reforma requieren de un sustento empírico para su aprobación. Existen muchos planteamientos que se pretenden sustentar en problemas que en la realidad no existen o, al menos, no se presentan de la manera en la que se anuncian en las iniciativas.



**2. ÁMBITO CONSTITUCIONAL.** Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se proponen son las siguientes:

- 2.1. Artículo 21. Reformarlo para ampliar los alcances del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de tal forma que ahora incluya expresamente a la Justicia Penal. Señalar que una de las responsabilidades primarias del Sistema será establecer y supervisar la política criminal del Estado mexicano. Además, crear un modelo normativo que vincule adecuadamente a la policía con el ministerio público.
- 2.2. Artículo 73. Otorgar facultades al Congreso para expedir un Código Penal Único y generar una mejor articulación en los ámbitos de competencia federal y estatales en materia penal.
- 2.3. Artículo 102. Revisar todo el diseño de la Fiscalía General acorde con los resultados de la Consulta, incluyendo el proceso de designación del Fiscal.
- 2.4. Artículo 116. Establecer las bases para el modelo de procuración de justicia en el ámbito local.

**3. ÁMBITO LEGISLATIVO.** En consecuencia con las reformas constitucionales antes propuestas, se deber legislar en las siguientes materias:

- 3.1. Código Penal Único. Deberá incorporar un mecanismo de reserva para permitir la regulación de ciertas conductas en el ámbito local.
- 3.2. Reformas puntuales al Código Nacional de Procedimientos Penales para ajustar las reglas de competencia en el marco del Código Penal Único.
- 3.3. Reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
  - 3.3.1. Incorporar plenamente a las instituciones de procuración e impartición de justicia penal al Sistema Nacional, y precisar sus responsabilidades específicas.



- 3.3.2. Establecer que una de sus competencias centrales es la generación de la política criminal del Estado mexicano.
- 3.3.3. Modificar el diseño institucional para dar fuerza al Secretariado Ejecutivo.
- 3.3.4. Definir los alcances del modelo de mando de las policías.
- 3.3.5. Establecer mecanismos de coordinación, articulación y supervisión.
- 3.3.6. Asegurar la operación de áreas de información, prevención y certificación.
- 3.3.7. Crear un fondo nacional de seguridad pública y justicia penal que permita financiar los procesos de transformación, administrado con criterios públicos, transparentes y mecanismos de fiscalización rigurosos.
- 3.4. Ley Orgánica de la Fiscalía General.
  - 3.4.1. Elaborar un nuevo proyecto de Ley Orgánica, que deberá incorporar el diseño propuesto durante la Consulta. Es indispensable definir estructuras y procesos en primer término y a partir de ello elaborar la ley, no a la inversa.
  - 3.4.2. Establecer los rasgos más generales del régimen de transición, incluso la vigencia temporal de la actual Ley Orgánica de la PGR.
  - 3.4.3. Crear una unidad de gestión del cambio (que dependa del Fiscal) y otra unidad distinta (fuera de la Fiscalía) responsable de evaluar y generar recomendaciones sobre el proceso de transición.
- 3.5. Revisar el conjunto de las leyes en materia de seguridad pública y justicia penal para determinar cuáles deben ser derogadas, y cuáles modificadas.

#### 4. LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

- 4.1. Expedir las leyes orgánicas de las fiscalías estatales, a partir de las bases del artículo 116 constitucional.
- 4.2. Considerar la posibilidad de elaborar una ley modelo, que facilite la adopción por las fiscalías estatales de un modelo de organización homologado.

#### 5. ACCIONES INMEDIATAS (corto plazo) que se deben iniciar en el ámbito administrativo en tanto se completan las reformas legislativas en el ámbito de la procuración de justicia federal.

- 5.1. Fomentar los acuerdos que, en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, permitan avanzar en la homologación de protocolos, lineamientos y modelos de organización.
- 5.2. Favorecer acciones de coordinación e intercambio de información entre las procuradurías y la PGR, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 5.3. Diseñar e implementar un modelo completo de carrera ministerial, pericial y de agentes de investigación. Este modelo puede tener un alcance nacional. Supervisar periódicamente su funcionamiento. Se puede considerar la generación de academias regionales de formación con procesos y estándares homologados.
- 5.4. Diseñar el modelo de regionalización de la Fiscalía General.
- 5.5. Establecer los mecanismos de financiamiento que darán soporte al proceso de transición y asegurar un mecanismo que les de viabilidad de mediano plazo.
- 5.6. Crear el Instituto de Formación y Carrera Ministerial que deberá tener un consejo profesional y de tiempo completo con personas que provengan de la función pública, de la academia y de la sociedad civil. Se deben eliminar las asignaciones especiales de cargos y garantizar que los operadores accedan por un sistema de oposiciones riguroso y transparente.
- 5.7. Crear la Unidad de Gestión de la Información de la Fiscalía General y designar a su titular, para que inicie el diseño de la nueva arquitectura de información. Este funcionario deberá ser asesorado por un consejo altamente especializado en materia de sistemas y gestión de información que deberá supervisar la toma de decisiones.
- 5.8. Iniciar el diseño de las células de investigación y poner las primeras en operación.
- 5.9. Diseñar y crear la Unidad de Supervisión y Estrategia de Litigio.
- 5.10. Diseñar y crear la Unidad de Atención y Protección de Derechos Humanos para que de inmediato establezca los protocolos de atención al público.
- 5.11. Crear un nuevo Consejo Ciudadano, que acompañe el proceso de transición y posteriormente el funcionamiento de la Fiscalía General.
- 5.12. Iniciar el proceso de evaluación del personal existente para determinar quiénes son aptos para incorporarse a la Fiscalía General.

## 6. ÁMBITO LOCAL.

- 6.1. Las procuradurías, en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, deben iniciar acciones de coordinación para establecer un plan para diseñar y ejecutar un modelo de organización y actuación homologado, que retome las ideas propuestas en la Consulta.

## 7. ACCIONES ORIENTADAS AL DISEÑO Y OPERACIÓN DEL MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

- 7.1. Revisar integralmente el modelo de atención a víctimas. Se recomienda reconsiderar el diseño actual y reincorporar la atención a víctimas como parte del modelo de atención en sede ministerial y evitar el efecto de doble ventanilla. De manera profunda, se requiere evitar la duplicidad de funciones.
- 7.2. El modelo de procuración de justicia debe construirse alrededor de la noción de calidad en el servicio y garantía de los derechos. Por ello, todos los servicios que prestan las procuradurías deben tener un modelo de supervisión externo a la unidad que los presta para asegurar tanto la calidad como la garantía de los derechos.
- 7.3. Modificar el protocolo nacional de primer respondiente y el informe policial homologado (IPH) a fin de desformalizar los procedimientos que ahí se regulan. Existió un amplio consenso que urge modificarlos para permitir que cumplan su función sustantiva y no constituyan un mero trámite burocrático.
- 7.4. Desformalizar la carpeta de investigación para que responda a las exigencias de la investigación criminal y que no constituya un mero expediente.
- 7.5. Asegurar la autonomía técnica de los servicios periciales que se prestan en laboratorios y otros servicios altamente especializados. Este es el propósito del Servicio de Análisis Criminal y Pericial.
- 7.6. Se identificaron problemas específicos en el impacto del amparo en el nuevo proceso penal acusatorio. No obstante, no existe consenso sobre la manera en que deben ser resueltos. Por ello se recomienda que en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal se cree un grupo ad hoc, plural y especializado, que analice estos problemas y proponga soluciones.



- 7.7. El problema de la delincuencia organizada representa uno de los retos mayores para el conjunto del sistema de procuración de justicia. Aunque ha habido avances, existe una reflexión inacabada sobre el alcance del fenómeno, desde sus bases conceptuales, normativas, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, y también respecto a los medios para enfrentarlo. Por ello esta es una realidad que deberá considerarse en el conjunto de la operación del sistema. Las reflexiones de la mesa proporcionan pistas importantes para poder avanzar en esta materia.

## C. El proceso de transición

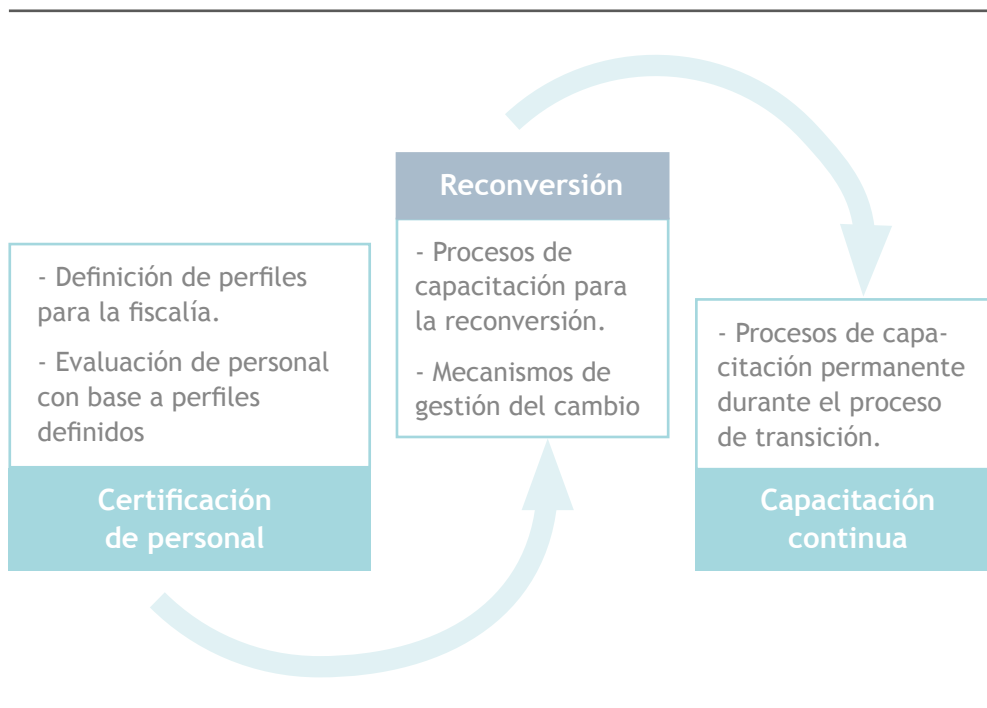
Uno de los retos más importantes del modelo de procuración de justicia es abordar cómo se dará el proceso de transformación institucional, con el paso de procuradurías hacia fiscalías con autonomía constitucional, evitando un mero cambio nominal y un tránsito automático de los endeblés recursos humanos, materiales y financieros. Para ello, es fundamental que el modelo contemple un Plan de Transición que cubra todos los aspectos necesarios para asegurar una transición segura, continua y eficaz, evitando que se genere percepción de impunidad en el proceso.

La propuesta del Modelo de Procuración contempla un esquema en el que, previa evaluación, la Procuraduría traslade sus recursos gradualmente hacia la Fiscalía y paralelamente liquide los asuntos pendientes -tanto el rezago del sistema tradicional como los casos iniciados en el sistema acusatorio- mediante una metodología bien definida. Para ello, es necesaria la expedición de una nueva Ley Orgánica con entrada en vigencia progresiva y que contemple transitar mediante un modelo territorial o por órgano. Asimismo, una base del Plan es la facultad del Fiscal de implementar el modelo de transición mediante acuerdos generales.

El Plan de Transición del Modelo de Procuración debe definir los elementos, métodos y pasos para la implementación, identificar estrategias y establecer plazos para tareas específicas, así como los deberes y responsabilidades para el personal clave en la transición. La fase inicial dentro del Plan se extiende más allá de la fecha de inicio de operación de la Fiscalía; es decir, implica una planificación exhaustiva de la transición de todos los recursos y actividades de la Procuraduría. En particular, son cuatro los aspectos prioritarios que deben encontrarse bien regulados y definidos: (1) el servicio profesional de carrera, (2) la liquidación de casos, (3) contar con un modelo de gestión del cambio y (4) establecer un mecanismo para asegurar los recursos financieros necesarios para la transición.

### 1. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

El Plan debe precisar las necesidades del personal que será responsable de las distintas actividades para la transición. Además, debe definirse y consolidarse de manera efectiva el servicio profesional de carrera, que garantice una reconversión eficiente y racional del personal sustantivo, operativo y de apoyo. Para ello, es necesario que el proceso de transición del personal se dé en distintas etapas:



Un primer paso para la transición del personal es la certificación del que actualmente opera en la Procuraduría, a través de su evaluación con base en perfiles perfectamente definidos para la operación de la Fiscalía. Asimismo, para llevar a cabo los procesos de renovación es imprescindible que los operadores se encuentren preparados para el cambio y tengan la habilidad de motivar al personal a su cargo para adaptarse al nuevo modelo de procuración de justicia y a tener una visión de mejora continua. Por ello, es necesario instituir mecanismos de gestión del cambio acompañados de acciones de capacitación continua y permanente, así como de los incentivos institucionales que permitan generar un sentido de pertenencia.

Transversalmente, es indispensable que se establezca la política pública para la profesionalización de los servidores públicos, que fomente la eficiencia y eficacia de la gestión y la operación de la Fiscalía, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Es decir, debe consolidarse el servicio de carrera, que garantice el ingreso del personal, su desarrollo y permanencia en la institución a través del mérito y la igualdad de oportunidades en un marco de transparencia y legalidad.

## 2. LIQUIDACIÓN DE CASOS DE LA PROCURADURÍA

El Plan de Transición debe establecer los criterios y metodologías para dar terminación y salida a los casos que estén pendientes de concluir en la Procuraduría. Esto incluye los asuntos pendientes del sistema tradicional y aquellos que se iniciaron en el sistema acusatorio. Es necesario que en la definición de los criterios se contemplen mecanismos que incentiven la determinación de los casos por otras salidas distintas a la reserva, el archivo definitivo (en los casos del sistema tradicional) o el archivo temporal, a menos que sea estrictamente necesario.

Por otro lado, con la finalidad de evitar la percepción de impunidad, en la liquidación de los casos debe darse prioridad a aquellos de mayor impacto social, como a los que involucran violaciones graves a derechos humanos o actos de corrupción.

Un objetivo adicional es iniciar la labor de especialización de la nueva Fiscalía General de conformidad con un nuevo marco constitucional de competencias y una facultad flexible de actuación. Ello exige también la toma de decisiones en cuanto a la reforma sustantiva de la legislación penal y a la introducción de un esquema sólido para la planeación y coordinación de la política criminal nacional en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal.

## 3. MODELO DE GESTIÓN DEL CAMBIO

La transición a la nueva fiscalía implica un modelo de gestión del cambio. Al respecto recomendamos varios elementos. En primer lugar que se le otorgue al Fiscal General amplias facultades para implementarlo mediante acuerdos generales. Este proceso llevará tiempo, varios años, que podría fijarse en un plazo de 8 años. Para apoyar al Fiscal en esta tarea es indispensable que se cree una unidad de alto nivel especializada en la gestión del cambio y la planeación y ejecución del plan de transacción. Resulta crítico que esta Unidad no esté en la estructura opera-

tiva ordinaria y que su mandato único y específico sea administrar el cambio. Para ello deberá contar con los recursos financieros suficientes para poder desplegar las acciones necesarias, recursos que no deberán ser dependientes del proceso presupuestal ordinario. Por ello se recomienda la creación de un fideicomiso específico. Finalmente, y tomando en cuenta la experiencia de otros procesos de transición, se debe también crear una unidad totalmente autónoma de la Fiscalía cuya tarea sea evaluar de manera independiente y externa el proceso de cambio e informar al Congreso de la Unión y a la sociedad en general los avances en este proceso.

#### 4. FINANCIAMIENTO

Para asegurar una transición exitosa se requiere contar con mecanismos de financiamiento multianuales que permitan fondear las diferentes etapas de la misma. Una posibilidad es la creación de un fideicomiso específico. Su administración deberá asegurar la eficiencia, eficacia y transparencia del uso de los recursos, y sus decisiones deberán ser informadas por la unidad externa de evaluación de la transición.

# EXPERTOS PARTICIPANTES POR EJE TEMÁTICO

## Víctimas y Derechos Humanos.

**Michael W. Chamberlin Ruiz**, Subdirector del Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios.

**Katia Cecilia Ornelas Núñez**, Experta en justicia restaurativa.

**José Miguel Edgar Cortez Morales**, Investigador del Instituto Mexicano de Derechos Humanos.

**Juan Carlos Gutiérrez Contreas**, Director General de I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos.

**Isabel Miranda de Wallace**, Presidenta de Alto al Secuestro.

**Ximena Antillón Najilis**, Investigadora de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

**Sara Irene Herrerías Guerra**, Titular de la Subprocuraduría de Derechos Humanos Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República.

**José Morquecho Sandoval**, Coordinador de Investigación de México SOS.

**María Olga Noriega Sáenz**, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Jesús Moreno Rogel**, Director General de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de la República.

**Wendy Paola Chávez Villanueva**, Titular de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género.

**Marco Tulio Cano Corral**, Magistrado de la Primera Sala de lo Penal con sede en Ciudad Juárez del Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua.

**Silvano Joel Cantú Martínez**, Director General de Vinculación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

**Verónica Cruz Sánchez**, Directora del Centro Las Libres de Información en Salud Sexual Región Centro.

**Alfredo Limas Hernández**, Investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

**Salvador Cruz Sierra**, Investigador del Colegio la Frontera Norte.

**Gustavo Martínez Montoya**, Abogado postulante y especialista en casos de violaciones a derechos humanos.

**Jesús Abraham Martínez Montoya**, Académico de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.



## Procuración de Justicia y Política Criminal.

**Ariadna Salazar Quiñonez**, Investigadora del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Iván de la Garza Santos**, Consultor en Fortis Consultores.

**Jorge Antonio Mirón Reyes**, Subprocurador Jurídico de Planeación, Coordinación Interinstitucional y de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

**Miguel Bonilla López**, Juez de Distrito del Juzgado Quinto Federal Penal Especializado en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones.

**Sergio García Ramírez**, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Karla Karelly Villanueva Escamilla**, Directora de Seguimiento a la Consolidación del Sistema de Justicia Penal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Moisés Moreno Hernández**, Presidente y Director General del Centro de Estudios, Política Criminal y Ciencias Penales.

**Maricela Contreras Julián**, Diputada Federal, Presidenta de la Comisión Especial de Delitos Cometidos por Razones de Género.

**Jorge Emilio Iruegas Álvarez**, Director de la Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción de Nuevo León.

**José Antonio Caballero Juárez**, Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Francisco José Murillo Ruiseco**, Procurador de Justicia del Estado de Zacatecas.

**Guillermo Raúl Zepeda Lecuona**, Director de Jurimetría, Iniciativas para el Estado de Derecho.

**Alejandro Madrazo Lajous**, Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Carlos Villegas Márquez**, Coordinador Regional del Programa Projusticia.

**René Urrutia de la Vega**, Fiscal General de Estado de Aguascalientes.

**José Luis Eloy Morales Brand**, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

**Rubén Quintino Zepeda**, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Patricia Lucila González Rodríguez**, Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Gabriela Capó Ramírez**, Directora de Instituto para la Seguridad y la Democracia.

**Roberto Andrés Ochoa Romero**, Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional de la Procuraduría General de la República.

**Oscar Alejandro Basurto Caro**, Delegado de la Procuraduría General de la República en Aguascalientes.

## Procuración de Justicia y Seguridad Pública.

**Ibette Estrada Gazga**, Consultora en temas de seguridad.

**Juan Salgado Ibarra**, Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

**Juan Mayolo Medina Linares**, Consejero Consultivo de la Fundación Seguridad y Gobernanza.

**Yuriria Torres Páez**, Directora General Adjunta en la Agencia de Investigación Criminal de la Procuraduría General de la República.

**José Miguel Edgar Cortez Morales**, Investigador del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.

**Bernardo María León Olea**, Comisionado Municipal de Seguridad Pública de Morelia, Michoacán.

**Emilio Daniel Cunjama López**, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Mariano Armando Pérez Espino**, Consultor de Projusticia, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), México.

**Cauhtémoc Vázquez González de la Vega**, Titular de la Unidad de Servicios del Sistema de Justicia Penal.

**Javier Villalba Solís**, Asesor de la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad.

**Fernando García Mederez**, Agente del Ministerio Público de la Federación en Funciones de Fiscal en Jefe del Núcleo de Investigación y Litigación en General Escobedo, Nuevo León.

**Miguel Bernardo Treviño de Hoyos**, Socio Director de Riskop, Servicios de Inteligencia.

**Gerardo Saúl Palacios Pámanes**, Rector Fundador de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León.

**Martín Carlos Sánchez Bocanegra**, Director de Renace.

**Aldo Fasci Zuazua**, Director del Centro de Información para la Seguridad del Estado, de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Nuevo León.

**Javier Suárez**, Especialista en temas de seguridad pública.

## Modelo de Investigación Criminal.

**Juan Carlos Gutiérrez Contreras**, Director General de I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos.

**Gilberto Santa Rita Tamés**, Investigador de la Universidad Iberoamericana.

**Rodolfo Félix Cárdenas**, Abogado litigante y consultor en temas de justicia.

**Ana Pamela Romero Guerra**, Investigadora del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Estefanía Medina Ruvalcaba**, Asesora del Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

**Óscar Manuel Soto Velázquez**, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz**, Secretario General Académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Javier Paz Rodríguez**, Abogado postulante especialista en derecho penal y profesor de la Universidad Panamericana.

**José Héctor Carreón Herrera**, Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio.

**Gabriel Mauricio Flores Pérez**, Director de Especialidades Criminales de la Procuraduría General de la República.

**Nikolai Kovalev**, Profesor del Departamento de Criminología de la Universidad Wilfrid Laurier.

**Gilberto Higuera Bernal**, Titular de la Subprocuraduría de Control Regional de Procedimientos Penales y Amparo de la Procuraduría General de la República.

**Héctor Carreón Perea**, Director General de Proyectos Especiales de la Unidad de Proyectos Estratégicos Sistémicos de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional de la Procuraduría General de la República.

**Rodrigo Lazo Corvera**, Abogado postulante y académico de la Universidad Panamericana.

**Arturo Villarreal Palos**, Investigador en el Departamento de Derecho Público del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

**Damián Campos García**, Juez de Control y Juicio Oral en el Estado de Jalisco.

**Jorge Tejada Montaña**, Abogado especialista en materia penal y Secretario del Capítulo Jalisco de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados.

**Héctor Soto**, Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

**Jorge Eduardo Antón Vázquez**, Subdirector en la Fiscalía del Estado de Jalisco.

**Josselyn del Carmen Béjar Rivera**, Titular del Juzgado Sexto Penal del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco.

**Omar Lenin Luna Osorio**, Consultor de Jurimetría, Iniciativas para el Estado de Derecho.

**Gabriela Ortiz Quintero**, Consultora en temas de procuración y justicia penal.

**Blanca Jacqueline Trujillo Cuevas**, Directora General de Atención a Delitos Contra la Indemnidad Sexual y la Integridad de las Personas de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

## Procuración y Administración de Justicia.

**Miguel Sarre Iguíniz**, Profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

**Carlos Ríos Espinosa**, Consultor en temas de justicia.

**Adriana Campos López**, Visitadora General de la Procuraduría General de la República.

**Francisco Javier Galicia Campos**, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Alejandro Magno González Antonio**, Vicefiscal General de la Zona Centro de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca.

**Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz**, Secretario General Académico del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Nancy Guadalupe Montes Armendáriz**, Experta en mecanismos de solución de controversias.

**María Elena Leguizamo Ferrer**, Magistrada de Circuito en el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación.

**Andrés Harfuch**, Investigador del Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales y Sociales, Argentina.

**Alonso González Villalobos**, Consultor en temas de procuración y justicia penal.

**Andrés Marcelo Díaz Fernández**, Investigador de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.

**César Camacho Quiroz**, Diputado Federal.

**Francisco Jiménez Reynoso**, Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara.

**Juan José Olvera López**, Magistrado Titular de la Unidad de Implementación de la Reforma Penal en el Poder Judicial de la Federación.

**Juan Manuel León**, Delegado de la Procuraduría General de la República en el Estado de Yucatán.

**José Javier Estrada Contreras**, Director del Centro de Investigaciones Silvio Zavala.

**Beatriz Eugenia Domínguez Medina**, Vicefiscal Especializado de Justicia para Adolescentes de la Fiscalía General del Estado de Yucatán.

**Iker Xavier Ibarreche Pereda**, Abogado postulante y consultor en materia de justicia penal.

**Raúl Iruegas Álvarez**, Director del Instituto de Formación de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

**Ligia Aurora Cortés Ortega**, Magistrada Primera del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán.

**Bertha María Alcalde Luján**, Consultora en temas de procuración y justicia penal.

**Pablo Vicente Monroy Gómez**, Magistrado del Tribunal Unitario del Décimo Cuarto Circuito del Poder Judicial de la Federación.

**Humberto Herrera Góngora**, Director del Centro Estatal de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Supervisión Condicional del Proceso de Yucatán.

**Yohana Basurto Arroyo**, Experta en temas de mecanismos alternativos de solución de controversias.

## Autonomía en las Instituciones de Procuración de Justicia.

**Juan José González Rus**, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Córdoba, España.

**Marco Antonio Fernández Martínez**, Investigador de México Evalúa.

**Rocío Culebro Bahena**, Directora Ejecutiva del Instituto Mexicano para los Derechos Humanos y Democracia.

**Erika Ríos Escutia**, Directora del Área del Órgano Administrativo Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Procuraduría General de la República.

**Gabriela Mundo**, Ex Secretaria de Asuntos Internacionales del Ministerio Público de Guatemala.

**Santiago Nieto Castillo**, Titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

**Mario Santiago Juárez**, Profesor e Investigador de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

**Susana Gabriela Camacho Maciel**, Experta en temas de justicia penal y procuración de justicia.

**Rubén Francisco Pérez Sánchez**, Coordinador General de Seguimiento de Recomendaciones y de Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**Miguel Ángel Lugo Galicia**, Profesor de la Universidad Panamericana.

**José Francisco de Villa Soto**, Investigador de Causa en Común.

**Luis Cevasco**, Fiscal General de Buenos Aires, Argentina.

**Eduardo Bohórquez López**, Director de Transparencia Mexicana.

**Alberto Abad Suarez Ávila**, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**David Shirk**, Director del programa Justice in Mexico de la Universidad de San Diego, California.

**Jorge Díaz Zazueta**, Abogado postulante en Díaz Azueta y Asociados.

**Jorge Madrazo Cuéllar**, Director del Centro de Estudios Mexicanos de la Universidad Nacional Autónoma de México en Seattle.

**Diana Talavera Flores**, Directora de Vinculación con Órganos Electorales de la Procuraduría General de la República.

**Agustín Peña**, Académico de la Universidad de San Diego.

**Víctor Manuel Vázquez Fernández**, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Baja California.

**Emanuel Socorro Benítez Castañeda**, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

**Rommel Moreno Manjarrez**, Titular de la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio de la Procuraduría General de la República.

## Delincuencia Organizada.

**Javier Humberto Domínguez Aguilar**, Director Adjunto de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

**Carlos Tovilla Padilla**, Fiscal de Periodistas de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

**Carlos Nataren Nandayapa**, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

**Martha Figueroa Mier**, Fundadora del Colectivo de Encuentro entre Mujeres.

**Miguel Ontiveros Alonso**, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

**Marco Antonio Besares Escobar**, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

**Carlos Pelayo Möller**, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Nimrod Mihael Champo Sánchez**, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

**Martín Gabriel Barrón Cruz**, Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

**Rogelio Barba Álvarez**, Profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara.

**Alonso Israel Lira Salas**, Subprocurador Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República.

**Lina Gabriela Ornelas Núñez**, Jefa de Políticas Públicas y Relaciones con Gobierno de Google.

**Mario Crosswell Arenas**, Director de la Oficina Coordinadora de Riesgos Asegurados.

**Adam Blackwell**, Catedrático del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México.

**Ana Linda Solano López**, Consultora internacional y Ex Fiscal Especializada en Delincuencia Organizada de la Fiscalía General de la Nación, Colombia.

**Adrián Fernández Bremauntz**, Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente.

**Alejandro Santoyo Castro**, Secretario del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación.

**Alejandro Alegre Rabiela**, Director General de Emisión del Banco de México.

**Irvin Waller**, Presidente de la Organización Internacional de Asistencia a las Víctimas.

**Carlos Mendoza Mora**, Fundación para el Estudio de la Seguridad y Gobernanza.

**Pedro Guevara Pérez**, Director General de Control de Procesos Penales y Amparo en Materia de Delitos Federales de la Procuraduría General de la República.

**Verónica Martínez Solares**, Consultora de la Organización de Naciones Unidas.

## Operación, Gestión y Cambio en las Instituciones de Procuración de Justicia.

**Juan Martín Granados Torres**, Secretario General de Gobierno del Estado de Querétaro.

**Eduardo Cabrera Valencia**, Director del Centro de Justicia Alternativa del Estado de Hidalgo.

**Lizeth Murrieta Zavala**, Consultora de Bufete de Tecnologías y Soluciones Avanzadas.

**Estefanía Medina Ruvalcaba**, Asesora del Secretariado Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

**Abel Cadena Gómez**, Director de Informática Estadísticas y Telecomunicaciones de la Procuraduría del Estado de Hidalgo.

**Sergio Martínez Escamilla**, Director General de Reorganización e Infraestructura de la Unidad de Implementación del Sistema Penal Acusatorio de la Procuraduría General de la República.

**Alejandro Jiménez Padilla**, Especialista en Defensorías Públicas y Servicio Profesional de Carrera del Programa Projusticia.

**Cuahtémoc Granados Díaz**, Jefe del Área Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Hidalgo.

**Francisco Vázquez Gómez Bisogno**, Director del Servicio Profesional de Carrera de la Procuraduría General de la República.

**Jan-Michael Simon**, Jefe de la Unidad de América Latina del Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional con sede en Friburgo, Alemania.

**Miguel Emilio La Rota**, Director Nacional de Políticas Públicas de la Fiscalía de Colombia.

**Victoria Becerra Osses**, Directora de la Unidad de Planificación y Coordinación Estratégica de la Fiscalía Nacional de Chile.

**Héctor Aníbal de León Polanco**, Secretario Ejecutivo de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia en Guatemala.

**Elvyn Leonel Díaz Sánchez**, Director General del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

**Maximilian Murck**, Consultor de la Agencia de Cooperación Alemana GIZ.

**Teresa de Jesús Medina Mora Icaza**, Asesora del Procurador General de la República.

**José Francisco de Villa Soto**, Investigador de Causa en Común.

**Luis Espíndola Morales**, Director Adjunto de Dictámenes y Servicios Especiales de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

**Leticia Catalina Soto Acosta**, Titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias de la Procuraduría General de la República.

**María de los Ángeles Fromow**, Ex Titular de Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal.

**Rodrigo Alonso Pinzón**, Especialista en análisis de redes para seguridad nacional y pública.

**José María Zubiria**, CEO Grupo Martí.





Consulta Nacional sobre el Modelo  
**de Procuración de Justicia**

