



HACIA UN **PLAN** DE PERSECUCIÓN **PENAL** PARA UNA *[#FiscalíaQueSirva]*

-UNA PROPUESTA **DE SOCIEDAD CIVIL**-

#Fiscalía
QueSirva

**HACIA UN
PLAN DE PERSECUCIÓN
PENAL PARA UNA
#FISCALÍAQUESIRVA**

UNA PROPUESTA DE SOCIEDAD CIVIL

ARTICLE 19 Oficina México y Centroamérica; Causa en Común A.C.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (PRODH); Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH); Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.; Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD); Grupo de Información en Reproducción Elegida, AC (GIRE); Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP); Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD); Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI A.C.); Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D); Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (FRAYBA); México Unido Contra la Delincuencia A.C. (MUCD); Servicios de Asesoría para la Paz (SERAPAZ); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres A.C.; Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC); Organización Nacional anticorrupción El Día Después; Denise Dresser; Guadalupe Barrena Nájera; Maite Azuela; Carolina Pimentel; Layda Negrete; Alfredo Lecona Martínez; Ernesto López Portillo; Catalina Pérez Correa; Gonzalo Ibarra; Eliana García; María Novoa; Ina Zoon; Iván García Garate; Iván Gidi; Jorge Javier Romero; Pablo Girault; Daniel Vázquez; José Mario de la Garza Marroquín; Marcela Villalobos; Raymundo Sandoval Arnoldo Cuellar; Nora Ruth Chávez; Ma Elena Morera; Marie Claire Acosta Urquidi; Sabuesos Guerreras A.C.; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM), integrada por familiares de personas desaparecidas en todo México; Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), integrada por familiares de personas desaparecidas en el estado de Coahuila; Buscando Desaparecidos México (BUSCAME); Laguneros por la Paz, Renacer Lagunero (Coah.); SíContamos (Coah.); Fundación para el Debido Proceso (DPLF); Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA); Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”(conformada por 87 organizaciones en 23 estados de la República mexicana): Academia Hidalguense de Educación y Derechos Humanos A.C. (ACADERH) (Hidalgo); Agenda LGBT (Estado de México); Alianza Sierra Madre, A.C. (Chihuahua); Aluna Acompañamiento Psicosocial, A.C.(Ciudad de México); Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C. (AsiLegal) (Ciudad de México); Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (AJAGI) (Guadalajara, Jal.); Asociación para la Defensa de los Derechos Ciudadanos “Miguel Hidalgo” (Jacala Hgo.); Bowerasa, A.C. “Haciendo Camino” (Chihuahua, Chih.); Casa del Migrante Saltillo (Saltillo, Coah.); Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. (Ciudad de México); Centro de Capacitación y Defensa de los Derechos Humanos e Indígenas, Asociación Civil (CECADDHI) (Chihuahua); Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo

Local, A. C. (Tlaxcala, Tlax.); Centro de Apoyo al Trabajador, A.C. (CAT) (Ciudad de México); Centro de Derechos de la Mujeres de Chiapas (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Don Sergio” (Jiutepec, Mor.); Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de Las Casas”, A. C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdoba”, A.C. (Tapachula, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi”, A. C. (Torreón, Coah.); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C. (Tlapa, Gro.); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chihuahua); Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur de Veracruz “Bety Cariño”, A.C. (Tatahuicapan de Juárez, Ver.); Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa, A.C (Tonalá, Chis.); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (Cd. Juárez, Chih.); Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo (Orizaba, Veracruz); Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. (León, Gto.); Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZL) (Estado de México); Centro de Derechos Indígenas “Flor y Canto”, A. C. (Oaxaca, Oax.); Centro de Derechos Indígenas A. C. (Bachajón, Chis.); Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A. C. (Propuesta Cívica) (Ciudad de México); Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C. (CEPAD) (Guadalajara, Jal.); Centro de los Derechos del Migrante (Ciudad de México); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-Guadalajara) (Guadalajara, Jal.); Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C. (Saltillo, Coah.); Centro Juvenil Generando Dignidad (Comalcalco, Tabasco); Centro Kalli Luz Marina (Orizaba, Ver.); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (Ciudad de México); Centro Mujeres (La Paz, BCS.); Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón, A.C. (Chilapa, Gro.); Centro Regional de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco”, A.C. (BARCA) (Oaxaca, Oax.); Ciencia Social Alternativa, A.C. KOOKAY (Mérida, Yuc.); Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A.C. (CILADHAC) (Torreón, Coah.); Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI) (Ciudad de México); Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C. (CEPAZDH) (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (Mexicali, Baja California); Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, A.C. (Tehuacán, Pue.); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (CO-SYDDHAC) (Chihuahua, Chih.); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (CIDHMOR) (Cuernavaca, Mor.); Comisión Regional de Derechos Humanos “Mahatma Gandhi”, A. C. (Tuxtepec, Oax.); Comité Cerezo (Ciudad de México); Comité Cristiano de Solidaridad Monseñor Romero (Ciudad de México); Comité de De-

fensa de las Libertades Indígenas (Palenque, Chis.); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C. (CODIGODH) (Oaxaca, Oax.); Comité de Derechos Humanos “Fr. Pedro Lorenzo de la Nada”, A. C. (Ocosingo, Chis.); Comité de Derechos Humanos “Sierra Norte de Veracruz”, A. C. (Huayacocotla, Ver.); Comité de Derechos Humanos Ajusco (Ciudad de México); Comité de Derechos Humanos de Colima No Gubernamental A. C. (Colima, Col.); Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A. C. (CODEHUCO) (Comalcalco, Tab); Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (CODEHUTAB) (Villahermosa, Tab); Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo, A. C. (Dolores Hidalgo, Gto.); Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos”(Ciudad de México); Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo, Hgo A.C. (Tulancingo, Hgo.); Consultoría Técnica Comunitaria AC (CONTEC) (Chihuahua); El Caracol, A.C (Ciudad de México); Estancia del Migrante González y Martínez, A.C. (Querétaro, Qro.); Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos (Culiacán, Sin.); Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Ciudad de México); Indignación, A. C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Mérida, Yuc.); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. Universidad Iberoamericana- Puebla (Puebla, Pue.); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (Ciudad de México); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C. (IMDEC) (Guadalajara, Jal.); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz (Guadalajara, Jal.); Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. (Ciudad de México); La 72, HogarRefugio para Personas Migrantes (La 72) (Tenosique, Tabasco); Mujeres Indígenas por la Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales, A. C. (CIARENA) (Oaxaca); Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (ODI) (Ciudad de México); Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESCAC) (Estado de México); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) (Ciudad de México); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (Ciudad de México); Red Solidaria de Derechos Humanos, A.C. (Morelia, Michoacán); Respuesta Alternativa, A. C. Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario (San Luis Potosí); Servicio, Paz y Justicia de Tabasco, A.C. (SERPATAB) (Villahermosa, Tab.); Servicios de Inclusión Integral, A.C. (SEIINAC) (Pachuca, Hgo.); Tequio Jurídico A.C. (Oaxaca, Oax.); VIHas de Vida (Guadalajara, Jal.); Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes AC (San Cristóbal de las Casas, Chiapas).

El presente documento fue redactado por Susana Camacho (asesora técnica en sistema acusatorio), Miguel Urbina (FJEDD), Ana Lorena Delgadillo (FJEDD), Cruz Silva (FJEDD), Lucía Chávez (CMDPDH), Úrsula Indacochea (DPLF), Maite De Rue (OSJI), Jimena Fuentes (consultora en sistema acusatorio). Además contó con la participación de Evelina Guzmán y Delfina Castillo (Colectivo Justicia y Esperanza, San Luis de la Paz), Griselda Zapata (Colectivo Fundec-Fundem, Coahuila), María Isabel Cruz (Colectivo Sabuesos Guerreras, Sinaloa), Ernesto Permed (Borde Jurídico), Carlos Treviño y Francisco Villa (Causa en Común), Daniel Vázquez (IIJ-UNAM), Irene Tello y Bianca Bolaños (Impunidad Cero), Humberto Guerrero (FUNDAR), Gabriela Ortiz (consultora en sistema acusatorio), e Ina Zoon (OSJI).

ÍNDICE

HACIA UN PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL PARA UNA #FISCALÍAQUESIRVA

UNA PROPUESTA DE SOCIEDAD CIVIL

10	Presentación
12	Índice de acrónimos
14	Introducción
16	1. Análisis situacional: Desafíos de la Fiscalía General de la República para contribuir a la reducción de la impunidad
22	2. Conceptos clave
24	Política criminal
27	Política de Persecución Penal
30	Plan de Persecución Penal
32	Fenómeno criminal
36	Macrocriminalidad
39	Mercado criminal
41	Graves violaciones a derechos humanos
42	3. Puntos críticos del Plan de Persecución Penal
43	¿Para qué?
44	¿Quiénes?
47	¿Cómo?

49	Mecanismos de coordinación con otras instancias
50	Mecanismos de coordinación con víctimas
56	¿Cuánto? (Indicadores)
60	4. Transversales
61	Plan de transición
63	Personal
65	Presupuesto
67	Reformas legislativas complementarias
67	Competencias
70	ANEXO 1. Cuadro comparativo de Políticas y Planes de Persecución Penal
78	ANEXO 2. La Fiscalía General de la República (FGR) y el perfil que debe tener frente a los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos
104	ANEXO 3: Reformas constitucionales pendientes para garantizar la autonomía de la Fiscalía

Presentación

La nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República abre una oportunidad importante para construir una nueva institucionalidad en la procuración de justicia en el ámbito federal, que pueda dar una respuesta efectiva a la impunidad, la corrupción y las graves violaciones a derechos humanos que ha enfrentado nuestro país.

Desde el año 2016, el colectivo #FiscalíaQueSirva ha venido construyendo un modelo de procuración de justicia que sea congruente con la autonomía constitucional y que genere nuevas dinámicas en la gestión, investigación y procesamiento de los casos que más gravemente afectan a México. Parte de esto quedó reflejado en la Ley Orgánica de esta institución, norma que fue construida, de manera conjunta, por el entonces gobierno electo y por este colectivo.

Resulta obvio decir que el desafío por configurar una #FiscalíaQueSirva requerirá de un enérgico esfuerzo para poder cambiar las prácticas que han impedido la correcta procuración de justicia y que han dado paso al incremento de la impunidad. Si observamos las estadísticas de impunidad en México y escuchamos a familiares de víctimas de desaparición, de feminicidio, de asesinato, o bien a periodistas, a migrantes y a víctimas de tortura, por citar algunos casos, y reflexionamos sobre la información proporcionada por el Fiscal General en su primer informe sobre el ínfimo grado de éxito que tuvo la anterior Procuraduría General de la República, podríamos concluir que es un fracaso darse a la tarea de seguir intentando resolver los problemas históricos de una procuración de justicia fallida y ya sin solución. Esto daría como resultado mantener el mismo modelo de gestión, organización e investigación.

No obstante, dadas las dimensiones del problema que enfrenta la procuración de justicia, es fundamental cambiar el rumbo y dejar de gestionar la investigación y la organización como se ha hecho hasta ahora, para implementar otros modelos que se adecuen mejor al cada vez más complejo actuar de las personas y grupos que cometen delitos, con especial atención a los relacionados con las estructuras de la delincuencia común, la corrupción y el crimen organizado.

Por lo anterior, es importante lograr que la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía se ponga en práctica. Las figuras y modelos organizativos y de gestión que se establecen en dicha ley son el resultado de amplias discusiones de organizaciones no gubernamentales, entidades académicas y grupos de víctimas, que han podido observar y documentar los obstáculos en la procuración de justicia. Es importante mirar bajo una nueva lógica la implementación de esta ley.

El Plan de Persecución Penal es una de las propuestas más novedosas que fueron incluidas en la mencionada norma. Dicho Plan es un instrumento que permitirá, por un

lado, que las y los servidores públicos que trabajen en la Fiscalía tengan una ruta estratégica clara para cumplir con su mandato constitucional en materia de persecución penal; por otro lado, ayudará a que las víctimas y la sociedad puedan participar en la formulación y configuración de los planes estratégicos institucionales, esto, señalando qué es lo que consideran que debe ser prioritario dadas las necesidades y retos que enfrenta el país en materia de procuración de justicia. Además, este Plan es un instrumento que servirá como una guía para la rendición de cuentas, y así el Senado, por poner un ejemplo, tendrá la posibilidad de ejercer de mejor manera sus funciones constitucionales respecto a la Fiscalía.

Vale la pena resaltar que el documento que aquí se presenta no se puede considerar como una propuesta exhaustiva y completamente definida del Plan de Persecución Penal. Son sólo algunos puntos mínimos que dicho Plan debe contener para que desde la Fiscalía se hagan las cosas diferentes y se pueda romper con la lenidad del sistema y la impunidad de los crímenes. Estos mínimos son propuestos desde las organizaciones no gubernamentales que integramos el colectivo #FiscalíaQueSirva y algunos grupos de víctimas, y deseamos transmitirlos al Fiscal y a las autoridades correspondientes, a fin de que puedan ser recogidos en el Plan de Persecución Penal que deberá presentar el Fiscal General.

La Ley Orgánica establece todos los requisitos que debe cubrir el Plan de Persecución Penal de cara a la obligación permanente de la Fiscalía General de la República. De acuerdo con el artículo 6 de esta Ley, se deben de “considerar las prioridades nacionales establecidas en la política criminal para orientar las atribuciones institucionales, las prioridades en la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal y las funciones que deben desempeñar las personas que prestan servicios en la institución; así como los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo”, todo esto a partir de un ejercicio participativo entre actores públicos, privados y de la sociedad civil.

En este sentido, este documento es un primer esbozo de esas necesidades desde una visión ciudadana **y tiene como objetivo plantear algunos contenidos del Plan de Persecución Penal que México necesita**, contenidos que se irán enriqueciendo en los siguientes meses para que puedan ser un aporte al Plan de Persecución Penal que debe elaborar la Fiscalía.

Finalmente, atendiendo al derecho que establece la Ley Orgánica de la Fiscalía sobre la participación de víctimas y sociedad civil en este Plan, se espera que este documento sea incorporado por dicha institución para cumplir en parte con el mandato de la ley, pero también para construir una nueva Fiscalía donde estas voces tengan un lugar, bajo la lógica de una nueva gobernanza promovida por esta administración, la cual debe dar soluciones estructurales y no solo coyunturales a los problemas que oprimen a México. De esta manera se podría garantizar a todas las personas que radican en el país una vida libre de violencia y, asimismo, hacer válidos y efectivos los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición.

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

ASF: Auditoría Superior de la Federación

CNPP: Código Nacional de Procedimientos Penales

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

FGR: Fiscalía General de la República

LOFGR: Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

PFF: Procuraduría Fiscal de la Federación

PGR: Procuraduría General de la República

PPP: Plan de Persecución Penal

SAT: Servicio de Administración Tributaria

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

SFP: Secretaría de Función Pública

UIF: Unidad de Información Financiera

Introducción

El presente documento fue elaborado por el equipo técnico del colectivo #FiscalíaQueSirva y es producto de más de dos años de estudio y análisis tanto de experiencias nacionales como internacionales sobre modelos de Fiscalías, Procuradurías y Ministerios Públicos.

El Plan de Persecución Penal (PPP) **tiene por objeto provocar un cambio radical en la legitimidad del Ministerio Público mexicano**, debido a la forma en que se ha desempeñado la otrora Procuraduría General de la República (PGR), vinculada “a un modelo de procuración de justicia fundamentalmente al servicio de los intereses del poder y en contra de los derechos de las grandes mayorías”, pues en los últimos años “la institución se convirtió en un verdadero verdugo de sus enemigos políticos, mientras encubría en forma permanente a los cómplices del poder”, tal como lo ha indicado el Fiscal General de la República (FGR), Alejandro Gertz Manero, en el “Informe General Primeros Cien Días FGR” del 6 de mayo del 2019.¹

Así, el Plan de Persecución Penal que se presenta constituye no sólo una herramienta para hacer realidad la transformación del ejercicio de la investigación, persecución y acción penal sobre los fenómenos criminales, sino también un **mecanismo de construcción colectiva** en el que se ven reflejadas las principales inquietudes y preocupaciones de las víctimas y la sociedad civil, sobre todo en lo que concierne a la desaparición forzada, el homicidio, el feminicidio, el asesinato de periodistas, la corrupción y el crimen organizado.

Este insumo será de utilidad en esta etapa de implementación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), más aún cuando el plazo para presentar el PPP provisional se ha cumplido (disposición transitoria décima cuarta de la LOFGR), sin que se construyera ni publicitara de la manera esperada, a pesar de que la FGR está llamada a la elaboración colectiva de este instrumento de gestión y actuación con miras a enero del 2020. El presente documento puede ser un punto de partida para empezar a diseñar los mecanismos de participación ciudadana con la FGR en la elaboración del PPP.

¹ (FGR) Fiscalía General de la República, Comunicado FGR 216/19. Conferencia de prensa del Fiscal General de la República, sobre los primeros 100 días de la institución, Ciudad de México: mayo 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/prensa/comunicado-fgr-216-19-conferencia-de-prensa-del-fiscal-general-de-la-republica-sobre-los-primeros-100-dias-de-la-institucion>

Cabe mencionar que el documento que presentamos será entregado al Fiscal General de la República, así como también será puesto al conocimiento de víctimas, de la ciudadanía y del Senado de la República.

En el insumo que presentamos, en primer lugar, se expone un panorama general o análisis situacional de México, el cual servirá como punto de partida para construir el PPP. En el segundo apartado se podrán encontrar algunos conceptos que son clave para comprender a cabalidad la materia de la que hablamos: *política criminal, política de persecución penal, plan de persecución penal, fenómeno criminal, macrocriminalidad, mercado criminal y graves violaciones a derechos humanos*. Estos conceptos resultan esenciales para establecer una comunicación efectiva entre los involucrados en su desarrollo y seguimiento, y para, a partir de ellos, tener mayor claridad sobre lo que se espera de cada uno de los instrumentos, sobre los actores que intervienen en la implementación de la Ley Orgánica, sobre cómo abordar los instrumentos que la Ley presenta, etc.

El tercer apartado plantea los puntos críticos que, a nuestra consideración, debería contemplar el PPP para los siguientes años y algunas ideas sobre cómo podrían ser abordados. Para lo anterior hemos tenido en cuenta variables de la Fiscalía en cuanto a personal, presupuesto, indicadores, metas y mecanismos de coordinación con otras instancias gubernamentales y, desde luego, con las víctimas, actoras activas en la investigación y la persecución penal.

Finalmente, planteamos algunas cuestiones que, si bien son transversales, no pueden dejarse de lado en la elaboración y ejecución del PPP, como son algunas reformas constitucionales y legales que quedaron pendientes, una definición clara del sistema competencial o bien el Plan de Transición de PGR a FGR.

Asimismo, en los Anexos se pueden encontrar análisis comparados de políticas y planes de persecución penal, un estudio comparado sobre indicadores de diferentes fiscalías o procuradurías, lineamientos para articular equipos de investigación de delitos y un resumen sobre los deberes de la FGR para con las víctimas en el desarrollo de sus funciones.



1.

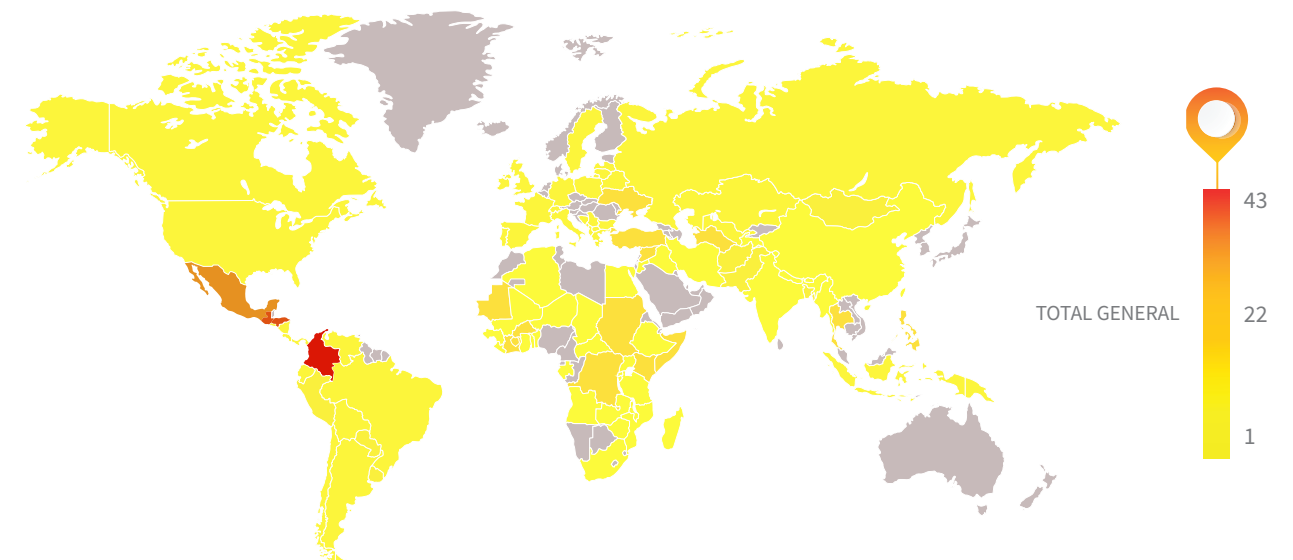
ANÁLISIS SITUACIONAL:

Desafíos de la Fiscalía General de la República para contribuir a la reducción de la impunidad

México enfrenta altos índices de violencia e impunidad que afectan a la población en general. En este contexto, se ven especialmente perjudicadas aquellas personas pertenecientes a grupos sociales que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, lo cual está fuertemente vinculado, por citar algunos factores, con la edad de estas personas, su pertenencia cultural, étnica o nacional, su identidad y preferencia sexual, su situación económica, su profesión, o bien sus actividades en defensa y promoción de los derechos humanos.

Según los informes de organismos del sistema de Naciones Unidas, México ocupa el cuarto lugar en impunidad de todos los países a nivel mundial, superado, solamente, por Colombia, Honduras y Guatemala. Además, tiene el mayor número de manifestaciones de preocupación, observaciones y recomendaciones en torno a la impunidad. Entre estas preocupaciones cabe resaltar las violaciones a los derechos humanos en general, y particularmente la afectación de bienes jurídicos como la vida, la integridad y la libertad de niñas, niños, adolescentes, mujeres, migrantes, periodistas y de personas defensoras de derechos humanos. De igual manera, especial atención merecen las ejecuciones sumarias, la tortura, las desapariciones forzadas y la corrupción, todo ello cometido por agentes estatales y no estatales vinculados, en la mayoría de los casos, con la criminalidad organizada.²

PREOCUPACIONES, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS SOBRE IMPUNIDAD



² Cf. Anexo de sistematización de preocupaciones, observaciones y recomendaciones de los organismos y mecanismos del Sistema de Naciones Unidas.

En similares términos también se expresan los organismos del Sistema Interamericano,³ así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que, en el informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre del 2018, refirió lo siguiente:

“Las agresiones de personas defensoras y periodistas se han producido en contextos de especial o extrema vulnerabilidad. Numerosos casos han ocurrido en zonas con fuerte presencia de cárteles del narcotráfico y de otras formas de crimen organizado, en las que las víctimas realizaban un periodismo de denuncia o periodismo crítico, así como actividades de defensa en temas relacionados con corrupción e inseguridad, entre otros. Por todos es conocido el extremo clima de violencia que enfrenta nuestro país y que ha vulnerado de manera particular a periodistas y a personas defensoras de derechos humanos”.⁴

En relación con el carácter cuantitativo de los niveles de violencia, si bien la información estadística según lo expresado por el actual Fiscal General de la República⁵ no necesariamente es confiable, se consideró pertinente, para efectos ilustrativos, sistematizar los datos publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).⁶

La información del SESNSP refleja que entre el 2002 y abril del 2019, en el ámbito federal, se han denunciado y registrado 747,422 delitos, de los cuales la mayor cantidad ha tenido como lugar de ocurrencia, en orden descendiente, la Ciudad de México (131,685), el Estado de México (50,623), Jalisco (50,311), Baja California (48,221), Guanajuato (43,417), Veracruz (38,254), Tamaulipas (35,827) y Sonora (30,505). Las demás entidades federativas están por debajo de los 26,000 casos, siendo Campeche el que reporta la menor incidencia con 4,487, mientras que sólo se registran 802 hechos ocurridos en el extranjero.⁷

³ Cf. Anexo de Sistematización de Recomendaciones dadas a México por los organismos del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos.

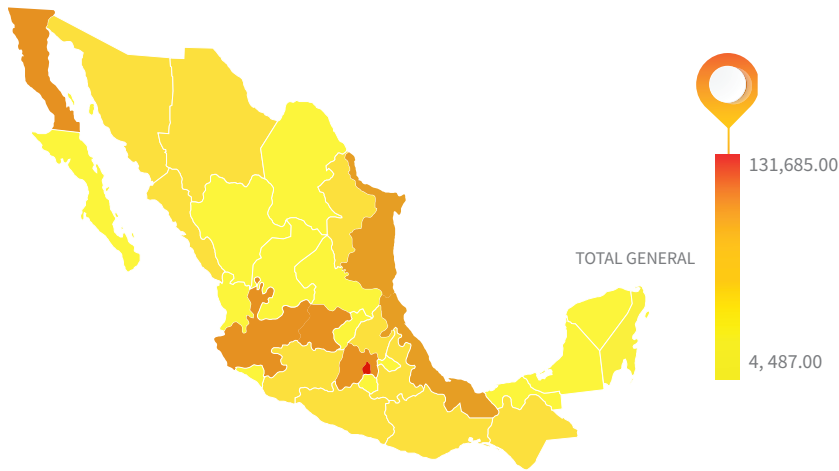
⁴ (CNDH) Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018*, CNDH, México: 2019, p. 184. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf

⁵ El Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero, sostiene en el *Informe General Primeros Cien Días*, que: “No se encontró control, ni centralización de las denuncias o querelas presentadas, ni había un sistema de oficialía de partes en la Ciudad de México y en toda la República, para administrar estas tareas por lo cual, cada unidad podía recibir los casos que quería o le convenía, sin ningún orden, ni verificación”. FGR, *idem*, s.p.

⁶ Cf. (SESNSP) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva*, México: octubre 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

⁷ Cf. Cuadros anexos de sistematización de los datos publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

INCIDENCIA DELICTIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA ASUMIDA POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Aun y cuando la información no permite precisar los bienes jurídicos a los que se ha abocado con mayor intensidad la Procuraduría General de la República, ahora Fiscalía General de la República, en el ejercicio de la investigación, persecución y acción penal pública, la información estadística permite advertir que el 42.27% de los hechos se encuentra relacionado con delitos patrimoniales (201,416, lo que equivale al 26.95%) y con los contenidos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (114,534, lo que equivale al 15.32%). La restante incidencia delictiva está por debajo del 8%. Asimismo, llama la atención que incluso los delitos de posesión (41,931, lo que representa el 5.61%) y contra la salud en la modalidad de narcomenudeo (34,023, lo que representa el 4.55%) se encuentran muy por encima de los delitos contra la integridad corporal (4,384, lo que equivale al 0.59%). Esto último quiere decir que están prácticamente invisibilizados los actos delictivos relacionados con la vulneración del derecho a la libertad y a la vida.⁸

La información de la incidencia delictiva en las entidades federativas es más precisa cuando se refiere a los bienes jurídicos afectados con mayor frecuencia. En ella, se puede advertir que la mayor parte de la incidencia delictiva está vinculada con la afectación del patrimonio como bien jurídico (52.83%). No obstante, aun así es posible constatar la ocurrencia de afectación del derecho a la libertad personal (68,103, lo que representa el 0.89%), la libertad y seguridad sexual (161,093, lo que representa el 2.11%) y la vida e integridad personal (994,828, lo que equivale al 13%).

⁸ Cf. Cuadros anexos de sistematización de los datos publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponibles en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

INCIDENCIA DELICTIVA POR BIEN JURÍDICO A CARGO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2015-ABRIL 2019

Bien jurídico	2015	2016	2017	2018	2019	to tal	%
El patrimonio	798,608	868,051	1,024,780	1,013,358	337,547	4,042,344	52.83
Otros bienes jurídicos afectados (del fuero común)	308,658	323,946	352,686	386,227	138,955	1,510,472	19.74
La vida & la integridad corporal	216,867	220,780	241,552	236,835	78,794	994,828	13.00
La familia	164,186	191,384	206,320	215,052	71,681	848,623	11.09
La libertad y la seguridad sexual	31,170	35,102	36,933	41,955	15,933	161,093	2.11
Libertad personal	12,273	13,963	17,139	18,020	6,708	68,103	0.89
La sociedad	4,721	5,323	5,397	6,905	3,469	25,815	0.34
TOTAL	1,536,483	1,658,549	1,884,807	1,918,352	653,087	7,651,278	100

Dado que solamente en 102,738 (1.34%) incidentes de violencia registrados entre el 2015 y abril de 2019 se emplearon armas de fuego en atentados contra la vida, resulta poco efectivo que la federación se focalice en investigar la procedencia o tenencia ilícita de las armas, cuando su empleo ha violentado bienes jurídicos como la integridad y vida. Esto toda vez que, por ejemplo, siendo el bien jurídico de la vida el de más grave violación (y no la tenencia legal de armas), la investigación debiera centrarse en los motivos y la estructura social que violó dicho bien jurídico, más que (y no solo) en la herramienta con la que se perpetró el crimen.⁹

En otras palabras, los datos muestran que **existe una subutilización de la PGR, ahora FGR, en el combate de los niveles de violencia, al no atender con mayor énfasis aquellos delitos que ponen en riesgo bienes jurídicos como la libertad, la integridad y la vida, y que están afectando de forma desmedida, sistemática y generalizada a la población que radica en el país**, sobre todo cuando la información cualitativa (o de estudio de la naturaleza de casos concretos a profundidad) revela que en la ejecución de tales violaciones intervienen integrantes del crimen organizado en asociación con agentes estatales.

Para cerrar con este apartado y para tener un panorama de la eficiencia en el ejercicio de la persecución y acción penal, aun y cuando la información tampoco es del todo confiable, basta con citar las palabras del actual Fiscal General:

“El promedio general de eficiencia terminal favorable, en sentencias definitivas judicializadas, no alcanzaba más del 5% del volumen total de asuntos tramitados”.¹⁰



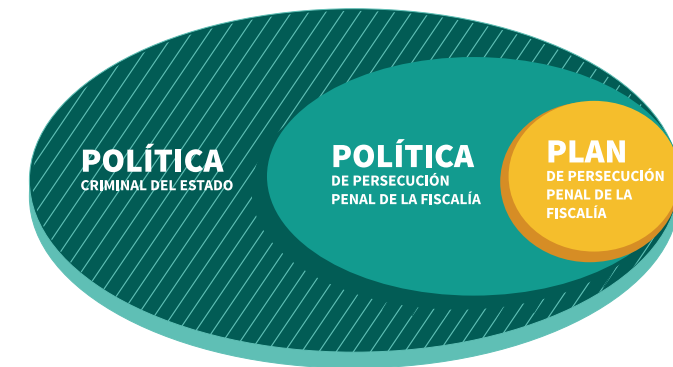
⁹ Cf. Cuadros anexos de sistematización de los datos publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/ac-ciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

¹⁰ (FGR) Fiscalía General de la República, op. cit. s.p

2.

CONCEPTOS CLAVE

Antes de plantear los puntos mínimos que consideramos que debe contener el PPP es necesario dejar claros algunos conceptos básicos que han comenzado a ser usados en la legislación¹¹ y que son cada vez más frecuentes en este tipo de discurso. Su definición es indispensable ya que son el punto de partida para tener una comunicación efectiva entre los distintos actores involucrados (en especial el gobierno y la sociedad civil) y para generar consenso sobre los objetivos que queremos alcanzar como país en el ámbito de la seguridad y la justicia penal. Entre dichos conceptos se encuentran el de *política criminal*, *política de persecución penal*, *plan de persecución penal*, *priorización*, *fenómeno criminal*, *macrocriminalidad* y *mercados criminales*.



En primer lugar, partiendo de lo general a lo particular, trataremos de esbozar las definiciones de lo que entendemos por *política criminal*, *política de persecución penal* y *plan de persecución penal*, con el fin de, en cada uno de estos conceptos (que corresponden a diversos niveles de la planeación del Estado para combatir el crimen), tratar de establecer: ¿para qué deberían servir cada uno de estos?, ¿quién interviene o debería intervenir en su definición o elaboración?, ¿cómo desarrollar cada uno? y ¿dónde idealmente se aplican?

Una vez aclarado esto, presentaremos algunas propuestas de definición de los otros conceptos ya aludidos: *fenómenos criminales*, *mercados criminales* y *macrocriminalidad*.

Cabe mencionar que, teniendo en cuenta la complejidad semántica de estos términos y revisando la experiencia de otras naciones sobre este tema,¹² no hay uniformidad de criterio sobre dichos conceptos ni sus definiciones. Por ello es necesario que en México, nutriéndonos de otras experiencias y a la vez atendiendo a la propia historia del país, construyamos las definiciones que mejor se adecúen a nuestra realidad.

¹¹ Por ejemplo, *política criminal* en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 30 bis, I, IV), *plan de persecución penal* (artículos 6, 9, 12, 13, 14, 19, 30, 33, 42, 46, 48, 49, 51, 53, 54, 56, transitorio noveno y décimo cuarto) y *fenómeno criminal* (artículo 32) en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

¹² Cf. Anexo 1.

Política criminal

En los Estados democráticos es esperable que la política criminal, como cualquier otra política de Estado, se presente de manera clara y explícita a través de documentos que integren desde los niveles más “macro”, como el Plan Nacional de Desarrollo, hasta los más “micro”, como los programas operativos anuales, además de los programas sectoriales, los matrices presupuestales y los programas específicos donde se establezcan los objetivos, metas, líneas de acción y acciones de política pública. Todos estos elementos, cuando se refieren a la estrategia contra el crimen, son lo que constituyen la política criminal.

Sin embargo, lo cierto es que puede suceder que se presente una “política criminal de facto”. Con esto nos referimos a lo que ocurre, por ejemplo, con las estrategias de detención arbitraria, tortura y desaparición de personas que se cometen en las dictaduras militares. Sin tener un plan expreso, de hecho, conforman toda una política criminal. En este sentido, según Alberto Binder, la política criminal es un *factum*, es decir, la violencia del Estado, que es el centro del poder punitivo. Esta política puede ser, además, ilegal o delictiva (un ejemplo de ello es el uso de la fuerza fuera de la ley por parte del Estado, tal como acontece en los delitos de lesa humanidad):¹³

“el fenómeno más elemental de todos ellos -la violencia del Estado- que constituye el núcleo fáctico del poder punitivo”

“La política criminal es un ‘factum’ que también puede ser ilegal, tal como lo demuestra la ‘doctrina de la seguridad nacional’, por ejemplo, que generó intensos programas de política criminal ilegal e, incluso, formalmente delictiva. Pero siempre existe una diferencia con los actos sociales considerados delitos, por más que sean muy graves y la política estatal de uso ilegal de la violencia o de un uso de la violencia que no sea ‘ilegal’ en términos formales pero agrede derechos humanos básicos de las personas, ya reconocidos mundialmente (esta diferenciación aparece, por ejemplo, en la discusión moderna sobre los delitos de “lesa humanidad” donde los autores deben ser agentes estatales o paraestatales; en todo caso, ejecutores de una política estatal o con respaldo estatal, es decir, una determinada política de uso de la violencia, que es lo que aquí llamamos política criminal).”¹⁴

Por ello, el peor caso será aquél donde un Estado democrático tenga una política criminal acorde con los estándares de los derechos humanos, pero al mismo tiempo, de facto, presente un conjunto de acciones y omisiones por parte de diversos agentes estatales que vayan en sentido contrario a lo establecido en la propia política pública

¹³ Alberto M. Binder, “La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político-criminal.”, *REJ Revista de Estudios de la Justicia*, Chile: 2010, núm. 12, pp. 209–227. Disponible en: <https://rej.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/view/15236>

¹⁴ Alberto M. Binder, *ibídem*, pp. 213–214.

y que sean abiertamente constitutivas de violaciones graves de derechos humanos o, incluso, de delitos de lesa humanidad. Este tipo de peligros se gestan especialmente en países con contextos de alta violencia e impunidad, como sucede en el caso de México.¹⁵

Otra aportación relevante para el concepto de *política criminal* es la que nos ofrece Alejandro Rodríguez: “la política criminal, que es el área de las políticas públicas que decide cuándo y cómo debe utilizarse la violencia estatal para la solución de conflictos sociales, requiere articularse con las demás políticas públicas a efecto de generar desarrollo y elevar los niveles de vida de toda la población.”¹⁶

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-646 de 2001, considera por política criminal:¹⁷

“[...] conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito (cita suprimida). También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica”.

Si estamos de acuerdo con la descripción de *política criminal* que plantea Binder, en cuanto a que ésta se puede dar por hecho (lo que no es deseable) y no se identifica necesariamente con un documento o norma determinada, vale la pena resaltar que en México cada gobierno ha marcado su propia política criminal.

¹⁵ Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, resumen ejecutivo, Open Society Foundations, México: 2016.. Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/cd668ecb-d129-428d-b44f-3406129ee696/undeniable-atrocities-execsum-esp-20160602.pdf>

¹⁶ Alejandro Rodríguez, “Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal”, *Revista Análisis Político*, vol. 2, año 3, s.a. Disponible en <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2996/persecucionpenalestrategica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁷ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-646 del 2001. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-646-01.htm>

Ésta se puede observar en los planes nacionales de desarrollo, en los delitos en los que se enfoca, en los recursos que se destinan a la prevención o condena de ciertos delitos o fenómenos, en las estructuras gubernamentales que se crean o desaparecen, en las conductas y sujetos que sanciona, entre otros.

Sin embargo, creemos que México se encuentra en una coyuntura en que la política criminal ya no puede quedar definida por el discurso y la toma de decisiones de manera caprichosa, sino que exige que ésta sea clara y que su rumbo se construya con la participación de la sociedad y con información cualitativa y cuantitativa y metas definidas en el corto, mediano y largo plazo. Todo esto, claro está, se espera que se realice a través de un proceso transparente y democrático.

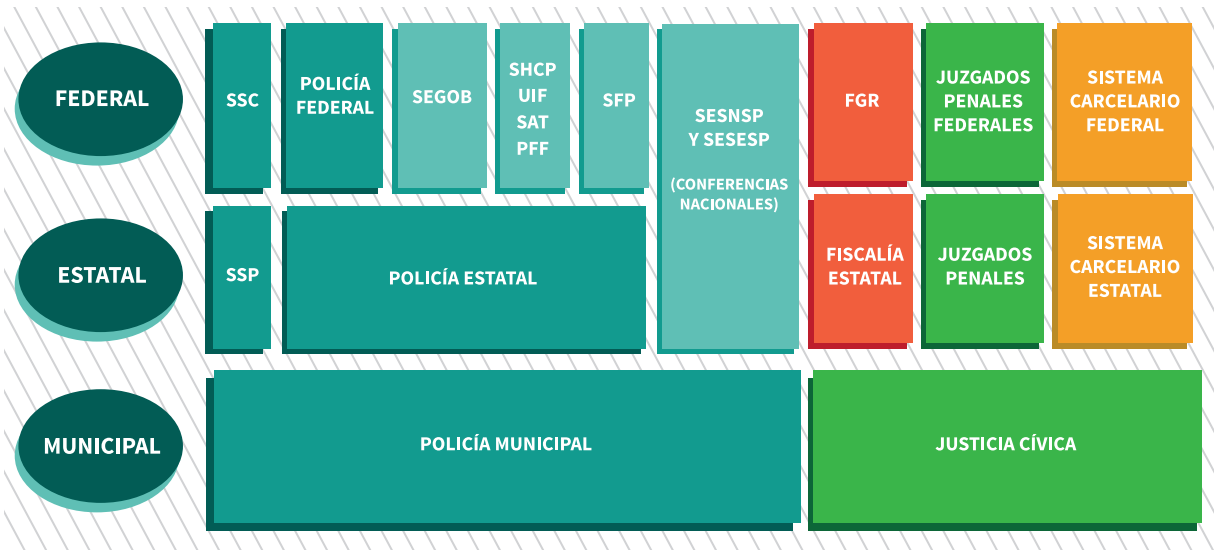
En la construcción de la política criminal deberían colaborar activamente todos los involucrados: órganos del Poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como órganos autónomos y la sociedad. Ahora bien, para que la política criminal del Estado sea coherente y efectiva debe concebirse bajo una visión sistémica, donde cada una de las partes tiene una función y responsabilidades específicas que se ligan entre sí para la consecución de objetivos y metas comunes.

En el caso de México, la política criminal es articulada, según la Ley de la Administración Pública Federal, por la Secretaría de Seguridad Ciudadana, pero sin duda debería contar con la participación y con los datos disponibles de todos los organismos y actores involucrados. Entre estos participantes podemos mencionar, por una parte, al Poder Judicial Independiente y a la Fiscalía, y a la Auditoría Superior de la Federación, todas entidades autónomas; y por otra parte, a las instituciones del propio Ejecutivo Federal, que son fuente de información para las investigaciones criminales como, por ejemplo, la SHCP en sus diferentes organismos (PFF, UIF, CNVB, CNSF). También podemos mencionar, por último, a otras instancias cuya participación es relevante como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Función Pública, por mencionar algunas. A todas las anteriores instituciones de carácter federal, habría que añadir también las diversas instituciones estatales y municipales.

Derivado de todo lo anterior, proponemos como definición de *política criminal* la respuesta que ofrece el Estado a las conductas consideradas delictivas, que van desde medidas preventivas del delito hasta el sistema carcelario y sancionatorio, pasando por la investigación, persecución e impartición de justicia. Incluso la determinación legislativa sobre qué conductas se consideran o no delictivas es parte de esta política criminal del Estado.

Esto quiere decir que dentro del campo mismo de la política criminal pueden identificarse ciertas subdivisiones, como la política punitiva legislativa, la política de prevención del delito, las políticas judiciales, las políticas carcelarias, y, la que nos interesa en particular por tratarse de la misión de la Fiscalía, la política de persecución penal.

Un error que se ha cometido desde hace varias décadas en México es atribuir a las Procuradurías (hoy Fiscalías) funciones y responsabilidades que no les corresponden: la de prevención del delito, policía, juez y mediador. Sólo bajo una visión sistémica se podrán definir las responsabilidades específicas de la Fiscalía y los demás actores del sistema de seguridad y justicia penal, para hacer operativa la ejecución de la política criminal en su conjunto. En este sentido, como se observa en el siguiente esquema, la FGR es sólo una parte dentro del gran rompecabezas de la seguridad pública y la justicia penal mexicana, cuyo papel estelar es la política de persecución penal.



Política de Persecución Penal

Dentro del marco institucional de seguridad pública y justicia penal, a la Fiscalía General de la República le corresponde **coordinar jurídicamente las investigaciones con la policía y otras entidades que son fuentes de información, así como perseguir casos en los juzgados penales.**

Es por ello que la misión de la Fiscalía debería ser tratar de contribuir en “la reducción de los niveles de impunidad a través de la investigación, persecución y el ejercicio de la acción penal de los delitos que más gravemente afectan a nuestro país”.¹⁸ Bajo ese objetivo la Fiscalía debería construir la parte de la política criminal que le corresponde: la política de persecución penal.

Pues bien, la *política de persecución* la entendemos como el conjunto de decisiones que orientan a la Fiscalía sobre los delitos que decide perseguir o no, y sobre las distintas salidas que le permite el proceso penal. Esto no significa que en el diseño y la ejecución de la Política de Persecución no intervengan otros actores y sólo sea responsabilidad de la Fiscalía. Al contrario, la Fiscalía debe coordinar a los muchos sujetos que le ayudarán a la persecución eficaz del delito.

De acuerdo con Alejandro Rodríguez, “la persecución estatal estratégica constituye una [parte de la] política criminal que tiene por objeto definir los hechos criminales que se van a perseguir, partiendo de una selectividad racional: el grado de afectación social de la conducta y el análisis de patrones delincuenciales.”¹⁹ En esta definición alcanzamos a vislumbrar otro concepto que últimamente ha sido ampliamente usado como herramienta de elaboración de la política de persecución: la *priorización*.

Mucho de este discurso se basa en la experiencia colombiana documentada en los “Componentes Básicos de la Política de Priorización”. Allí se define a la priorización como “una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo, para el manejo analítico de la investigación, y del ejercicio de la acción penal y la extinción de dominio”.²⁰

En realidad, prácticamente todas las instituciones de justicia, por sus limitados recursos y gran carga de trabajo, tienen algún método de selección de casos formal o informal. En otras palabras, el exceso de trabajo obliga a que estas instituciones, de una manera u otra, prioricen unos casos sobre los otros. Sin embargo, el reto es que la decisión de darle más relevancia a un caso ante otro esté fundamentada en datos y orientada a una política de persecución penal más elevada. Ello implica dotar a los operadores de una capacidad de criterio que no se reduzca a una lista de requisitos y delitos a perseguir o descartar, sino más bien que les permita analizar sus casos y decidir cómo contribuir a la Política de Persecución Penal.

¹⁸ Ana Lorena Delgadillo Pérez, “Rule of Law in Mexico: Challenges and Opportunities in the time of AMLO”, presentación en power point, 17 de julio del 2019. Disponible en: <https://docplayer.es/156984267-Rule-of-law-in-mexico-challenges-and-opportunities-in-the-time-of-amlo-ana-lorena-delgadillo-perez-17-de-julio-de-2019.html>

¹⁹ Alejandro Rodríguez, *op. cit.* s.p.

²⁰ Fiscalía General de la Nación de Colombia, cartilla, “Componente básicos de la política de priorización: cartilla 1”, Colombia: enero del 2016. Disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP_Cartilla1_AF_Digital.pdf

En la elaboración de la Política de Persecución Penal será muy importante considerar a la policía como una fuente de entrada no sólo de datos obtenidos del patrullaje, sino también de personas (detenidos) y casos (denuncias).

Además, se deberán considerar las formas de comunicación con el Poder Judicial por ser la salida de los procesos de la Fiscalía que han de continuarse en los tribunales.



Vale la pena resaltar que los instrumentos colombianos²¹ contienen algunos criterios de priorización que se dividen en criterios objetivos (gravedad e importancia del delito o fenómeno), subjetivos (víctimas o victimarios) y complementarios (factibilidad y viabilidad de las pruebas). Sin embargo, a pesar de la utilidad de estos criterios, siempre será necesario mirar otras experiencias que nos permitan enriquecer aún más este ejercicio.²²

Asimismo, la Política de Persecución no debería agotarse en la priorización de los delitos a perseguir o no, sino en el uso racional de las distintas salidas que ofrece el proceso penal. Esto también se advierte, por ejemplo, en el número de recursos materiales y humanos que se orientan al combate de determinado fenómeno criminal o delito, así como en la salida procesal por la que se opta. De hecho, considerando las nuevas pautas de criminalidad y el crecimiento de bandas del crimen organizado que operan a nivel regional, nacional e incluso transnacional, algo que deberíamos comenzar a cuestionarnos es si la mejor unidad de análisis en el diseño de la Política de Persecución siguen siendo los delitos, o si deberíamos tomar alguna otra unidad como parámetro.

²¹ Fiscalía General de la Nación de Colombia, directiva, “Directiva 001: por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación”, del 04 de octubre del 2012. Fiscalía General de la Nación de Colombia, directiva, “Directiva 002: por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación”, del 9 de diciembre del 2015.

²² Ver Anexo 1.

Por último, habrá que considerar que la Política de Persecución Penal debe ser accesible y sensible a los cambios sociales y de comportamiento de la incidencia delictiva, de los fenómenos criminales y de las redes criminales, entre otros factores. Por ello, esta política debe ser permeable a los cambios y abierta a su redireccionamiento.

Plan de Persecución Penal

El Plan de Persecución Penal es una herramienta estratégica de política pública por medio de la cual el Fiscal General de la República define las prioridades institucionales en el ejercicio de la investigación, persecución y acción penal pública. Con ello se contribuye a la reducción de los niveles de impunidad que vive el país y se garantizan así los derechos de verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas, en particular, y de la sociedad, en general.



El PPP es un documento estratégico en el que la FGR va a definir sus prioridades en términos de investigación y persecución de los delitos. De igual modo, el PPP dotará de herramientas a los fiscales para lograr estos objetivos y, en consecuencia, contribuir a reducir la impunidad de las conductas (acciones u omisiones) consideradas como delitos por la ley penal.

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en el artículo 6, impone al Fiscal General de la República la obligación de aprobar el PPP, el cual tiene por objeto:

- » Establecer los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.
- » Establecer las prioridades en la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal.
- » Identificar las necesidades institucionales.
- » Orientar las atribuciones institucionales.
- » Orientar las funciones que deben desempeñar las personas que prestan servicios en la institución.

En la elaboración del PPP se debe garantizar la participación ciudadana y de otras entidades de seguridad, procuración e impartición de justicia, según la metodología aprobada por el Fiscal General. Esto, con el fin de que, una vez elaborado el plan, **someterlo al Consejo Ciudadano** para que emita las recomendaciones correspondientes (LOFGR, artículo 42.I), y **después al Senado de la República** para que sea aprobado definitivamente por la mayoría de los miembros presentes.

Este proceso de formulación y aprobación debe efectuarse al inicio de la gestión del titular de la Fiscalía General de la República. No obstante, al ser la actual administración la que debe llevar adelante el proceso de transición de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República, se estableció en el décimo cuarto transitorio que la persona titular de la Fiscalía General de la República debía emitir un Plan Provisional de Persecución Penal dentro de un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica; y, para el plan definitivo, dentro del plazo de un año, contado a partir del nombramiento del Fiscal General de la República.

Como puede advertirse en el modelo normativo desarrollado en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el Plan de Persecución Penal **constituye el eje central en torno al cual se ejerce la coordinación de la investigación, persecución y acción penal** de los diferentes fenómenos delictivos que generan altos niveles de violencia e impunidad en el país, así como la determinación y asignación de recursos, la estructura orgánica y funcional de toda la institución y los mecanismos de evaluación del desempeño institucional y rendición de cuentas. En el corto y mediano plazo, también **constituye una herramienta orientadora del proceso de transición de la Procuraduría General de la República a una Fiscalía General de la República eficiente**.

Fenómeno criminal

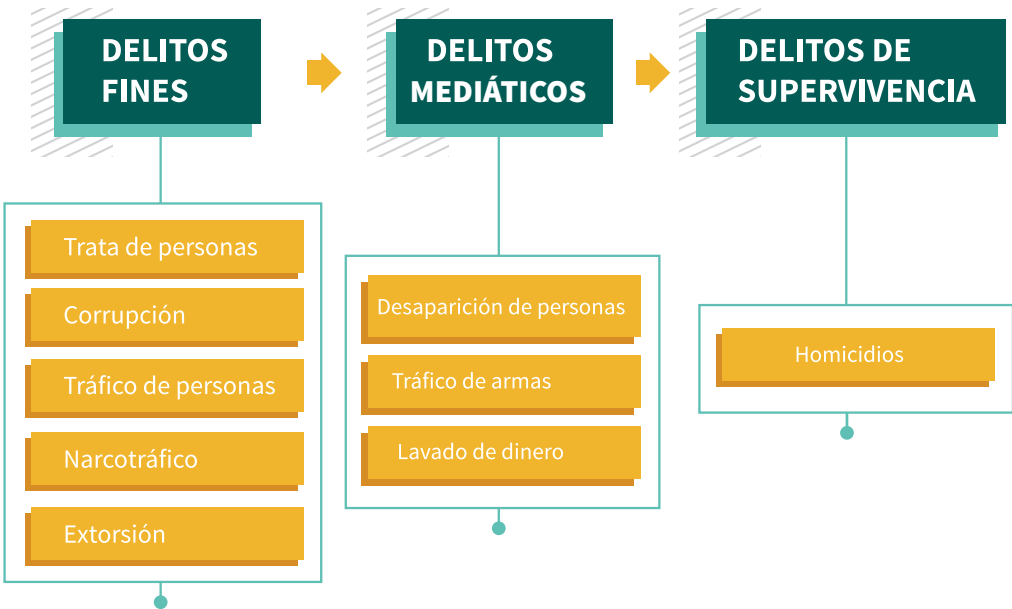
El *fenómeno criminal*, también conocido como fenómeno de criminalidad, es la reincidencia en la violación de un mismo bien jurídico, o de diferentes bienes, de forma masiva o reiterada, lo cual afecta la convivencia social. El concepto de *fenómeno criminal* nos permite abandonar la práctica de tratar de solucionar el “caso a caso” y evitar la fragmentación de la investigación y persecución en función de tipos penales y áreas temáticas específicas, pero sin dejar de lado los diversos conocimientos especializados que confluyen durante la investigación especialidad.

Por regla general, se ha tendido a clasificar la incidencia delictiva a partir de la denuncia de delitos por bienes jurídicos y tipos penales, lo que ha llevado a la promoción de fiscalías especializadas para el ejercicio de la investigación, persecución y acción penal según cada caso, o incluso en atención a los sujetos pasivos y a figuras delictivas en particular. Si bien el establecimiento de algunas fiscalías especializadas responde a la lucha histórica de algún grupo que ha sido vulnerado por el Estado (en materia de género, de personas desaparecidas, de periodistas asesinados, etc.), lo relevante en el momento actual es no perder ese efecto simbólico y esa lucha histórica, pero utilizar dichos logros para pasar a un esquema de mayor efectividad en la investigación y persecución penal, teniendo en cuenta el fenómeno criminal en el que están circunscritas esas violaciones.

Esto es relevante porque, al existir diversas fiscalías especializadas que no se coordinan ni se comunican entre sí, se ha fragmentado la investigación penal al extremo de que si una persona es víctima de varios hechos delictivos las investigaciones correspondientes se distribuyen. Es decir, en esos casos las fiscalías especializadas asumen la investigación del delito que a cada una le corresponde conforme a sus propias directrices de competencia, contribuyendo con ello no solamente a la revictimización del afectado, sino a la falta de eficiencia institucional para abordar los distintos niveles de incidencia delictiva.

Bajo el esquema de la anterior PGR, por ejemplo, en casos de desaparición de personas migrantes, se contaría con tres fiscalías o áreas especializadas: una unidad de migrantes, otra de delincuencia organizada y la fiscalía de desaparición; y si además la víctima es mujer, tendríamos que considerar también una cuarta área enfocada en la perspectiva de género. Bajo esta lógica, ¿cuál de ellas sería la más adecuada para investigar? Esta forma de división de trabajo y de asunción de investigación es, sin duda alguna, insostenible e ineficiente.

En términos generales, si bien a partir de las conductas delictivas se vulneran bienes jurídicos específicos, dicha afectación no necesariamente es absoluta o única. Todo lo contrario, ésta se puede manifestar de manera concatenada siguiendo una secuencia delictiva que puede ser relevante jurídicamente de forma autónoma o concursal, lo cual termina por configurar los llamados fenómenos criminales.



Esquemáticamente, se advierte que las conductas delictivas podrían clasificarse en actividades principales, actividades mediales y actividades de subsistencia. Éstas se encuentran íntimamente relacionadas, sobre todo, cuando estos actos son cometidos por estructuras de crimen organizado.



Más allá de que cada una de las categorías delictivas pueda ser sancionada penalmente de forma autónoma y de que puedan intervenir autores o partícipes diferentes, éstos suelen encontrarse estrechamente interrelacionados, por lo que ejercer la investigación, persecución y acción penal contra cada figura delictiva, además de que resulta infructuoso al no atacar toda la actividad criminal, oculta el contexto en el que estas figuras delictivas se materializan y la finalidad última de cada conducta delictiva. Además, todo esto hace inoperante la utilización de herramientas que facilitarían la investigación y persecución propias del sistema acusatorio, como la aplicación de criterios de oportunidad, la negociación de procedimientos abreviados y la colaboración eficaz.

Esta interrelación de los tipos penales se puede advertir cuando se analiza la desaparición forzada como fenómeno delictivo. Generalmente en torno a este delito, se identifican de forma concurrente actos de violencia sexual, trata de personas, contrabando, homicidio, privación ilegal de libertad, tortura, entre otros.

Esta secuencia delictiva incluso puede notarse en actos cometidos por la delincuencia común, como el robo de celulares, las manifestaciones de violencia de género en el ámbito privado y los ataques en contra de periodistas o personas defensoras de derechos humanos. En todos estos casos, sin duda, se pueden constatar diversas formas interrelacionadas de violencia.

ESQUEMA FENOMENOLÓGICO QUE SE PRESENTA EN EL ATAQUE A PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS



A partir del análisis del estado situacional de la incidencia delictiva, podemos observar que diversas violaciones a bienes jurídicos, tutelados por el ordenamiento jurídico, afectan a la población en general y, particularmente, a personas pertenecientes a grupos sociales determinados por su posición de vulnerabilidad relacionada, entre otros, con la edad; pertenencia cultural, étnica o nacionalidad; sexo; identidad u opción sexual; situación económica; profesión o actividades en defensa y promoción de los derechos humanos. Las violaciones de estos bienes jurídicos pueden ser ejecutadas por actores de la delincuencia individual y la delincuencia organizada, en ambos casos favorecidos, la mayoría de las veces, por actos de corrupción.



En este marco, el enfoque de los índices delictivos requiere de lineamientos orientados al abordaje de la delincuencia común, de los actos de corrupción y del crimen organizado, teniendo siempre en cuenta la secuencia delictual que se presenta en cada uno de los bienes jurídicos y el ataque a personas que forman parte de grupos sociales específicos, principalmente de aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Lo anterior ha de realizarse, por supuesto, sin perder de vista las pautas de actuación que, conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, deben observarse en el ejercicio de la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal.

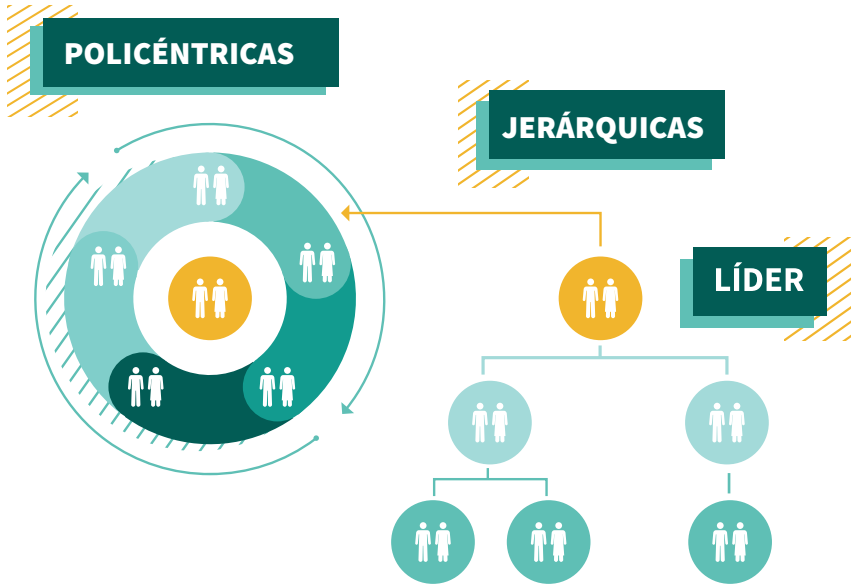
La importancia de definir y llegar a un acuerdo en torno al concepto de fenómeno criminal se debe al hecho de que la nueva LOFGR prácticamente se fundamenta en el mismo. Sin duda, no es lo mismo investigar y perseguir caso por caso de un tipo de delito determinado, que mirar el fenómeno completo y a partir de ello armar un caso penal convirtiendo el análisis de la investigación en pruebas materiales que serán llevadas y utilizadas en los tribunales, y tener la capacidad estratégica de negociar abreviados, aplicar criterios de oportunidad, utilizar la figura del testigo colaborador, etc. A nivel de planeación en la reestructuración institucional esto implica, por ejemplo, integrar de manera flexible las unidades de investigación y litigio contempladas en la LOFGR y abandonar paulatinamente las fiscalías especializadas (y su trabajo tradicional).

Por todo lo anterior, es importante entender este concepto en particular, ya que la estructura operativa básica de la LOFGR (Unidades de Investigación y Litigación, del artículo 46) está diseñada para componerse de manera flexible, precisamente en torno al combate de fenómenos criminales y no de tipos penales.

Macrocriminalidad

La *macrocriminalidad* puede entenderse como una pluralidad de sujetos, no necesariamente organizados en estructuras de poder, que afectan a gran escala los bienes jurídicos de mayor relevancia, en detrimento de un número plural de víctimas. También hablamos de una multiplicidad de conductas punibles que generan una

cadena de delitos, de sujetos activos y de víctimas,²³ que ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos relevantes y que se relacionan con diversos tipos delictivos y factores (clima de terror, homicidios, desapariciones forzadas, extorsión), para continuar con las actividades principales que generan lucro (narcotráfico, trata de personas) con delitos mediales (por ejemplo, el lavado de dinero, la evasión fiscal, la tenencia ilegal de armas, entre otros).



Ahora bien, ordinariamente se ha puesto mucho énfasis en hablar de estructuras de carácter jerárquico, dentro de las cuales se encuentran claramente determinados roles y cadenas de mando. Sin embargo, en la práctica, estas estructuras responden a diferentes modalidades de organización en las que no necesariamente existe una persona que lidera la estructura, sino que hay modelos asociativos en los que hay prestaciones de servicios para la actividad criminal.

Es la combinación de estas estructuras lo que las torna más efectivas en la actividad criminal. Esto ha dado como resultado que, a pesar de procesar y, en su caso, sancionar a los líderes de las organizaciones, éstas siguen operando, por lo que entender cómo se articulan resulta relevante para el diseño de una Política de Persecución Penal que esté orientada a reducir los niveles de impunidad.

²³ Beatriz del Pilar Curvo Criales, *Macrocriminalidad y Política de Priorización en el Marco de la Justicia Transicional. Ley de Justicia y Paz* [tesis de doctorado], Universitat de Barcelona, Barcelona: 2016. Disponible en: http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/108272/1/BdPCC_TESIS.pdf

Una estructura jerárquica, sin que esta descripción sea exhaustiva, se caracteriza por lo siguiente:

- » Existe una dirección claramente definida y focalizada en líderes.
- » Existen mandos intermedios que responden al líder.
- » Los mandos pueden ser de carácter territorial o funcional.
- » Las personas subordinadas le deben obediencia al líder/líderes de la organización.
- » Los canales de comunicación se establecen a través del nivel jerárquico que se articula en la estructura.
- » En algunas ocasiones existen distintivos o símbolos externos de pertenencia a la estructura.
- » La desobediencia al superior jerárquico implica una sanción.
- » Las funciones de los miembros son estables.

Las estructuras policéntricas (es decir, con más de un centro de mando o coordinación para la actuación), por su parte, se caracterizan por lo siguiente:

- » Las jerarquías no están claramente definidas, sin que por ello deje de existir un líder o lideresa.
- » Las personas que las integran prestan apoyos funcionales de acuerdo a las necesidades de la organización.

- » Las personas que las integran en general no son permanentes dentro de la estructura (es decir, son dispensables y trasladables a cualquier otro rol).
- » Tienen una mayor cobertura territorial y funcional.
- » Los miembros de la estructura se especializan en el servicio que prestan.
- » La imagen de lideresas y líderes se torna más difusa.
- » En algunas ocasiones existen distintivos externos.
- » Las estructuras tienen mayor capacidad de adaptarse al entorno.
- » Las funciones (sobre todo las organizacionales) de los miembros no necesariamente son estables.
- » Debido a su estructura orgánica pueden participar más integrantes.

Mercado criminal

A este concepto le precede el de *mercado ilegal*, que es aquél en el que se demandan bienes que están prohibidos por el mercado *legal*, con el que coexiste. Como la misma palabra lo refiere, la lógica de este intercambio de mercancía es la del propio mercado: oferta y demanda, capital y medios de producción, división del trabajo, mínima naturaleza empresarial, agentes económicos, etcétera. A partir de la dinámica y dimensión que adopte el comercio de esos bienes, se configuran otras estructuras, tal como sucede con las organizaciones criminales. La creación de estos mercados y sus

organizaciones se produce por diversos factores: (i) el comercio internacional empujado por el aumento del valor del bien prohibido, (ii) los puntos vulnerables de las “sociedades en desarrollo y democracias emergentes”, (iii) la poca eficacia de la sanción penal a nivel internacional, (iv) la posibilidad de encubrirse y crecer en un sistema financiero con pocos controles, y (v) el acceso a paraísos fiscales:²⁴

“En este gigantesco mercado hacia el que evoluciona la economía mundial existe una *demanda de bienes prohibidos* que lo convierten en idóneo para la proliferación de organizaciones criminales. Ha surgido un mercado mundial de bienes y servicios ilegales que *coexiste con el mercado de aquellos de carácter legal*. Armas, drogas, dinero de origen ilícito, materiales radioactivos, mano de obra, trata de blancas, tráfico de órganos humanos, de embriones, de obras de arte, etc., son bienes cuyo intercambio a nivel mundial ha generado un *nuevo sector de la actividad económica*. Se trata de productos que gozan de gran demanda por el público, pero que se encuentran prohibidos o han sido obtenidos de manera ilícita. Y es que en este mercado global los cauces oficiales no son suficientes para satisfacer los deseos e intereses de un sector de la población que solicita bienes y servicios prohibidos”.²⁵

“Para satisfacer esta demanda es preciso disponer de una *infraestructura y de unos medios adecuados, de los que se carece a nivel individual*. Es necesaria, por tanto, una cierta organización. En este contexto se han desarrollado las organizaciones criminales internacionales.”

“Éstas, para gestionar este vasto mercado de bienes ilícitos, **adoptan la estructura de las empresas**. La *expansión de los mercados ilegales* a nivel mundial ha *influido profundamente en la estructura de las organizaciones criminales*, de modo que tienen ahora una *orientación empresarial y capitalista*, trabajan según criterios económicos, esto es, con una planificación de sus actividades, orientadas por la demanda de bienes y servicios ilegales, con división del trabajo y con la finalidad de obtener ganancias. El delincuente organizado es un empresario, y la organización actúa como una auténtica *empresa criminal*, que asume los *modelos y estructuras propias del mundo de la industria y de los negocios*. Se habla de la *«industria del crimen»*, de *«empresas criminales»* y, dado su carácter transnacional, de *«multinacionales del crimen»*”.²⁶

²⁴ Isidoro Blanco Cordero e Isabel Sánchez García de Paz, “Principales instrumentos internacionales (de Naciones Unidas y la Unión Europea), relativos al crimen organizado: la definición de la participación en una organización criminal y los problemas de aplicación de la ley penal en el espacio”, *Revista Penal*, num. 6, 2000. Disponible en: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/13037/Principales.pdf?sequence=2>

²⁵ *Ibid.*, p. 4

²⁶ *Idem*

Graves violaciones a derechos humanos

Las *graves violaciones a los derechos humanos* como fenómeno criminal son aquellos actos en los cuales existe una posible participación o involucramiento de servidores públicos (o particulares con anuencia, tolerancia o aquiescencia del Estado), sea por acción u omisión, y se ponen en peligro o se violan de manera relevante los derechos humanos (individuales, económicos, sociales o culturales), teniendo en cuenta el contexto y el perfil de la víctima o de los victimarios. Estas graves violaciones pueden también darse de manera reiterada, masiva o sistemática en contra de una persona o un grupo de personas, independientemente de la clasificación jurídica previa de los hechos, incluyendo el de delincuencia organizada. Para establecer el criterio de gravedad, según la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vale la pena citar lo siguiente:

“... [S]e requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos. Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese tribunal ha determinado que la “gravedad” radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado”.²⁷

²⁷ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, *Tesis del amparo en revisión 168/2011*, “Violaciones graves a derechos humanos. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información de la averiguación previs que las investiga”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, febrero del 2011, libro V, p. 667, Ciudad de México. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2000/2000296.pdf>

3.

PUNTOS CRÍTICOS DEL PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL

Desde la perspectiva de las organizaciones de sociedad civil, el PPP debería cumplir con ciertos puntos mínimos que orienten su contenido y elaboración. En este sentido, una vez establecidos los conceptos básicos, es necesario distinguir entre los objetivos generales de la Fiscalía y entre los particulares del PPP, pues es una herramienta que guiará a la Fiscalía hacia el cumplimiento de su visión y objetivos. Para ello, tendremos que resolver la cuestión: ¿para qué queremos a la Fiscalía?, y ¿para qué sirve el PPP?

Resuelto esto, habrá que definir quién o quiénes deberían participar en su elaboración, también de conformidad con la visión institucional. Así, por ejemplo, si para definir la política hay que establecer los delitos de mayor impacto social, habrá entonces que revisar cuáles son los delitos que más aquejan a la sociedad. Es decir, no puede ser una decisión unilateral del gobierno.

Establecidos los actores, se requerirá trazar la ruta o metodología para generar el PPP. De esta manera se podría responder a la pregunta: ¿Cómo desarrollamos el PPP? A partir de la definición de problemas, tendríamos que idear en conjunto, es decir, entre la sociedad, el gobierno y sobre todo las familias de las víctimas, una ruta crítica para definir la política criminal y los resultados esperados en un plazo determinado.

En este sentido, también se tendrían que establecer las metas que se pretenden alcanzar y las actividades que conllevarían a su concreción, así como la evaluación de éstas.

A continuación, abordaremos cada una de las interrogantes a las que es necesario dar una respuesta respecto del PPP.

¿Para qué?

Partiendo de la misión institucional establecida en la propia LOFGR, se definen como objetivos estratégicos institucionales los siguientes:

- » **Investigación eficiente y que respete los derechos humanos.**
- » **Persecución y acción penal estratégica que reduzca la impunidad.**

A tal respecto y de acuerdo con la LOFGR, el Plan de Persecución Penal tiene por objeto:

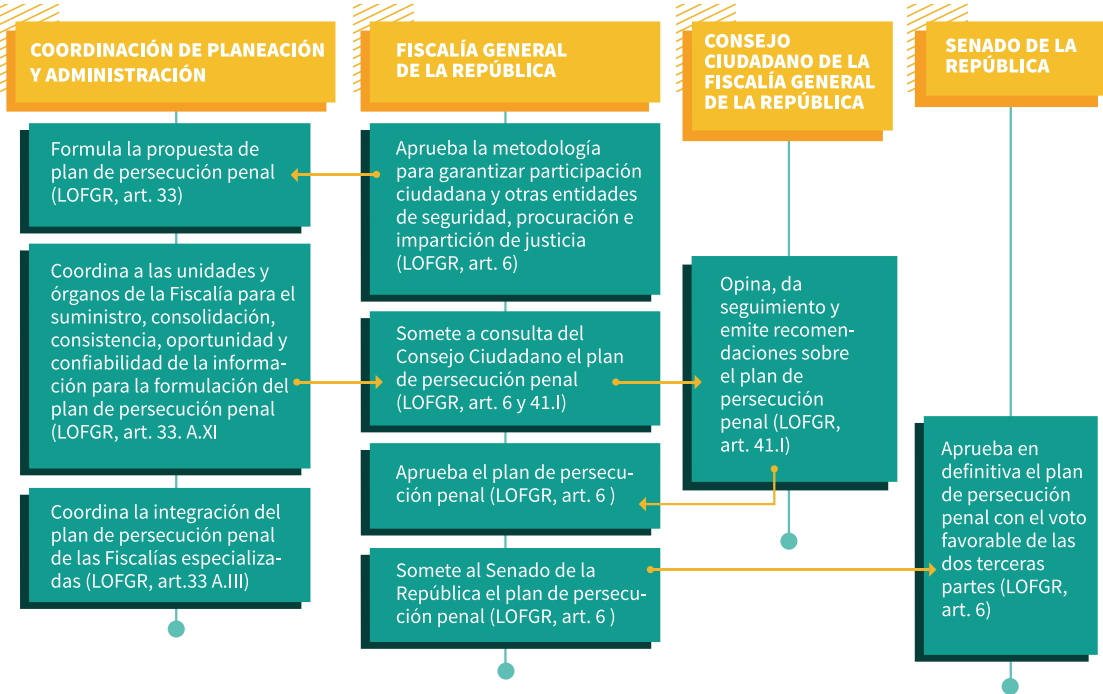
- » **Establecer los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.**
- » **Establecer las prioridades en la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal.**
- » **Identificar las necesidades institucionales.**
- » **Orientar las atribuciones institucionales para tornar operativas las prioridades en el ejercicio de la investigación, persecución y acción penal.**
- » **Orientar las funciones que deben desempeñar las personas que prestan servicios en la institución.**

El PPP deberá ser la hoja de ruta de la Fiscalía para implementar en la práctica las políticas de persecución penal. Una vez definidas las políticas generales sobre los fenómenos criminales a priorizar y su tratamiento, éstas tienen que volverse operativas. El PPP, como su nombre lo indica, es un ejercicio de planeación que implica identificar los puntos de partida y las metas, así como los pasos o actividades para acortar la brecha entre éstos.

De igual modo, el PPP servirá para medir las acciones de las diferentes áreas de la Fiscalía, así como su coordinación con otros entes, y su contribución a la consecución de los resultados deseados. Una planeación basada en resultados concretos permitirá que toda la energía de los funcionarios de la Fiscalía se enfoque en las metas establecidas, con el fin de evitar la dispersión de recursos que salen del marco de los objetivos deseados en un período determinado. Incluso, el PPP permitirá evaluar si una actividad no está dando los resultados esperados, para así determinar su redireccionamiento.

¿Quiénes?

Como lo señala la LOFGR, en la formulación y aprobación del PPP deben participar varias autoridades, órganos y actores, de los cuales algunos son parte de la institución y otros externos. A continuación, se presenta el esquema establecido en dicha ley:



De acuerdo al esquema anterior, en lo que a las instituciones se refiere, las siguientes instancias están involucradas en la formulación, aprobación y seguimiento del PPP:

- » **La Coordinación de Planeación y Administración.**
- » **El Fiscal General de la República.**
- » **El Consejo Ciudadano de la FGR.**
- » **El Senado de la República.**

En lo particular, aun cuando no está señalado en la LOFGR, sería bueno que dependiendo de los fenómenos a priorizar también participaran en el desarrollo del PPP otros actores que son fuente de información para la investigación y que incluso pueden llegar a ser clave en la persecución penal. Hablamos, por ejemplo, de la Secretaría de

Seguridad Ciudadana, la Comisión Nacional de Búsqueda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la UIF, CNVB, PFF, la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina (instituciones que en la práctica tienen un papel que requiere ser visibilizado para el conocimiento del impacto en diversos derechos fundamentales y de la información que pueda ser útil para las funciones fiscales), e incluso autoridades estatales y municipales con las que sea necesaria la coordinación para la búsqueda de pruebas.

En este sentido, se consideran como requisitos indispensables para la elaboración del PPP:

- » La participación de la sociedad.
- » La creación y participación de los órganos que marca la ley.
- » La participación del Senado de la República.

Cualquier PPP elaborado sin seguir los requerimientos establecidos en la ley, estará en contravención de la misma. Además de la importancia de que un Fiscal cumpla con lo establecido en la norma, dado que históricamente la institución ha estado alejada de la sociedad y, en consecuencia, carece de legitimidad, el realizar el plan sin dar espacio a la participación ciudadana y a las autoridades legislativas reafirmaría la percepción social de una institución autoritaria y desconectada de la sociedad.

Una nueva fiscalía requeriría forzosamente, en primer lugar, un cambio de actuación institucional que rompa con actitudes que alejan a la sociedad y, en segundo lugar, la convicción de que solamente se puede combatir de manera eficaz la impunidad si se trabaja de manera conjunta con las víctimas y la sociedad. Cualquier esfuerzo contrario será infructuoso en un país como México.

Para tornar operativa la frase de una “**investigación eficiente y que respete los derechos humanos**”, se requiere que esta investigación sea **coordinada y participativa con las víctimas, familiares, organizaciones de la sociedad civil y otras entidades estatales**, dentro de las cuales las policías, por ejemplo, resultan fundamentales. De igual modo, es necesario que las investigaciones se encuentren sustentadas en **pruebas obtenidas legalmente** para acreditar los fenómenos delictivos, la responsabilidad de los diferentes autores o partícipes y la reparación del daño.

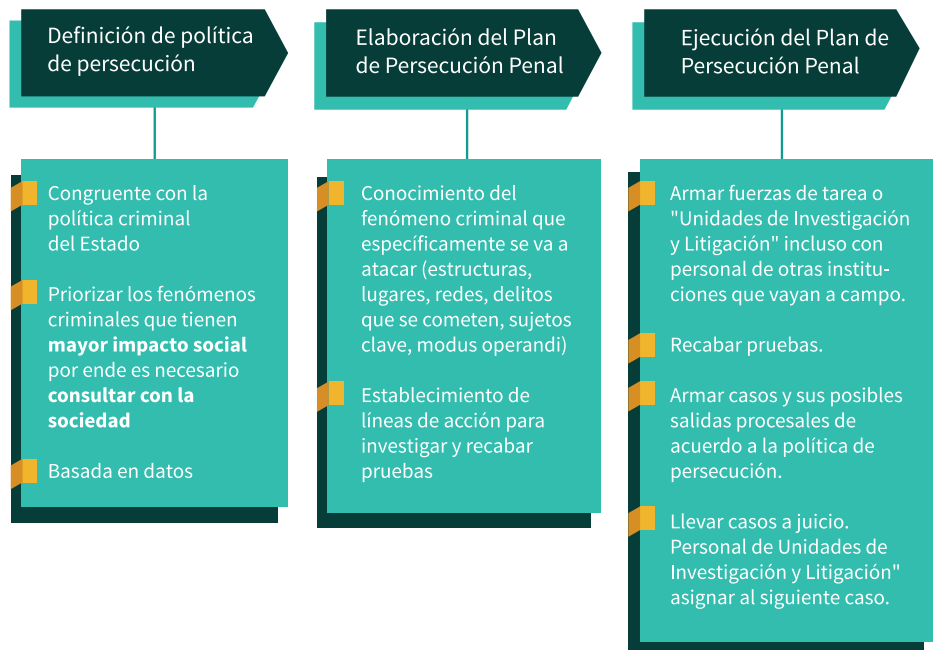
¿Cómo?

De conformidad con lo establecido en el artículo de la LOGFR, los insumos para el diseño del PPP son:

- » Los distintos análisis de la inncidencia delictiva.
- » Los disgnosticos situacionales.
- » Las estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía.
- » Los análisis de información elaborados por instancias especializadas.
- » Los diagnósticos elaborados por organizaciones civiles.
- » Los informes sobre la situación de las víctimas del delito.
- » Los informes sobre violaciones a los derechos humanos.
- » Los demás instrumentos que sean fuente certera de información relacionada con los fenómenos criminales.

Además de los datos anteriores, un ejercicio de planeación implica contar con datos básicos tanto de infraestructura institucional, como de cargas de trabajo. Sólo de esa manera podrán alinearse los recursos existentes a las soluciones deseables de los problemas identificados como prioridad, así como asignar responsabilidades. La información que mínimamente deberá tener la Fiscalía sobre los fenómenos criminales priorizados es la siguiente:

- » **Conocimiento de fenómenos criminales considerados prioritarios y sus posibles salidas.**
- » **Rezago, investigaciones pendientes relacionadas o archivadas, casos resueltos relacionados con el fenómeno.**
- » **Procesos internos que deberían simplificarse con el fin de armar las investigaciones.**
- » **Metas intermedias y meta final, que pueden identificarse con salidas procesales como los criterios de oportunidad, el procedimiento abreviado, el juicio oral, la aplicación de beneficios por colaboración, etc.**
- » **Plazos.**
- » **Indicadores de avances y de resultados.**
- » **Personal disponible.**



Además, se recomienda desarrollar lineamientos internos de comunicación y lineamientos para la colaboración con actores externos.

Sobre ese punto de partida sería deseable empezar a integrar a las Unidades de Investigación y Litigación, establecidas en la LOFGR, con actividades, responsabilidades, plazos y metas claras sobre la persecución de un fenómeno criminal en concreto.

También se tendrá que considerar que estos primeros ejercicios de planeación irán emparejados con la implementación de la nueva LOFGR, para transitar de la estructura anquilosada de la PGR a la de la FGR. Pero no se debe confundir el PPP con el Plan de Transición. Si bien el primero puede ir aportando elementos para hacer dicha transición (al dar fundamento a lo que operativamente funcione para perseguir fenómenos en específico), el Plan de Transición tiene como objetivo reestructurar la arquitectura institucional de la Fiscalía, lo cual puede ser vislumbrado a mediano y largo plazo.

Mecanismos de coordinación con otras instancias

Para la ejecución del PPP y los fines de la FGR, se deberá tener en cuenta la diversidad de instituciones como:

- » **La Policía federal y local.**
- » **Las instituciones de acceso a la información.**
- » **La Comisión Nacional de Búsqueda, así como las Comisiones Locales de Búsqueda.**
- » **El Mecanismo de Apoyo Exterior (MAE).**
- » **Eventualmente, la Comisión de la Verdad y la Memoria Histórica y el Mecanismo Internacional contra la Impunidad en México, ambas, propuestas**

hechas desde la sociedad civil y las víctimas al Estado, para impulsar la justicia transicional ante la crisis humanitaria existente.

Es necesario que la nueva FGR implemente un sistema sencillo y no burocrático de intercambio de información, a fin de que las diligencias e investigaciones que comprometan el actuar de otras instituciones sean debidamente tramitadas dentro de los plazos establecidos, teniendo en cuenta la urgencia de las denuncias de las que son competentes.

De hecho, entre los retos más importantes que tiene la FGR, está justamente el construir procesos claros de comunicación con todos los actores que pueden contribuir a la investigación de un fenómeno criminal y el aportar pruebas para la persecución penal.

Mecanismos de coordinación con víctimas²⁸

Un componente esencial del perfil de la nueva FGR es el respeto y promoción de los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos durante la investigación de los fenómenos criminales. Durante años, al buscar justicia, las víctimas han señalado constantemente no solo la falta de comprensión de la delicada y dramática situación que viven por parte del personal fiscal, sino que además, en la práctica, se ha anulado su rol activo en las investigaciones, así como sus derechos.

Por ello, en la elaboración del PPP de la nueva FGR —proceso en el que la institución debe diseñar en conjunto con las víctimas y familiares cómo cada sector participará—, se deben tener en cuenta **bases mínimas de actuación para hacer realidad el respeto, la promoción y la defensa de los derechos de las víctimas** en diversos momentos: al iniciar su actividad persecutora de los fenómenos criminales, al investigar las diversas responsabilidades de diversos actores y al buscar la reparación de los derechos vulnerados.

²⁸ Ver Anexo 2, “La Fiscalía General de la República (FGR) y el perfil que debe tener frente a los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos”.

Esas bases mínimas deben tomar en consideración dos elementos clave: el marco jurídico ya existente sobre los derechos de las víctimas, y los patrones de conducta que las propias víctimas han identificado como atentados a sus derechos al tratar con el actor fiscal. Sobre lo segundo, cabe resaltar que es sumamente importante que la FGR conozca en la práctica, y desde la voz de las víctimas y familiares, esas actuaciones de la entonces PGR.

En este sentido, es básico que, para la identificación de protocolos de actuación de los fiscales durante el desarrollo de sus funciones en protección de los derechos de los familiares, se realice una dinámica de acercamiento e intercambio de información con las víctimas sobre tales patrones de conducta.

Por lo anterior, se requiere tener claridad del contenido de estos deberes a los que está sujeto México, los cambios de reglas formales e informales que aún habrían de realizarse, así como la urgencia de destinar presupuesto y elaborar protocolos de actuación y fiscalización para que la norma de derechos de las víctimas sea efectiva. El acceso a la justicia de las personas violentadas en sus derechos es uno de los objetivos más importantes del sistema penal, de la actuación fiscal y del ordenamiento jurídico en materia de derechos humanos.

Como punto central, el PPP debe tener claridad de la necesidad del entendimiento, comprensión y compromiso, por parte de todos los funcionarios públicos de la nueva FGR, con respecto al trato que debe ser dado a las víctimas y familiares.

De acuerdo con la legislación ya preexistente a la LOFGR, algunos de los deberes fiscales, que son correspondientes con respeto a los derechos de las víctimas, son los siguientes:

- » La FGR debe garantizar el derecho de las víctimas de coadyuvar en la investigación y en todas las etapas del proceso, para lo que deberá recibir de la víctima todos los datos o elementos de prueba que tenga. Además, la fgr deba promover la participación activa de las víctimas en el proceso de investigación y diligencias diversas.²⁹

²⁹ La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 20, señala como derecho de la víctima en el proceso penal, el “Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa”..

- » La FGR debe informar eficientemente a las víctimas de sus derechos como tal, y de sus derechos procesales en la denuncia, investigación y juicio de los delitos.³⁰
- » La FGR no debe desconfiar de las víctimas, ni promover estereotipos que las criminalicen o que las responsabilicen por su situación de víctimas a lo largo del ejercicio de sus funciones.³¹
- » La FGR debe actuar dentro de los plazos de la ley o en tiempos razonables, procurando siempre que su desempeño sea eficaz e informando sobre su actuación a las víctimas.³²
- » La FGR tiene la obligación de ejercer sus funciones considerando los diferentes perfiles de las víctimas, a fin de que su actuación sea efectiva. Es el llamado “enfoque diferenciado”, gracias al cual debe, por ejemplo, tener en cuenta la particularidad de los crímenes de desaparición de migrantes, así como las dificultades que tienen sus familiares para ejercer sus derechos de búsqueda de justicia ante la fiscalía.³³
- » Deben existir formas y sistemas transparentes de seguimiento y control que haga posible velar la corrección del desempeño de la actuación fiscal.³⁴

³⁰ También, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 20, señala como derecho de la víctima en el proceso penal, el “Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal”.

³¹ El artículo 5 de la Ley General de Víctimas, señala como “buena fe” en las investigaciones, lo siguiente: “Buena fe: **Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas.** Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas **no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima...**”.

³² El artículo 5 de la Ley General de Víctimas refiere como “debida diligencia” lo siguiente: “El Estado deberá realizar todas las **actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable (...)**”.

³³ Sobre el “enfoque diferencial y especializado”, el artículo 5 de la Ley General de Víctimas señala que: “Esta Ley reconoce la existencia de **grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad** en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y **otros**”; **como las personas migrantes.**

³⁴ Sobre la “transparencia”, el artículo 5 de la Ley General de Víctimas refiere lo siguiente: “Todas las acciones, mecanismos y procedimientos que lleve a cabo el Estado en ejercicio de sus obligaciones para con las víctimas, deberán instrumentarse de manera que **garanticen el acceso a la información, así como el seguimiento y control correspondientes. (...)**”.

- » El cuidado de los archivos y documentos de la investigación de violaciones a los derechos humanos son de exclusiva responsabilidad del actor fiscal, pero el acceso a ellos debe estar garantizado.³⁵
- » El artículo 7 de la Ley General de Víctimas señala con claridad que: “Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos”.³⁶

Asimismo, este artículo refiere otros derechos de las víctimas y, en consecuencia, ciertas obligaciones del Estado:

- » En el caso de víctimas que sean migrantes, “**A que el consulado de su país de origen sea inmediatamente notificado conforme a las normas internacionales que protegen el derecho a la asistencia consular**”.
- » “**A acudir y a participar en escenarios de diálogo institucional**”.³⁷

La nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República menciona, además, que la FGR tiene la “...facultad de atraer casos del fuero común... en los casos que se demuestre **la inactividad o ineficacia de la fiscalía local competente...**” (artículo 4),³⁸ lo que complementa con claridad el derecho de las víctimas de una actuación fiscal idónea y celer. En su artículo 6, concretamente sobre el contenido del PPP y su estrategia de atención y trámite, se indica que se deberá considerar: “IV. Los informes sobre la situación de las víctimas del delito...”. El artículo 10 de esta ley refiere también como sus obligaciones las siguientes:

³⁵ En el artículo 24, la Ley General de Víctimas indica que: “Las autoridades están **obligadas a la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos** así como a respetar y garantizar el **derecho de acceder** a los mismos”.

³⁶ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, “Ley General de Víctimas”, en *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero del 2013, México.

³⁷ *Ibid.*, art. 7.

³⁸ Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”, en *Diario Oficial de la Federación*, 14 de diciembre del 2018, México.

- » “Coordinar con las víctimas, sus representantes y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales que las acompañan y asesoran, la generación de planes de investigación y la práctica de diligencias específicas que las involucren (...)”.
- » “Dar acceso a los registros y proporcionar copia gratuita de estos en forma física o magnética solicitadas por las víctimas y sus representantes.”
- » “Garantizar la perspectiva de género, de interculturalidad, de niñez y adolescencia, así como el enfoque diferencial y especializado en la investigación y ejercicio de la acción penal, de acuerdo a las condiciones específicas de las víctimas”, como por ejemplo, de las víctimas que son migrantes.

La LOFGR apunta, en relación con esto, que los deberes de la Fiscalía para con las víctimas deben quedar plasmados en el PPP. Así se desprende del artículo 19 de la LOFGR, sobre las facultades del Fiscal General de la República: “Determinar **el Plan de Persecución Penal** en los términos establecidos en la presente Ley (...)”.

También se hace referencia, entre las facultades del Fiscal General de la República, el establecimiento de la oficina que institucionalizará la perspectiva de género e igualdad: “Tener a su cargo la Unidad Especial de Género y Violencia Contra la Mujer, que tendrá como objetivo la institucionalización de la perspectiva y transversalidad de género en todas las áreas de la Fiscalía, a través de la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación a la cultura institucional (...)”.³⁹ La perspectiva de igualdad promueve la obligación de no discriminar por ningún motivo, como la nacionalidad, por lo que la búsqueda de justicia de las víctimas migrantes (y otros grupos en situación de vulnerabilidad) será llevada en igualdad de condiciones que los casos de todas las otras víctimas.

Asimismo, la LOFGR menciona, sobre las personas migrantes, que la Fiscalía General tiene el deber de “Informar a las personas extranjeras, especialmente a quienes sean migrantes, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional sobre los derechos que les asisten...”.⁴⁰

³⁹ Idid., art. 19 XXIII.

⁴⁰ Idid., art. 19 XVII.

Teniendo en cuenta la obligación de la FGR de considerar los estándares internacionales respecto de sus propias obligaciones, deberá también tener presente los estándares ya identificados por instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comités de Derechos Humanos y otros pactos o declaraciones que puedan aportar algo a la mejora del contenido de dichos deberes estatales y derechos de las víctimas y familiares. A propósito de esto, varios de ellos son identificados en este documento.

Entre ellos, es relevante destacar los *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*, aprobados en abril del 2019 por el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas,⁴¹ ya que hace referencia a la estrecha relación que existe entre la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación que llevan adelante los fiscales de los delitos que involucran estos fenómenos criminales.

Por otro lado, las autoridades de búsqueda como la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), las Comisiones Locales de Búsqueda y las autoridades de la FGR, tienen la responsabilidad de coordinarse estrechamente para lograr avanzar en los objetivos de una y otra institución. Esto no significa que sus funciones se mezclen, sino que, estando ambas abocadas a encontrar a las víctimas de desaparición, una se beneficia de otra y viceversa. Por ejemplo, es esencial para la Fiscalía y para la investigación de estos crímenes contar con la identificación del lugar de los hechos, así como ubicar a las personas desaparecidas (en vida o en restos) para obtener las pistas que contribuyan a la develación de lo ocurrido, así como la forma en que sucedieron los delitos. Esa búsqueda es, entonces, también necesaria para los fines de la investigación, de manera paralela a la actuación de la CNB, por ejemplo. Así, el principio 13 de los *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas* refiere, como otras pautas a tener en cuenta por la FGR, lo siguiente:

- “1. La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición **deben reforzarse mutuamente**. El proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse a cabo con la misma efectividad que la investigación criminal.
2. Cuando la búsqueda es realizada por autoridades no judiciales independientes de las que integran el sistema de justicia, se deben establecer mecanismos y procedimientos de **articulación, coordinación e intercambio de información** entre aquellas y las que llevan la investigación criminal, de manera **que se garantice la retroalimentación, regular y sin demora, entre los avances y resultados obtenidos por ambas entidades**.

⁴¹ Comité Contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, *Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas*, 16 de abril del 2019. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1_Global/CED_C_7_28387_S.pdf

Las competencias de ambas instituciones deben estar claramente definidas en la ley, para evitar que se sobrepongan e interfieran entre sí y para asegurar que puedan ser complementarias. La **existencia de mecanismos y procedimientos de búsqueda a cargo de entidades administrativas, no judiciales o de otra índole, no puede ser invocada como obstáculo para la realización de investigaciones penales o para la sustitución de estas.**

3. Si el proceso de búsqueda está a cargo de secciones o unidades especializadas dentro de las entidades encargadas de la investigación criminal (fiscalías, procuradurías o juzgados de instrucción criminal), se debe dar la misma atención a la búsqueda que a la investigación criminal. La información obtenida en la investigación relativa al delito de desaparición forzada debe ser usada de manera eficiente y expedita para la búsqueda de la persona desaparecida y viceversa. La **distribución del personal profesional capacitado debe reflejar que la búsqueda y la investigación requieren la misma atención.**

4. La terminación de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o la declaración de ausencia por desaparición, no deben ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas. Estas deben mantenerse hasta tanto no se hayan determinado con certeza las circunstancias de la desaparición, así como la suerte y el paradero de la persona desaparecida”.⁴²

¿Cuánto?

Como parte indispensable del PPP, deben diseñarse los indicadores que den cuenta del cumplimiento de sus objetivos. Si bien algunos indicadores de procesos ayudan a observar los puntos en los que avanzan o se estancan los casos, sin duda los más relevantes deberían ser los indicadores de resultado.

Además, los indicadores de la Fiscalía son un instrumento de acercamiento a la sociedad y de legitimación. En la coyuntura de la transformación de Procuraduría a Fiscalía, un elemento esencial es la confianza en su actuar y para ello es indispensable sentar las bases de una institución transparente, que rinda cuentas del recurso asignado y de los resultados esperados. En ese marco, los indicadores son instrumento clave para establecer una comunicación constante entre autoridad y ciudadanía.

⁴² Idid., principio 13.

Para la determinación de los indicadores, FUNDAR, Centro de análisis e investigación, ha revisado algunos instrumentos relacionados con las Fiscalías o Procuradurías en diferentes dimensiones, que valdría la pena discutir y revisar si podrían utilizarse para medir el cumplimiento del PPP respecto de los resultados finales esperados.

De igual modo, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito establece también indicadores de eficacia de los fiscales y cargas de trabajo, como por ejemplo:

- » **Número medio de casos por fiscales.**
- » **Número medio de casos apelados por fiscales.**
- » **Número anual de casos resueltos por fiscales.**
- » **Número de casos en que se han iniciado procedimientos que luego se han abandonado o interrumpido.**
- » **Proporción anual de casos en los que los imputados se declaran culpables.**
- » **Proporción anual de casos llevados a los tribunales.**
- » **Proporción anual de casos en que se dictó una sentencia condenatoria.**
- » **Proporción de casos llevados a los tribunales en los que el imputado resultó absuelto.**
- » **Número anual de casos en que la sentencia condenatoria dictada resultó errónea.**
- » **Proporción de casos que quedaron excluidos del proceso de justicia penal formal (y los mismos indicadores referidos específicamente a los delincuentes menores de edad).**
- » **Costo medio por proceso judicial durante un determinado período de tiempo, normalmente un año.**

Asimismo, desde la organización México Evalúa⁴³, se propone otro tipo de indicadores, los cuales son, más bien, de carácter estructural:

DISEÑO INSTITUCIONAL

ÁMBITOS:

- » Autonomía.
- » Gobernanza y rendición de cuentas.
- » Persecución estratégica de los delitos.
- » Coordinación interinstitucional.
- » Gestión y operación institucional.
- » Derechos humanos.

MODELO DE INVESTIGACIÓN

ÁMBITOS:

- » Atención temprana y canalización de asuntos.
- » Unidades de investigación.
- » Personal de investigación y apoyo a la investigación.

SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

ÁMBITOS:

- » Planeación.
- » Organización del trabajo.
- » Gestión del empleo.
- » Gestión del rendimiento.
- » Gestión de la compensación.
- » Gestión del desarrollo.

TRANSICIÓN

ÁMBITOS:

- » Casos de investigación o procesos legales existentes. Persecución penal estratégica y modelo de investigación criminal.
- » Certificación, reclutamiento, profesionalización y separación del personal.

⁴³ México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*, reporte, 14 de marzo del 2019, México: 2019. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2019/03/14/pgr-a-fgr-lineamientos-hacia-la-transicion/>

Por su parte, Impunidad Cero propone una combinación de indicadores de estructura, operación y resultados, para comparar el actuar de las Procuradurías o Fiscalías del país:

ESTRUCTURA

- » Ministerios Públicos locales por cada 100 mil habitantes.
- » Presupuesto per cápita de la Procuraduría de Justicia o Fiscalía.

OPERACIÓN

- » Carga de trabajo promedio por ministerio público.
- » Tiempo promedio de espera de los denunciantes para ser atendido.

RESULTADO

- » Porcentaje de efectividad en la resolución de investigaciones de ambos sistemas.
- » Porcentaje de cumplimiento de órdenes de aprehensión respecto de órdenes giradas, más aquellas pendientes del año anterior.
- » Porcentaje de las personas mayores de 18 años que dicen confiar mucho en el ministerio público local.
- » Impunidad en homicidio intencional. Porcentaje de sanciones de menos de tres años de prisión.

Sólo a partir de las metas que sean definidas por la Fiscalía y la sociedad civil al elaborar el PPP, se podrán establecer los indicadores útiles para evaluar el impacto esperado y las actividades que conlleven a ello. No obstante, adelantamos que desde la perspectiva de la sociedad civil las metas a cumplir deben estar enfocadas a resultados de impacto. Necesitamos que la visión de la Fiscalía sea la resolución de casos y que no simplemente busque implementar sistemas de gestión o medición de procesos.



4.

LÍNEAS TRANSVERSALES

Como ya se mencionó, al momento de elaborar el PPP somos conscientes de la necesidad de articular de manera paralela otros procesos de reestructura de la Fiscalía, como el Plan de Transición, y también de plantear algunas reformas legislativas complementarias, en particular las que se relacionan con el régimen de competencias. Lo anterior no es obstáculo para echar a andar el primer PPP, con la finalidad de que las experiencias que se obtengan del mismo puedan servir para las reformas estructurales que están pendientes.

Sin agotar cada uno de estos temas —respecto de los cuales el colectivo #FiscalíaQueSirva está trabajando en diversas propuestas—, en las siguientes páginas se mencionan algunos puntos básicos que consideramos que se deben tener en cuenta al momento de estructurar este primer PPP.

Plan de transición

En el actual momento histórico, el desafío del Fiscal General de la República es **establecer una organización que de manera sostenible contribuya a la reducción de los niveles de impunidad**. En ese marco, resulta clave el alineamiento y optimización de las diferentes herramientas con las que cuenta la institución, partiendo de la base de que estas herramientas se interrelacionan entre sí para que la institución pueda cumplir con su misión.

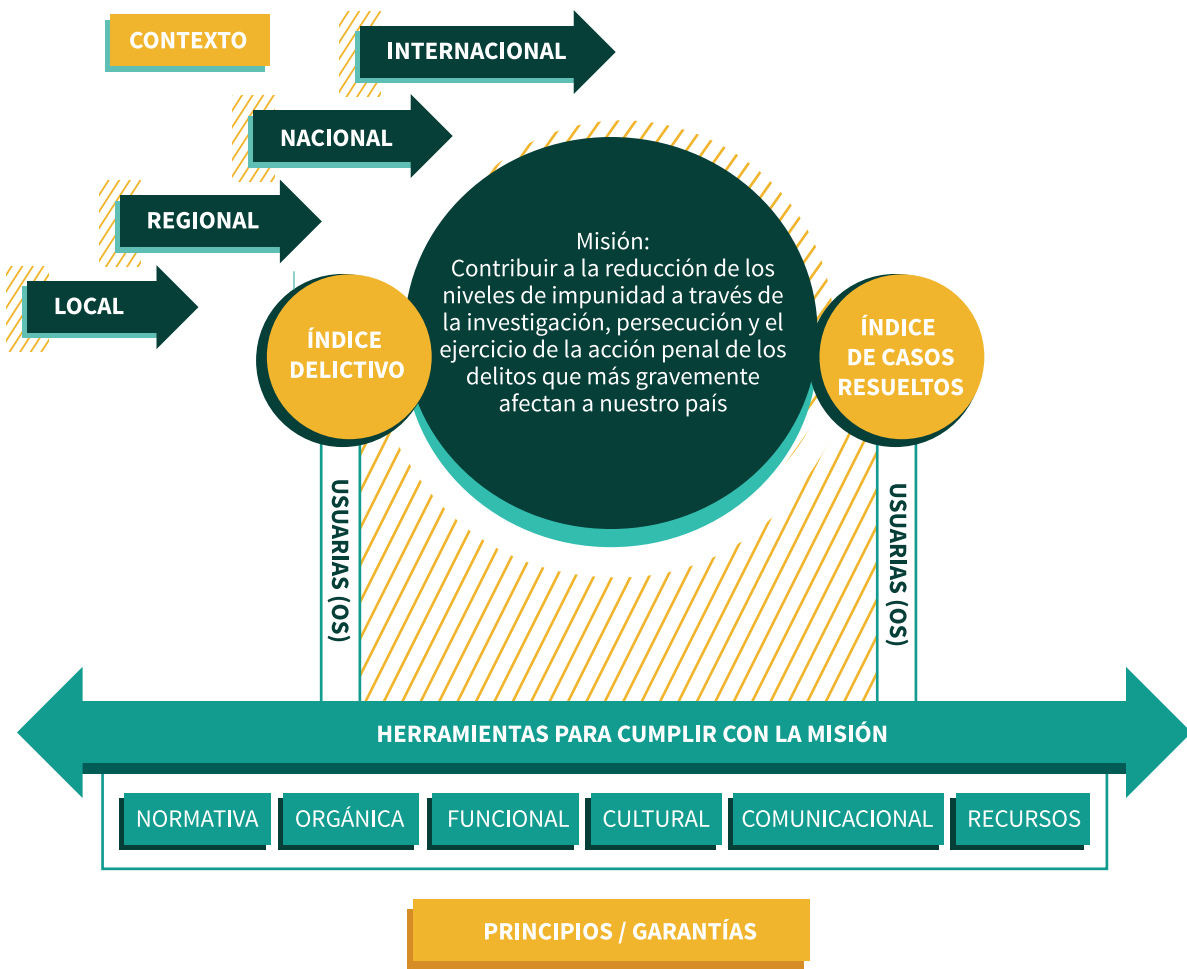
A partir de este enfoque, se ha advertido que la ahora FGR ha sido subutilizada en el abordaje de la incidencia delictiva, al encontrarse básicamente desbordada por la atomización y división de la investigación, persecución y acción penal. Esto se evidencia claramente al efectuar el análisis situacional y en los resultados que finalmente se obtienen.

Por esa razón, no resulta casual que el diseño normativo de la FGR haya previsto un modelo organizacional flexible, que le permita ejercer la investigación, persecución y acción penal de fenómenos delictivos de acuerdo a las distintas formas en que se manifiestan. De esta manera, la Fiscalía puede adecuar su estructura en la medida en que mutan las estrategias de los agentes que comenten o participan en acciones delictivas.

Para evitar la disrupción institucional en el tránsito de PGR a FGR, se ha previsto un régimen de transición que favorezca un proceso ordenado en los planos normativos, orgánicos, funcionales, culturales y de recursos, y cuya finalidad sea garantizar que la nueva institución no replique los vicios de la anterior. A eso obedece que el Plan de Transición se

encuentre estrechamente vinculado al PPP, para cuya emisión y aprobación se estableció el plazo de un año a partir del nombramiento de la persona titular de la FGR, fecha que vence el 18 de enero del 2020.

Dado el marco normativo, **la creación de las nuevas estructuras y la asunción de funciones de las mismas, así como el nombramiento de personal, se encuentra subordinado tanto al PPP como al Plan de Transición.** Tales herramientas, en consecuencia, constituyen el hilo conductor para construir y consolidar una fiscalía que sirva.



Por todo lo anterior, consideramos que existen temas prioritarios a desarrollar, sin los que no es posible la ejecución y evaluación de resultados de todo PPP. Estos son:

- » **El Personal, el cual debe estar calificado y supeditado a procesos de depuración y mecanismos de prevención de la corrupción.**
- » **El Presupuesto, el cual debe ser suficiente y transparente en su ejecución, además de ser congruente con los objetivos del PPP.**
- » **El Sistema de información y análisis que debe contar con la existencia de data completa, actualizada e interconectividad, así como con la presencia de indicadores básicos.**
- » **Los Mecanismos de coordinación con otras instancias.**

A continuación damos un breve resumen de cada uno de estos puntos.

Personal

De acuerdo con el informe del Fiscal General de la República, presentado a los cien días de funciones, existen serios problemas básicos con respecto al personal que trabaja en la nueva FGR. Por ejemplo, la “anarquía en la estructura administrativa con áreas de atención a la ciudadanía con grave escasez de personal de apoyo”, la existencia de “áreas no prioritarias, con exceso de personal desperdiciado o subutilizado”, el “número desproporcionado de funcionarios de alta jerarquía”, el desorden en la contratación de personal, la falta de control del desarrollo de funciones del personal (por ejemplo, la asistencia), o bien el alto número de plazas de contratación no necesariamente justificadas o útiles. La respuesta inmediata, como se ha indicado, ha pasado por la evaluación y orden de las contrataciones, lo cual es sin duda importante, pero evidentemente insuficiente.⁴⁴

⁴⁴ Fiscalía General de la República, *op. cit.*

Al respecto, además, es relevante señalar que de acuerdo con el artículo 6 de la LOFGR, el PPP debe considerar con claridad, entre otros aspectos, las funciones que deben desempeñar las personas que prestan servicios en la institución. Entonces, para la efectiva y útil asignación del personal de la FGR para el PPP, tendrían que agotarse las siguientes etapas:

a. Detección de necesidades

Teniendo en cuenta las prioridades definidas para la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal, es preciso que el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera de la FGR identifique las necesidades de asignación de personal para la ejecución de tales funciones, a través del Subsistema de Ingreso del Servicio Profesional de Carrera.

Las necesidades de personal así identificadas deben reflejarse en el Plan de Desempeño y Desarrollo Humano que se elabore en coordinación con la Coordinación de Planeación y Administración.

b. Asignación de personal

La asignación de personal para la satisfacción de las necesidades debe realizarse con base en el principio de igualdad de oportunidades, idoneidad y méritos.

La asignación definitiva estará condicionada a que el personal supere los programas de formación, entrenamiento, fortalecimiento de capacidades y evaluación durante el periodo de transición, en los términos establecidos en los lineamientos provisionales a que se refiere el artículo Décimo Segundo Transitorio de la LOFGR.

La asignación de personal a la investigación y persecución de violaciones graves a derechos humanos y a casos de corrupción (investigadores, peritos, personal policial u otro similar), debería estar condicionada a que dicho personal supere un escrutinio intenso que considere su desempeño previo —especialmente si se trata de personal que fue asignado a estas tareas en la vieja PGR y, por lo tanto, que ha sido parte del problema de la impunidad—, y que descarte su posible vinculación con personas o grupos de interés que pudieran resultar presuntamente responsables de algún ilícito.

A través de las facultades reconocidas en la legislación orgánica de la Fiscalía General, podría implementarse algún mecanismo de cooperación con estas u otras entidades, que permita certificar la absoluta independencia de los funcionarios asignados a casos de alto impacto social.

Asimismo, en caso de identificarse necesidades que no pueden ser cubiertas por el personal existente, podrá disponerse del reclutamiento y selección de nuevo personal, de acuerdo con las reglas del Servicio Profesional de Carrera.

En cuanto a la transición del personal de la Procuraduría a la Fiscalía, hay algunas experiencias estatales que se pueden analizar con el fin de tener un panorama más completo, y en las que se han utilizado herramientas como la denominada “volumetría”, que fue aplicada en la hoy Fiscalía de Zacatecas, con la cooperación del programa PROJUSTICIA de USAID. Esta herramienta permitió hacer el cálculo o proyección de personal que se requeriría en la “nueva” institución, teniendo como parámetro procesos ideales y las cargas de trabajo actuales. No obstante, no se recomienda tratar de aplicar el mismo esquema a nivel federal, ya que las entradas y el tipo de casos, mucho más complejos que los estatales, requerirían de un modelo propio con el desarrollo de las variables respectivas.

c. Evaluación de desempeño

El PPP debe definir evaluaciones periódicas de desempeño, de acuerdo a los lineamientos e instrumentos definidos por el sistema de gestión del desempeño administrado por el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera de la FGR. Sobre la base de los resultados de la evaluación, deben adoptarse las medidas correctivas necesarias para satisfacer las prioridades identificadas en la primera etapa de implementación de la nueva FGR. Dichas medidas correctivas deben incluir el entrenamiento y fortalecimiento de capacidades.

Presupuesto

Como se sabe, ninguna política pública es ejecutable si no cuenta con un presupuesto que sea no solo suficiente, sino también transparente en su asignación (partidas, montos y responsables) y ejecución, además de ser congruente con los objetivos de un PPP.

Para ello, es necesario que, en relación con el presupuesto, se cuente con un proceso claro, transparente y no “sobreburocratizado” en las instancias correspondientes (lo que retrasa la función de la Fiscalía), así como con la voluntad política de otorgar

el mismo. Y es que se debe tener en cuenta que de ello depende en gran medida la investigación y sanción de los fenómenos de criminalidad que han llevado a México a una crisis de derechos humanos en la actualidad.

El Sistema de información y análisis de data e interconectividad

El Fiscal General de la República ha señalado el compromiso de entregar la información estadística de la FGR al INEGI. Con respecto a esto, dado que ninguna reforma institucional es posible con un sistema único de data funcional para la adopción de decisiones, identificación de “cuellos de botella” y evaluación de resultados, es urgente que:

- » **Se cree un sistema único de recolección de data de las funciones de la FGR, a fin de evitar la disparidad de información.**
- » **Se profesionalice a los funcionarios respectivos a fin de recoger y mantener esta data de forma permanente y actualizada.**
- » **Se elabore una estrategia, con medidas urgentes, a corto, mediano y largo plazo de elaboración del referido sistema de información y recolección de data. Esta estrategia debe además privilegiar las oficinas y unidades relacionadas con los principios estratégicos de acción de la institución, reflejados en el PPP.**
- » **Se elabore una estrategia, con medidas urgentes, a corto mediano y largo plazo, de implementación del referido sistema de información y recolección de data, para pasar del recojo manual de información, al recojo informático.**
- » **Se consiga que este sistema esté en proceso de interconexión con los sistemas de otras instituciones que se relacionan con las labores de la FGR, a fin de tener un solo formato y sostén informático que permita el intercambio fácil de la información.**

- » **Se elaboren indicadores de medición del progreso e impacto de las funciones de la FGR que puedan ser enriquecidos de forma directa con las estadísticas de los sistemas de data de las instituciones del sistema de justicia.**

Reformas legislativas complementarias

Originalmente, el colectivo #FiscalíaQueSirva había planteado la necesidad de fortalecer la reforma constitucional que dota de autonomía a la Fiscalía con otras instituciones en el mismo plano normativo. Sin embargo, dada la coyuntura política, en los propios artículos transitorios de la LOFGR se estableció el plazo de un año para plantear cambios normativos que refuercen el cambio estructural que propone la LOFGR, plazo que se cumple el 18 de enero de 2020.

De acuerdo a la idea original de este colectivo,⁴⁵ se requieren reformas adicionales al artículo 102 constitucional, que tendrán su complemento en los artículos 21, 73 fracción XXI, 116 y 123. Además son necesarias algunas reformas a ciertas leyes, como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley General contra la Delincuencia Organizada y otras leyes generales y nacionales que contienen reglas que impactan en la organización y creación de unidades en la FGR.

Competencias

Desde el colectivo #FiscalíaQueSirva, se ha analizado ampliamente el tema de la competencia de la FGR, con la finalidad de que el mandato sea asumido de manera adecuada y clara.

En ese marco, para regular debidamente el sistema de competencia en materia de investigación, persecución y acción penal a cargo de la FGR, se considera que esta regulación puede efectuarse sin necesidad de una reforma constitucional. Sería suficiente con modificar el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 21, 22, 23 y 24 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁴⁵ Ver Anexo 3.

En todos los casos, de considerarse pertinente y factible la reforma constitucional, es preciso que se clarifique tanto la competencia originaria como la subsidiaria o por atracción.

Con respecto a la regulación de la competencia originaria, se juzgó pertinente que la misma se circunscribiera a los delitos en los que es aplicable, conforme a la legislación penal, la extraterritorialidad de la ley penal, así como a los delitos cometidos en sedes diplomáticas, consulares o en cualquier aeronave o embarcación que se ampare con la bandera mexicana o la insignia mercante mexicana.

La competencia subsidiaria o por atracción, por su parte, debería estar orientada al ejercicio de la investigación, persecución y acción penal de fenómenos delictivos, independientemente de la clasificación jurídica de los hechos, en los siguientes casos:

- » **Cuando el interés y trascendencia del delito lo ameriten, garantizando que la investigación no se fragmente y privilegiando que se lleve a cabo en el ámbito donde pueda ser realizada de manera más efectiva, sobre todo cuando guarden conexidad con delitos del orden federal conforme a lo dispuesto por el Artículo 73, fracción XXI de la Constitución.**
- » **Cuando el delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas.**
- » **Cuando exista una sentencia o resolución de un órgano u organismo previsto en un tratado internacional.**
- » **Cuando la participación de funcionarios o servidores públicos obstaculice la investigación.**
- » **Cuando afecten gravemente a la sociedad por motivo de la condición de vulnerabilidad de las víctimas.**
- » **Cuando exista una falta de garantías para el ejercicio independiente de la investigación en las entidades federativas.**

Estas reglas de competencia, ya señaladas para la investigación y persecución de delitos como la tortura y la desaparición, deberían estar plasmadas en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la LOFGR y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Resulta importante advertir que el artículo 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presenta, de forma genérica, el ámbito de competencia de los órganos federales. Esta competencia está sujeta a desarrollo en la legislación secundaria, por lo que el nivel de generalidad dispuesto en dicha norma ha sido regulado históricamente en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, disposición que se ha complejizado a partir del establecimiento de normas de competencia similares en leyes generales, nacionales y federales.

Ha sido el desarrollo legislativo secundario el que ha interpretado que los delitos contra la federación son aquellos cometidos en espacios físicos federales, como carreteras, oficinas de los órganos de la federación, entre otros. Esto ha provocado una sobrecarga en la Fiscalía de delitos menores que podrían ser resueltos de manera más eficiente por las entidades federativas, lo cual haría de la Fiscalía un órgano estratégico que ocupe sus recursos y esfuerzos en aquellos hechos delictivos que más afectan y duelen a la población.

Por último, vale la pena señalar que la autonomía otorgada por el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la FGR, torna factible que sea en la ley de dicho órgano donde se establezcan las reglas de competencia.



En México, el diseño y elaboración del PPP es un trabajo reciente al que el Estado, la FGR y la sociedad civil, nos estamos avocando. Por ello, necesitamos conocer cómo ha sido, a través de la comparación de experiencias, el entendimiento de esta política y la construcción del instrumento PPP para la investigación de los crímenes.

ANEXO 1.

Cuadro comparativo de Políticas y Planes de Persecución Penal

	Definición
Principios guía	Mandatos de optimización.
Axiomas	Premisa sobre un valor institucional, construida de forma sólida y aceptada sin controversia o cuestionamiento alguno.
Políticas	Son las disposiciones formales producidas y respaldadas por el Fiscal General. Éstas pueden estar dirigidas a un sistema o subsistema específico. Las políticas de la Fiscalía deben reflejar los objetivos estratégicos de la persecución penal. Estas políticas deben ser el fundamento de la institución y deben ser resistentes al cambio o la erosión. Además, deben ser fáciles de comprender y accesibles a cualquier interesado. Finalmente, deben ser creadas para que su vigencia sea prolongada y su revisión y cambios sean solo los necesarios.
Políticas específicas por tipo de conflicto, tipo de víctima o tipo de imputado	Según el delito o fenómeno criminal, la fiscalía con base en datos concretos toma decisiones sobre la investigación, persecución y salida procesal más coherente y proporcional.
Estándares	Son acciones obligatorias o reglas que formalizan el apoyo y dirección de las políticas. La parte más difícil de redactar estos estándares es generar el consenso en todo el equipo sobre cuáles son necesarios o no y en qué momento. Los estándares se usan para indicar la conducta esperada por cada actor de la institución.
Procedimientos	Los procedimientos son las instrucciones que señalan detalladamente cada paso requerido para lograr un objetivo específico.
Lineamientos	Son recomendaciones a los usuarios cuando los estándares específicos no son aplicables. Los lineamientos están diseñados para dar certeza a los operadores de acuerdo con las mejores prácticas posibles. Los lineamientos, por naturaleza, deben ser abiertos a la interpretación y no necesitan ser seguidos al pie de la letra. Son más generales que las reglas específicas. Aportan flexibilidad ante situaciones no previstas.

	CHILE
Principios guía	Autonomía, objetividad, respeto a derechos humanos, dirección exclusiva de la investigación, unidad de acción, igualdad ante la ley, protección y atención a víctimas y testigos, probidad, transparencia, interés de la sociedad, evolución y adaptación.
Axiomas	“Fortalecimiento del sistema procesal penal”.
Políticas	Política Nacional de Persecución Penal: Conjunto de decisiones de priorización de la persecución y el reconocimiento e identificación de las necesidades locales específicas en materia delictiva.
Políticas específicas por tipo de conflicto, tipo de víctima o tipo de imputado	1. Vulnerabilidad de víctimas. 2. Afectación de bienes jurídicos relevantes. 3. Vinculación al impacto o conmoción social que provoca el caso. 4. Delincuentes prolíficos. 5. Criminalidad emergente.
Estándares	A través del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, integrado por unidades de análisis criminal y unidades de focos de investigación, se diseñan los procedimientos y estándares de gestión eficiente de la información que permitan el logro de los resultados propuestos por el Ministerio Público.
Procedimientos	Efectividad en la investigación: Priorización estratégica de casos. Mayor participación de cuerpos policiales en el inicio y desarrollo de la investigación. Mejoras en atención a las víctimas: Modelos estratégicos de distribución de casos a nivel regional.
Lineamientos	Organismo autónomo con independencia operacional. Compuesto por una Fiscalía General y Fiscalías regionales. El Fiscal General es designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con el acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.

⁴⁶ Fiscalía General de la Nación de Colombia, *Visión de la Fiscalía General de la Nación*. Disonible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/vision/>.

	COLOMBIA
Principios guía	Independencia, objetividad, priorización, austeridad estratégica, transparencia y focalización.
Axiomas	“En 2020, la Fiscalía General de la Nación será reconocida por su modelo de gerencia pública, su transparencia y su apoyo decidido a la paz”. ¹⁴⁷
Políticas	La Fiscalía General de la Nación de Colombia es un proyecto emblemático de gerencia pública con tres misiones principales: 1. Reducción de impunidad. 2. Reingeniería institucional. 3. Austeridad estratégica.
Políticas específicas por tipo de conflicto, tipo de víctima o tipo de imputado	1. Reducción de la impunidad y manejo estratégico de la carga de trabajo y política criminal. Una visión más analítica y estratégica de la investigación y el ejercicio de la acción penal debe permear la política criminal del Estado. 2. Reingeniería institucional y aumento de la productividad. Aumentar la productividad de la entidad y hacer un seguimiento riguroso de las tareas de investigadores y fiscales. 3. Austeridad estratégica. El manejo estratégico de la carga de trabajo debe contribuir a mejorar el desempeño de la Fiscalía General de la Nación en delitos más graves y más complejos.
Estándares	• Debida diligencia en las investigaciones. • Efectividad en la judicialización de los casos. • Debida atención a víctimas de delito. • Fortalecimiento de centros de atención temprana. • Priorización de casos a través del Comité Nacional de Priorización.
Procedimientos	• Ampliación de los mecanismos para interponer denuncias. • Articulación con la Policía Nacional para la recepción de denuncias. • Articulación con autoridades locales y comisarías de familia. • Diagnóstico y ajuste del procedimiento de asignación de casos. Efectividad en la investigación: • Aumento de la productividad e implementación del sistema de evaluación de funcionarios. Investigación de delitos complejos a nivel local: • Diseño y ejecución de plan de intervención en 500 municipios. • Fortalecimiento de la presencia institucional en municipios con mayor riesgo en el postacuerdo. • Investigación estratégica en entidades territoriales seleccionadas (500). • Fortalecimiento del análisis criminal con enfoque territorial.
Lineamientos	Organismo autónomo. El Fiscal General de la Nación es elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

	GUATEMALA
Principios guía	Autonomía, unidad, jerarquía y objetividad.
Axiomas	
Políticas	La política penal está integrada de la siguiente forma: 1. Política de persecución penal. 2. Política de investigación criminal. 3. Política judicial. 4. Política penitenciaria.
Políticas específicas por tipo de conflicto, tipo de víctima o tipo de imputado	1. Política orientada, planificada y organizada a partir de información estratégica. El MP orienta, planifica y organiza la persecución penal con información inteligente y estratégica, para ello desarrollará un sistema de información altamente confiable. 2. Política descentralizada y orientada hacia la persecución penal de estructuras criminales que operan a nivel local, regional, nacional y transnacional. La descentralización de la persecución penal a partir de la regionalización de la persecución penal y una clara conceptualización de los fenómenos y estructuras criminales son decisiones ineludibles que deberán desarrollarse a mediano y largo plazo. 3. Política orientada hacia la especialización de la persecución penal de aquellos fenómenos criminales que más afectan los bienes jurídicos de las víctimas y de los ciudadanos. Parte de la idea de que los fenómenos criminales, como la corrupción, la delincuencia económica y organizada, la violencia contra la mujer en sus múltiples formas y contra la niñez y adolescencia, etc., requieren una estrategia de persecución penal especializada y con un marco verdadero de carrera fiscal. 4. Política institucional para la atención de las víctimas de delitos. El MP ajustará los modelos disponibles de atención a los usuarios y víctimas e impulsará cambios radicales en las prácticas y actitudes del personal técnico y fiscal que las atienden en todas las fases del proceso penal.
Estándares	• Especialización. • Función de conducción de la investigación criminal.
Procedimientos	• Medición de rendimiento, gestión y efectividad institucional. • Capacidades tecnológicas e informáticas. • Atención a víctimas de delitos. • Atención especializada a determinados grupos de población, como adultos mayores, comunidad LGBT, mujeres y niñas y niños. • Carrera fiscal de personal del MP.
Lineamientos	Órgano autónomo. El Fiscal General de la República debe tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y es nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, los decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del País, el presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio.

	AUSTRALIA
Principios guía	Independencia, objetividad, máxima publicidad.
Axiomas	
Políticas	1. Política de la oficina del director de persecución penal. 2. Rol del director de persecución penal. 3. Rol del Ministerio Público. 4. Decisión de perseguir penalmente.
Políticas específicas por tipo de conflicto, tipo de víctima o tipo de imputado	La labor del fiscal se limita a brindar asesoría en la investigación. • Toda decisión que involucre el destino de la persona investigada debe de contar con la determinación de un juez. • El fiscal deberá excusarse en caso de no considerar que exista falta o delito que investigar. • El fiscal debe de recabar las pruebas que guíen la investigación.
Estándares	La labor del fiscal es recabar evidencia para comprobar que se debe perseguir a alguien por la probable comisión de un delito. Su función no debe ser considerada como la de “ganar o perder”, sino que su labor civil consiste en determinar el destino de la vida de otra persona y se hace responsable por las faltas que cometa durante el desempeño de sus labores.
Procedimientos	Participación de fiscales y jueces para garantizar el debido proceso de las personas investigadas por un delito.
Lineamientos	Elección de los cargos, carga de la prueba, comunicación y asesoría a los investigadores, información exoficio, decisión de no perseguir, inmunidad (criterios de oportunidad), acusado sin defensa, Proceso ante tribunal, descubrimiento probatorio, contacto con los medios, testigos, víctimas del delito, evaluación del impacto en la víctima, apelaciones.

	REINO UNIDO
Principios guía	Independencia, debido proceso, objetividad, imparcialidad.
Axiomas	“The right persons for the right offences”.
Políticas	Diferenciación en las competencias para perseguir delitos: 1. Ciertos delitos son investigados por Directores de Práctica Criminal (<i>Criminal Practice Directions</i>). 2. Otros delitos son investigados por los fiscales (prosecutors). 3. La investigación de ciertos delitos debe estar avalada por el secretario de Estado.
Políticas específicas por tipo de conflicto, tipo de víctima o tipo de imputado	En Reino Unido la Política de Persecución Penal está enfocada en garantizar el debido proceso de la persona imputada en todo proceso. Para tal efecto existen diversas disposiciones que deben atenderse antes de decidir investigar a una persona: - Los fiscales deberán tomar en cuentas otras alternativas al juicio. - Los fiscales no podrán continuar con la investigación si consideran que la corte podrá determinar que existe una violación al debido proceso de la persona imputada. - Los fiscales deberán encargarse de guiar la investigación.
Estándares	Todas las autoridades deberán aplicar preceptos de la Comisión Europea de los Derechos Humanos en cada parte del procedimiento, así como las reglas del proceso penal (<i>Criminal Procedure Rules</i>) y las directrices de la práctica criminal (<i>Criminal Practice Directions</i>).
Procedimientos	Se limita a especificar que los delitos, dependiendo de su peligrosidad e impacto en la sociedad, deben ser investigados por los fiscales o por los Directores de Práctica Criminal.
Lineamientos	Crown Prosecution Office es la autoridad encargada de la persecución penal en Reino Unido. Proporciona asesoría a la policía investigadora y conduce la investigación criminal. La intervención del Fiscal General (Attorney General for England and Wales) se limita a casos específicos relacionados con la seguridad nacional.

	ARGENTINA
Principios guía	Autonomía funcional, legalidad y respeto a los derechos humanos, objetividad, convencionalidad (tratados internacionales),transparencia, accesibilidad, publicidad, perspectiva de género y cooperación
Axiomas	La Política de Persecución Penal le corresponde al Ministerio Público Fiscal, quien tiene la facultad para ejercer la acción penal pública mediante la dirección de la investigación y para perseguir a los autores y demás sujetos imputables de hechos punibles para hacer posible su juzgamiento. El fiscal general define y establece el marco de acción, y los criterios que deben orientar la persecución penal que, como servicio público cumple el Ministerio Público Fiscal de acuerdo a la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal (Ley N° 2893) y el Código Procesal Penal de la Provincia del Neuquén (Ley N° 2784).
Políticas	1. Vinculación con instituciones y organizaciones de la sociedad civil. 2. El fiscal general, los fiscales jefes y los fiscales del caso pueden solicitar la asesoría de expertos de entidades públicas y privadas, ampliamente reconocidas, para formar equipos interdisciplinarios de investigación y litigación para casos específicos. 3. Perspectiva de género.
Políticas específicas por tipo de conflicto, tipo de víctima o tipo de imputado	Juicio como última opción Sólo podrá canalizarse la solución del conflicto a través del juicio oral y público cuando, a criterio exclusivo del fiscal, se trate de casos graves que afecten el interés público y en los que se deba discutir el mérito de la prueba.
Estándares	
Procedimientos	Sin especificar.
Lineamientos	Órgano constitucional autónomo. Integrado por el Ministerio Público Fiscal, presidido por el Procurador General y el Ministerio Público de Defensa, e integrado por defensorías públicas. El Procurador General de la Nación es también el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

ANEXO 2.

La FGR y el perfil que debe tener frente a los derechos de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos

La nueva FGR que México ha diseñado normativamente, tomando como punto de partida su Ley Orgánica aprobada en diciembre del 2018, tiene como componente esencial de su perfil los deberes y obligaciones para con las víctimas de los fenómenos criminales que investiga.

Estos deberes son definidos en la legislación interna de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual cabe destacar la Constitución, la Ley General de Víctimas (LGV) del 2013 y la LOFGR (2018). Además, esos deberes se inspiran en los instrumentos internacionales de los que México es parte y que, en conjunto, recalcan la necesidad y urgencia de que la nueva FGR cambie su relación con las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos que investiga, pues ésta ha sido hasta la fecha sumamente cuestionable.

Esta nueva relación, en la norma y en la realidad, es la que se debe asegurar y afianzar en la elaboración y la ejecución del PPP en el cual, por supuesto, las familias de las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos deben también participar.

En este sentido, es primordial tener claridad del contenido de estos deberes a los que está sujeto México, de los cambios normativos que aún habría que realizarse, y de la urgencia de destinar presupuesto y elaborar protocolos de seguimiento para que la norma sea efectiva.

1. ¿Quién es víctima?

Sobre las modificaciones urgentes a la normatividad actual, es importante tener en cuenta que la clasificación de *víctima*, un concepto central que estipuló la Ley General de Víctimas del 2013, es discriminatoria y violatoria de los derechos de los familiares quienes, también lo son. Así se deduce al contradecir lo referido por la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder” de 1985:⁴⁷

“1. Podrá considerarse “víctima” a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión “víctima” se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización...”.

⁴⁷ Asamblea General de Naciones Unidas, declaración, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder*, resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrime-AndAbuseOfPower.aspx>

Con respecto a la importancia de los protocolos de seguimiento, es preciso recordar lo que indicó el Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, a seis años de haber sido promulgada la Ley General de Víctimas:

“Tenemos que asumir que [la LGV], lamentablemente, no se ha implementado, y no es un asunto solamente de falta de legislación o de recursos, sino de falta de visión y voluntad política en todos los órdenes de gobierno.” Diario *La Jornada*, 12 de marzo del 2019.⁴⁸

En este sentido, es una prioridad que en el proceso de elaboración del PPP, el Fiscal General de la República, las autoridades estatales que estén involucradas, así como los colectivos de familiares de víctimas y ciudadanos que participen en su elaboración y ejecución, puedan tener una visión clara de:

- 1) Los deberes de la FGR en su relación con las víctimas cuando de investigar los fenómenos criminales se trate, y
- 2) cómo se ha venido desarrollando esa relación en los hechos, para cambiar dichos patrones de conducta.

Este documento, pues, pretende alcanzar una primera vista de esos deberes, así como de la actuación de la ex FGR, la cual no se debe repetir bajo ninguna circunstancia.

2. Los deberes de la FGR en su relación con las víctimas

De acuerdo a la **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 20)**, los derechos de la víctima son:

- » “Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal”.
- » “Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa”.

⁴⁸ Fernando Camacho Servín, ““Inoperante”: la Ley General de Víctimas: Encinas”, en *La Jornada*, México, 12 de marzo del 2019. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/03/12/inoperante-la-ley-general-de-victimas-encinas-4045.html>

- » “Que se le repare el daño, sin menoscabo de que la víctima lo pueda solicitar directamente”.
- » “Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. *El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso*”.

De acuerdo a la **Ley General de Víctimas (LGV) del 2013**, los deberes y pautas de la actuación fiscal son las siguientes:

- » “Buena fe: Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima (...)” (artículo 5).
- » “Debida diligencia: El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho (...)” (artículo 5).
- » “Enfoque diferencial y especializado: Esta Ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros”; como las personas migrantes (artículo 5).
- » “No criminalización: Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie. Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna

actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse. (...)” (artículo 5).

- » “**Participación conjunta:** (...) **La víctima tiene derecho a colaborar con las investigaciones y las medidas** para lograr superar su condición de vulnerabilidad, atendiendo al contexto, siempre y cuando las medidas no impliquen un detrimento a sus derechos.” (artículo 5).
- » “**Publicidad:** (...) **El Estado deberá implementar mecanismos de difusión eficaces a fin de brindar información y orientación a las víctimas acerca de los derechos, garantías y recursos,** así como acciones, mecanismos y procedimientos con los que cuenta, los cuales deberán ser dirigidos a las víctimas y publicitarse de forma clara y accesible” (artículo 5).
- » “**Transparencia:** Todas las acciones, mecanismos y procedimientos que lleve a cabo el Estado en ejercicio de sus obligaciones para con las víctimas, deberán instrumentarse de manera que **garanticen el acceso a la información, así como el seguimiento y control correspondientes** (...)” (artículo 5).
- » “**Trato preferente:** Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de garantizar el **trato digno y preferente a las víctimas.**” (artículo 5).
- » “**Derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo,** ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.” Es decir, estamos hablando del derecho al acceso a la justicia (artículo 10).

- » “**Las autoridades están obligadas a la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos** así como a respetar y garantizar el **derecho de acceder** a los mismos. El Estado tiene el deber de garantizar la preservación de dichos archivos y de impedir su sustracción, destrucción, disimulación o falsificación, así como de permitir su consulta pública, particularmente en interés de las víctimas y sus familiares con el fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos. (...)” (artículo 24).
- » “**Vigilar el cumplimiento de los deberes consagrados en esta Ley, en especial el deber legal de búsqueda e identificación de víctimas desaparecidas.**” (artículo 123).

En el artículo 7, sobre cómo se interpretan las obligaciones del fiscal, se señala con claridad que: “Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos”. Asimismo, refiere otras obligaciones del Estado y derechos de las víctimas:

- » En el caso de víctimas que sean migrantes, “**A que el consulado de su país de origen sea inmediatamente notificado conforme a las normas internacionales que protegen el derecho a la asistencia consular**”.
- » “**A acudir y a participar en escenarios de diálogo institucional.**”.
- » “**A participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos y en los mecanismos de acceso a la justicia que estén a su disposición...**”.

La nueva LOFGR refiere que la FGR tiene la “...facultad de atraer casos del fuero común... en los casos que se demuestre la *inactividad o ineficacia de la fiscalía local competente*...” (artículo 4).

Asimismo, en su **artículo 6**, concretamente sobre el contenido del Plan de Persecución Penal y su **estrategia de atención** y trámite, esta ley indica que se deberán considerar “IV. Los informes sobre la situación de las víctimas del delito; (...)”.

El **artículo 10** refiere también como sus obligaciones lo siguiente:

- » “*Coordinar con las víctimas, sus representantes y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales que las acompañan y asesoran, la generación de planes de investigación y la práctica de diligencias específicas que las involucren (...)*”.
- » “*Dar acceso a los registros y proporcionar copia gratuita de estos en forma física o magnética solicitadas por las víctimas y sus representantes, con relación a los casos, para facilitar su conocimiento y participación en los mismos*”.
- » “*Garantizar a las víctimas o sus familiares, el uso exclusivo de la información genética resguardada en la Base Nacional de Información Genética, para la identificación de cuerpos o restos humanos, en el caso de personas desaparecidas, de conformidad con lo que establezcan los Lineamientos Generales en esta materia*”.
- » “*Garantizar la perspectiva de género, de interculturalidad, de niñez y adolescencia, así como el enfoque diferencial y especializado en la investigación y ejercicio de la acción penal, de acuerdo a las condiciones específicas de las víctimas*”, como, por ejemplo, de las víctimas que son migrantes.
- » “*Garantizar a las víctimas que lo requieran intérprete y traductor, por sí o en coordinación con otras entidades públicas, privadas o personas en lo individual*”.

La LOFGR menciona, a este respecto, que los deberes de la Fiscalía para con las víctimas deben quedar plasmados en el PPP. Así se puede constatar en el **artículo 19**, sobre las facultades del Fiscal General de la República: “Determinar el Plan de Persecución Penal en los términos establecidos en la presente Ley (...)”. Asimismo, este mismo Artículo habla sobre la facultad de “Promover la celebración de tratados, convenios, declaraciones o acuerdos internacionales relacionados con los fines institucionales”; por ejemplo, la promoción del adecuado acceso a la justicia frente a las barreras de diversa naturaleza que tienen los diferentes grupos de víctimas en situación de vulnerabilidad, como los migrantes.

También se hace referencia, entre las facultades del Fiscal General, la encargatura de la Oficina que institucionalizará la perspectiva de género e igualdad: “Tener a su cargo

la Unidad Especial de Género y Violencia Contra la Mujer, que tendrá como objetivo la institucionalización de la perspectiva y transversalidad de género en todas las áreas de la Fiscalía, a través de la incorporación del enfoque de igualdad y no discriminación a la cultura institucional (...). De igual manera, la perspectiva de igualdad promueve la obligación de no discriminar por motivos de nacionalidad, por lo que la búsqueda de justicia de migrantes (sin dejar de lado, claro, a otros grupos en situación de vulnerabilidad) será llevada en igualdad de condiciones que los casos de todas las otras víctimas.

La LOFGR también refiere, sobre las personas migrantes, que la Fiscalía General tiene el deber de “Informar a las personas extranjeras, especialmente a quienes sean migrantes, víctimas o testigos de delitos cometidos en territorio nacional sobre los derechos que les asisten...” (artículo 9, xvii).

En la interpretación de los deberes de la FGR, la ley orgánica del 2018 también hace mención, nuevamente, de la obligación de tener en cuenta los estándares internacionales de derechos humanos (artículo 9, xv): “Aplicar los estándares, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos... así como el enfoque diferencial y especializado, en las investigaciones y procesos penales”. Esto significa que en el desempeño de sus funciones la FGR no puede hacer caso omiso a las pautas de actuación de las instancias internacionales a las que soberanamente se ha adscrito México —salvo si las pautas nacionales tienen estándares que ofrecen más protección—. Teniendo en cuenta esta obligación de la FGR, es necesario referir algunos de esos estándares.

Los “Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas”, aprobados en abril del 2019 por el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas,⁴⁹ apuntan **la estrecha relación que existe entre la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación** que llevan adelante los fiscales de los delitos que involucran este fenómeno criminal.

Es por ello que las autoridades de búsqueda como la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), las Comisiones Locales de Búsqueda, y las autoridades de la FGR, tienen la responsabilidad de coordinarse estrechamente para beneficiarse, con miras a sus objetivos, de los avances en las labores de cada institución. Así, el principio 13 de los “Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas” señala como pautas a tener en cuenta por la FGR lo siguiente:

“1. La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición **deben reforzarse mutuamente**. El proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse a cabo con la misma efectividad que la investigación criminal.

2. Cuando la búsqueda es realizada por autoridades no judiciales independientes de las que integran el sistema de justicia, se deben establecer mecanismos y procedimientos de articulación, coordinación e intercambio de información entre aquellas y las que llevan la investigación criminal, de manera que se garantice la retroalimentación, regular y sin demora, entre los avances y resultados obtenidos por ambas entidades. Las competencias de ambas instituciones deben estar claramente definidas en la ley, para evitar que se sobrepongan e interfieran entre sí y para asegurar que puedan ser complementarias. La existencia de mecanismos y procedimientos de búsqueda a cargo de entidades administrativas, no judiciales o de otra índole, no puede ser invocada como obstáculo para la realización de investigaciones penales o para la sustitución de estas.

3. Si el proceso de búsqueda está a cargo de secciones o unidades especializadas dentro de las entidades encargadas de la investigación criminal (fiscalías, procuradurías o juzgados de instrucción criminal), se debe dar la misma atención a la búsqueda que a la investigación criminal. La información obtenida en la investigación relativa al delito de desaparición forzada debe ser usada de manera eficiente y expedita para la búsqueda de la persona desaparecida y viceversa. **La distribución del personal profesional capacitado debe reflejar que la búsqueda y la investigación requieren la misma atención.**

4. La terminación de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o la declaración de ausencia por desaparición, no deben ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas. Estas deben mantenerse hasta tanto no se hayan determinado con certeza las circunstancias de la desaparición, así como la suerte y el paradero de la persona desaparecida”. (Los resaltados son nuestros).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a través de sus sentencias también ha emitido pautas de obligatorio cumplimiento para México, país que aceptó esta jurisdicción obligatoria en diciembre de 1998.

De esta manera la Corte IDH, inspirada además en otros documentos internacionales como el Protocolo de Minnesota⁵⁰ y el Protocolo de Estambul⁵¹, ha establecido algunos parámetros para determinar si una investigación ha sido llevada con la **diligencia debida** por las autoridades, basados en la evaluación de decenas de casos de graves violaciones de derechos humanos. Estos parámetros hoy son también guías de actuación obligatorias para la nueva FGR.

⁵⁰ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, protocolo, Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas, (2016). Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinnesotaProtocol_SP.pdf

⁵¹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, protocolo, Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Nueva York y Ginebra, (2004). Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1sp.pdf>

Asimismo, como se relata en *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos*,⁵² es pertinente recordar otros documentos internacionales que aunque aun no han sido referidos ampliamente por la Corte IDH, también son pautas importantes para la actuación de la FGR:

- » “Las Observaciones y recomendaciones aprobadas por consenso el 21 de febrero de 2003 en la Conferencia Internacional de Expertos gubernamentales y no gubernamentales, en el marco del Proyecto Las personas desaparecidas y sus familiares del Comité Internacional de la Cruz Roja; reconociendo la importancia de sus recomendaciones en el tema de la desaparición forzada” (p. 95).
- » “El Informe sobre mujeres no identificadas o de identificación dudosa, muertas en las ciudades de Juárez y Chihuahua del Equipo Argentino de Antropología Forense” (p. 97).
- » “Mass Fatality Incidents: A Guide for Human Forensic Identification del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América” (página 98).
- » “Lessons Learned From 9/11: DNA Identification in Mass Fatality Incidents del US Department of Justice” (p.99).
- » “La gestión de cadáveres en situaciones de desastre: guía práctica para equipos de respuesta de la Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja” (p. 100).
- » “Manejo de cadáveres en situaciones de desastre de la Organización Panamericana de la Salud” (p. 101).
- » “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones” (p. 104).

⁵² Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a los derechos humanos*, CEJIL: 2010. Disponible en: <https://cejil.org/es/debida-diligencia-investigacion-graves-violaciones-derechos-humanos>

Con respecto a los estándares jurisprudenciales de la Corte IDH, y también retomando el trabajo de investigación realizado por CEJIL, es preciso recordar aquellos sobre las investigaciones que buscan esclarecer y sancionar fenómenos criminales que violan derechos humanos.⁵³

- » Estar dirigida a localizar a la o las víctima, o sus restos.
- » Estar dirigida a establecer la identidad de la o las víctimas en casos de ejecución extrajudicial.
- » Estar dirigida a sancionar a todas las personas responsables. Toda persona involucrada debe ser sancionada incluso si son actores estatales los vinculados por cualquier forma de participación u omisión dolosa.
- » Abarcar todos los hechos violatorios. Esto es importante ya que se desprende de la necesidad de trabajar con base en fenómenos criminales, es decir, con miras a la investigación concentrada de todos los hechos de las violaciones.⁵⁴
- » Ejecutar las órdenes de captura y las decisiones judiciales.
- » Usar todos los medios a su alcance para la obtención de pruebas.⁵⁵
- » Contar con el apoyo de expertos para encontrar la verdad.
- » Tener en cuenta el contexto y las peculiaridades de la situación o del tipo de violación que se está investigando.
- » Considerar diversas hipótesis y contar con una metodología adecuada para trabajarlas, relacionarlas y ser consistente.

En esta jurisprudencia de la Corte IDH, CEJIL ha identificado pautas relevantes y jurídicamente vinculantes como las que se presentan a continuación, a fin de considerar si una investigación *no* se ha realizado con debida diligencia.⁵⁶

⁵³ *Ibid.*, pp. 35-115. . Disponible en: https://www.cejil.org/sites/default/files/legacy_files/IV.Es-t%C3%A1ndares%20para%20las%20investigaciones.pdf

⁵⁴ Al respecto, cabe rescatar que: “Asimismo, ha determinado como una falta a la debida diligencia el hecho de que “el Estado limitó sus investigaciones al homicidio [de la víctima], quedando sin aclaración otros hechos relacionados a ese crimen, tales como su detención ilegal, las lesiones corporales que sufrió, el allanamiento ilegal en su domicilio, la colaboración de ex soldados en el encubrimiento de los hechos, y la supuesta participación de indígenas y/o terratenientes en el delito”, *ibid.* Este es el criterio de la Corte IDH en el caso Escué Zapata Vs. Colombia, supra nota 50, párr. 109.

⁵⁵ Es relevante el siguiente criterio: “(...)en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”, Corte IDH. *Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala*, supra nota 92, párr. 77. *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

- » “La omisión de solicitar y aprovechar información relevante a autoridades o instituciones que pudieran aportar elementos a la investigación, a pesar de que la información que se tenga sea escasa”.
- » “La decisión del fiscal de no entrevistar a ninguno de los familiares directos de las presuntas víctimas porque era una precaución que había que tener ya que un caso estaba en la Corte IDH o la solicitud del fiscal a la jueza a cargo del caso para que ordenara la realización de peritajes dirigidos a verificar la autenticidad de los asientos bautismales de las presuntas víctimas y adelantar la fecha de tales peritajes por estar próxima la Audiencia fijada en el trámite de la causa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Alto Tribunal consideró que el Estado había dirigido las diligencias del proceso penal principalmente para ayudar a la defensa del Estado en el proceso internacional y no hacia la investigación de los hechos denunciados en el proceso penal”.
- » “No decretar un peritaje dental para determinar si uno de los acusados tenía una seña particular que fue descrita por varios testigos”.
- » “No realizar reconstrucción de los hechos”.
- » “No practicar el allanamiento a las residencias de los sindicados”.
- » “No investigar si habían sido adulterados los registros sobre entradas y salidas de los presuntos homicidas –en el caso, agentes estatales en servicio– y los registros de entrada y salida de sus armas de dotación de las armerías”.
- » “No dar seguimiento al conjunto de elementos probatorios que apuntaban a la vinculación procesal de miembros de la Fuerza Pública, entre ellos altos mandos militares”.
- » “No dirigir diligentemente la investigación desde una línea que considere la compleja estructura de ejecución del crimen, por ejemplo los mecanismos de operación de los paramilitares y sus vínculos y relaciones con agentes estatales, entre ellos miembros de la Fuerza Pública”.

- » “La no realización de diligencias suficientes para localizar a uno de los imputados, a pesar de que se trataba de un agente estatal”.
- » “La no realización de diligencias para la identificación de cadáveres”.
- » “No investigar las amenazas y hostigamientos a los familiares de las víctimas”.
- » “No realizar ninguna acción en la escena del crimen tendiente a perseguir y detener a los autores materiales de los hechos a pesar de que la ejecución extrajudicial se llevó a cabo momentos antes de que las autoridades llegaran a la escena, asumiendo éstas una actitud despreocupada e indiferente ante la situación”.

La Corte IDH, por otro lado, ha sido muy clara sobre el **derecho de participación de las víctimas o sus familiares** en los procesos penales. CEJIL⁵⁷ trae a colación, por ejemplo, los siguientes estándares:

- » “[d]urante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas de violaciones de derechos humanos, o sus familiares, deben tener *amplias oportunidades para participar y ser escuchados*, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación”.⁵⁸ (El subrayado es nuestro).
- » “[e]n casos de graves violaciones a los derechos humanos, las obligaciones positivas inherentes al derecho a la verdad exigen la *adopción de los diseños institucionales que permitan que este derecho se realice en la forma más idónea, participativa y completa posible* y no enfrente obstáculos legales o prácticos que lo hagan ilusorio [...e]n cuanto a la participación de las víctimas, se debe garantizar que, en todas las etapas de los respectivos procesos,

⁵⁷ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, *op. cit.*

⁵⁸ En el trabajo de CEJIL se identifica este criterio, expuesto por la Corte IDH en el “Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia” (supra nota 25, párr. 219). Es propio ver además la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (supra nota 381).

las víctimas puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones”⁵⁹.

Asimismo, sobre el **derecho al acceso al expediente** judicial por parte de las víctimas, la Corte IDH ha establecido que:⁶⁰

- » “Si bien [...] ha considerado admisible que en ciertos casos exista reserva de las diligencias adelantadas durante la investigación preliminar en el proceso penal, para garantizar la eficacia de la administración de justicia, **en ningún caso la reserva puede invocarse para impedir a la víctima el acceso al expediente de una causa penal**. La potestad del Estado de evitar la difusión del contenido del proceso, de ser el caso, debe ser garantizada adoptando las medidas necesarias compatibles con el ejercicio de los derechos procesales de las víctimas”.⁶¹ (El resaltado es nuestro).
- » “... la negativa de expedir copias del expediente de la investigación a las víctimas constituye una carga desproporcionada en su perjuicio, incompatible con el derecho a su participación en la averiguación previa”.⁶²
- » “la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios”.⁶³

⁵⁹ CEJIL identifica este criterio, expuesto por la Corte IDH en el “Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia”.

⁶⁰ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, *op. cit.*

⁶¹ Este criterio ha sido mencionado por la Corte IDH en el “Caso Radilla Pacheco vs. México”, en la sentencia del 23 de noviembre del 2009, párr. 252.

⁶² Este criterio también fue mencionado por la Corte IDH en el “Caso Radilla Pacheco vs. México”, en la sentencia del 23 de noviembre del 2009, párr. 256.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia, “Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia”, del 15 de septiembre del 2005, supra nota 25, párr. 219. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf

3. Las prácticas que la FGR debe superar para resguardar los derechos de las víctimas en las investigaciones

En los hechos, los familiares de las víctimas no han logrado que el actor fiscal respete a cabalidad sus derechos en las investigaciones de las violaciones a los derechos humanos. Son diversas las quejas y observaciones de los familiares que la actual FGR debe tomar en cuenta para desarrollar una política institucional diferente, con respeto a sus derechos y que pueda ser fiscalizable.

El derecho de acceso a la justicia, a la verdad, a la reparación y no repetición de los crímenes que investiga la FGR tiene como principal actor y sujeto de derecho a las víctimas y sus familiares y cercanos, así como a la sociedad civil en general. Por ello, es esencial y una obligación que se desarrollen protocolos para la debida relación y actuación de la FGR frente a los diversos derechos que las víctimas tienen.

Para lo anterior, es necesario que se conozca desde las propias víctimas, quienes conocen a detalle lo acontecido, los patrones de conducta y acciones que han obstaculizado el ejercicio de sus derechos, así como toda violación a los deberes que haya cometido el actor fiscal para con las víctimas al momento de realizar las investigaciones.

A continuación, se relatan algunas situaciones que han sido parte del común denominador de esta actuación,⁶⁴ a partir de preguntas que se realizaron a familiares de víctimas de derechos humanos.

Una de las preguntas versó sobre el momento previo al suceso de una desaparición forzada: “¿qué debería hacer el Estado antes (y ante) la ocurrencia de estos fenómenos criminales?”. Las respuestas fueron las siguientes:

- » “Las autoridades deben de aplicar las leyes. Las leyes no se cumplen. Todo este descontrol ha sido porque las mismas autoridades incurrir en delitos y que ellas mismas no fiscalizan. Es parte de todo este descontrol. No se respetan las leyes”.
- » “En un país como México, donde se sabe qué tipo y qué cantidad de crímenes se comenten, es importante conocer información de la actuación de investigación de la FGR para estar en conocimiento y prevenidos:

⁶⁴ Esta información ha sido recogida desde la experiencia de una víctima, que busca desde hace años a su familiar desaparecido, la verdad de lo que le pasó y la justicia en el sistema mexicano.

tipo de hechos criminales que investiga, formas en que se ejecutaron los delitos, lugares donde sucedieron los hechos, quiénes son los autores (privados y funcionarios estatales), el perfil de las víctimas (mujeres, niños, hombres, de qué edades, quiénes están más expuestos)”.

- » “Es importante la información que se entrega a los ciudadanos por parte del Estado: a qué instancias corresponde ir a informarse sobre qué hacer ante delitos como estos, y en su debido momento a qué instancia debemos ir a poner las denuncias. Y que no pongan trabas al momento de poner las denuncias u otras situaciones que impidan que la denuncia en su debido momento active al Estado”.

Ante la pregunta, ¿cómo los familiares que buscan justicia ven la actuación de la PGR, y cómo desean que sea la actuación de la FGR?, la respuesta fue inmediata:

- » “Cambiar por completo la forma como se venía trabajando en PGR: necesitamos gente capacitada y con sensibilidad, que entienda la situación por la que pasan las familias”.

A partir del contacto con el Ministerio Público, algunas observaciones a su conducta y sus omisiones son las siguientes:

- » Al momento de poner la denuncia surge la pregunta: “¿Con quién nos asesoramos?”. Esto deriva en la necesidad de información sobre las funciones del abogado de oficio, la cantidad de defensores para las víctimas, la preparación de estos actores para la defensa y el litigio, entre otros.
- » “La excusa de las autoridades en el primer momento de la denuncia: por ejemplo, al indicar que está desaparecido, dicen: ‘ay no señora, espere las 72 horas para buscarlos’ —estando en un país como México, cuando esto debe ser inmediato—”.
- » “La denuncia se puso en x lugar. No hubo respuesta de las autoridades a la denuncia. A la semana vamos y vemos que no hay esa averiguación previa”.

- » “Fuimos a otro lugar donde se puso la denuncia aquí. No hubo respuesta, ni PGR. Una autoridad local nos dice que no hagamos nada, que no se sabe qué va a pasar, que recomienda que nos regresemos, que no sabíamos a qué nos estábamos enfrentado”.
- » “La denuncia en el nuevo lugar tampoco existió. Es la responsabilidad de las autoridades tomar en ese momento la denuncia y emprender el trabajo que les corresponde. Esta denuncia se puso en un Estado que no es el de nosotros”.
- » “No sabíamos que podíamos tener un abogado de oficio. No teníamos esa información, andábamos a contra corriente, no sabíamos cómo hacer las cosas. PGR no les decía qué hacer o guiar en lo que eran sus derechos”.
- » Ante la pregunta de ¿cómo se asesoraban?, una respuesta fue: “Con una funcionaria pública del gobierno local que se acercó a los familiares. En su momento dijo que por su seguridad ya no podía ayudar”.
- » “Se optó por ir a centros, a hospitales buscando, incluso a estas alturas de la vida nos preguntamos si era responsabilidad de nosotros, porque entrar a centro penitenciario era una gran responsabilidad, nunca habíamos pasado por esta situación. Nos arriesgamos mucho. Fueron muchas cosas que sin orientación se quiso hacer en su momento: buscar respuestas a lo que estaba sucediendo”.
- » “Con nueva abogada se presentó la oportunidad de hacer nuevos peritajes pues son había confianza en lo hecho por PGR”.
- » “PGR encontró un cuerpo, informa a la familia, pero no había confiabilidad de que fuera quien se decía. Las autoridades resguardaron el cuerpo sin que nadie lo viera. Nosotros no sabíamos cómo estaban”.
- » “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos nos invitó para dar testimonio del caso, pero se negó la visa a una compañera para asistir al evento (dijo que pensaron que se iba a quedar porque tiene un familiar allá)”.

- » “Las reuniones con las autoridades para exigir la búsqueda de los familiares y también la investigación era con nuestros abogados”.
- » “El cambio de los MPs fue muy constante”.
- » “El trayecto que se ha llevado con PGR SEIDO ha sido de cero, porque herramientas de la información que dimos en su momento se perdieron”.
- » “Se enteraron de que se perdió, y no lo encontraron. Pensaban los familiares que todo estaba resguardado. La MP no sabe cómo justificar... Pasaron unos 5 años para que los familiares conocieran de la pérdida de ese material de investigación”.
- » “Ante la pérdida el MP hizo un escrito. Otro MP dijo que no se responsabilizaba de lo que habían hecho sus compañeros, pero fue a ayudar y exigir respuestas. Pero todo quedaba en escritos. Nunca se formalizó, no hubo investigación sobre la pérdida y las responsabilidades”.
- » Al preguntarse sobre la forma como atraen los casos la PGR para darle seguimiento, una entrevistada respondió: “no hay gente capacitada para que tomen los casos. No ven cuáles son los que tienen “foco rojo” para que le den prioridad. Y eso que hablamos de más de 40 mil personas desaparecidas y eso afecta a todo el país”.
- » “El que los fiscales hagan caso omiso al seguimiento es una preocupación de los familiares, si ellos como autoridades no hacen su trabajo qué nos espera a nosotros, ¿nosotros haríamos el trabajo de ellos que son autoridades?”.
- » “Fiscales y familiares deben ir juntos en las investigaciones. Familiares son parte esencial pues tenemos el conocimiento de los hechos que es el fundamento y la base de los delitos (el cómo pasaron las cosas). El trabajo de las autoridades es buscar, indagar en la parte que a ellos les corresponde (herramientas jurídicas y de gestión para mover toda la maquinaria de investigaciones)”.

- » “Desconfianza en el fiscal, personal del fiscal, peritos. Son instancias en que no confiamos por todo lo que pasamos. Son como partícipes de todo este descontrol: se hizo caso omiso a lo que estaba sucediendo”.
- » “Como abogados les daban acceso al expediente. A familiares no. Es bien difícil (por la distancia además, nuestra abogada paga los costos del traslado cuando le corresponde a la CEAV). El tiempo se va bien rápido, son más de veinte tomos, y quieres checar si todo está bien pero no hay tiempo. El expediente está en México”.
- » “Los familiares son los que han estado detrás de las Fiscalías para estar en la investigación y aportar. Se ve que si menos les exigimos, para el sistema mejor. El compromiso de la fiscalía ha sido nulo. Quienes hemos estado insistiendo para que hagan bien su trabajo hemos sido nosotros como víctimas”.
- » “A raíz de 8 años, apenas nos están dando la pauta para que entreguen estos documentos que son parte de la investigación”.
- » Consultada una entrevistada sobre lo que sucedió cuando se presentó el peritaje de peritos independientes, se tuvo la siguiente respuesta: “... al inicio dio esa opción, pero la PGR estuvo un poco lenta para que los abogados tuvieran acceso. Pero estuvimos exigiendo y las familias nunca dejamos de venir. Optamos con que siempre viniera una y fuera a todos lados, para que nos den una recabación de toda la información del trabajo que se ha venido haciendo. Que vean las autoridades que no hemos quitado el dedo del renglón”.
- » Al hacerse una consulta sobre la protección (seguridad) y asistencia como familiar de víctima durante la investigación, se tuvo la siguiente respuesta: “familiares no hemos pedido algún tipo de protección. El trabajo que hemos estado haciendo lo hemos llevado lo más discreto que se pueda. Solo cuando venimos a CDMX nunca decimos a donde vamos o para qué. Tratamos de no involucrar a terceras personas que pudieran afectar nuestra estabilidad”.

- » “Solo en SEIDO, pero a nivel nacional no hay una base de datos o banco de datos porque estamos hablando de solo restos óseos. El banco de datos puede ayudarnos a nivel nacional, no solo el de restos óseos sino también en vida. No hay una relación de la base de datos a nivel país, ni el intercambio de información. No hay un banco genético”.
- » “En mi organización de familiares somos más mujeres (80% de mujeres). Acceder a CEAV ha sido bien complicado porque en apenas 8 años, recién hace 2 se dio la incorporación de algunos de nosotras al registro. Fue un tema complicado porque la mayoría somos mujeres. No había presupuesto: todos poníamos una cantidad para que una persona venga a CDMX a exigir a la FGR (y eso que sabemos que a solo una persona hay poca probabilidad de que la instancia le haga caso)”.
- » “Fuera hombre o mujer, la autoridad igual no hubiera hecho caso por el desinterés que tiene”.
- » “¿Priorización de nuestro caso? Ha sido un desorden absoluto”.
- » “La Procuraduría Social de Atención de Víctimas [ahora Comisión Nacional de Víctimas] envió a un grupo de psicólogos para apoyar a las familias pero resultó peor”. “En vez de darnos ánimos nos ponía peor. (La psicóloga) nos decía: ‘mejor váyanse haciendo a la idea de que ellos ya no van a regresar, que están muertos’, y pues sentíamos feo”.⁶⁵

Como puede verse, son diversos los problemas y obstáculos que se han presentado en las investigaciones por parte de la Fiscalía, y todos ellos son a su vez violaciones de los deberes que esta institución tiene para con las víctimas y familiares. En ese sentido, es esencial que para la construcción del PPP de la nueva FGR, se escuche y trabaje de la mano con las víctimas y sus familiares, más aún si hay evidencia y denuncia de los patrones de conducta que violan los derechos de las víctimas en las investigaciones, en particular, y en la procuración de justicia, en general.

⁶⁵ José Ignacio de Alba, “23 migrantes mexicanos, cuatro años desaparecidos, y las familias que los siguen buscando”, en *Animal Político*, México, del 25 de marzo del 2015. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2015/03/23-migrantes-mexicanos-cuatro-anos-desaparecidos-y-las-familias-que-los-siguen-buscando/>

Para las familias, uno de los objetivos de la FGR debe ser reducir la impunidad y ser:

- » **Un órgano especializado, capaz de trabajar y encontrar respuesta a todos los delitos y denuncias.**
- » **En la relación con los familiares debe ser sensible, dar orientación a las víctimas y garantizar el cumplimiento de la ley y las diligencias.**
- » **Coordinada y coherente. Es decir, debe haber coordinación dentro de la misma fiscalía.**

Como se ha señalado, uno de los objetivos del PPP es la debida identificación de los crímenes que desatan estructuralmente la violencia, así como la necesidad de que las investigaciones rompan con la impunidad, bajo pena de que los crímenes sigan sucedido. Sobre esto último, una de las entrevistas para la elaboración de este documento, señaló que “La violencia viene de la mano con la impunidad. Por ejemplo: han habido desapariciones, pero sabemos que siguen sucediendo (...)”.

Una exigencia que se remarca es la del conocimiento y comprensión real del drama que viven las víctimas al buscar justicia frente a los crímenes de sus familiares desaparecidos. El siguiente ejemplo es uno sumamente característico de esta situación, comentado por una entrevistada para este trabajo:

“Investigar estos crímenes porque: si la persona ha sido encontrada en vida o fallecida es algo irreparable. Porque desde que es desaparecida se hace este descontrol, implica desesperación, agonía, una ruptura en la familia. Si es la cabeza de la familia la mamá debe asumir doble responsabilidad frente a los hijos. Son muchos factores que implican el descontrol o desequilibrio por la ausencia de esa persona. Y aunque fuere encontrada, no va a ser lo mismo. Por ejemplo, en vida ya no va a ser lo mismo, porque la persona entra en trauma y un shock y nosotros como familiares cercanos también, porque estamos en esa idea de pensar qué puede pasar o si van a haber represalias... es un desgaste enorme.

Una angustia enorme porque todo va relacionado: desgaste físico, emocional, trabajo de exigir a las autoridades porque no hay respuestas, el que siempre sea lo mismo a pesar de todas las cosas que uno deja, porque al final de cuentas la vida es un rol, haces tus cosas, te levantes, comes, duermes, al día siguiente es lo mismo, pero con la persona desaparecida cortas todo lo que llevabas bien... en el caso mío es mi hermano, pero dejo a mis hijos, descuidas muchas cosas por enfocarte a algo que sabemos que es una de las mejores cosas (buscar a tu familiar) pero que al final de cuentas en cierta forma también te trae conflictos pues pueden pasar muchas cosas cuando tú no estas por estar en este otro lado buscando justicia. Sí, es una ruptura como sociedad. En mi Estado aún no se ha implementado la Comisión Local de Búsqueda.

El trabajo de las autoridades, de las fiscalías, es también una responsabilidad para con nosotros como víctimas, y la búsqueda del castigo para con los responsables, sobre todo por el largo tiempo de espera de las familias. En un caso perdimos a una de nuestras compañeras. Ella perdió la lucha hace poco tiempo. Entonces uno como familiar dice, bueno, y su fortaleza, su lucha, se fue sin saber qué pasó con sus hijos (ella tiene dos hijos desaparecidos). ¿Qué pasa después de tanta lucha, de tanta espera, quedarse en el camino sin poder hacer nada? Esto es lo que debe ver y ser consciente la fiscalía”.

¿Cómo debe trabajar la FGR? La respuesta fue: “(i) sin las familias no, (ii) no deben ser legalistas, sí debe tener mucha perspectiva de derechos humanos, (iii) con transparencia, informando qué hacen o cómo avanzan. La transparencia va a ayudar mucho”. Estas respuestas pueden ser tomadas, en sí, como parte de los criterios que tienen las víctimas y los familiares para evaluar el desempeño de la actuación fiscal. Y en efecto, al hacerse la pregunta concreta de ¿cuáles son los criterios para considerar si un fiscal hace bien o mal su trabajo?, las respuestas en resumen fueron:

- » **Priorización de todos los delitos graves.**
- » **Avance de las investigaciones.**
- » **Responsabilidad para que todo el material de las investigaciones esté intacto (en caso de que exista una pérdida debe haber una sanción).**
- » **Coordinar con su misma fiscalía y con su institución.**
- » **Agilidad para las denuncias.**

En el caso de los crímenes contra periodistas, se consultó sobre las preocupaciones comunes que se tienen frente al proceso de investigación de los hechos y de las responsabilidades. Dos puntos sobresalieron de la entrevista realizada: ⁶⁶primero, que el fenómeno del desplazamiento a causa de estos crímenes no se está visibilizando (lo que impide aún más exigir justicia y una debida investigación); y segundo, que una de las relaciones existentes es la de la narcopolítica en estos crímenes.

Ante la pregunta, ¿cuáles son los problemas que se encuentran para investigar estos delitos contra periodistas?, se señala claramente que:

“En las investigaciones tanto de homicidios como de agresiones contra periodistas, la primera reacción de las autoridades (de todos los niveles) es criminalizar a la víctima o buscar algún otro aspecto en su vida, que justifique la agresión.

⁶⁶La persona entrevistada fue Patricia Mayorga, periodista de investigación, reconocida con el Premio a la Libertad de Prensa 2017 por el Comité para la Protección de Periodistas (CPJ).

Una vez que *siembran dudas en la ciudadanía y en el mismo gremio*⁶⁷, generalmente archivan el caso o le apuestan al olvido. *Sólo informan o muestran avances cuando se cumple un aniversario del asesinato de algún periodista.*

Otro problema es que las familias generalmente quedan con miedo o son intimidadas por las autoridades. Son ellas (la familia directa, ya sea padres, esposa o hijos) a quienes reconocen como víctimas, *al gremio* nunca se le reconoce como tal y por lo tanto no hay margen de acción para cuestionarles o para que nos entreguen información directamente, como terceros perjudicados”.

También se consultó sobre qué es indispensable para los periodistas en estas investigaciones y qué no hace el Estado:

“Que se nos reconozca como terceros perjudicados. Hay un intento para lograrlo en Michoacán, con el periodista Adame⁶⁸, quien fue desaparecido y luego asesinado. El gremio michoacano solicitó ser tomado en cuenta como tercero perjudicado ante la PGR, avanzaron pero finalmente no lo lograron.

Además, *que cesen esas campañas normalizadas y sutiles, cuando asesinan a periodistas.* En los casos más mediáticos, como el de Miroslava Breach en Chihuahua o Javier Valdez en Sinaloa, no lo han logrado por la fuerza del gremio y por el trabajo contundente de ambos, pero aun así, lo han intentado. A Breach se trató de ligarla con familiares narcos y a Javier con que lo puso en riesgo darle voz a narcos”. (El resaltado es nuestro).

Al reflexionar sobre la posibilidad de hacer propuestas a la Fiscalía para que mejore su proceder al momento de investigar la verdad de los crímenes y buscar sanciones, surgieron los siguientes puntos de manera central:

- » “Que hubiera una comisión de periodistas o un grupo reconocido como tercero perjudicado (o figura similar), que garantice más transparencia en las investigaciones, o que haya observadores como organizaciones que den seguimiento a los casos”.

⁶⁷ Este es un grave efecto que no se tiene en cuenta de la acción del sistema de justicia en el gremio periodístico, cuando se investiga el crimen de uno de sus integrantes: la división. Es un efecto invisible, pero que ahonda en una nueva violación a la libertad de expresión y prensa (que se suma a la del asesinato).

⁶⁸ “Los restos calcinados del periodista Salvador Adame fueron encontrados en el fondo de una barranca de la región Tierra Caliente, en Michoacán... había sido secuestrado por un grupo armado el 18 de mayo pasado en el municipio de Múgica... Salvador Adame se convirtió en un crítico de las arbitrariedades cometidas por autoridades municipales, estatales y federales... De acuerdo con su esposa, el periodista estaba en quiebra y tenía problemas por su crítica al Alcalde perredista de Múgica, Salvador Ruiz Ruiz.” Sinembargo, “De Salvador Adame, periodista de Michoacán, se hallaron restos calcinados; deja tres huérfanos”, en *Sin embargo*, México, 26 de junio del 2017. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/26-06-2017/3248999>.

- » “Que en todos los casos, sin excepción, se agote primero la línea de investigación por su ejercicio periodístico. Sólo hasta que se compruebe que no lo mataron por esa situación se pueda ir por otras líneas, para evitar las campañas de desprestigio”.

El asesinato contra periodistas, quienes, por ejemplo, investigan las redes de corrupción y otros crímenes de alto riesgo en México, se encuentra en alarmantes tasas de impunidad: se informa, a marzo del 2019, de 121 periodistas asesinados (5 en la actual administración), con un 99% de asesinatos sin resolver.⁶⁹ Por esto último, se habla de una simulación de las investigaciones fiscales, las cuales no avanzan a pesar de las leyes, la fiscalía especializada, diferentes comisiones, etc.

Como señaló la organización Artículo 19, en el Informe Anual 2018 *#NiBorrónNiCuenta-Nueva*,⁷⁰ presentado en abril del 2019, el mayor fracaso en la protección a periodistas es la impunidad de estos crímenes, dado que desde el año 2000 se contabilizan 124 periodistas asesinados:

- » “La efectividad de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) es de 0.87%. El 99.13% de las agresiones denunciadas por periodistas ante esta fiscalía quedan impunes”.⁷¹
- » “Para ilustrar el fracaso –añadió Ruelas–, es importante señalar que, en seis años, la FEADLE ha obtenido solo 10 sentencias condenatorias en delito cometidos contra periodistas derivados de investigaciones iniciadas desde 2012. Un récord muy deficiente que consiste en lograr poco más que una sentencia por año en un país en el que, en ese mismo tiempo (2012–2018), se registraron 2 mil 530 agresiones contra periodistas en probable vínculo con su labor”.⁷²

⁶⁹ *Jornada en Memoria de Miroslava Breach #ElSilencioEsComplicidad*, del 21 de marzo del 2019, México. Además, “la FEADLE informó en respuesta a una solicitud de transparencia que solo tiene registro de tres sentencias condenatorias: una, en el año 2012; y otras dos en 2016. O en otras cifras: el 99.7% de las agresiones no ha recibido una sentencia.” Manu Ureste “La impunidad mata a periodistas: 4 homicidios en mes y medio; aún no hay culpables sentenciados”, *animal político*, abril de 2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/04/asesinatos-periodistas-mexico/>.

⁷⁰ Artículo 19, *Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva*, Artículo 19, México: 2019.

⁷¹ Manu Ureste, “Durante sexenio de Peña, México se volvió el país más peligroso para ejercer el periodismo en AL: Artículo 19”, en *Animal Político*, México, 2 de abril del 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/04/periodistas-asesinados-mexico/>

⁷² Artículo 19, *op. cit.* p. 166

Es de resaltar que de las 10 sentencias, Artículo 19 destaca que, al menos en seis de ellas, se puede inferir que la comisión del crimen estuvo relacionada con algún funcionario público.

Otras observaciones sobre las investigaciones de crímenes contra periodistas, son:⁷³

- » Los Relatores Especiales de Libertad de Expresión evidencian que la situación de impunidad empeora.
- » Hay preocupación sobre el presunto encubrimiento de tres redes: políticas, empresariales y criminales, redes de las cuales no se habla mucho desde el sistema de justicia.
- » Se identifica a la corrupción como el sistema mismo, ya que el asesinato a periodistas siempre se ha presentado en México, no solo desde el 2000. Manuel Buendía fue el primer asesinato de la narco-política en México, hace más de 30 años y es el único caso donde se ha sancionado al responsable intelectual. Aquí, se señaló, los periodistas se organizaron en una comisión y con el fiscal llegaron al fondo de la autoría intelectual. Si el Estado no investiga a fondo a todos los que pudieron estar involucrados en dicho delito (pues no se debe conformar sólo con los autores materiales —hoy, 23 detenidos— y sin sentencia alguna), es un Estado que evade sus compromisos nacionales e internacionales.

En otras latitudes, como por ejemplo Honduras, se sigue identificando, como problema estructural regional, “la falta de mecanismos de investigación efectivos; las irregularidades procesales en la recaudación de prueba; la falta de independencia de los y las operadoras de justicia; los riesgos a la seguridad de quienes denuncian, investigan y testifican; la falta de recursos para el funcionamiento de las instituciones; y la falta de celeridad y diligencia en la investigación”.⁷⁴ Ante la falta de mecanismos de investigación efectivos, una propuesta existente es la aprobación e implementación de un protocolo sobre debida diligencia en la investigación de delitos, así como la creación de una Mesa de Seguimiento al Cumplimiento de Sentencias de la Corte IDH que agrupe actores nacionales e internacionales a fin de mejorar desde el sistema normativo y eliminar prácticas que violen el derecho de acceso a la justicia.⁷⁵

Como puede observarse, la Fiscalía General de la República requiere, sin duda, contar con la participación central de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos en el proceso de transición e implementación de su nueva estructura. Y no solo por ser una línea estructural de la apuesta de la nueva LOFGR, sino porque son las víctimas quienes tienen la información de cómo han sido vulnerados sus derechos en los procesos de investigación y cómo se pueden proteger mejor desde sus diversas particularidades, a fin de promover con claridad protocolos para su protección, para su seguimiento, para la evaluación de tal protección y para el destierro paulatino de las prácticas cotidianas que contradicen la verdadera relación que la nueva FGR debe tener con los principales actores de la búsqueda de justicia y no impunidad en México. En este sentido, un primer paso es la elaboración conjunta, con las víctimas, de la dinámica de participación, cronograma y mecanismo, en el proceso de transición de la FGR y la elaboración del PPP para diversas materias, y, en especial, con respecto a sus derechos en la investigación de los crímenes.



⁷³ Jornada en Memoria de Miroslava Breach #ElSilencioEsComplicidad, del 21 de marzo del 2019, México.

⁷⁴ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, “Un problema que es de toda la región”, 25 de octubre del 2018. Disponible en: <https://www.cejil.org/es/honduras-mesa-seguimiento-de-nuncia-obstaculos-investigacion-violaciones-derechos-humanos>

⁷⁵ Ibid.

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL Fiscalía General de la República

Análisis de las Mesas Técnicas de redacción de la LOFGR

En el marco del análisis para una fiscalía independiente y profesional, garante del estado de derecho y de la justicia, se han identificado diversos aspectos de orden constitucional que consideramos que tendrán que revisarse por el Constituyente permanente para lograr una plena operación en el cumplimiento de sus objetivos institucionales. En las páginas siguientes, se enumeran los temas discutidos durante las Mesas Técnicas que tuvieron lugar del día 14 al 23 de agosto del 2018 y en las cuales participaron los equipos técnicos del colectivo #FiscalíaQueSirva, de las instituciones académicas UNAM y CIDE y del equipo de transición del entonces gobierno electo. Durante estos días se acordó que es primordial identificar qué ajustes al texto constitucional son necesarios para consolidar las condiciones adecuadas para la debida operación de la FGR como un órgano constitucional autónomo que opere de manera eficiente en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Dichas modificaciones serán analizadas una vez que se termine el proceso legislativo para la aprobación de la LOFGR y su entrada en vigor. Cabe mencionar que, en las mesas de trabajo, todas las partes han coincidido en que dicho marco jurídico será una ley de transición para luego proceder a un análisis constitucional pormenorizado que contribuirá a la consolidación, como ya se ha mencionado, del marco jurídico indispensable para el funcionamiento óptimo de la FGR como garante institucional del estado de derecho y justicia en el país.

A continuación se enlistan las problemáticas detectadas que, a juicio del grupo de trabajo, requieren de una solución de reforma constitucional.

I. Función Fiscal y Plan de Persecución Penal – Sesión del 14 de agosto del 2018

Actualmente existe una enorme carencia en la definición de las funciones de las instituciones policiales y los agentes del Ministerio Público en lo relacionado a la etapa de la investigación. Lo anterior genera grandes complicaciones operativas que representan una de las mayores causas de impunidad en México. Esto obedece a que la reforma del Sistema de Justicia Penal del 2008 se ocupó únicamente de modificar las reglas del

ANEXO 3.

Reformas constitucionales pendientes para garantizar la autonomía de la Fiscalía

proceso. Sin embargo, nunca se hizo un ajuste al diseño institucional de los sujetos que participaban en el mismo. Se pretendió que las policías y fiscalías operaran en el marco del proceso acusatorio con modelos de diseño institucional que respondían a las necesidades inquisitivas. Todo lo anterior causa principalmente los siguientes problemas:

- » Se genera un gran “cuello de botella” para la recepción e investigación de delitos, ya que existe un número considerablemente menor de ministerios públicos que de policías.
- » El sistema de justicia penal acusatorio exige que los investigadores tengan perfiles especializados que les ayuden a aportar valor técnico y científico a los hallazgos de las líneas de investigación. Además, este sistema necesita fiscales que tengan niveles altos de competencia de litigación oral para acusar o bien defender su teoría del caso ante un juez. Sin embargo, actualmente tenemos a abogados realizando actos de investigación que no cuentan con competencias de litigación oral.
- » Si se hace un estudio de derecho comparado, en otros países el ministerio público tiene la dirección jurídica de la investigación para formular una acusación y sostener un caso a lo largo del juicio, pero de ninguna manera controla la actuación de la policía durante la investigación desformalizada.

Aunado a lo anterior, la reforma del 2014 que crea la Fiscalía General como un órgano autónomo, exige que se definan claramente los roles de las instituciones de seguridad y de persecución de justicia, debido a la autonomía de las segundas.

Por lo anterior, se propone hacer una modificación al artículo 21 constitucional para definir claramente los roles de la policía, como aquellos encargados de realizar los actos de investigación, y de los fiscales como los conductores jurídicos de la investigación. Estos últimos deben ocuparse principalmente del litigio y los casos ante un juez, además de establecer reglas flexibles que permitan crear equipos mixtos para que la investigación y litigación sean multidisciplinarias:

Artículo 21. La 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.

II. Competencias

– Sesión 15 de agosto del 2018

La situación actual de la falta de claridad para el ejercicio y distribución de la competencia entre las Fiscalías o Procuradurías locales y la PGR, representa uno de los principales problemas en términos de generación de impunidad en México. **La dispersión y multiplicidad de normas competenciales y la falta de una definición constitucional clara respecto de qué casos son competencia de las Fiscalías locales y cuáles de la Fiscalía General, propicia las condiciones perfectas para evadir el cumplimiento de la obligación de perseguir los delitos de un ámbito y de otro.** Esto produce una investigación y persecución penal notoriamente inoperante, con un alto potencial de generar impunidad.

Además, **esta situación ha permitido que los funcionarios federales y estatales mantengan una “negación creíble”**, dado que pueden obstaculizar activamente la investigación y el enjuiciamiento mediante la manipulación del sistema y la burocracia federal, y tomar ventaja de las ambiguas competencias federales y estatales y de la confusión burocrática de los órganos de la justicia federal, excusando así su falta de acción.

Mucho se ha planteado la posibilidad de generar reglas competenciales en leyes orgánicas o reglamentarias, tal como se pretendió hacer con el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o las reglas de las Leyes Generales de Trata, Tortura, entre otras. Sin embargo, esta apuesta, más allá de generar soluciones, ha incrementado la confusión al añadir más criterios de distribución de competencias entre Fiscalías Locales y la PGR.

Además, **es necesario depurar las reglas actuales de competencia**, que se encuentran difusas en el texto constitucional y en leyes secundarias, **así como establecer un mecanismo de distribución de competencias que asegure que las investigaciones no se fraccionen y que garantice su distribución efectiva** y real, de tal manera que frenemos la generación de más impunidad.

La solución implica necesariamente hacer ajustes constitucionales que, por un lado, establezcan la definición competencial de la FGR y las Fiscalías Locales y, por el otro, definan los mecanismos de acceso a la competencia, principalmente las reglas de atracción de casos de la FGR, e incluyan un mecanismo por medio del cual las víctimas puedan solicitar la atracción de su caso ante la FGR. Los detalles de la operación de dicho mecanismo tendrían que precisarse posteriormente en la legislación secundaria, pero su existencia tiene que ser establecida constitucionalmente.

Es fundamental tener conciencia de que **esta modificación constitucional, que precise la distribución de competencias, requerirá adicionalmente modificaciones a un número importante de Leyes Secundarias**, como, por ejemplo:

- » El Código Nacional de Procedimientos Penales.
- » Las Leyes Generales del artículo 73, fracción XXI a) de la constitución.
- » La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- » Otras que contengan mecanismos de distribución competencial en materia penal.

A continuación, se transcriben los artículos constitucionales que deberían ser modificados si se pretende hacer un ajuste real al esquema de competencias penales:

Artículo 73.-
XXI. Para expedir:

- a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;
- b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;
- c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Artículo 102.-

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

Artículo 116.-

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

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

III. Estructura y Subsistema de Derechos Humanos – Sesión 16 de agosto del 2018

La reforma del 2014 elevó a rango constitucional las Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción. Paralelamente, pero de forma marginal, se han ido creando, a través de acuerdos del Procurador General, áreas encargadas de llevar los casos relacionados con graves violaciones a derechos humanos, para responder a la exigencia de la sociedad. Sin embargo, esta estrategia no ha permitido solucionar estos casos, sino que ha generado el fraccionamiento de las investigaciones debido a su facultad competencial limitada respecto de otras áreas de la actual PGR, extendiendo las investigaciones por tiempo irrazonable y sin resultados satisfactorios en el cauce del proceso penal.

Es así que se propone la implementación de una estrategia integral de atención de casos de violaciones de derechos, a través de la creación de una Fiscalía Especializada de Derechos Humanos que se ocupe principalmente de conocer los casos relacionados con las Leyes Generales del artículo 73 constitucional, fracción XXI, inciso a). Esta fórmula constitucional debe asegurar que la Fiscalía de Derechos Humanos, así como se hizo con las otras dos fiscalías especializadas, goce de autonomía técnica e independencia. Esto permitirá contar con una institución con mejores condiciones legales para llevar a buen puerto los casos de su competencia, cumpliendo así con una deuda a la sociedad para la resolución del gran número de casos que actualmente se encuentran ante las instancias de justicia, y que además responde a la problemática nacional de violaciones de derechos humanos.

En este sentido, se transcribe a continuación el párrafo del artículo 102 relativo a las Fiscalías Especializadas:

Artículo 102.-

...

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

IV. Servicio Profesional de Carrera – Sesión 20 de agosto del 2018

El modelo seleccionado en las mesas técnicas para el Servicio Profesional de la Fiscalía General de la República contempla los siguientes subsistemas: a) Ingreso, b) desarrollo, c) evaluación, d) promoción, e) separación y f) reincorporación.

Tal como se puede observar a partir de estos subsistemas, uno de los pilares del servicio profesional de carrera es la permanencia en el empleo, la cual asegura la independencia y autonomía técnica de los fiscales en el ejercicio de sus funciones y desarrollo de sus casos. Si no se cumple con cada uno de los subsistemas, no existirán las posibilidades óptimas de desarrollar un servicio de carrera de manera integral como mecanismo de gestión del desempeño y desarrollo del personal de la Fiscalía.

Actualmente el artículo 123 establece la imposibilidad de la reinstalación al personal ministerial, policial y pericial en caso de terminación del servicio injustificada. Esta disposición impide el adecuado desarrollo de un Servicio Profesional de Carrera serio, que garantice el desarrollo y asenso de los funcionarios al interior de la institución, comprometiendo así su independencia y autonomía en el desarrollo de sus casos.

No obstante, el 26 de abril del 2018 la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de Decreto por el que se reforma la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷⁶, la cual fue remitida al Senado para su trámite constitucional. Dicha iniciativa modifica la regla de la imposibilidad de la reinstalación ante una separación injustificada:

Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 123.... A. ... B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: I. a XII. ... XIII. ... Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por Incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus fundones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.	Artículo 123.... A. ... B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: I. a XII. ... XIII. ... Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes, en el momento del ingreso a las instituciones, señalen para permanecer en las mismas, o removidos por Incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus fundones, de acuerdo con la normativa aplicables al momento de la realización del acto. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho o reincorporar al servidor público, a elección de este último. La reincorporación no procederá cuando el servidor público haya sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso.

⁷⁶ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dictamen, “Para permitir la reincorporación de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de La Federación”, en Gaceta de la Cámara de Diputados, abril del 2018, México. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2018/abr/20180426-XVIII.pdf#page=115>

V. Controles, Evaluación y Rendición de Cuentas / Consejo de la Fiscalía

– Sesión 21 de agosto del 2018.

Controles, Evaluación y Rendición de Cuentas

Derivado del diseño constitucional de las competencias de los Órganos Internos de Control para los órganos constitucionales autónomos consistentes en i) fiscalización de recursos, ii) responsabilidades administrativas y iii) remisión de delitos de corrupción al órgano competente, es que **durante la discusión de la Mesa Técnica se acordó la pertinencia de que se cree una Fiscalía Especializada de Asuntos Internos** que persiga los delitos cometidos por los funcionarios de la Fiscalía General.

A este respecto, es necesario modificar el texto constitucional e incorporar un mecanismo de nombramiento adecuado para que, al igual que el resto de los Fiscales Especializados, el titular de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos pueda ser nombrado y removido por el Senado bajo causales graves que deben definirse en la ley, garantizando así su autonomía técnica y de gestión, y asegurando su independencia en la conducción de sus casos. Esto además blindaría a dicha fiscalía con una mayor protección ante las posibles influencias políticas en la investigación de sus casos.

Consejo de la Fiscalía

Es necesario aclarar y detallar la existencia del Consejo en el artículo 102 constitucional, ya que, por el alcance de las facultades planteadas para dicho órgano como contrapeso del Fiscal General, es necesario dotarlo de asidero constitucional. Esto incluye diseñar un mecanismo de nombramiento de los consejeros en el que puedan intervenir otros actores tales como el Senado, además de establecer una dinámica de escalonamiento en el cargo. La consecuencia de que el Consejo no cuente con fundamento constitucional es que los miembros de éste deben de ser nombrados, de manera interna en la Fiscalía, por su titular, lo que mina considerablemente su objetivo de funcionar como contrapeso del Fiscal General.

Además de establecer el mecanismo de nombramiento de los Consejeros, deberán también preverse constitucionalmente sus funciones, que en las sesiones de las mesas técnicas se acordó que fueran las siguientes:

1. Conocer y emitir recomendaciones para el PPP.
2. Revisar y efectuar recomendaciones del presupuesto.
3. Revisar y efectuar recomendaciones al Plan de Gestión de Desempeño y Capital Humano.

4. Revisar las evaluaciones de desempeño institucional.
5. Revisar y efectuar recomendaciones a las políticas de flujo de información y gobierno abierto.

Designaciones y Remociones

El actual texto del artículo 102 presenta un problema en el diseño del mecanismo de designación en cuanto a los órganos que intervienen y la asignación de contrapesos para asegurar la autonomía, tanto del Fiscal General como de los Fiscales Especializados, por lo que éstos se encuentran susceptibles de ser capturados por los intereses políticos.

Adicionalmente, la Constitución establece un perfil laxo y con requisitos ambiguos para ser Fiscal General, ya que no especifica los requerimientos de elegibilidad ni criterios idóneos de selección. Esto causa que no se garantice la elección de un titular que goce de independencia política y que cuente con una trayectoria destacada como jurista penal. En el caso de los Fiscales Especializados el texto constitucional es completamente omiso con relación a este perfil.

Por si fuera poco, también nos enfrentamos a problemas de vulnerabilidad de los Fiscales Especializados al no existir mecanismos de remoción adecuados que les garanticen la estabilidad e independencia cuando tengan bajo su responsabilidad casos que sean contrarios a intereses políticos.

Ante este escenario, resulta necesario hacer ciertas modificaciones constitucionales:

1. Creación de una Comisión de Designaciones que haga la evaluación técnica de los candidatos a Fiscal General, Fiscales Especializados y Consejeros Técnicos y que asegure la participación ciudadana. Dicha comisión brindará al Senado la información de las evaluaciones técnicas que haga de los aspirantes a las distintas fiscalías. La decisión final del nombramiento se llevará a cabo por los miembros de la cámara alta.
2. Establecimiento de perfiles específicos, con descripción de requisitos de elegibilidad y criterios de selección especializados, para el Fiscal General, Fiscales Especializados y Consejeros Técnicos.
3. Requisito expreso para que los aspirantes a ocupar los cargos de Fiscal General y Fiscales Especializados no hayan ocupado un puesto de elección popular o de dirección partidista en un periodo previo a su cargo. Una posibilidad sería de 3 años de restricción. Con el fin de evitar la posible politización del uso

de su cargo por los fiscales, también se debe contemplar en el artículo 102 constitucional la disposición de prohibirles que ocupen un puesto de elección popular o de dirección partidista en un periodo de 3 años, posteriores a que hayan finalizado su periodo en el cargo.

- 4. Establecer procedimientos claros de remoción para el Fiscal General, Fiscales Especializados y Consejeros Técnicos, así como mecanismos para evitar su remoción arbitraria, tales como precisar causales graves de remoción y la posibilidad de objeción por parte del Senado ante la remoción arbitraria, con la mayoría simple de sus miembros.
- 5. Reducción del periodo de 9 años de duración del Fiscal General y sustitución por un plazo que asegure su independencia de los procesos electorales del presidente de la República.
- 6. Definición de un mecanismo alterno de nombramiento en caso de la inactividad del Senado de la República, como pudiera ser la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante las mesas técnicas se abordó la propuesta de redacción constitucional del colectivo #FiscalíaQueSirva, que de alguna manera aborda todas estas inquietudes:

Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 102. ... Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso;	Artículo 102. ... Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; contar con experiencia mínima de diez años en el ejercicio profesional como licenciado en derecho o abogado; no haber sido condenado por delito doloso; no haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y, no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección o representación en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

Artículo 102. El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente: I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna. II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado. III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva. IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los	Artículo 102. El periodo de duración del cargo de Fiscal General será de seis años improrrogables, que se contarán a partir del día primero de octubre en que el titular del Poder Ejecutivo inicie su quinto año de gobierno. La designación y remoción del Fiscal General se llevarán a cabo conforme al siguiente procedimiento: I. A partir del inicio del periodo de sesiones ordinarias correspondiente al primer semestre del año en el que el Fiscal General entrará en funciones, el Senado de la República tendrá 5 días para abrir las convocatorias públicas para la designación de la comisión de designaciones y del Fiscal General en los términos que establezca la Ley. II. Instalada la Comisión de Designaciones, ésta llevará a cabo la evaluación técnica de los candidatos en un plazo de 30 días y remitirá una lista final de cinco candidatos al Senado para que éste la envíe al Ejecutivo. III. El titular del Ejecutivo seleccionará, en un plazo de 10 días a partir de que le sea remitida la lista, una terna que enviará al Senado. IV. El Senado elegirá al Fiscal General a partir de la recepción de la terna y hasta el último día del periodo ordinario de sesiones al que se refiere la fracción I. La Ley establecerá los mecanismos que garanticen la transparencia, publicidad y participación ciudadana efectiva desde la convocatoria hasta el nombramiento, así como criterios objetivos para evaluar y seleccionar a los candidatos, entre los cuales se contemplarán la trayectoria de servicio público, especialmente en los ámbitos de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, y otros antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.
---	--

miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Igualmente se evaluará, entre otros, su alta calidad moral, su reconocida honorabilidad, su independencia, su compromiso con los valores democráticos y otros elementos que establezca la Ley.

La Comisión de Designaciones es el órgano técnico auxiliar del Senado de la República, ciudadano y de carácter honorario, encargado de la evaluación técnica de los concursantes al cargo de Fiscal General y al Consejo de la Fiscalía, según los requisitos de elegibilidad y criterios de selección aplicables. Esta comisión estará conformada de manera interdisciplinaria por cinco especialistas de reconocido prestigio académico o profesional en procuración de justicia, derechos humanos, combate a la corrupción y políticas públicas en materia de seguridad y justicia, quienes serán designados por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República, de manera pública y abierta. Durarán en dicho cargo cinco años y se sujetarán a las reglas de ética, profesionalismo y responsabilidad que establezca la ley.

En caso de que el titular del Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere **el primer párrafo de esta fracción**, el Senado tendrá diez días naturales para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala **la fracción II.**

V. El Senado de la República podrá ejercer las atribuciones previstas en las fracciones anteriores a través de un periodo extraordinario de sesiones que se convocará para este efecto, sin que pueda exceder de 60 días naturales. De no hacerlo, éstas serán ejercidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo un procedimiento que garantice la transparencia, publicidad y participación ciudadana efectiva, en los términos que establezca la ley.

VI. El Fiscal General y los integrantes del Consejo de la Fiscalía podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

VII. El Fiscal General podrá renunciar al cargo, previa comunicación al Senado de la República, o, en sus recesos, a la Comisión Permanente.

VIII. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente podrá convocarlo de inmediato a sesión extraordinaria para la designación del Fiscal General por ausencia definitiva, o para el conocimiento de su renuncia.

IX. En los casos de ausencia definitiva del Fiscal General por remoción, destitución, renuncia o cualquiera otra causa, el Senado iniciará inmediatamente el procedimiento de designación conforme a las fracciones I a VIII. Las ausencias provisionales del Fiscal General serán resueltas conforme a los mecanismos de suplencia que determine la ley.

X. Quienes hayan ocupado el cargo de Fiscal General no podrán ser electos para cargos de elección popular sino hasta tres años después de que se hayan separado del mismo.

VII. Régimen de Transición

Un elemento fundamental que debe ser modificado del régimen transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero del 2014 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, antes de que éste entre en vigor por la publicación de la LOFGR, es la eliminación del pase automático del personal de la PGR a la FGR, que viene previsto en el artículo décimo noveno transitorio de dicho Decreto.

Al respecto debe establecerse una estrategia tanto para la evaluación, certificación y en su caso retiro del personal activo, como para la gestión del cambio y reclutamiento de talentos.

Este mecanismo transitorio deberá contemplar instrumentos de gradualidad y basarse en criterios objetivos y claros que proporcionen certidumbre y seguridad. Deben establecerse metas que apunten a reducir el porcentaje de personal de confianza y, en su lugar, construir una base de personal de carrera.

El proceso de evaluación y certificación del personal en activo debe considerar al menos: las necesidades institucionales de personal, la identificación del mérito y las capacidades, la suficiencia presupuestal para posibilitar el retiro-separación-liquidación, y el esquema de evaluación y selección por adoptar en el Servicio Profesional de Carrera.

El proceso de reclutamiento de talento deberá apegarse al plan de persecución, al modelo de investigación y al despliegue territorial, a fin de discernir los perfiles requeridos, los mecanismos idóneos para reclutarlos y el esquema para atraerlos a la organización.

A continuación, se transcribe el transitorio referido que es necesario ser modificado:

DÉCIMO NOVENO.- A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.

#Fiscalía
QueSirva

*#Fiscalía
QueSirva*

**HACIA UN PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL
PARA UNA #FISCALÍAQUESIRVA**

UNA PROPUESTA DE SOCIEDAD CIVIL