

# Hacia la modernización del sistema de justicia criminal en México

## Reflexiones y propuestas

### Autores:

Alberto Binder  
Gonzalo Rúa  
Juan José Bravo

### Editores:

Andrés Restrepo  
Karelia Villa Mar  
Viviana Vélez  
Mauricio Bastián  
Bárbara Cedillo  
Pavel Munguía

Sector de Instituciones para  
el Desarrollo

División de Innovación  
para Servir al Ciudadano

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-662



# Hacia la modernización del sistema de justicia criminal en México

## Reflexiones y propuestas

Autores:

Alberto Binder  
Gonzalo Rúa  
Juan José Bravo

Editores:

Andrés Restrepo  
Karelia Villa Mar  
Viviana Vélez  
Mauricio Bastián  
Bárbara Cedillo  
Pavel Munguía

Abril de 2019

<http://www.iadb.org>

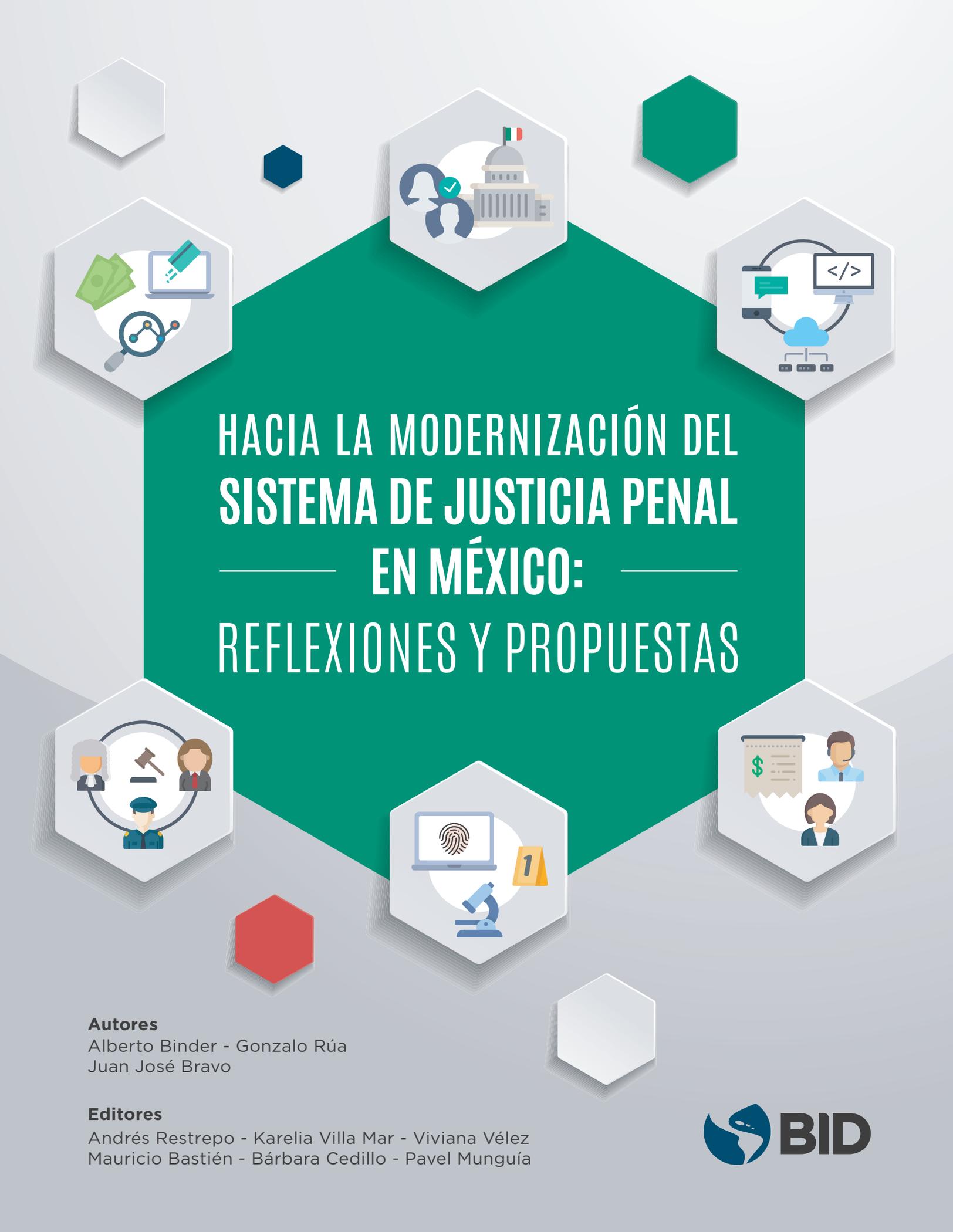
Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





# HACIA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL — EN MÉXICO: — REFLEXIONES Y PROPUESTAS

## **Autores**

Alberto Binder - Gonzalo Rúa  
Juan José Bravo

## **Editores**

Andrés Restrepo - Karelía Villa Mar - Viviana Vélez  
Mauricio Bastián - Bárbara Cedillo - Pavel Munguía





## Resumen

Las limitaciones del acceso a la justicia en México exigen cambios importantes a la hora de definir y construir esa hoja de ruta orientada a fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana y justicia. Las estadísticas muestran el deterioro que el país ha sufrido en los últimos años en estos ámbitos. Cabe aclarar que dicho deterioro no es el resultado del cambio al sistema acusatorio, sino que este hizo más palpables los problemas. México se encuentra ante la oportunidad de iniciar la transformación institucional que requiere la modernización del sistema de justicia penal del país. Esta transformación debería estar orientada hacia su profesionalización, como punto de partida para lograr una justicia efectiva, transparente y autónoma. Este documento toma en consideración diversas recomendaciones generadas por informes de la sociedad civil y de la anterior Procuraduría General de la República, hoy sustituida por la Fiscalía General de la República (FGR).<sup>\*</sup> Tales recomendaciones van encaminadas a catalizar el proceso de transformación requerido para mejorar la investigación criminal, la persecución penal y, en general, la procuración de justicia en el país bajo el Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Entre otros elementos, se destacan: i) el diseño de un Nuevo Perfil Institucional, que considere la priorización de los esfuerzos de la investigación criminal y la persecución penal en los delitos de mayor impacto económico y social; ii) la reingeniería de la arquitectura institucional, estructurada para llevar a cabo de manera efectiva el análisis de mercados criminales en el país; y iii) el impulso de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que fortalezcan la legitimidad institucional y permitan recuperar la confianza de la sociedad.

---

<sup>\*</sup> El 11 de diciembre de 2018 la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el proyecto de decreto de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, marco jurídico con el que se sustituye la Procuraduría General de la República (PGR) por esta nueva Fiscalía General (FGR).



## Índice

Antecedentes.....	4
Sobre los autores .....	4
Presentación .....	5
Introducción.....	7
<b>1. Los grandes retos que enfrenta México en seguridad y justicia: análisis de la problemática del delito y de las capacidades actuales para enfrentarlo .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. Desafíos en la persecución penal de la criminalidad compleja .....</b>	<b>12</b>
1.1.1. La falta de un marco legal para la aplicación de la política criminal nacional ..	14
1.1.2. Planificación y priorización en la persecución penal .....	17
1.1.3. Entendimiento de las características y dinámicas del crimen en el país .....	18
<b>1.2. Desafíos para investigar y perseguir los delitos del orden federal .....</b>	<b>18</b>
1.2.1. Estructura institucional para conducir las tareas de investigación de manera efectiva y eficiente .....	20
1.2.2. Claridad en la normativa interna.....	20
1.2.3. Oportunidades para mejorar la generación, el procesamiento y el uso de información para investigar de manera efectiva y eficiente .....	21
1.2.4. Gestión del rezago de los casos de baja complejidad/alto volumen del nuevo sistema.....	22
<b>2. Dimensiones y características de un Programa Integral de Transformación para la procuración de justicia .....</b>	<b>23</b>
2.1. Integralidad en la toma de decisiones de política pública en materia de seguridad y justicia .....	23
2.2. El Nuevo Perfil Institucional .....	24
2.2.1. Definición de funciones .....	26
2.2.2. Modernización de la investigación criminal, mercados criminales y unidades de análisis criminal .....	26
2.2.3. Eficiencia de la persecución penal .....	28
2.2.4. Mejora de la atención a los usuarios de los servicios de procuración de justicia en áreas centrales y en las delegaciones estatales.....	30
2.2.5. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.....	30
2.3. La nueva arquitectura institucional .....	31
2.4. Administración del cambio .....	32
<b>3. Propuesta para un Plan de Transición .....</b>	<b>34</b>
3.1. Creación de la Oficina de Análisis Criminal y Planeación de la Persecución Penal a nivel federal .....	34
3.2. Creación de la Unidad Centralizada de Sistematización y Análisis de Información... ..	35
3.3. Creación del Diccionario Institucional de Datos para el Sistema de Información.....	36
3.4. Creación del Digesto de Normatividad Interna.....	36
3.5. Plan de aceleración de la resolución de casos de baja complejidad (viejo y nuevo sistema) .....	37
3.5.1. Plan de reducción de rezago en la resolución de casos .....	38
3.5.2. Plan de aceleración para la resolución de las causas de baja complejidad... ..	38
3.6. Estudio sobre las experiencias de gestión y prácticas útiles para el Programa Integral de Transformación (Guía de Empalme).....	39
Conclusiones.....	40
Bibliografía.....	41

## Antecedentes

Este informe final forma parte de la cooperación técnica con la cual el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó a la Procuraduría General de la República (PGR) desde 2017. El documento ha sido elaborado tomando en consideración los diagnósticos y análisis preparados por expertos internacionales, la PGR desde finales de 2016 y la sociedad civil. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

## Sobre los autores

**Alberto Binder** es abogado y doctor en derecho por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido fundador y presidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Es miembro de la Asociación Argentina de Derecho Procesal y del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Ha sido asesor técnico en los procesos de reforma judicial de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y otros países de América Latina. Es codirector de la revista *Sistemas judiciales* del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), y asesor de organismos de cooperación internacional en temas de reforma judicial, además de autor de numerosas obras de la especialidad.

**Gonzalo Rúa** es abogado especialista en Derecho Penal por la Universidad de Palermo, Argentina. Es miembro de la Junta Directiva del INECIP, director del Programa de Reformas a los sistemas procesales penales provinciales. Se ha desempeñado como coordinador para la implementación de la reforma procesal penal de las provincias argentinas de Entre Ríos y Santiago del Estero. Ha sido consultor y capacitador en varios países latinoamericanos (Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú). Ha trabajado como docente en Buenos Aires y en diversas universidades extranjeras. Es conferencista y autor de numerosas publicaciones en materia penal, procesal penal y contravencional.

**Juan José Bravo** tiene una maestría en Finanzas y Administración Internacional por la Katholieke Universiteit Leuven de Bélgica. Como administrador general de aduanas en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, estuvo a cargo de la modernización aduanera. Entre otras acciones, bajo su cargo, se rediseñó el sistema aduanero automatizado integral, se inició la automatización del análisis de riesgo, se otorgaron facilidades a los sectores productivos y se crearon los padrones sectoriales.

## Presentación

El 14 de diciembre de 2018 fue publicada la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (FGR), que busca refundar una institución que asuma las competencias de la actual Procuración General de la República. Se trata de una reingeniería completa, que responde a las mejores experiencias regionales y a las necesidades que diversos sectores sociales expresaron en las consultas y documentos que precedieron al proceso de reforma constitucional y a la sanción de la ley.

La oportunidad que tiene el Estado mexicano de construir una institución a la altura de los desafíos actuales y que proyecte sus beneficios a otras instituciones que también se encuentran en proceso de cambio es enorme. El esfuerzo social, político y cultural que ha significado la concreción de un nuevo modelo debe ahora materializarse en un conjunto eficiente y sostenido de acciones concretas que permitan una verdadera instalación social e institucional de una de las herramientas más importantes para que impere el Estado de Derecho y se reduzcan los niveles de violencia y criminalidad.

El nuevo modelo de la fiscalía se basa en los siguientes principios:

- a. Una institución autónoma, es decir, que no dependa de ninguno de los otros poderes del Estado; fundada en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto de los derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia e imparcialidad.
- b. Una institución cuyo funcionamiento se base en una planificación estratégica, que reconozca las prioridades nacionales y pueda establecer metas a corto, mediano y largo plazo, con fundamento en evidencia empírica sobre los fenómenos criminales y las mejores estrategias para reducirlo.
- c. Una organización transparente, que sea cuidadosa con la información sensible, pero pueda rendir cuentas sobre los resultados de su gestión y sea controlable en sus procedimientos y mecanismos de actuación.
- d. Una organización formada por funcionarios técnicos, que actúen con objetividad, especialización e independencia en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio del control ni de la evaluación de su desempeño.
- e. Una organización con una estructura más flexible, que pueda adaptar sus órganos y equipos de trabajo a las necesidades de su plan de persecución penal, según las necesidades territoriales.
- f. Una institución preocupada por los intereses de las víctimas y la defensa activa de sus derechos, así como por el desarrollo de una tutela judicial efectiva de todos los sectores victimizados.
- g. Una Institución abierta a la comunidad y a la participación social, que establezca mecanismos institucionales de diálogo con todos los sectores sociales.

Solamente un diseño de esta naturaleza permitirá satisfacer las demandas sociales y construir una institución moderna y eficaz, a la altura de los desafíos de la criminalidad moderna y de las exigencias del nuevo sistema penal acusatorio.

Sin embargo, la magnitud del cambio de diseño nos debe alertar sobre la magnitud de las tareas de implementación. En nuestra región hay muchos ejemplos de las dificultades que ha generado la construcción de nuevos ministerios públicos, basados en principios similares a los que asume la nueva ley de la fiscalía general. El mismo proceso de implementación del sistema de justicia penal acusatorio ha demostrado que la implementación de las nuevas reglas, en el contexto de fuertes tradiciones de tipo inquisitorial y de organizaciones altamente burocratizadas, es mucho más difícil de lo previsto. Por ello, la pronta realización de un Plan de Implementación completo aparece como una necesidad imperiosa, cuya realización debería comenzar de inmediato, independientemente de la fecha efectiva de inicio del funcionamiento de la nueva institución.

Además, un Plan de Transformación o un Plan de implementación debe estar precedido de un muy efectivo Plan de Transición que introduzca lo más rápidamente posible los instrumentos y prácticas institucionales que permitan llevar adelante con éxito el Plan de Implementación. En este sentido, las mismas normas de transición que establece la ley les dan plena vigencia a las ideas y proyectos que se señalan como indispensables para un Plan de Transición en el presente documento.

## Introducción

La reforma procesal penal que tuvo lugar en México en 2008 transformó el sistema de justicia en uno de corte oral y acusatorio dando lugar al Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA). La transición del esquema procesal inquisitivo a un sistema de justicia adversarial supuso la incorporación de principios rectores como la oralidad, la publicidad y la inmediación. El SJPA entró en vigor en 2016 a nivel nacional. Ello impuso el desafío, aún pendiente, tanto de transformar el perfil institucional de las instancias del sector de seguridad y justicia del país para mejorar su desempeño, como de lograr un cambio en la forma en que los usuarios y operadores se vinculan y desenvuelven dentro del proceso penal.

En este sentido, en diciembre de 2018 se aprobó en México el decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (FGR), que sustituye a la actual Procuraduría General de la República (PGR), y crea cuatro fiscalías especializadas: de Derechos Humanos, Delitos Electorales, Combate a la Corrupción y Asuntos Internos. La nueva ley establece que serán funciones del fiscal general investigar y perseguir los delitos, ejercer acción penal, procurar la reparación del daño a las víctimas, adoptar y, en su caso, promover la adopción de medidas de protección a favor de las víctimas, testigos u otros sujetos procesales. El nuevo titular de la FGR deberá elaborar un Plan de Persecución Penal que fijará prioridades nacionales establecidas en la política criminal para orientar las atribuciones institucionales, así como los objetivos de la fiscalía en el corto, mediano y largo plazo.<sup>1</sup>

Cabe advertir y destacar que existe una gran problemática con respecto al desempeño institucional de la anterior PGR que, si bien no es resultado del cambio del sistema acusatorio, este lo hace más grave. Así, desde antes que se determinara el cambio de sistema de justicia penal, la PGR carecía de las bases estructurales para operar de manera eficiente. En otras palabras, la organización de la PGR fue el producto de graves coyunturas nacionales y del estilo de administrar del procurador en turno, y no de un proceso ordenado, sostenido y sistemático de fortalecimiento institucional.

La escala de la transformación involucrada a la luz del cambio en el modelo de justicia penal de México es, sin duda, de enormes proporciones. Ello se constata al advertir, por ejemplo, lo que implica la modificación en relación con cada uno de los *actores* del sistema:

- **Para los usuarios finales del sistema** (víctimas y presuntos responsables): El concepto mismo de la justicia se modifica, pues deja de estar enfocado en el juicio y la pena para complementar esta visión con salidas de conflictos penales alternativas al juicio, enfatizando la reparación del daño. *En México, esta transformación y asimilación no ha concluido. Por ejemplo, la aceptación social de un uso más racional de la prisión preventiva, así como el hecho de que la justicia también se puede alcanzar sin que el responsable vaya a la cárcel, es muy escasa.*
- **Para los primeros respondientes:** Las escenas del crimen demandan actuaciones apegadas al debido proceso, así como el respeto irrestricto de los derechos humanos de víctimas y presuntos responsables. *En México, se pierde un número elevado de asuntos por actuaciones indebidas de los primeros respondientes.*

---

<sup>1</sup> Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, Diario Oficial de la Federación (DOF), SEGOB, 2018.

- **Para las instituciones de procuración de justicia:** Se deben realizar profundos ajustes a sus organizaciones, procesos y gestión a efectos de que sustenten con eficiencia y eficacia el nuevo proceso penal. *En México, tanto la anterior PGR como las fiscalías y procuradurías estatales transitaron por un profundo cambio jurídico, por lo que respecta al modelo penal, pero no han experimentado transformaciones institucionales de igual calado.*
- **Para los ministerios públicos, peritos, investigadores, mediadores, policías y, desde lo privado, los abogados:** A diferencia del viejo sistema, los operadores deben desarrollar capacidades y competencias indispensables para su función cotidiana, asociadas tanto a la integración de la teoría del caso como a su adecuada articulación en juicios orales. *En México, se evidencia una gran necesidad pendiente de capacitación para estos actores, a fin de lograr la transformación que requiere la aplicación efectiva de esta reforma a la Ley Penal.*
- **Para los jueces:** La función que desarrollan se transformó profundamente al incorporarse el principio de intermediación, ya que ahora deben conocer los detalles del caso y sus elementos para realizar una correcta valoración y determinación. *En México se observa una desalineación entre las actuaciones de los ministerios públicos y las determinaciones de los jueces, lo que demanda una modernización de sus sistemas de información y seguimiento para que sean capaces de interoperar entre sí, y que permitan generar conversatorios basados en información armonizada, oportuna y de calidad, para alinear criterios jurisdiccionales y de actuación.*

Este documento se enfoca en los desafíos de las instituciones de procuración de justicia y, específicamente, en aquellos relativos a la instancia encargada de procurar justicia a nivel federal, hoy la FGR, para promover una implementación eficaz, eficiente y transparente del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA). Para alcanzar estos objetivos, la nueva Administración Pública Federal de México podría considerar los siguientes elementos, que han probado ser útiles en otras transformaciones similares:

- a) Se requiere construir una **política criminal integral**, que permita precisar con exactitud los objetivos generales, directrices de actuación, modelos de gestión e instancias involucradas en la prevención, control, persecución, sanción del delito y readaptación social.<sup>2</sup>
- b) Definir el **Nuevo Perfil Institucional (NPI)**, entendido este como el papel que debe cumplir la institución federal de procuración de justicia en el país.
- c) Operar la política criminal mediante la definición de **planes específicos de persecución penal**, basados en el análisis de mercados criminales, que permitan optimizar los recursos de las diferentes instancias de investigación y persecución criminal. Estos se convertirían en una invaluable guía para los fiscales, policías, peritos, jueces y analistas.
- d) Para alcanzar los objetivos antes mencionados y apoyar contundentemente los procesos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), se requiere articular los esfuerzos en un **Programa Integral de Transformación**, que incluya una Estrategia Institucional y defina la **arquitectura institucional** idónea para la consecución de tales propósitos, así como una estrategia detallada de **administración del cambio** de la institución. El Plan Estratégico Institucional debe incluir específicamente el modelo de

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, la [Consulta Nacional sobre el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia](#), propuso a la PGR reformas legales e incluso constitucionales para fortalecer esta política integral.

prestación de servicios entre el Ministerio Público Federal y la Agencia de Investigación Criminal.

- e) Mejorar los servicios de procuración de justicia y sus indicadores, con un enfoque centrado en incidir sobre las tasas de delitos y, a la vez, atender y responder a la ciudadanía.
- f) Incorporar mecanismos de **gobierno, probidad, transparencia y rendición de cuentas** en todas las áreas y dependencias de la institución.
- g) Finalmente, conviene fortalecer las bases del Programa Integral de Transformación para la nueva Fiscalía General de la República, lo cual requiere de un **Plan de Transición**, que permita en el corto plazo generar las adecuaciones para lograr un fortalecimiento efectivo, eliminar obstáculos y crear condiciones adecuadas para iniciar este proceso de transformación profundo.

El contenido de este documento se divide en tres capítulos. El primero presenta un diagnóstico de los principales desafíos que enfrentaba la PGR para atender los mercados criminales del país, a efectos de lograr un desempeño efectivo en la investigación criminal y persecución penal. El segundo plantea las dimensiones y acciones necesarias para la creación de la FGR, basadas en las mejores prácticas internacionales. El tercero señala las medidas urgentes y de corto plazo de un Plan de Transición para mitigar los riesgos y obstáculos que complican el proceso de cambio.

Finalmente, este documento toma en consideración los resultados y recomendaciones de las diferentes consultas y estudios elaborados por organizaciones académicas y sociales que plantean la necesidad existente de transitar hacia una FGR, de acuerdo con las reformas constitucionales de 2008 y 2014, y bajo nuevos parámetros institucionales, operativos, organizacionales y, en definitiva, un nuevo modelo de gestión. En este sentido, las fuentes de información consultadas son las siguientes:

- 1) [Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de Trabajo.](#) Documento público presentado a la Cámara de Senadores, el 15 de febrero de 2017. En lo sucesivo denominado como “**Diagnóstico y Plan de Trabajo**”.
- 2) [Informe General de la Consulta Nacional sobre el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia.](#) Documento público presentado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) a la PGR, a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), a los representantes de la sociedad civil, a los poderes Legislativo y Judicial federales, así como al sector académico, el 25 de octubre de 2017. En lo sucesivo denominado como “**Consulta Nacional**”.
- 3) [Desafíos y acciones para consolidar el Sistema Penal Acusatorio.](#) Documento público presentado ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores, el 16 de octubre 2017. En lo sucesivo denominado como “**Desafíos y Acciones**”.
- 4) Estudios sobre la organización y la operación de la PGR. Elaborados por el CIDE, en marzo de 2013.
- 5) [Criterios Orientadores para el Diseño del Proyecto de Ley de la Fiscalía General de la República.](#) Estudio del IIJ-UNAM, septiembre de 2016.

- 6) Documentos estadísticos elaborados por la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) y la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (UISPPA), 2017-2018.
- 7) Información de la [Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública \(ENVIPE\)](#) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), principalmente para estimar la *cifra negra*.
- 8) Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal, por entidad federativa (2012-2018) del Centro Nacional de Información del [Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública](#).
- 9) Entrevistas del Banco Interamericano de Desarrollo con funcionarios públicos de la anterior PGR (2017-2018).
- 10) Decreto por el que se expide la [Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República](#).

## 1. Los grandes retos que enfrenta México en seguridad y justicia: análisis de la problemática del delito y de las capacidades actuales para enfrentarlo

En los últimos años, el país experimentó una escalada de violencia. Según la información estadística, el año 2017 fue el más violento en las últimas dos décadas. Actualmente México se encuentra entre el 10% de los países más violentos del mundo.<sup>3</sup> Tan sólo de 2016 a 2017 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes creció un 39%, es decir, pasó del 16,2% al 22,5%.<sup>4</sup>

Así, en algunas ciudades del país, el homicidio de hombres ascendió un 300% y en el caso de las mujeres se registró un incremento del orden del 600%. La gravedad de los feminicidios –en los que se entremezclan torturas, violaciones y otras vejaciones– en algunos de estos casos está relacionada con otros fenómenos criminales, como el narcotráfico y el crimen organizado.<sup>5</sup> Se calcula que en el año 2000 la rentabilidad de estos mercados criminales generó beneficios anuales a la industria del narcotráfico por US\$3.200 millones, lo que en ese mismo año equivalía al 71% de la inversión extranjera directa (IED) en México.<sup>6</sup>

Es por ello que la sensación de inseguridad en México mantiene comportamientos muy constantes. Las encuestas de percepción elaboradas por el INEGI<sup>7</sup>, en particular la ENVIPE, reflejan que la sensación de inseguridad se mantiene en valores muy elevados a lo largo del tiempo. Alrededor del 70%, es decir, casi las tres cuartas partes de la población de 18 años o más, siente miedo frente al fenómeno delincriminal.

Aunado a lo anterior, México enfrenta un grave problema de impunidad, lo cual ha derivado en una altísima desconfianza de la población hacia los organismos de seguridad y justicia. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad (IGI) de 2018, México ha empeorado a nivel mundial, al punto de que ocupa el cuarto lugar del IGI con 69,21 puntos.<sup>8</sup> De esta forma, encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad.<sup>9</sup>

En 2015 solamente el 37% de los latinoamericanos reportó tener algo o mucha confianza en las instituciones públicas de seguridad y justicia (gobierno, policía, Poder Judicial y Fuerzas Armadas). Para el caso de México, este porcentaje asciende al 31,9%, y el país ocupa el lugar número 13 de los 18 países entrevistados. Esta desconfianza en las instituciones de seguridad se ve reflejada en la altísima *cifra negra* que, de acuerdo con la ENVIPE de 2016, asciende al 90%. Solo se denuncia el 10,5% de los delitos que se cometen. Así, la institución de seguridad y justicia de nivel federal que menor nivel de confianza por parte de los ciudadanos tiene en México es la anterior PGR.

En este contexto, la FGR tiene una enorme oportunidad para contribuir con el Estado Democrático de Derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de una forma mucho más contundente. La falta de eficacia y eficiencia de los servicios de procuración de justicia por parte de la PGR ha generado altos

---

<sup>3</sup> [Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública](#), 2017.

<sup>4</sup> [Insight Crime](#), 2017/Homicides Rates in Latin America and the Caribbean, 2018.

<sup>5</sup> Estos datos corresponden a Ciudad Juárez, según el informe *Women, Violence and Politics*. Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, [Caso González y otras \(Campo Algodonero\) vs México](#), Sentencia del 16 de noviembre de 2009 (excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costos), Nota al pie #85.

<sup>6</sup> Cfr. Ríos Viridiana, [“Evaluating the economic impact of Mexico’s drug trafficking industry.”](#)

<sup>7</sup> Datos disponibles en [INEGI](#).

<sup>8</sup> Croacia tiene el índice más bajo (36,01) y Filipinas el más elevado (75,6).

<sup>9</sup> [“La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018”](#).

costos de transacción en los intercambios sociales y económicos del país. Con ello se limitó el desarrollo nacional.

A continuación, se presenta un diagnóstico sobre los desafíos específicos que enfrentaba la anterior PGR como institución encargada de procurar justicia a nivel federal y sus posibles causas.

### **1.1. Desafíos en la persecución penal de la criminalidad compleja**

El primer desafío identificado es la dificultad de proveer justicia asociada a la criminalidad compleja.<sup>10</sup> Una de las causas de este desafío es la falta de definición de una política criminal nacional y un marco legal todavía incompleto que permita dotar a la institución de las herramientas necesarias para la aplicación focalizada de sus recursos. Otra de las causas es la falta de planificación, priorización, coordinación y transparencia en la persecución penal, a cargo de las diferentes instancias involucradas, como la policía federal, la PGR/FGR, las fiscalías estatales, los tribunales federales, etc. Una tercera causa es la falta de comprensión de las características y dinámicas del crimen que actualmente afectan al país.

El fenómeno delincencial en México ha dado lugar a la instalación de mercados criminales de gran envergadura y en permanente expansión (tráfico de drogas, contrabando, tráfico de armas, trata de personas, pesca ilegal, etc.). El desarrollo de cada mercado criminal también incentiva la reproducción de estructuras criminales organizadas, dedicadas tanto a estos mercados como a cometer otros delitos (secuestro, extorsión, etc.). Estas actividades ilícitas generan un importante flujo monetario que conlleva la comisión del delito de lavado de activos.<sup>11</sup> El fortalecimiento de las políticas de persecución e investigación de este delito –a nivel nacional y regional– debe ser un objetivo prioritario con miras a reducir los beneficios del crimen, la generación de desigualdad, los altos niveles de impunidad, y aumentar las posibilidades de desarrollo.

La información estadística de la PGR indica que en 2017 la cantidad de juicios orales por delitos asociados a la criminalidad compleja ha sido escasa,<sup>12</sup> es decir, se realizaron pocos juicios en torno a asuntos de alto impacto, tales como corrupción, narcotráfico, crimen organizado o lavado de activos. De esta forma, desde 2014 al 30 de abril de 2018, dentro de la vigencia del sistema penal acusatorio, solamente se ha judicializado el 0,3% de los casos (véase el gráfico 1).

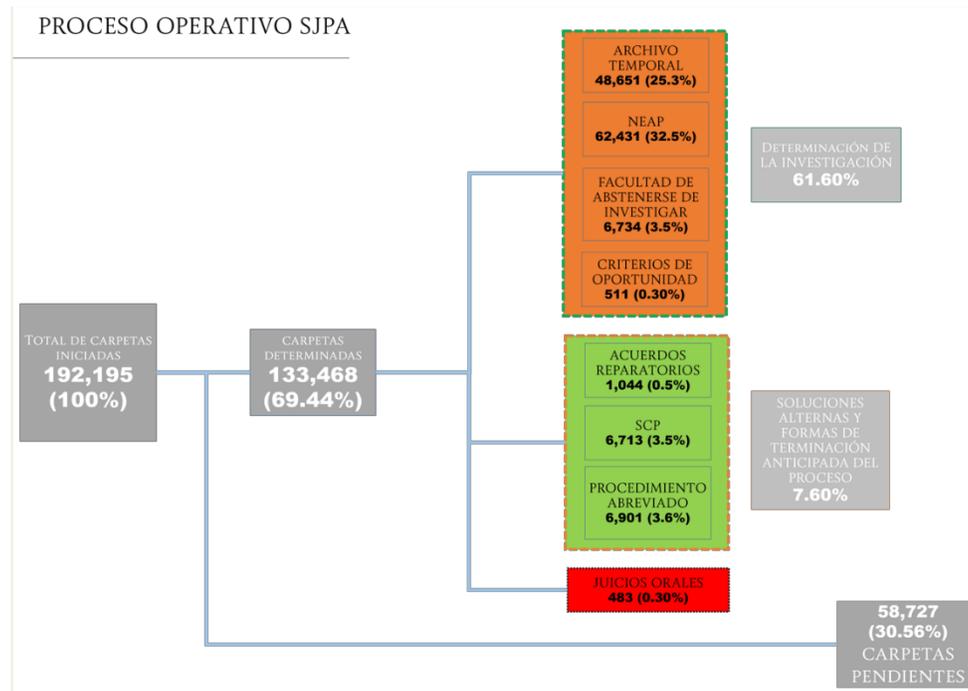
---

<sup>10</sup> Se entiende por delitos de alta complejidad aquellos casos que poseen una alta connotación social, es decir: los que causan un gran temor, impacto o daño económico-social y también los que exigen un grado relativamente alto de coordinación, profesionalismo o persistencia en el tiempo tanto para las fiscalías/MP o los organismos que colaboren con esta (Cofré, Pérez, Comentario al Proyecto de Reforma Constitucional que crea el cargo de Fiscal Especial de Alta Complejidad en el Ministerio Público, Boletín No. 9608-07, Revista de Derecho, Escuela de Postgrado No. 7, julio 2015, pp. 181-190, ISSN 0719-1731).

<sup>11</sup> A nivel regional, el delito de lavado de activos originariamente era considerado como una forma agravada de encubrimiento; actualmente, se tipifica como delito autónomo asociado a formas más graves de criminalidad financiera y organizada.

<sup>12</sup> Información obtenida de la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delincuencia Organizada.

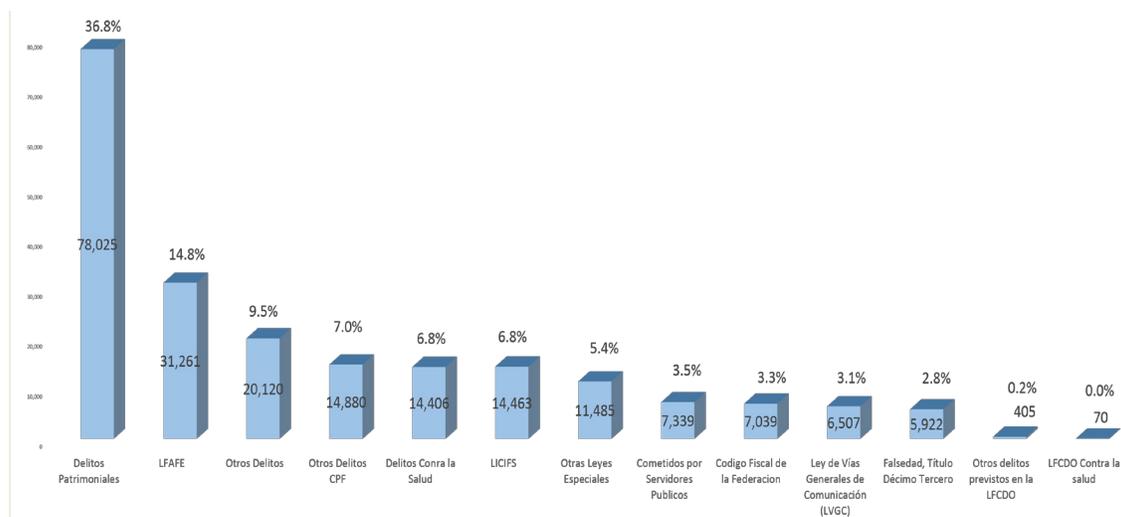
**Gráfico 1: Resultados de la implementación del SJPA en el país, 2014-2018**



Fuente: Unidades de Apoyo al Proceso Sustantivo (UAP), PGR, del 14 de noviembre de 2014 al 30 de abril de 2018.

Por su parte, el gráfico 2 deja en claro que la PGR destinaba una gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros a asuntos de baja complejidad/impacto y alto volumen.

**Gráfico 2. Incidencia delictiva del SJPA a nivel federal, 2014-2018**



Fuente: UISPPA, a partir de datos de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional, del 24 de noviembre de 2014 al 30 de junio de 2018.

Como se advierte en el gráfico 2, del total de carpetas de investigación iniciadas entre el 24 de noviembre de 2014 y el 30 de junio de 2018, tanto en las delegaciones de la PGR como en áreas centrales, los delitos patrimoniales representaron el 36,8% de la incidencia delictiva a nivel federal.

De los dos gráficos anteriores se puede concluir que la PGR investigaba y judicializaba un número muy reducido de asuntos de alto impacto/complejidad, y en cambio destinaba sus capacidades institucionales a la atención de asuntos simples, de alto volumen y poco impacto/complejidad.

A continuación, se presentan algunas causas que explican tales circunstancias.

### **1.1.1. La falta de un marco legal para la aplicación de la política criminal nacional**

El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, implantó en la norma suprema las bases para la creación de una FGR que reemplace a la PGR como órgano encargado de llevar adelante la investigación y acusación de los delitos de competencia federal cometidos en el Estado mexicano. El debate parlamentario sugiere en forma clara que la reforma constitucional operada sobre la transformación de la PGR obedece, en buena medida, a la pérdida de confianza de la ciudadanía<sup>13</sup> y a la necesidad de hacer cambios profundos en dicha institución con el fin de garantizar una procuración de justicia eficaz.<sup>14</sup>

Es importante resaltar que la misión y visión de la PGR eran las siguientes:

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

*La PGR es el órgano del Poder Ejecutivo Federal que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal. Ejerce sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común. Su titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a la CNPJ.*

*El Procurador General de la República interviene por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la PGR y las demás disposiciones aplicables.*

**Misión.** *Contribuir a garantizar el Estado Democrático de Derecho y preservar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia federal eficaz y eficiente, apegada a las reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público: Bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.*

---

<sup>13</sup> Así se desprende de manera clara del informe de la ENVIPE, antes citado; como también del Informe General de la Consulta Nacional, *op. cit.*, p. 7.

<sup>14</sup> Véase *Criterios orientadores para el diseño del proyecto de Ley de Fiscalía General de la República*, p. 7.

**Visión.** *Institución de Procuración de Justicia eficiente, eficaz y confiable, integrada por personal ético, profesional y comprometido; sólidamente organizada bajo un enfoque integral; operativamente ágil; con contundencia legal y cercana a la sociedad, que coadyuve al desarrollo del país y al disfrute de las libertades y derechos en la Nación.*<sup>15</sup>

Durante todo este proceso, hubo otras reformas legales parciales que fueron ejerciendo influencia en el diseño de lo que sería la nueva FGR, ya sea de un modo directo, por las previsiones orgánicas que incluyeron –como se menciona en los párrafos siguientes–, ya sea de un modo indirecto, mediante el establecimiento de tareas y competencias específicas (vgr. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción).

Como ya se ha dicho, la reforma constitucional operada el 18 de junio de 2008 instauró el sistema procesal penal acusatorio y sentó las bases del nuevo diseño judicial, que requirió la aprobación de un marco legal adecuado para la consecución de sus fines, lo cual, dicho sea de paso, se encuentra aún en desarrollo. En efecto, luego de la reforma de 2008, se advirtió que la diversidad normativa dentro del ámbito penal hacía mucho más compleja dicha transformación. Por ello, en 2013 se dotó al Congreso de la Unión de nuevas facultades para emitir una legislación única de aplicación nacional en el ámbito procesal penal.

Así, paulatinamente se aprobaron cuatro leyes nacionales, consideradas fundamentales, que tienen por finalidad uniformar la aplicación del sistema de justicia penal en todo el país, a saber:

- i) El Código Nacional de Procedimientos Penales (2014), que instauró el sistema acusatorio y le concedió margen de actuación a las procuradurías y fiscalías del Estado, ya sea para el ejercicio de la acción penal, o bien, para la búsqueda de soluciones alternativas al conflicto. En el código adjetivo nacional, en su artículo 4º y ss., se establecen los principios políticos del sistema penal, que son, a saber: los de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.
- ii) La Ley Nacional de Ejecución Penal (2016), que fija un criterio uniforme en cuanto a los fines de la pena y las formas de su cumplimiento en todo el país.
- iii) La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (2016), tendiente a la obtención de respuestas rápidas y eficaces para la solución del conflicto en aquellos casos donde el interés estatal es menor.
- iv) La Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (2016), a efectos de unificar el régimen penal juvenil.

A estas cuatro leyes nacionales se debe agregar la promulgación o reforma de leyes federales vinculadas a la persecución de grandes mercados criminales, a saber:

- i) Reformas a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (2014).
- ii) Promulgación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (2017), entre otras.

Sin embargo, más allá de los instrumentos legales preexistentes a la Reforma Constitucional (vgr. Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas,

---

<sup>15</sup> Fuente: PGR.

Cruelles, Inhumanos o Degradantes, de 1994), lo cierto es que aún resta reglamentar adecuadamente la aplicabilidad de las citadas leyes y establecer un marco normativo institucional de la FGR que permita brindar servicios públicos de calidad en las materias antes referidas.<sup>16</sup>

Asimismo, la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, aplicada al artículo 102, apartado A, de la CPEUM, establece que el Ministerio Público de la Federación se organizará en una FGR como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Cabe destacar que dentro del régimen transitorio de dicha enmienda constitucional (artículo 19), se determinó la forma en que esa transformación debe concretarse, señalando que: *“los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio decreto establece”*.

Ahora bien, no hay duda de que la autonomía e independencia de la institución son fundamentales en un esquema de procuración que responda a las exigencias de un sistema de justicia democrático, como lo es el acusatorio. El concepto de autonomía se ha convertido en el eje para exigir el funcionamiento de la PGR; no obstante, esta dimensión por sí sola no resuelve los graves problemas de la inadecuada gestión actual de la Procuraduría.

Trasladar la competencia de la PGR a una FGR requiere adecuaciones previas que permitan lograr un fortalecimiento efectivo de la institución y de sus capacidades en la investigación y persecución penal. Por lo tanto, el paso hacia la Fiscalía no necesariamente conlleva a una extinción y liquidación de la anterior PGR, ya que se trata de generar un proceso de transición y de profunda transformación.

Este proceso demandará mucho trabajo y esfuerzos para concretar un Nuevo Perfil Institucional y diseñar, gestionar y materializar un modelo de gestión acorde a dicho perfil. Por ejemplo, aún no es clara la división de competencias en materia de investigación criminal por parte de las diferentes instancias que participan en el proceso. Incluso dentro de la PGR, no estaban definidos los ámbitos competenciales en materia de investigación entre los niveles federal y estatal. Por lo anterior, el tránsito hacia una Fiscalía, en las circunstancias actuales, traería consigo graves consecuencias operativas.

La falta de determinación de la competencia en el ámbito federal se materializa en un sistema muy amplio que, lejos de tratarse de un fuero excepcional preocupado por los grandes crímenes que afectan a todo el país, genera un flujo de ingresos de difícil tratamiento. La asignación de competencia federal se regula, por un lado, a través del Código Penal Federal y de una importante cantidad de leyes especiales que establecen gran cantidad de tipos penales federales y, por el otro, a través de la distribución competencial establecida en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>17</sup> A lo anterior se suma la asignación de

---

<sup>16</sup> Además, la PGR, a través del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), impulsó un código nacional sustantivo.

<sup>17</sup> La competencia federal se encuentra regulada para los siguientes casos: a) los delitos que se inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República, o que un tratado vinculante para México prevea la obligación de extraditar o juzgar (art. 2 del Código Penal Federal); b) los delitos continuos cometidos en el extranjero, que se sigan cometiendo en la República, se perseguirán con arreglo a las leyes de esta, sean mexicanos o extranjeros los delincuentes (art. 3 del Código Penal Federal); los delitos cometidos en territorio extranjero por o contra mexicanos, siempre que el acusado se encuentre en la República, que no haya sido juzgado en el país donde se cometió el hecho y que la infracción se encuentre penada como delito tanto en el país donde se ejecutó como en la República (art. 4 del Código Penal Federal); c) los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales; d) los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal

competencias prácticas y regulaciones normativas poco claras, así como la tendencia histórica de reparar los problemas de la justicia local (estadual) a través de la federalización de materias.

Con base en los argumentos antes presentados es que se afirma la ausencia de un marco legal que permita focalizar los esfuerzos de procuración en torno a una política criminal nacional, clara y conocida.

### **1.1.2. Planificación y priorización en la persecución penal**

El análisis de la información sobre los diferentes casos de investigación no permite identificar prioridades de persecución criminal alineadas con el diagnóstico descrito en la sección anterior. Así, por ejemplo, las investigaciones iniciadas por delitos de criminalidad organizada reflejan el 0,01% del total.<sup>18</sup>

El eje delictivo en el que se inició la mayor cantidad de carpetas de investigación está relacionado con delitos de hidrocarburos e ilícitos de carácter patrimonial. Sin embargo, también es de destacarse que bajo los delitos de hidrocarburos se investigan robos de menor cuantía y no se analizan los posibles nexos entre casos, lo que dificulta el hallazgo de relaciones que permitan

---

oficial de las delegaciones de la República y cónsules mexicanos; e) los cometidos en las embajadas y delegaciones extranjeras; f) aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo; g) los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; h) los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como los cometidos contra el Presidente de la República, los secretarios del despacho, el Procurador General de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial Federal, los miembros de Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los directores o miembros de las Juntas de Gobierno o sus equivalentes de los organismos descentralizados; i) los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; j) los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque este se encuentre descentralizado o concesionado; k) todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación; l) los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal; m) los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal; n) los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional; ñ) de los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales; o) de las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada; p) de los delitos del fuero común respecto de los cuales el Ministerio Público de la Federación hubiere ejercido la facultad de atracción; q) de los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; r) de los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito; s) de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y t) de las denuncias por incumplimiento a las declaratorias generales de inconstitucionalidad emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas generales en materia penal.

<sup>18</sup> Específicamente se trata del inicio de solo nueve carpetas de investigación a lo largo de un año. De este pequeño universo, únicamente un caso fue judicializado, otro fue archivado temporalmente y en uno más no se ejerció acción penal (se desconoce el devenir del resto de los casos).

investigar crímenes de delincuencia organizada.<sup>19</sup> En relación con los delitos de carácter patrimonial –que en su mayoría son robos de bienes a dependencias del gobierno–, de igual manera que en el caso de los delitos de hidrocarburos, se trata de asuntos que en lo individual representan poco valor para la lucha contra la delincuencia, pero que, analizados en conjunto, podrían representar valiosas líneas de investigación.

Con respecto a los delitos financieros, en México la investigación del lavado de activos adolece de ineficiencia y ausencia de una visión integral. Por ejemplo, existen deficiencias en la metodología de investigación; los tiempos para llevarla a cabo son extremadamente largos, y también se observa falta de coordinación entre los ámbitos federal y estatal.

### **1.1.3. Entendimiento de las características y dinámicas del crimen en el país**

El contexto de violencia creciente que aqueja a México exige de la FGR que, antes de intervenir en cada conflicto, cuente con insumos suficientes para poder trazar un plan de investigación y persecución penal efectivo. En los últimos años se han elaborado una gran cantidad de informes que dan cuenta de cómo operan los mercados ilegales y cuáles son los fenómenos criminales más preocupantes a nivel nacional. De ello se pueden deducir importantes datos que permiten tener noción sobre: i) cuál es el ámbito territorial donde opera cada mercado criminal, ii) cuál es la ganancia que genera, iii) cómo operan dichos mercados, iv) cuáles son las formas de acción e intervención en cada mercado, etc. No obstante, a pesar de la existencia de tales informes y estudios, en el funcionamiento de la institución no hay un área interna que, tomando como primera base tales datos, se ocupe de ahondar en el análisis con miras a trazar líneas de acción estratégicas y efectivas.

Sin una clara comprensión de los fenómenos criminales, el ejercicio del poder punitivo a través de la aplicación de la ley no podrá salir de la lógica del “caso por caso” y, de ese modo, no logrará tener incidencia alguna en los mercados criminales. Por ejemplo, la baja incidencia de los decomisos es una clara muestra de cómo la PGR no estaba entendiendo la dinámica del crimen y, por ende, no estaba logrando tener un impacto potente, desde una perspectiva financiera, en las organizaciones criminales. La gestión de los conflictos en una sociedad democrática, a través de la aplicación del poder punitivo, no puede tener otro fin que reducir los mercados criminales y, de ese modo, disminuir la violencia social que estos generan. Sin una unidad que se ocupe de comprender las características y dinámicas de los fenómenos criminales, es difícil que la actual FGR pueda reducir la brecha de los delitos cometidos.<sup>20</sup>

## **1.2. Desafíos para investigar y perseguir los delitos del orden federal**

El segundo desafío identificado es la baja capacidad institucional de la PGR para llevar adelante investigaciones criminales, realizar una efectiva persecución penal y desplegar servicios de calidad en la atención a la ciudadanía. Se pueden identificar cuatro causas de este problema: 1) la inadecuada estructura institucional para llevar a cabo estas tareas de manera eficiente; 2) la falta de claridad de la normativa interna; 3) las deficiencias en la generación y el uso de información para hacer investigación, y 4) el rezago en la resolución de casos del viejo sistema

---

<sup>19</sup> Desde hace poco más de un año, la PGR y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizaron un esfuerzo de coordinación con todas las dependencias gubernamentales que participan en la lucha contra este delito.

<sup>20</sup> Cabe destacar que la PGR inició un proceso de transformación de la Unidad de Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (UISPPA) hacia una unidad encargada de realizar estudios como el antes mencionado, a efectos de articular un esfuerzo institucional de análisis criminal.

que distraen recursos que, de otra manera, estarían destinados a procesar el flujo de los casos de investigación bajo el SJPA.

A partir de lo anteriormente señalado, se puede decir que existía un profundo desajuste entre el diseño institucional y el modelo de gestión de la anterior PGR, que no permitía cumplir con las funciones principales que le asignaba la CPEUM, ni satisfacer las expectativas sociales, lo que constituye un círculo vicioso para salir del cual se requieren acciones de mediano y largo plazo. Los procesos para la investigación y persecución penal de los delitos, algunas veces implícitos en el marco legal vigente, no estaban acompañados por un modelo de gestión dinámico y flexible que permitiera la revisión periódica de los mismos, ni la evaluación de la calidad y eficacia con la que se ejecutaron. Por ejemplo, más del 60% de los asuntos ingresados se encontraban sin determinación alguna. Por otro lado, en cuanto al decomiso de bienes por actividades ilícitas, solo se registró un total de US\$4,5 millones para los tres años informados. Esto indica que en la PGR no existía una política destinada a recuperar activos de procedencia ilícita.

La investigación del lavado de activos se caracterizaba por sus ineficiencias y por la ausencia de una visión integral debido a que: i) el tema era atendido por más de una unidad administrativa de la institución; ii) las metodologías de investigación variaban de un caso a otro; iii) los tiempos eran extremadamente largos y iv) no había coordinación entre los ámbitos federal y local. Cabe destacar que, en este campo, el Informe de GAFI de 2018 señaló que la PGR debía ser más proactiva y conferir una alta prioridad a la asistencia legal mutua cuando el hecho delictivo tuviera elementos transnacionales, o bien, las pruebas estuvieran ubicadas en el exterior.<sup>21</sup>

El análisis de la información suministrada por la PGR permitió dimensionar los obstáculos en materia de investigación criminal y persecución del delito. Es importante resaltar los siguientes datos:

- i) El inicio de carpetas de investigación en pocos casos debe generar vinculación a proceso. Se reportó un total de 78.330 carpetas,<sup>22</sup> pero solo en 130 casos se obtuvo la vinculación a proceso, lo que significa el 0,16% del total.
- ii) No se identificaron registros de sentencias dictadas como consecuencia del inicio de una investigación. Del total de carpetas de investigación (78.330), solo se informaron sentencias para 28 casos, es decir el 0,03% del total.
- iii) No se aplicaron criterios de oportunidad en la gestión de carpetas de investigación. Solo en 107 casos de las 78.330 carpetas se aplicó esta herramienta, lo que representa una utilización del 0,13% de los Mecanismos de Solución de Controversias en materia penal.

A continuación, se presentan las posibles causas del bajo desempeño que tuvo la PGR para investigar y perseguir los delitos de orden federal.

---

<sup>21</sup> Grupo de Acción Financiera (GAFI), Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. México, Informe de Evaluación Mutua, enero 2018.

<sup>22</sup> Estudio de Carpetas de Investigación (24 de noviembre al 31 de abril de 2018), Dirección de Estadística, COPLADII.

### **1.2.1. Estructura institucional para conducir las tareas de investigación de manera efectiva y eficiente**

Así como la arquitectura institucional de la PGR no era la adecuada para operar el sistema de justicia penal inquisitivo, como lo prueba el hecho de que sus resultados no fueron óptimos, la arquitectura institucional vigente tampoco es la idónea para operar bajo los procesos que exige el SJPA. Esta desalineación se hizo más notoria con el cambio de modelo al SJPA.

Por lo tanto, más allá de los cambios referidos a la ubicación institucional de la PGR (inicialmente adscrita al Poder Judicial, hasta la reforma constitucional del año de 1900 que la ubicó dentro de la órbita del Poder Ejecutivo), esta mantenía aún procesos operativos del sistema inquisitivo en algunas de sus áreas. Por ejemplo, en algunas oficinas aún se operaba bajo el viejo sistema de registro (rígido, formal y exhaustivo). Por ello, sin una definición clara y precisa de cuál debe ser el perfil institucional y sin un esquema de priorización en la persecución penal, será difícil definir el perfil de operaciones de la nueva FGR para conducir investigaciones bajo los estándares del SJPA.

Contrario a los propósitos de la reforma penal de 2008, en la mayoría de las investigaciones se mantuvo una lógica formalista, que tiende a convertir a la carpeta de investigación en un mero expediente, sin que existan mayores avances en nuevas formas de registración. Por eso, las unidades especializadas de la anterior PGR, debido a la falta de una visión de vinculación entre casos, no eran capaces de realizar investigaciones de calidad que permitieran la obtención de resultados exitosos en el proceso penal. Asimismo, contrario a las exigencias del SJPA, continuaban siendo los ministerios públicos los encargados de dirigir, controlar y ejecutar la investigación, sin tener en claro cómo orientar y conducir a los demás actores del proceso penal (investigadores, analistas y peritos).

Uno de los aspectos de mayor trascendencia para generar un cambio en la forma de investigar radica en reducir considerablemente todos los trámites y actividades que no sean de carácter sustantivo en relación con la función de investigación. Por ejemplo, es necesario contar con buenos mecanismos de coordinación, articulación y un proceso de intercambio de información fluido e institucionalizado entre las instancias que participan de la investigación criminal, como las policías de investigación y los peritos, además del fiscal a cargo. De igual manera, las tareas de conducción de la investigación serían más eficientes si las estructuras institucionales de las delegaciones fueran menos heterogéneas y, por lo general, adecuadas para soportar los procesos que exige el SJPA.

### **1.2.2. Claridad de la normativa interna**

En referencia al marco jurídico de la PGR se identificaron 324 disposiciones normativas internas vigentes, entre ellas: normas, manuales, acuerdos internos, oficios, circulares, avisos, instructivos, protocolos, criterios, convenios y bases de colaboración. Incluso existía un universo indeterminado de disposiciones, emitidas por las diversas unidades administrativas, que no estaban compiladas ni registradas por parte de ningún área en particular, situación que no permitió desentrañar el universo normativo de la PGR. Esta situación condujo a que la institución continuara manteniendo aquellas prácticas propias del sistema procesal penal tradicional.

Pese al tiempo transcurrido desde operada la reforma constitucional de 2008, aún no se ha podido avanzar en la adecuación de las normas secundarias que habiliten las reformas estructurales institucionales que requiere un sistema penal para las nuevas democracias.<sup>23</sup>

### **1.2.3. Oportunidades para mejorar la generación, el procesamiento y el uso de información para investigar de manera efectiva y eficiente**

Conviene abordar esta discusión desde dos ámbitos: datos y sistemas. En materia de generación y procesamiento sistematizado de los datos, en la PGR existía una inmensa ventana de oportunidad para mejorar su disponibilidad y precisión. La información que usaban los ministerios públicos para sus procesos internos –cuando existían y estaban debidamente delineados–, en las áreas centrales y en las delegaciones estatales de la PGR, por lo general era de mala calidad y se encontraba compartimentada en unidades y subprocuradurías, lo que dificultaba el intercambio de datos. Las delegaciones estatales carecían de una visión sistémica que les permitiera generar, procesar y difundir datos confiables y comparables que den cuenta de la realidad criminal del país.

El sistema transaccional Modelo de Proceso de Justicia Penal (JUSTICI@.NET) se limitaba a producir datos referentes a la apertura de las carpetas de investigación. El resto de la información se generaba de forma manual. Ello produjo problemas en los tiempos de procesamiento y en la calidad. Finalmente, la información más detallada y útil para la gestión era muy escasa.<sup>24</sup> Por ejemplo, no se contaba con datos para evaluar el desempeño individualizado de los operadores del sistema (ministerios públicos, policías, peritos, facilitadores, etc.).

Por otro lado, en materia de sistemas, la PGR y las delegaciones estatales contaban con una infraestructura tecnológica deficiente. La calidad de los servicios informáticos variaba de acuerdo con la ubicación de las oficinas. Los anchos de banda para comunicaciones eran heterogéneos.

En consecuencia, la capacidad de generar información oportuna y confiable que permitiera actuar de manera proactiva –no solo reactiva– era limitada. A finales de la administración pasada, comenzaron a darse los primeros pasos para generar diccionarios institucionales de datos, indispensables para el intercambio masivo de información (véase sección 3.3.)

Estas condiciones explican los problemas en la producción de información confiable y uniforme que permite que los investigadores y fiscales estudien las dinámicas de los mercados criminales del país. Tampoco se cuenta con información oportuna y confiable para conocer el desempeño de la institución en cuanto al proceso de judicialización de los casos de investigación, es decir, la trazabilidad de las investigaciones.

---

<sup>23</sup> Cabe destacar que la PGR impulsó una depuración de su normativa. La idea era simplificar la normatividad operativa en seis protocolos de investigación básicos y eliminar los protocolos del viejo sistema, a menos de que alguna área de peso justificara su necesidad.

<sup>24</sup> La producción de información se encontraba desperdigada en muchas unidades que trabajaban sin orden ni criterios comunes. La Dirección de Estadística del área de Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) de la PGR, cumplía con su función rectora y de liderazgo, a través de ejercicios manuales –no sistematizados– de recolección y recopilación de datos. La falta de información precisa, que respondiera a un modelo estandarizado de medición, dificultaba el desarrollo de cualquier estrategia de cambio fundada en evidencia empírica, debilitando así la capacidad de monitoreo de los cambios y la evaluación de sus resultados.

#### **1.2.4. Gestión del rezago en la resolución de las causas de baja complejidad/alto volumen del nuevo sistema**

Los inventarios de averiguaciones previas del viejo sistema y el aumento de las carpetas de investigación del sistema acusatorio de casos simples –pero voluminosos– absorben tiempo y recursos que son necesarios para transformar la organización. A fin de lograr una transformación efectiva, se debe comenzar de inmediato un proceso de aceleración de resoluciones de carpetas de investigación.

Como se explica en la sección 3.5 , resulta indispensable poner en marcha un plan de reducción de rezago en la resolución de casos y un plan de aceleración de la resolución de las causas de baja complejidad que llevan menos de un año de inicio.

En la primera sección se presentó el diagnóstico de los principales desafíos que enfrentó la PGR para atender los mercados criminales del país, a efectos de lograr un desempeño efectivo en la investigación criminal y la persecución penal. Por lo tanto, resulta importante plantear las dimensiones y acciones necesarias para la transformación de la recién creada fiscalía, basadas en las mejores prácticas internacionales propias de la transformación de organizaciones complejas.

## **2. Dimensiones y características de un Programa Integral de Transformación para la procuración de justicia**

La grave situación de violencia y delito que afecta al país y los desafíos que enfrenta el Estado para resolver los crímenes de mayor impacto económico y social exigen emprender inmediatamente acciones necesarias para lograr un cambio sostenible y eficaz en la procuración de justicia. Sin embargo, existe una gran brecha entre los siguientes elementos fundamentales: i) el cumplimiento de una labor eficaz por parte de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia; ii) las exigencias del contexto de criminalidad en México y iii) las expectativas sociales. Esta brecha obliga a llevar a cabo importantes reformas legales y grandes transformaciones organizacionales, gerenciales y culturales.

En este apartado se detallan algunas recomendaciones alineadas con las mejores prácticas internacionales, para la transformación de la recién creada fiscalía.

### **2.1. Integralidad en la toma de decisiones de política pública en materia de seguridad y justicia**

Es indispensable consolidar una política criminal bajo una visión sistémica de la seguridad y justicia en el país que defina las competencias, las responsabilidades y los objetivos de las instituciones encargadas de prevenir, controlar, perseguir y sancionar el delito en México.

La ausencia de enunciados explícitos en esta materia y de mecanismos para hacer efectivas las acciones genera un problema que se presenta tanto a nivel federal como estatal. La investigación criminal y la judicialización del delito a cargo de la FGR es una función esencial dentro de la cadena de valor del sistema de la justicia criminal. Como parte del ejercicio explícito de articulación de una política criminal, es clave iniciar un proceso de revisión de la normativa que orienta la función de la FGR, a fin de promover una efectiva coordinación y colaboración con el resto de las instituciones que componen el sector de seguridad y justicia en el país.

Dado que son muchas las instituciones que operan la política criminal y que tienen como finalidad disminuir determinados fenómenos delictivos, resulta claro que la FGR –desde una visión macro– articule esfuerzos, no solo con las diversas fuerzas de seguridad federales, estatales y municipales, sino también con las diversas organizaciones públicas y privadas, vinculadas a dicho sector. Una política criminal que pretenda ser efectiva debe sumar la colaboración de las organizaciones estatales y generar escenarios de información compartida, a efecto de forjar una visión global y no fragmentada de la acción de las organizaciones criminales y de cómo se comportan los fenómenos delictivos. Sin una mirada global de tales elementos, difícilmente la FGR pueda salir de la visión del “caso por caso” y, de ese modo, limitará su accionar a los casos de flagrancia actuando siempre sobre los eslabones más débiles de toda organización delictiva, y sin tener la posibilidad real de debilitar sus mercados criminales e incidir efectivamente en sus mecanismos ilícitos de financiamiento. Sin la definición de una política criminal que articule las funciones de las instituciones de prevención, persecución y sanción del delito en México, la dispersión de sus acciones conducirá a la ineficiencia en el uso de recursos y a la frustración de expectativas sociales.

A partir de una política criminal adecuada, resulta necesaria la formulación de un plan de persecución penal estratégico que debe estar basado en la comprensión completa de las características y dinámicas actualizadas de los mercados criminales del país. Para ello, se puede reconocer como acción de política la definición de las funciones y áreas de competencias

asignadas a la FGR a nivel federal (por ejemplo, la investigación criminal y judicialización de un determinado número de familias de delitos de alta complejidad).

Desde esta perspectiva, es necesario continuar con la definición de la normativa en relación con la autonomía política, presupuestaria y de investigación de la FGR.

## 2.2. El Nuevo Perfil Institucional

Como ya se señaló, hay que emprender un importante proceso de procuración de justicia, no solo por lo que requiere el SJPA, sino también para generar mejores condiciones de transición hacia una FGR. La experiencia regional muestra que esta tarea debe realizarse con una visión completa y alineada de todas las actividades y dimensiones contempladas en las etapas de desarrollo de un proceso de transformación.

En este sentido, destacan las dimensiones y los elementos que han sido probados en procesos similares de transformaciones institucionales en la región de América Latina y el Caribe (ALC).<sup>25</sup> De hecho, México es uno de los últimos países de ALC en adoptar un sistema procesal penal acusatorio cuyo eje sea garantizar los derechos humanos tanto de la víctima como del victimario, en un procedimiento igualitario, público y oral (véase el cuadro 1).

La sistematización de esas experiencias suele indicar la existencia de reformas de primera, segunda y tercera generación. Así, en la primera generación de reformas se produjo una *refundación del Ministerio Público Fiscal (MPF) en la región*, lo cual equivale a la propuesta del Nuevo Perfil Institucional que se requiere para la FGR. La segunda generación de reformas tiene que ver con la aparición de los *nuevos modelos organizacionales y la nueva gestión del MPF* asociadas a las reformas de las leyes del Código Procesal Penal, que todavía se encuentran en curso en países como Argentina, Colombia, Guatemala, Panamá y Perú. Por último, la tercera generación de reformas consistió en la planificación y realización de una *persecución penal estratégica* sobre la base del análisis criminal. Lo anterior implica contar con elementos de medición, planificación y el análisis continuo de los fenómenos delictivos. Aunque en los demás países el cambio ha sido un proceso paulatino a lo largo de varios años, México deberá encarar este proceso de reingeniería ineludible asumiendo los problemas de primera, segunda y tercera generación como un todo.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> A continuación, se presenta la experiencia de países como Argentina, Chile, Colombia y Guatemala, que han pasado por un proceso de reforma penal similar.

<sup>26</sup> Véanse los siguientes: Plan de Desarrollo Institucional del Ministerio Público de la Nación (Argentina) 2013-2016; Plan Estratégico del Ministerio Público (Chile) 2016-2022; Plan Estratégico Institucional (Ecuador) 2017-2023; Plan Estratégico del Ministerio Público de Guatemala (2015-2019); Plan de trabajo Institucional (Perú) 2017; Plan Estratégico Institucional (2016-2020) de la República Dominicana. En todos estos planes se puede advertir que no se ha dado por concluida la etapa de ajuste a las nuevas exigencias de los sistemas penales acusatorios, pese a que en alguno de esos países ya lleva más de 10 años de vigencia.

**Cuadro 1. Entrada en vigor del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por país**

<b>País</b>	<b>Entrada en vigencia</b>
Argentina	1992 (vigente); promulgado en 2014 y suspendido en 2015
Bolivia	2000
Brasil	1941 (vigente); Proyecto de Ley
Chile	2000
Colombia	2004
Costa Rica	1998
Ecuador	2014
El Salvador	1998
Guatemala	1994
Honduras	2002
México	2016
Nicaragua	2001
Panamá	2009
Paraguay	2000
Perú	2004
República Dominicana	2002
Uruguay	2017
Venezuela	1999

Fuente: Elaboración propia sobre la base de González (2017).

Para lograrlo, es de vital importancia clarificar las características centrales del Nuevo Perfil Institucional, ya que ello se convierte en la base de todo el proceso de transformación que se debe encarar en el futuro. Si bien la Consulta Nacional y otras fuentes de información se han referido a la necesidad de esa definición, el Nuevo Perfil Institucional es el fundamento de todo el proceso de transformación e, incluso, le da un contenido preciso a la discusión sobre la autonomía de la FGR.

El diseño preciso de ese Nuevo Perfil Institucional será objeto central del Programa Integral de Transformación, que van a desarrollar las nuevas autoridades, ya que se vincula directamente con la misión y la visión de la institución que se definen como aspiraciones a concretar.

A continuación, se destacan algunos elementos clave para definir el Nuevo Perfil Institucional, de acuerdo con la experiencia de otras transformaciones similares realizadas en ALC.

### **2.2.1. Definición de funciones**

En primer lugar, se sugiere que la institución concentre sus esfuerzos en los delitos de mayor impacto económico y social que actualmente enfrenta el país. Por ejemplo, narcotráfico, crimen organizado, lavado de activos, criminalidad económica y financiera, trata de personas, corrupción, evasiones fiscales/contrabando, delitos ambientales, secuestros, extorsiones, robo de hidrocarburos, que son sin duda los mayores delitos que se encuentran en el actual contexto de la criminalidad en México.

No se trata, como es evidente, solo de establecer delitos o familias de delitos por su denominación jurídica. De lo que se trata es que la FGR se ocupe de reducir esos mercados criminales. De esta forma, aunque actualmente dichos mercados son competencia federal, en la práctica, la gestión diaria de la FGR se ocuparía de los delitos menores en cada uno de esos rubros, quedando totalmente debilitada la respuesta frente a las manifestaciones más graves de ellos.

En el Nuevo Perfil Institucional se deberá incluir una propuesta sobre cómo clasificar los delitos en crímenes de alta y baja complejidad, ya que ello excede una clasificación conceptual. Se requiere considerar los aspectos operativos que varían según las distintas estrategias, objetivos y metas de persecución penal de los distintos tipos de mercados delictivos.<sup>27</sup>

### **2.2.2. Modernización de la investigación criminal, mercados criminales y unidades de análisis criminal**

Como ya se mencionó, a nivel federal la investigación criminal a cargo de la FGR debería estar focalizada en la investigación de alta complejidad, y sus delegaciones estatales deberían estar a cargo de delitos de baja complejidad y alto volumen, para hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles. Una nueva definición de funciones de esta naturaleza implicaría tener acceso a información oportuna y confiable de manera centralizada que permitiera realizar un análisis delictual sofisticado para establecer posibles vinculaciones entre casos criminales diversos. Asimismo, dadas las dinámicas de los nuevos mercados criminales a nivel nacional y regional, se requiere contar con capital humano altamente especializado para prevenir, atender y controlar el crimen complejo.

---

<sup>27</sup> Para efectos de este documento, se elaboró una “Matriz de relevancia político criminal”, en la cual se fijaron tres dimensiones para determinar la complejidad del caso: i) complejidad investigativa, ii) impacto económico, iii) impacto social. Estos parámetros permitieron seleccionar, dentro de los delitos más relevantes, en los que intervenía la PGR, cuáles eran los más prioritarios y cuál fue la eficacia de la intervención de la PGR, además de los recursos destinados a su gestión. Si bien es una labor legislativa compleja, en el marco de acción y competencias a revisarse para delimitar las funciones de la FGR, se encuentran:

- i) La Ley Orgánica de Fiscalía General de la República ajustada al nuevo SJPA.
- ii) El Código Penal Federal. Ajustar competencias federales y estatales y los criterios de atracción a la luz del Nuevo Perfil Institucional.
- iii) Protocolos, procedimientos y otra normatividad interna de la FGR. Depurar y alinear al SJPA y Nuevo Perfil Institucional.
- iv) Reglamento del Servicio Profesional de Carrera adaptado a los nuevos requerimientos y necesidades de la organización.
- v) Un mapa normativo que permita identificar la alineación con los procesos sustantivos y adjetivos, así como la correlación entre la normatividad aplicable.

La lucha contra las expresiones complejas del crimen demanda un nuevo enfoque de la investigación que se base en un análisis de mercados criminales. La FGR debe ser un ministerio público con capacidad de planificar su persecución penal, a partir de una comprensión completa, dinámica y actualizada, tanto de los fenómenos criminales existentes, como de la detección de los nuevos mercados (ciberseguridad, lavado de activos con moneda virtual, etc.). De esta forma, la FGR no debe limitarse a tramitar carpetas y expedientes, sin ningún tipo de selección ni planificación estratégica de los casos.<sup>28</sup>

La planificación se debe hacer sobre la evidencia empírica y debe propiciar la máxima articulación con la política criminal y la política de seguridad, en todos sus niveles. Por ejemplo, en los ministerios públicos fiscales de la región se ha buscado crear fiscalías especializadas en los delitos más complejos. En el caso de los países federales, esa división de funciones ha tenido lugar en el plano institucional porque a nivel federal ya se atienden los casos de alta complejidad, dejando en manos de las fiscalías estatales los casos de bajo impacto.<sup>29</sup> La separación de unidades especializadas en la PGR no siempre estuvo acompañada por una selección de casos que respondiera a criterios de complejidad, lo cual ha reproducido de un modo fraccionado los problemas de falta de priorización que se han señalado como un desafío estructural. Del mismo modo, la separación de trabajos entre las delegaciones estatales de la PGR y las unidades centrales no siguió con claridad criterios de priorización basados en la complejidad y el impacto de los casos y estrategias en común. En el caso de los países federales de la región (Argentina, Brasil, México), se busca un diseño que permita una mejor división de tareas entre las entidades centralizadas y descentralizadas de la organización federal, así como entre la institución federal y las estatales. Todo esto se encuentra en desarrollo, en particular debido a la extensión de ciertos fenómenos criminales como el narcotráfico, que involucra el trabajo de todas las agencias en los distintos niveles institucionales.

La investigación relacionada con los mercados criminales requerirá que la FGR desarrolle en su personal capacidades con las que la PGR no contaba. Por ejemplo, el análisis de mercados criminales busca estudiar toda la cadena de valor del mercado en cuestión: materias primas, fabricación, distribución, venta al mayoreo, costos, precios y márgenes, sustitutos, etc. Y a partir de dicho análisis, el Estado podrá entender cómo funciona el mercado y articular acciones que distorsionen los eslabones de dicha cadena.

Por tanto, en las oficinas centrales de la FGR, se sugiere crear la Unidad de Análisis Criminal, la cual deberá contar con el apoyo de las unidades de análisis regionales que permitan tener una comprensión nacional de las dinámicas de los distintos crímenes complejos que afectan al país. La Unidad de Análisis Criminal central será la responsable de producir estudios sobre los fenómenos criminales que den cuenta de sus características, de su desarrollo y de sus mutaciones, lo que facilitará el hecho de que las autoridades correspondientes proyecten planes específicos de persecución penal, articulados con los planes de política criminal y de seguridad.

---

<sup>28</sup> En Chile se han detectado algunas debilidades en términos de la capacidad del sistema para dar una respuesta adecuada, particularmente en determinados tipos de delitos, que han sido catalogados como complejos (lo que se refleja en el alto porcentaje de archivos provisionales). Los casos de alta complejidad, y de alto impacto mediático que a la fecha se han suscitado en la capital han contado con el apoyo físico de salas de audiencias aptas, pero han surgido casos que denotan lo precarias que se vuelven las instalaciones cuando existe un gran número de imputados y/o intervinientes, lo que sin duda es un desafío para las jefaturas de las unidades de apoyo a la gestión de cada juzgado (Cofré Pérez, 2015).

<sup>29</sup> En el caso de la Procuración Federal Argentina, que también tiene una dedicación especial por su naturaleza federal, al igual que en México, en los últimos años se han creado oficinas de esta naturaleza para los casos de narcotráfico, criminalidad económica, violencia institucional y trata de personas.

De acuerdo con la evidencia internacional disponible, estas unidades son efectivas para judicializar delitos de alto impacto y desarticular estructuras criminales.<sup>30</sup>

En el caso chileno, a raíz del trabajo realizado por la unidad de análisis y atención a delitos complejos de la fiscalía, con pocas variables pero analizadas estratégicamente, se obtienen cruces de datos que resultan en información pertinente y útil para generar nuevas líneas dentro de la investigación criminal.<sup>31</sup> Para implementar estas unidades analíticas de fenómenos criminales a nivel federal y regional, se requerirá contar con personal capacitado para el análisis de datos y, en particular, de datos asociados a fenómenos criminales. Asimismo, será menester implementar un sistema de información que permita centralizar las estadísticas que manejan las diferentes instancias de la FGR y otras instituciones externas, incorporando equipamiento que cuente con nuevas tecnologías de la información para identificar patrones y tendencias criminales.<sup>32</sup>

Los distintos ministerios públicos fiscales de la región han celebrado acuerdos y promovido la creación de estas unidades como un modo de acrecentar la eficiencia de las investigaciones y darle marcos empíricos a la planificación de la persecución penal.<sup>33</sup> En particular se debe asumir una función rectora, en el sentido de evitar que la proliferación de centros de análisis, la indeterminación de funciones con el sistema de inteligencia policial y la fragmentación de la información, genere situaciones de falta de coordinación, filtraciones e ineficiencia.

### 2.2.3. Eficiencia de la persecución penal

El Código Nacional de Procedimientos Penales describe claramente los nuevos procesos que deben instrumentarse para operar el SJPA. Asimismo, el modelo operativo que se requiere para implementar el Nuevo Perfil Institucional debe definir nuevos esquemas de operación a lo largo de la organización.<sup>34</sup> Algunos ejemplos de *procesos clave* que deberán ser revisados son los

---

<sup>30</sup> De acuerdo con la teoría de Análisis de Redes Sociales (SNA, por sus siglas en inglés) de Mark Ungar (2017), las relaciones entre nodos cambian en respuesta a asimetrías subyacentes o presiones externas. La naturaleza jerárquica y organizada de los grupos criminales se ha visto afectada por la acción del Estado, que ha causado su desarticulación y debilitamiento. Estas condiciones han impedido a los investigadores monitorear o evitar que estos grupos realicen actividades ilícitas. Asimismo, muchos países han destinado gran parte de sus recursos a detener a criminales de bajo perfil en lugar de adquirir la experiencia, los recursos y el respaldo para tomar medidas enérgicas contra las redes delictivas. Aunado a esto, la mayoría de las detenciones no conducen a cargos formales, por lo que los pequeños infractores generalmente son liberados sin cargo.

<sup>31</sup> Ejemplo de ello han sido los cruces entre denuncias por lesiones y patentes de alcohol, lo cual demuestra que existen sectores contiguos a botillerías que concentran niveles altos de incidentes, en los cuales la presencia policial se debe intensificar. Otro ejemplo ha sido el cruce entre la frecuencia de denuncias de delitos económicos (robo y extravío de tarjetas bancarias) y la variable “sí he denunciado los delitos” de la Encuesta Comunal de Seguridad Ciudadana 2014, que ha mostrado diferencias importantes entre los sectores de la comuna, principalmente por el hecho de que a mayor nivel socioeconómico le corresponde un número más alto de delitos económicos sufridos, pero una menor proporción de denuncias.

<sup>32</sup> Según la evidencia, las unidades de aproximación analítica de fenómenos criminales cuentan con funcionarios concentrados en el estudio de datos que normalmente van más allá de los procesos individuales y que suelen depender de la aplicación de tecnologías para la identificación de patrones. Sus labores incluyen el análisis de tendencias criminales, el cruce de datos provenientes de diversos casos en trámite, y la identificación de las estructuras de las organizaciones criminales y de las dinámicas y mercados de bienes y servicios ilegales (CEJA, 2010).

<sup>33</sup> Véase la página <http://www.cejamericas.org/181-i-encuentro-latinoamericano-de-analisis-criminal-y-persecucion-penal-inteligente>.

<sup>34</sup> Uno de los mayores retos para el desarrollo de un Programa Integral de Transformación es la existencia de grandes cantidades de causas de baja complejidad que se encuentran desde hace años en un estado de letargo, sin resolución

siguientes: i) los procesos de investigación criminal que puedan responder ágilmente a los requerimientos de la política criminal;<sup>35</sup> ii) la redundancia, fragmentación y falta de estandarización de procesos que dificultan el flujo de información, y generan silos de poder e ineficiencias en la organización;<sup>36</sup> iii) el reclutamiento, la selección y los ascensos que satisfagan de manera eficiente las necesidades de recursos humanos con capacidades adecuadas y que atiendan la elevada tasa de rotación de personal. Esto requiere una reingeniería de los espacios y el equipamiento para garantizar una operación eficiente y digna de los funcionarios según estos nuevos procesos de trabajo. En particular, se debe adoptar una visión articulada de la persecución penal, basada en una metodología más compleja, que implica no solo la tradicional participación de policías sino también la de organismos especializados del Poder Ejecutivo, organizaciones internacionales o regionales dedicadas a combatir la transnacionalización de estos mercados delictivos, y actores del sector privado que cuenten con información de calidad sobre estos fenómenos.

Se requerirá profesionalizar y capacitar recursos humanos, a fin de llevar a cabo la investigación criminal y persecución penal sobre la base de la priorización de delitos de alto impacto en el ámbito federal, incluida la especialización en nuevas modalidades de criminalidad, como la ciberseguridad y el lavado de activos, utilizando medios digitales de intercambio y otros. Asimismo, será preciso adecuar los espacios correspondientes para realizar audiencias, capacitación, entrenamiento, etc.<sup>37</sup> La integración de los investigadores de la FGR en el contexto del sistema de investigaciones policiales debe evitar duplicaciones de trabajo y, en especial, su burocratización. Por ello, existe la necesidad de dotar a la Agencia de Investigación Criminal de

---

de ningún tipo. Ello constituye un rezago en la resolución de cerca de 300.000 casos, lo que implica una traba enorme para el desarrollo de nuevos procesos de trabajo. La PGR operaba como un gran reservorio de prácticas antiguas que se deben abandonar y ocupaba enormes energías de la organización que se distraían de las causas más importantes. Por otra parte, la falta de precisión de los flujos de ingresos en todas las oficinas centrales y delegaciones estatales, y la debilidad de los procesos de selección de casos, o la falta de uso de los criterios de determinación que trae la nueva legislación procesal penal, llevaron a la presencia de rezagos en todas las dependencias, que entraron en estado de letargo y no producen más que un gasto ineficiente de energía.

<sup>35</sup> De acuerdo con la teoría, la generación de sistemas de información mejora la judicialización de delitos. Soares y Sviatschi (2010) estimaron un incremento de las tasas de resolución del 4,88% como efecto de la instalación de un sistema de seguimiento de casos. Una cifra similar fue encontrada por Garicano y Heaton (2010) como efecto de las mejoras de los sistemas informáticos y de gestión relacionadas con un incremento en la tasa de eficacia del 3% en la resolución de todos los crímenes. Sumado a esta evidencia empírica, en un estudio del sistema de justicia de los Países Bajos, Decker et al. (2011) observó un incremento de la producción del 8% en el período de 2002-2005, como resultado de la mejora de procesos, capacitación y control de calidad.

<sup>36</sup> El Ministerio Público de Guatemala realizó en 2014 un trabajo cuasi experimental para medir los efectos en la producción de solicitudes de acusación y obtención de sentencias condenatorias al cambiar el sistema de gestión de casos en cuatro fiscalías ubicadas en la sede (Crimen Organizado, Delitos contra la vida, Narcoactividad y Fiscalía metropolitana). Uno de los cambios en los procesos consistió en incorporar cinco campos nuevos en SICOMP para registrar datos faltantes: situación jurídica, tipo de diligencia, fecha de litigación, asignación específica del expediente a un auxiliar fiscal, y registro de sugerencias de diligencias, visibles tanto para investigadores como para litigantes. Se estimó un efecto positivo en el tiempo de entrega de expedientes a fiscales de litigio de 0 a 5 días de anticipación a la fecha de la audiencia.

<sup>37</sup> En Chile se han detectado algunas debilidades en términos de la capacidad del sistema para dar una respuesta adecuada, particularmente en determinados tipos de delitos, que han sido catalogados como complejos (lo que se refleja en el alto porcentaje de archivos provisionales). Los casos de alta complejidad, y de alto impacto mediático, que a la fecha se han suscitado en la capital han contado con el apoyo físico de salas de audiencias aptas, pero han surgido casos que ilustran lo precario que se vuelven las instalaciones cuando existe un gran número de imputados y/o intervinientes, lo que sin duda es un desafío para las jefaturas de las unidades de apoyo a la gestión de cada juzgado (Cofré Pérez, 2015).

la FGR de una fuerte especialización tecnológica, trabajando en conjunto con consultores técnicos, de tal manera que no se superpongan modelos policiales.<sup>38</sup>

#### **2.2.4. Mejora de la atención a los usuarios de los servicios de procuración de justicia en áreas centrales y en las delegaciones estatales**

El énfasis del SJPA en los derechos humanos y el debido proceso demandan un esfuerzo especialmente grande en términos de atención a las víctimas y a los presuntos responsables.

Esto requerirá, en los casos necesarios, adecuar la infraestructura física para mejorar la atención de las víctimas de delitos; implementar un sistema de información para registrar los casos a nivel local, y establecer la interoperabilidad entre las delegaciones estatales de la FGR y las unidades especializadas, de modo que sea posible advertir vínculos entre los diferentes mercados criminales.

Los delitos complejos, cuya atención debería corresponder a la FGR, propician un tratamiento especial de las víctimas que reclama atención profesionalizada. En muchas ocasiones las víctimas son personas individuales, o incluso, colectivos que se hallan afectados por la violencia o atrapados en redes criminales de gran magnitud y poder (por ejemplo, el delito de trata de personas). Ello reclama de la FGR el diseño de un programa completo de protección, orientación y asistencia a la víctima, incluyendo protocolos, seguimientos y compromisos con las personas.<sup>39</sup>

Es importante destacar que, en el caso de México, la atención al usuario debe convertirse en una oportunidad para comunicar y explicar, por ejemplo, la misión y vocación del sistema de justicia penal acusatorio y las alternativas para resolver conflictos independientes al juicio, así como también ampliar concepto de justicia.

#### **2.2.5. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**

La desconfianza en la PGR fue un fenómeno que debía combatirse con acciones concretas. La evidencia apuntaba a que se sancionaban pocas conductas que podrían constituir responsabilidades penales, civiles o administrativas. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio que utiliza datos de la PGR y de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en 16 años –entre 1998 y 2013– la ASF presentó ante la PGR solo 582 denuncias.<sup>40</sup> En torno a estas, la PGR únicamente logró que una decena llegara a juicio sin que se haya dictado sentencia alguna.

Por lo anterior, es necesario contar con nuevas herramientas para lograr la efectividad de los esfuerzos en la detección, prevención y sanción de actos de corrupción. De esta forma, el Nuevo Perfil Institucional deberá habilitar canales de comunicación adecuados, tales como oficinas de

---

<sup>38</sup> Véanse los informes sobre lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal ([www.cidac.org](http://www.cidac.org)), en particular para no repetir la historia de las viejas policías judiciales.

<sup>39</sup> En los últimos años, países como Argentina, Chile, Colombia y Guatemala han profundizado sus programas de orientación y protección a las víctimas, a partir de haber tomado conciencia de la insuficiencia de las acciones realizadas hasta el momento. Si bien la PGR no tiene que asumir casos urgentes y extremos, como ocurre, por ejemplo, en las distintas formas de violencia de género, sí tiene que encarar acciones fuertes en los casos de trata de personas, en particular para la explotación sexual, o en los casos de víctimas de secuestros o en las comunidades atrapadas en las formas territoriales del narcotráfico u otras formas de criminalidad organizada.

<sup>40</sup> Véase Casar (2016, página 67).

atención al ciudadano, plataformas virtuales para recibir denuncias y estrategias de líneas remotas de denuncia segura.

Aunado a lo anterior, el Nuevo Perfil Institucional deberá considerar como tarea fundamental la instalación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (internos y externos), a través de la implementación de nuevas tecnologías de la información y de la incorporación del uso de redes sociales. Por ejemplo, los mecanismos internos deberían mostrar claramente los criterios de evaluación del desempeño del personal y los mecanismos de control externo deberían mostrar los resultados de la gestión de la FGR y permitir que la ciudadanía cuente con un sistema de denuncias de corrupción. Se debe tener conciencia de que las denuncias de muchos de estos casos de alto impacto generan riesgos para los denunciantes, quienes merecen medidas de protección sostenidas en el tiempo. La coordinación con los programas de protección de testigos se vuelve esencial y, en general, ello se ha convertido en una preocupación en toda la región.<sup>41</sup>

### 2.3 La nueva arquitectura institucional

Para poner en práctica las directrices del Nuevo Perfil Institucional de la FGR se debe contar con una arquitectura institucional moderna y flexible. La reorganización de la FGR debe tomar en cuenta las fortalezas y debilidades de la anterior PGR para apalancar lo mejor posible los cambios que se propongan. También debe dejar en claro los riesgos y amenazas que se presentan no solo ante la consolidación del SJPA, sino frente a la refundación de principios, valores y actitudes en la operación de la institución y de su relevancia para la operación de otras organizaciones del sector de seguridad y justicia que anhelan el mismo cambio.

Para garantizar la adecuada administración de la estructura organizacional de la nueva FGR, se requieren perfiles de puestos, competencias, gestión del talento, servicio profesional de carrera y, en general, del manejo del ciclo de los recursos humanos, que deberían responder a las necesidades del SJPA y del Nuevo Perfil Institucional. Se debe contar con:

- i) Una estructura organizacional alineada con los nuevos procesos, sin duplicidad de funciones y en correspondencia con el organigrama oficial, y que tenga una clara normativa interna y externa.
- ii) Funcionarios públicos que cuenten con las competencias requeridas para operar el SJPA.
- iii) Procesos diseñados para optimizar y alinear a la institución con los objetivos del SJPA.
- iv) Roles y responsabilidades bien identificados.
- v) Un apropiado balance entre personal administrativo y operativo.<sup>42</sup>
- vi) Un esquema salarial, de ascensos y de servicio profesional de carrera meritocrático y alineado con la evaluación de la carrera profesional, que estimule el adecuado desempeño del personal.
- vii) Una mejor definición de los indicadores del desempeño individual e institucional.
- viii) Esquemas de gestión del talento.

---

<sup>41</sup> Véase Quinteros Lancheros (2017) para Colombia y las [Guías de buenas prácticas para la protección de testigos y víctimas](#) elaboradas y coordinadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

<sup>42</sup> En general, las fiscalías de la región cuentan con un balance de un 70% de personal operativo dedicado a las actividades de investigación criminal y un 30% de personal administrativo. Esta relación era inversa en la PGR.

- ix) Procesos sustantivos, de apoyo, administrativos, y aquellos vinculados con otras organizaciones que participan en el proceso penal.
- x) Información y fuentes gestionadas de manera coordinada
- xi) Tecnología que permita el almacenamiento, el procesamiento, el análisis y la presentación clara de la información.

En suma, la diversidad de aspectos del perfil y de la operación de la institución que deben ser modificados es tan diversa y abundante que, si no se realiza de manera ordenada, se puede poner en riesgo la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados en las reformas iniciadas en 2008. Por eso se requiere desarrollar un Programa Integral de Transformación que incluya un ejercicio de planificación estratégica, que defina los objetivos estratégicos clave, las iniciativas, proyectos y programas para alcanzar dichos objetivos, su priorización y la definición de las métricas y esquemas de seguimiento, junto con un programa de arquitectura institucional que le proporcione una estructura durante todo el proceso de cambio. Dichos programas deben acompañarse de una estrategia de comunicación y de administración del cambio al interior y exterior de la organización. Todo lo anterior permitirá que la institución alcance altos niveles de eficiencia y efectividad en la operación de los nuevos procesos del SJP y del Nuevo Perfil Institucional.

## **2.4 Administración del cambio**

La comunicación de este programa a toda la organización es fundamental para poder alcanzar una implementación exitosa del mismo. La administración del cambio tiene un fuerte componente de comunicación al interior de la organización, de manera que los funcionarios entiendan y asimilen hacia dónde se desea dirigir la organización, y los desafíos y la relevancia de la transformación, de tal forma que se logre el compromiso de cada uno de ellos y se integren, en su trabajo diario, las acciones necesarias para alcanzar tales objetivos.

Al mismo tiempo, será importante difundirlo entre los actores externos y la ciudadanía en general para alcanzar la aceptación y aprobación de los cambios propuestos, la comprensión del nuevo esquema de trabajo y los resultados que se esperan del mismo. De igual forma, con tal difusión se podrá dar mayor transparencia al proceso de transformación, incrementando la rendición de cuentas.

Es necesario contar con la definición de los controles para monitorear la asimilación de los cambios y la realización de eventos de sensibilización e integración que fomenten un compromiso y un involucramiento de todo el personal que forme parte de este proceso.

Algunos de los elementos habilitadores utilizados en procesos exitosos de reforma o transformación de instituciones de tamaño similar y de alta complejidad son los siguientes: i) contar con un equipo comprometido y cohesionado de dirección institucional, ii) instrumentar esquemas de administración y gobernanza robustos, y iii) separar la administración de la ejecución.

La transformación institucional es un proceso de gran complejidad que presenta resistencias al cambio de diversas formas y enfrenta constantes situaciones imprevisibles. Por eso, resulta esencial que los esquemas de administración cuenten permanentemente con solvencia metodológica y técnica de terceros externos independientes, que inyecten al proceso su experiencia y conocimientos.

La utilización de soluciones que permitan aislar la operación cotidiana del proceso de transformación permitirá aprovechar las fortalezas de la vieja organización e impedir que las debilidades subsistan. Independientemente de la naturaleza jurídica de la solución operativa/administrativa, esta deberá proporcionar un esquema que garantice transparencia y control, continuidad y estabilidad en la gestión de los recursos para la transformación, imparcialidad, auditoría y rendición de cuentas.

El proceso de transformación de la institución encargada de la procuración de justicia a nivel federal requiere la conceptualización de las medidas de largo alcance y mayor complejidad, a efecto de que, en segunda instancia, se diseñen y ejecuten medidas inmediatas que preparen a la institución para el cambio. Por eso, en la próxima sección se enuncian las medidas urgentes para iniciar un proceso de esta naturaleza en el corto plazo.

### **3. Propuesta para un Plan de Transición**

Con el fin de facilitar el diseño de un Programa Integral de Transformación y garantizar la viabilidad de su implementación, se recomienda actuar de inmediato de modo de generar las condiciones mínimas para preparar a la institución con miras al cambio. Para ello, se propone un Plan de Transición que contemple el desarrollo de acciones inmediatas cuyo tiempo de ejecución está previsto para un año, con productos definidos que, si bien no tienen por sí solos la capacidad de resolver los problemas identificados como desafíos institucionales, permitirán poner en marcha un proceso orientado hacia ello.

#### **3.1 Creación de la Oficina de Análisis Criminal y Planeación de la Persecución Penal a nivel federal**

La FGR debe definir su perfil institucional y, sobre la base del mismo, determinar estrategias de política criminal y de persecución penal. Tal andamiaje estratégico busca priorizar delitos en torno a los cuales se concentrarán los escasos recursos de investigación de la institución. La lucha contra estos delitos se realizará mediante el análisis de mercados criminales. Ejecutar este andamiaje demanda una organización encargada de formular este tipo de análisis y proponer las acciones de investigación y persecución del delito correspondiente. Las acciones propuestas para detonar el proceso de creación de la Unidad de Análisis Criminal y Planeación de la Persecución Penal federal son las siguientes:

- Nueva estructura de la Unidad de Análisis Criminal, aprobada por Acuerdo del Fiscal General de la República.
- Contratación del Director de la Unidad de Análisis Criminal, seleccionado bajo nuevos perfiles y competencias.
- Nueva dotación de esa Unidad, diseño de los procesos básicos de trabajo y capacitación del personal.
- Nueva plataforma tecnológica y de comunicación para la producción de bases de datos, georreferenciación y reportes sobre los fenómenos criminales.

A continuación, se enumeran las actividades más relevantes para la concreción de ese producto, a saber:

- a) Diseño de las competencias y procesos de trabajo de la Unidad de Análisis Criminal.
- b) Redacción de las bases institucionales de esa oficina y gestión de la aprobación por parte del Fiscal General de la República.
- c) Diseño de los perfiles del personal y del director de la oficina, así como del proceso de selección y nombramiento.
- d) Diseño y ejecución de la capacitación inicial para los integrantes de la oficina.
- e) Análisis de la tecnología disponible para las bases de datos, georreferenciación, etc.
- f) Diseño de los procesos de adquisición de la tecnología disponible.

- g) Plan de presentación de la oficina a las diversas unidades de la FGR.
- h) Plan de presentación de la oficina a las distintas entidades del sector de seguridad y justicia del país.
- i) Celebración de convenios interinstitucionales para compartir información.
- j) Diseño del Plan Anual de Trabajo.

### **3.2 Creación de la Unidad Centralizada de Sistematización y Análisis de Información**

La FGR debe ser una agencia con amplias capacidades para recolectar, almacenar y explotar información. Esta debe estar disponible para quien justifique su uso y debe agregar valor a los procesos de investigación y persecución de delitos. Estas capacidades demandan una organización y una estructura de gobierno de la información, así como protocolos para gestionar la coordinación y el análisis entre áreas. Las acciones propuestas para detonar el proceso de creación de la Unidad Centralizada de Sistematización y Análisis de la Información son las siguientes:

- Nueva estructura de la Unidad Centralizada, aprobada por Acuerdo del Fiscal General de la República.
- Nueva dotación de esa Unidad, nuevos procesos de trabajo y capacitación del personal.
- Nueva plataforma tecnológica y de comunicación para la producción de bases de datos y reportes de mayor calidad, aun cuando el entorno general de la producción de información sea inestable y esté atrasado.

En cuanto a las actividades más relevantes para la concreción de esos productos, cabe citar:

- a) Estudio sobre el actual sistema de información, sus deficiencias y análisis de los procesos de uso de la información en las distintas decisiones institucionales.
- b) Diseño del nuevo sistema de información y análisis de sus requerimientos tecnológicos.
- c) Diseño de las bases institucionales de la Unidad Centralizada y gestión de los acuerdos necesarios.
- d) Diseño de los procesos de trabajo de la Unidad Centralizada y de los métodos de recolección de información.
- e) Diseño de los perfiles del personal y del director de la Unidad Centralizada y del proceso de selección y nombramiento.
- f) Diseño y ejecución de la capacitación inicial para los integrantes de la Unidad Centralizada.
- g) Diseño de un plan de capacitación general para la toma de decisiones fundada en evidencia empírica.
- h) Identificación de los procesos críticos para la toma de decisiones y del tipo de reportes necesarios.

- i) Análisis de la tecnología disponible y diseño de los procesos de adquisiciones.
- j) Elaboración del plan anual de trabajo y del plan de mejoramiento progresivo de los reportes actuales.
- k) Celebración de acuerdos institucionales e interinstitucionales para compartir información.
- l) Instalación de la nueva plataforma tecnológica para la gestión del sistema de información.
- m) Diseño e implementación del gobierno de la información.

### **3.3 Creación del Diccionario Institucional de Datos para el Sistema de Información**

Uno de los problemas críticos de la PGR, capaz de entorpecer su transformación hacia la FGR, reside en la imposibilidad de producir, sistematizar y reportar información de calidad, apta para la toma de decisiones. Sin duda, el diseño de un nuevo sistema de información acorde con los nuevos modelos organizacionales y procesos de trabajo será un tema central del Programa Integral de Transformación, pero en el corto plazo se pueden realizar mejoras que produzcan un impacto rápido sobre la calidad de las decisiones.

La recolección y el análisis masivo de datos requieren que la definición de los conceptos sea compartida por todos en la organización. Por lo tanto, el producto esperado de esta línea de acción es un Diccionario Institucional de Datos. Se trata de la definición de las variables maestras y específicas de la información disponible para la FGR, así como la normalización de las unidades de medición y de los indicadores sobre las operaciones básicas de la organización.

Las acciones propuestas para la concreción de este producto son las siguientes:

- Establecimiento de un set de datos estadísticos básicos.
- Plan de validación en las distintas unidades de la FGR.
- Elaboración final del diccionario general y su publicación.
- Diseño y ejecución del plan de capacitación para el uso del diccionario.
- Comunicación e instalación del diccionario en todas las unidades de la FGR.
- Elaboración de la guía de uso del diccionario básico.

### **3.4 Creación del Digesto de Normatividad Interna**

El trabajo interno de la FGR se debe regir por un conjunto de disposiciones normativas internas, de tipo reglamentario, interpretativas, orgánicas y administrativas que para la PGR constituían un conjunto tedioso y desordenado, con contradicciones, redundancias y lagunas que dificultaban la normalización de las operaciones internas de las distintas unidades administrativas. Para realizar un Programa Integral de Transformación es conveniente tener claridad acerca de las normas vigentes y sus problemas, de tal manera que se puedan fundar

con mayor solidez las bases del Nuevo Perfil Institucional. Por otra parte, es conveniente establecer técnicas más depuradas para el dictado de protocolos (procesos de trabajo), acuerdos (disposiciones sustantivas y orgánicas o líneas de interpretación general, como instrucciones generales) y circulares de tipo administrativo.

Las acciones propuestas para la concreción de este producto son las siguientes:

- Digesto de Normatividad Interna.
- Nueva plataforma tecnológica de acceso y consulta de esas normas.
- Guía o manual de producción de la normativa interna de la FGR.

A continuación, se listan las actividades más relevantes para la concreción de esos productos:

- a) Recopilación exhaustiva de toda la normativa interna de la PGR.
- b) Estandarización de las distintas fuentes de producción normativa.
- c) Diseño de la propuesta del digesto actualizado y del proceso de validación.
- d) Depuración de la propuesta del digesto y elaboración del texto definitivo.
- e) Diseño de la nueva plataforma de consulta de los textos normativos.
- f) Plan de capacitación general para el uso de la plataforma.
- g) Identificación de los distintos procesos de producción normativa interna (protocolos) y normalización de sus reglas.
  - i. Establecimiento de protocolos base para el SJPA que permitan mejorar la prestación del servicio, mediante la aplicación de actividades homologadas y estandarizadas para la ejecución de los procesos sustantivos en materia de procuración de justicia.
  - ii. Publicación del Acuerdo para la Elaboración de Protocolos, basado en el SJPA.
- h) Guía de producción de normatividad interna (protocolos).
- i) Plan de capacitación para los funcionarios encargados de la producción normativa.

### **3.5 Plan de aceleración para la resolución de casos de baja complejidad (viejo y nuevo sistema)**

Uno de los mayores condicionantes para el desarrollo de un Programa Integral de Transformación es la existencia de grandes cantidades de causas de baja complejidad que se encuentran desde hace años en un estado de letargo, sin resolución de ningún tipo. Ello significa un rezago en la resolución de cerca de 300.000 casos que constituyen una traba enorme para el

desarrollo de nuevos procesos de trabajo. Además, la falta de precisión de los flujos de ingresos en todas las unidades administrativas centrales y delegaciones estatales de asuntos del nuevo sistema, en conjunto con la ausencia de procesos de selección de casos, y el bajo uso de las medidas alternativas de solución de controversias, generan un inventario preocupante. Para poder iniciar un proceso profundo e integral de transformación de la FGR, es indispensable comenzar cuanto antes con la liquidación de esos rezagos, mediante la elaboración de métodos especiales y rápidos de resolución de casos de baja complejidad. Esto implica el desarrollo de dos planes, que se detallan a continuación.

### **3.5.1 Plan de reducción de rezago en la resolución de casos**

En este caso, el programa estaría integrado por los expedientes remanentes del sistema procesal anterior (averiguaciones previas) y por todas aquellas carpetas de investigación del SJPA que llevan más de un año de retraso en su trámite o han entrado en estado de letargo. El plan de reducción de rezago en la resolución de casos tendría los siguientes productos:

- Guía metodológica de aceleración de resoluciones y reducción de rezago.
- Formación de una unidad central de manejo del plan.
- Formación de equipos de apoyo al plan para su desarrollo en cada una de las delegaciones de la FGR y unidades especializadas, así como su capacitación.
- Inventario y análisis del rezago.
- Informe final sobre la cantidad de asuntos existentes en cada delegación estatal y en las unidades centrales.

### **3.5.2 Plan de aceleración de la resolución de las causas de baja complejidad**

Este plan atiende las causas de baja complejidad que llevan menos de un año de inicio. Se propone desarrollarlo en dos áreas piloto con los siguientes productos:

- Guía metodológica de aceleración de resoluciones y reducción de rezago operativo de causas de baja complejidad para una delegación estatal.
- Guía metodológica de aceleración de resoluciones y reducción de rezago operativo de causas de baja complejidad y deslinde con causas de alta complejidad para alguna de las unidades centrales de la FGR.
- Formación de una unidad central de manejo del plan.
- Formación de equipos de apoyo al plan para su desarrollo en cada una de las delegaciones de la FGR y unidades centrales, así como su capacitación.
- Inventario y análisis del rezago.
- Informe final sobre el proceso de trabajo, control del rezago y tratamiento de las causas de baja complejidad.
- Plan de generalización de la estrategia sobre la base de las experiencias piloto.

Las actividades más relevantes para la concreción de esos productos son las siguientes:

1. Definición del universo e inventario de las causas de baja complejidad que forman el rezago histórico.
2. Diseño de los procesos de trabajo para su finalización y archivo.
3. Elaboración de la normativa interna que defina el marco institucional para la finalización de los expedientes.
4. Elaboración y publicación del manual de operaciones.
5. Identificación de los equipos de trabajo en cada una de las unidades de la FGR.
6. Diseño del plan de capacitación y de sensibilización del personal.
7. Diseño del plan de metas, cronogramas y metodologías de control del cumplimiento del plan de reducción de rezago.
8. Diseño del manual de operaciones para delitos de baja complejidad en general.
9. Evaluación de todo el plan de aceleración del tratamiento de delitos de baja complejidad en todas sus modalidades.
10. Diseño y publicación del informe final que documente toda la operación.

### **3.6 Estudio sobre las experiencias de gestión y prácticas útiles para el Programa Integral de Transformación (Guía de Empalme)**

Durante la administración 2012-2018 hubo cambios en el campo de los nuevos modelos de gestión y de persecución penal estratégica que pueden ser muy útiles como Guía de Empalme para que la organización se prepare mejor frente a una transformación radical, profunda y rápida. Por ello es útil dejar testimoniada esta experiencia en un documento ágil, que permita compatibilizar y comprender las distintas visiones en juego que de un modo u otro nutrirán el Programa Integral de Transformación. El producto esperado de esta acción es un estudio sobre las visiones del cambio en la anterior PGR e insumos para una transformación integral. Las acciones más relevantes para la concreción de este producto son las siguientes:

- Recopilación de todas las experiencias de cambio realizadas en la PGR durante la última administración.
- Sistematización de esas experiencias e incorporación de las lecciones aprendidas.
- Redacción de una Guía de Empalme con la nueva administración.

## Conclusiones

La situación de la persecución penal en México se encuentra en un estado de crisis ya extendido en el tiempo, que afecta gravemente la vida cotidiana de los ciudadanos. Frente a esta situación, es menester preguntarse cómo lograr una justicia efectiva.

En primer lugar, habría que plantear cómo el nuevo sistema de justicia penal podría impactar en una efectiva reducción de la violencia social. Ello requeriría que la principal instancia a cargo de la procuración de justicia en el país, anteriormente la PGR, y ahora la FGR, tuviera una visión general para comprender el fenómeno criminal. Esto implica una transformación institucional que conlleva distintos aspectos, entre ellos: i) abandonar la visión de resolución caso por caso para poder pasar a una comprensión global de los mercados criminales; ii) pasar del manejo limitado de información a la generación de bases de datos y análisis sofisticados de los mercados criminales que existen en el país y las ganancias económicas que estos generan; iii) reconocer que la resolución de casos requiere un abordaje sistémico de seguridad y justicia que se constituya bajo acuerdos interinstitucionales para permitir intercambios de información y coordinación de los equipos bajo criterios formales y flexibles.

Esta transformación integral implica acciones en numerosos niveles de los organismos de justicia, pero en primer lugar se debe desarrollar y consensuar el Nuevo Perfil Institucional de la Fiscalía General, de tal manera que se concentre en atender los casos de mayor impacto social y económico dentro de la competencia federal.

Esta Transformación Integral y el Nuevo Perfil Institucional deben ir acompañados por nuevos modelos de gestión y de uso de la tecnología, que permitan construir la autonomía institucional, entendida como un accionar profesional y planificado. La experiencia regional de América Latina muestra que los distintos ministerios públicos han avanzado hacia la autonomía verdadera, sobre la base de ese profesionalismo, la evaluación permanente de sus resultados, la transparencia y la rendición de cuentas de su accionar. La selección, capacitación y supervisión permanente de los recursos humanos aparece como una herramienta de primera magnitud.

Este documento busca sentar las bases de un Programa Integral de Transformación, fundado en una propuesta de acciones facilitadoras, de tal manera que esa transformación pueda iniciarse sin demoras y contando con instrumentos de recolección de información y planificación indispensables para cualquier reforma profunda. Estas acciones, denominadas de “transición”, responden, a la vez, a los esfuerzos que se encuentran llevando adelante todos los ministerios públicos de la región para disponer de mejores herramientas para reducir la violencia social que tanto afecta a la sociedad.

## Bibliografía

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2014. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Nueva Ley DOF 29-12-2014. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- . 2016a. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Nueva Ley DOF 18-07-2016. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- . 2016b. Ley Nacional de Ejecución Penal. Nueva Ley DOF 16-06-2016. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- . 2016c. Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes. Nueva Ley DOF 16-06-2016. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- . 2017a. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Nueva Ley DOF 17-11-2017. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- . 2017b. Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Nueva Ley publicada DOF 27-12-1991. Última reforma publicada DOF 10-01-1994. Ley Abrogada DOF 26-06-2017. Nueva Ley DOF 26-06-2017. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- . 2017c. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Última Reforma DOF 07-04-2017. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- . 2018a. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Nueva Ley DOF 14-12-2018. Cd. de México.
- . 2018b. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Reforma de diversas disposiciones DOF: 18/06/2018. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Casar, M. A. 2016. Anatomía de la Corrupción. Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas). 2010. Reformas de la Justicia en América Latina: Experiencias de Innovación. Santiago, Chile: CEJA.
- Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2012-2018. Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal, por entidad federativa. Ciudad de México: Gobierno de México.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas). 2013. Estudios de la organización y la operación de la PGR. Ciudad de México: CIDE.
- Cofré, P. L. 2015. Comentario al Proyecto de Reforma Constitucional que crea el cargo de Fiscal Especial de Alta Complejidad en el Ministerio Público, Boletín No. 9608-07, Revista de Derecho, Escuela de Postgrado No. 7, julio 2015, pp. 181-190, ISSN 0719-1731.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Women, Violence and Politics. Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009 (excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costos). San José, Costa Rica.
- Decker, K. et al. 2011. Mejorando el Desempeño de las Instituciones de Justicia: experiencias recientes de países miembros de la OCDE relevantes para América Latina. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México: El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- GAFI (Grupo de Acción Financiera). 2018. Medidas anti lavado y contra la financiación del terrorismo. Informe de Evaluación Mutua. México: GAFI.
- Garicano, L. y P. Heaton, P. 2010. Information technology, organization, and productivity in the public sector: Evidence from police departments. *Journal of Labor Economics*, 28(1): 167–201.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2016a. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016. Principales Resultados. Ciudad de México: INEGI.
- Insight Crime. 2018. Balance de Insight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017. Homicides Rates in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Insight Crime. Disponible en <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>.
- IJ-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México). 2016. Criterios Orientadores para el Diseño del Proyecto de Ley de la Fiscalía General de la República. Ciudad de México: IJ-UNAM.
- Le Clercq, O. J. A. y G. S. L. Rodríguez. 2017. Índice global de impunidad 2017. Dimensiones de la impunidad global. Puebla: Fundación Universidad de las Américas, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.
- , 2018. Índice global de impunidad México. La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018. Puebla: Fundación Universidad de las Américas, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.
- Procuraduría General de la República. 2017a. Desafíos y acciones para consolidar el Sistema Penal Acusatorio. Documento público presentado ante la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores. Ciudad de México: PGR.
- , 2017b. Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de Trabajo. Documento público presentado a la Cámara de Senadores. Ciudad de México: PGR.
- , 2017c. Informe General de la Consulta Nacional sobre el Nuevo Modelo de Procuración de Justicia. Documento público presentado a la Cámara de Senadores. Ciudad de México: PGR.
- , 2017-2018. Documentos estadísticos elaborados por la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) y la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (UISPPA). Ciudad de México: PGR.
- Quinteros Lancheros, A. 2017. Historia y procedimientos del programa de protección a testigos y víctimas en Colombia. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Bogotá, Colombia: Facultad de Derecho.
- Ríos, V. 2008. Evaluation the economic impact of Mexico's drug trafficking industry. Cambridge, MA: Department of Government, Harvard University. (Documento de trabajo inédito.)
- Soares, Y. y M. Sviatschi. 2010. The Impact of Modernization of Justice on Court Efficiency in Costa Rica. Working paper WP/OVE-06/10, Office of Evaluation and Oversight (OVE). Washington, D.C.: BID.

Soares, R. e I. Viveiros. 2010. Organization and Information in the Fight against Crime: An Evaluation of the Integration of Police Forces in the State of Minas Gerais, Brazil. IZA Discussion Papers, No. 5270, Institute for the Study of Labor (IZA).

Ungar, M. 2017. Prosecuting Environmental Crime: Latin America's Policy Innovation. *Latin American Policy*, Vol. 8, No. 1, pp. 63–92.



