

De PGR a FGR:

LINEAMIENTOS HACIA LA TRANSICIÓN



México 2019

D.R. 2018, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso,
Col. Los Morales Polanco, 11510,
Ciudad de México
T. +52 (55) 5985 0254

El documento *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime
Directora de México Evalúa

María Novoa
Coordinadora del Programa de Justicia

Carlos De la Rosa Xochitiotzi
Coordinador del Proyecto

Chrístel Rosales Vargas
Montserrat López Pérez
Investigadores

Janet Kuri
Editora

José Pablo Vidal
Daniela Campos
Luis Amador
Anel Pineda
Consultores

Miguel Cedillo
Diseño gráfico

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a los autores y a México Evalúa como fuente de la información.

El documento en formato digital y las bases de datos se encuentran disponibles en: www.mexicoevalua.org y proyectojusticia.org

“Este documento ha sido posible gracias al apoyo de **MacArthur Foundation**. Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de la Fundación.”



ÍNDICE

2	Presentación
5	Introducción
6	1. Contexto y antecedentes
6	1.1. Situación actual de la justicia en México
7	1.1.1. El ámbito federal
7	1.1.2. El contexto de la PGR (ahora FGR)
12	1.2. Antecedentes de la reforma a la procuración de justicia federal
12	1.2.1. Proceso legislativo de la nueva Fiscalía General de la República
14	1.3. Procesos de transformación institucional en procuración de justicia
14	1.3.1. Experiencia internacional
21	1.3.2. Experiencia nacional
24	2. Análisis institucional, normativo y de gestión para la transición
24	2.1. Estructura organizacional y operación de la PGR
24	2.1.1. Estructura organizacional
29	2.1.2. Operación
31	2.2. Mapeo de necesidades de gestión institucional
31	2.3. Mapeo de necesidades normativas
34	3. Lineamientos mínimos para el diseño y operación institucional
35	3.1. Diseño Institucional
41	3.2. Modelo de investigación
46	4. Servicio profesional de carrera
46	4.1. Situación actual
49	4.2. El carácter estratégico del Servicio Profesional de Carrera
50	4.2.1. Modelos del Servicio Profesional de Carrera
52	4.3. Lineamientos mínimos para el Servicio Profesional de Carrera
56	5. Hacia una planeación estratégica de la transición
56	5.1. Sobre la planeación estratégica de la transición
57	5.2. Criterios orientadores para una planeación estratégica
59	5.3. Fases de la transición
60	5.3.1. Fase preparatoria (primer año)
62	5.3.2. Fase de implementación de la transición (tres años siguientes)
63	5.3.3. Fase de fortalecimiento (cinco años siguientes)
63	5.4. Lineamientos para la transición
63	5.4.1. Evitar impunidad
69	5.4.2. Transformar la operación
73	5.4.3. Contar con elementos renovados
80	6. Análisis prospectivo
80	6.1. Volumetría de despliegue territorial
81	6.1.1. Desarrollo de la volumetría
84	6.1.2. resultados
86	6.2. Liquidación de rezago
86	6.2.1. Sistema Inquisitivo
88	6.2.2. Sistema Acusatorio
89	6.2.3. Prospectiva del rezago total de asuntos
91	6.3. Elementos para el Plan Estratégico de la Transición
93	6.3.1. Propuesta de programas para la transición
103	Conclusiones
104	Bibliografía
108	Anexos

Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA GENERAL DE MÉXICO EVALÚA



La transformación de la procuración de justicia en México se hizo indispensable para intentar atender las graves condiciones de inseguridad e impunidad que imperan en el país; además, resultaba un complemento lógico y necesario al sistema de justicia penal acusatorio, que fue instaurado constitucionalmente en 2008 y cuyo proceso de implementación culminó en 2016. Esta determinación quedó asentada en la reforma político electoral del 10 de febrero de 2014 que, entre otras cosas, estableció que el Ministerio Público Federal se organizara en una Fiscalía General de la República, autónoma e independiente, encargada de la persecución e investigación de los delitos del orden federal.

El proceso de transición de Procuraduría a Fiscalía se desarrolla en un momento complejo de nuestro país, en el que se configuran condiciones de oportunidad y de riesgo para lograr una transformación efectiva. Si partimos del hecho de que durante cuatro años no se instrumentó medida alguna para empujar esta transformación institucional, el panorama no es muy alentador. Sin embargo, a finales del año pasado se reanudó el proceso para integrar propuestas legislativas en la materia, mismo que culminó con la publicación de una Ley Orgánica de la Fiscalía General de República el 14 de diciembre de 2018 y con la toma de protesta del Fiscal General el 18 de enero pasado. La ausencia de una reforma al artículo 102 constitucional –que dé congruencia a la naturaleza autónoma del nombramiento y remoción del titular de la Fiscalía– es un tema controvertido hasta el momento.

La expedición de la ley y la tan esperada designación del titular de la FGR constituyen tan sólo el punto de partida para la transformación de la procuración de justicia en México, lo que implica que queda un largo camino que recorrer y mucho trabajo por delante para efectivamente conseguirla. Frente a ese contexto, México Evalúa se dio a la tarea de elaborar el presente documento, con la pretensión de que sirva de insumo, en este momento clave del proceso de transición.

Sin lugar a dudas, 2019 será un año definitorio para la Fiscalía General, pues en su transcurso se deben integrar un Plan Estratégico de Transición, que contemplará los objetivos a alcanzar

y las estrategias para lograrlo, y un Plan de Persecución Penal, que establecerá la estrategia de intervención y priorización de los delitos, mediante un modelo de investigación criminal y la propuesta de despliegue territorial. Asimismo, en el mismo periodo, iniciarán varios procesos clave para la transición a Fiscalía autónoma, como el establecimiento de un servicio profesional de carrera y la propuesta para dar atención a todos los casos que hoy se encuentran abiertos sin que eso implique un riesgo de impunidad. También requerirán esfuerzo los procesos de activación y desactivación de las áreas estratégicas institucionales.

Todo lo anterior explica la importancia para México Evalúa de ofrecer este aporte de manera oportuna, con la intención de coadyuvar en la definición de políticas públicas y en la planeación de la transición, a partir de dos elementos principales. Por una parte, los estándares que deberá observar la transición –establecidos como lineamientos, que consideran buenas prácticas y propuestas para atender las reglas del sistema de justicia acusatorio– y, por la otra, un análisis prospectivo sobre las necesidades y los recursos institucionales, que sirva como base para la toma de decisiones. Se ofrecen, por ejemplo, escenarios posibles sobre la asignación del personal a partir de las cargas de trabajo y potenciales criterios de priorización para la atención de los asuntos.

Finalmente, es importante mencionar que este trabajo constituye el primer eslabón de una serie de acciones para el seguimiento y la evaluación de la transformación de la procuración de justicia, pues a partir de él se integrará un Observatorio Abierto que hará monitoreo de los avances y riesgos.

Reconozco y agradezco el compromiso y trabajo del Programa de Justicia de México Evalúa: de su coordinadora María Novoa y de los investigadores Carlos de la Rosa Xochitiotzi, Chrístel Rosales Vargas y Monserrat López Pérez. Agradezco profundamente a la Fundación MacArthur por el apoyo para la realización de este esfuerzo, así como a la Fiscalía General de la República que, a través de un convenio de colaboración, permitió el acceso a información fundamental para la elaboración del presente documento.



INTRODUCCIÓN

En 2014 el Congreso de la Unión decidió transformar de forma sustancial la procuración de justicia en el ámbito federal y aprobó una reforma constitucional que estableció la transición de la Procuraduría General hacia una Fiscalía General de la República (FGR). Se trata de una transformación de gran calado al interior del organismo, pues implica una ambiciosa reingeniería institucional y la preparación del terreno para una instancia autónoma, eficaz y cuya lógica responda, además, a los estándares y reglas del sistema penal acusatorio.

La transición hacia una institución autónoma se dio en un momento en el que parecían existir condiciones de oportunidad y de riesgo para lograr una transformación efectiva, pues se produjo durante el proceso de emprendimiento, arrancado en 2008, de un nuevo sistema de justicia penal. Éste necesitó de una serie de reformas constitucionales y la publicación de distintas leyes que cimbraron la procuración de justicia en México¹. La transición hacia una Fiscalía es una oportunidad de oro para detonar una transformación que sirva como ejemplo para las instituciones homólogas del fuero común e instituciones de otros países.

Dada la relevancia de esta transformación institucional, todas las decisiones concernientes deben tomarse a partir de análisis concienzudos y evidencias que garanticen la

calidad de la FGR. Así, el documento **De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición** pretende abonar el proceso de transformación al ofrecer un marco de elementos mínimos que se deben incluir en el diseño, reorganización y proceso de transición hacia la nueva Fiscalía General de la República.

En la primera sección se presentan el contexto y los antecedentes de la transición hacia una Fiscalía General; se abordan los resultados en la procuración de justicia federal y se relatan experiencias nacionales e internacionales de procesos de transformación similares. En la segunda sección se despliega un análisis institucional, normativo y de gestión sobre las labores de la procuración de justicia federal, en el cual se identifica una serie de procesos y necesidades cuya consideración debería ser crucial para el diseño del proceso de transición. En la tercera sección se presenta un cuerpo de lineamientos –o de condiciones elementales– para el propio proceso de transición. Dichos lineamientos abordan temas de diseño organizacional y de operación, así como el sistema del Servicio Profesional de Carrera y el proceso de planeación de la transición. Finalmente, se presenta un ejercicio que pretende dar luz sobre los recursos y tiempos que, a juzgar por las condiciones actuales, serán necesarios para consolidar la mudanza a una nueva institución.

¹ Tales como el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. También se han publicado otras leyes que inciden de manera directa en el ámbito de la procuración de justicia: la Ley General de Víctimas, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

CAPÍTULO 1

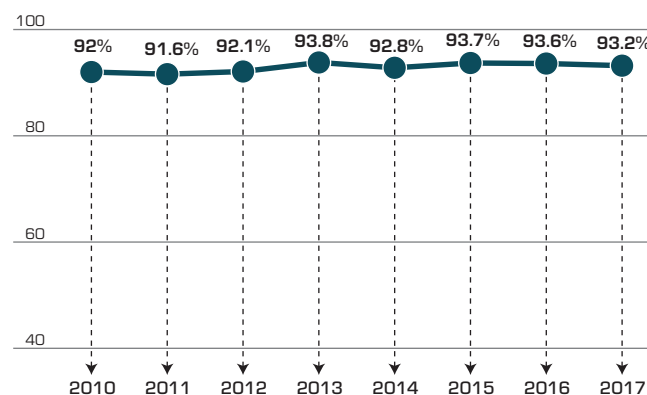
Contexto y antecedentes

1.1. Situación actual de la justicia en México

De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2018 se iniciaron 1,858,236 investigaciones por delitos del fuero común en el país². El SESNSP registra la incidencia delictiva con base en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, mismas que son reportadas por las procuradurías o fiscalías de las 32 entidades federativas. No obstante, esta información no cuenta la historia completa de los delitos ocurridos en el país, pues no contempla la cifra negra: el porcentaje de los delitos que no fueron denunciados o los que sí lo fueron, pero no desencadenaron una investigación.

El instrumento que sí rastrea este dato es la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), levantada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). De acuerdo con ella, para los delitos ocurridos en 2017 se estima una cifra negra de 93.2%³, a escala nacional. En otras palabras, poco más de nueve de cada 10 delitos ocurridos en el país no fueron investigados por las

EVOLUCIÓN DE LA CIFRA NEGRA (2010-2017)



Fuente: ENVIPE (2011-2018)

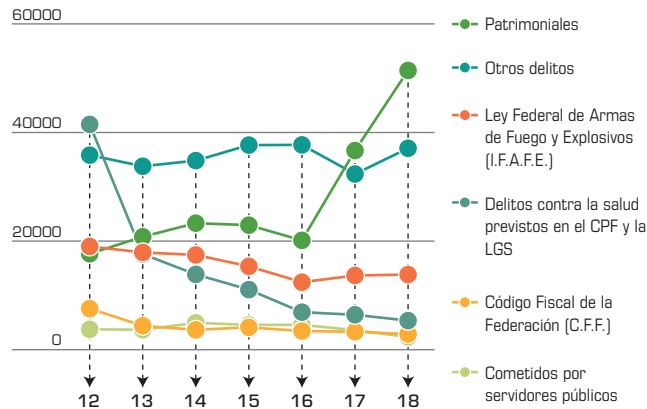
instituciones de procuración de justicia. La ENVIPE 2018 estima que durante 2017 ocurrieron 33,614,307 delitos a nivel nacional⁴. Cabe destacar que desde que el INEGI comenzó a reportar esta información, el porcentaje de delitos no denunciados o en los que no se inició una investigación no ha bajado de 90.

² SESNSP, Incidencia Delictiva del Fuero Común (Nueva metodología), Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo, diciembre 2018. Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/incidencia-delictiva-del-fuero-comun>

³ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018. Disponible en línea: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>

⁴ Ídem.

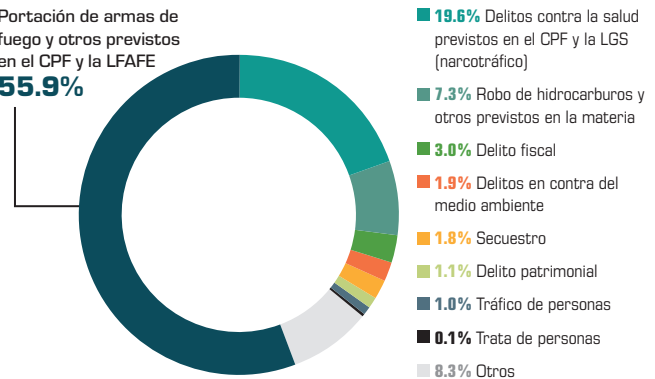
INCIDENCIA DELICTIVA FEDERAL (2012-2018)



Fuente: Incidencia Delictiva Federal (SESNSP)

PRINCIPALES DELITOS EN LAS CAUSAS PENALES

Portación de armas de fuego y otros previstos en el CPF y la LFAFE
55.9%



Fuente: Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

1.1.1. El ámbito federal

De acuerdo con el SESNSP, de enero a diciembre de 2018 se iniciaron 112,917 investigaciones de delitos en el ámbito federal en el país⁵. En las investigaciones iniciadas durante 2018 predominaron los delitos patrimoniales (45.5%) y los delitos relacionados con armas de fuego y explosivos (12.3%).

Los mayores porcentajes de delitos registrados en las causas penales iniciadas entre noviembre 2014 y junio 2018 correspondieron a portación de armas de fuego (55.9%), delitos contra la salud (19.6%) y robo de hidrocarburos (7.3%)⁶. El contraste con otro tipo de delitos, como los fiscales (3.0%), contra el medio ambiente (1.9%), secuestro (1.8%), patrimoniales (1.1%) y tráfico de personas (1%)⁷, es enorme.

1.1.2. El contexto de la PGR (ahora FGR)

La reforma en materia de seguridad y justicia del 18 de junio de 2008 modificó más de 10 artículos constitucionales con el objetivo de transitar de un sistema mixto-inquisitivo hacia un modelo acusatorio⁸. Durante el plazo constitucional establecido para la

implementación del nuevo modelo (2008-2016), las distintas instituciones federales y locales llevaron a cabo procesos de transformación para adecuar sus marcos normativos, diseños y capacidades institucionales y operativas a las necesidades y requerimientos del modelo acusatorio⁹.

En este contexto, la Procuraduría General de la República (PGR) estableció la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (UISPPA). A pesar de que el proceso de implementación ha concluido, esta unidad continúa operando bajo el mismo esquema en el que fue creada; sin embargo, se tiene contemplada su transformación hacia una unidad de supervisión y asistencia técnica en persecución penal, litigio estratégico y mejora continua¹⁰.

a. Condiciones en la PGR en el marco de la reforma penal de 2008

Durante 2017, la PGR realizó, de manera aislada, algunas acciones y cambios al interior de la institución que lamentablemente no redundaron en la implementación de un modelo integral, capaz de transformar y ordenar los procesos y las dinámicas de operación, de cara a su

⁵ El registro que concentra el SESNSP atiende a la información proporcionada por la PGR sobre las carpetas de investigación abiertas en el año. Ver SESNSP, op. cit.

⁶ Consejo de la Judicatura Federal (CJF), Informes al Congreso de la Unión (Junio 2018). Disponible en: <http://www.cjf.gob.mx/reformas/#Publicaciones>

⁷ Ídem

⁸ Gobierno Federal, *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, Guía de consulta. ¿En qué consiste la reforma? Texto Constitucional comparado: antes y después de la reforma, 2008*, Cámara de Diputados y Senado de la República LX Legislatura, México, 2008. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/hcd/lx/refcons_segjus_gc.pdf

⁹ Ver México Evalúa-CIDAC, *Reportes de Hallazgos*, años 2013-2017

¹⁰ A la fecha, en la PGR no se han institucionalizado mecanismos de seguimiento y evaluación continuos y permanentes que permitan la toma de decisiones para la mejora en el corto y largo plazo. Sin embargo, con base en un diagnóstico realizado en 2017 se inició la implementación de Programas de Mejora, a fin de llevar a cabo acciones concretas de corto plazo para mejorar los servicios de la PGR. Ver México Evalúa, *Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, México, 2018.

inminente transición a Fiscalía General de la República (FGR)¹¹. Entre las acciones que se realizaron o aún están en desarrollo, en términos de gestión y modelo de trabajo, se encuentran las siguientes:

'Despresurización' de las Unidades de Atención Inmediata (UNAI)

La PGR emprendió acciones orientadas al fortalecimiento y mejora continua de las Unidades de Atención Inmediata (UNAI)¹². Como resultado de este proyecto, se elaboraron 18 instrumentos normativos que sirvieron para estandarizar y agilizar la operación en las UNAI, y que orientaron la aplicación de las diferentes formas de determinación temprana, todo con el objetivo de descongestionar estas unidades¹³. En un primer acercamiento, parece que las acciones para descongestionar las UNAI resultaron positivas, pues en 2017 fueron determinadas más carpetas de investigación de las que fueron iniciadas en el mismo periodo –un incremento de 104%–¹⁴. Además, el rezago disminuyó en comparación con el año anterior¹⁵.

Sin embargo, al analizar los distintos tipos de determinación se descubre que, tras el 'no ejercicio de la acción penal', el 'archivo temporal' es la medida más empleada para disminuir la saturación del sistema¹⁶. Es importante dar seguimiento a lo que sucede con esos casos, pues no han dejado de acarrear acumulación en la PGR que, además, puede traducirse en impunidad¹⁷.

Fortalecimiento de la Agencia de Investigación Criminal (AIG)

Con el objetivo de fortalecer las capacidades de investigación de la PGR, se impulsó una estrategia de transformación de la Agencia de Investigación Criminal

(AIC), que conllevó la creación de nuevas áreas bajo su adscripción:

 Unidad de Investigaciones Cibernéticas y Operaciones Tecnológicas¹⁸.

 Unidad para el Combate al Delito de Secuestro¹⁹.

 Oficina Nacional de Política de Drogas²⁰.

Este nuevo modelo implicó reorganizar a la AIC a partir de una estructura de tres áreas: a) Administrativa, b) Operativa y c) De investigación²¹. A partir de esta nueva estructura y procesos se diseñó el Modelo de Servicios, que está pensando para ser ajustable a cualquier posible esquema de transición de la actual Procuraduría hacia una Fiscalía autónoma²². Con el fin de asegurar la eficiencia y calidad en la actuación de la Agencia y la Procuraduría en materia de investigación, el modelo parte de las siguientes premisas²³:

 Separación de funciones administrativas y operativas.

 Creación de un área de apoyo a la investigación ministerial²⁴.

 Interoperabilidad e interconexión del Sistema Único de Información de la AIC con Justici@net (sistema informático de la PGR).

Modelo de Operación Tipo, basado en la priorización y la persecución estratégica (en construcción)

La PGR, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), está diseñando un Modelo de Operación Tipo para la construcción de un modelo de procuración

¹¹ México Evalúa, *Hallazgos 2017, Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal en México*, México, 2018.

¹² Ídem.

¹³ PGR, Respuesta a solicitud de información vía Infomex, folio 0001700109618.

¹⁴ México Evalúa, Op. cit.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Acuerdo A/076/17 por el que se crea la Unidad de Investigaciones Cibernéticas y Operaciones Tecnológicas y se establecen sus atribuciones, Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 2017. Disponible en línea: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5496125&fecha=05/09/2017

¹⁹ Acuerdo A/077/17 por el que se crea la Unidad para el Combate al Delito de Secuestro, y se establecen sus atribuciones, Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 2017. Disponible en línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5496126&fecha=05/09/2017

²⁰ Acuerdo A/100/17 por el que se reforma el diverso A/101/13, por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización, Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2017.

²¹ México Evalúa, Op. cit.

²² Ídem.

²³ Ídem.

²⁴ Esto implicará que el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), que actualmente está encargado de atender requerimientos de los ministerios públicos, eventualmente se constituya en un área de análisis estratégico.

de justicia, que tomó como referencia las propuestas de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, y se articula con una lógica de *regionalización*, a diferencia del esquema de delegaciones que continúa vigente²⁵. Asimismo, pretende que la selección de los casos se ejecute a partir de criterios de priorización que atiendan la gravedad del delito y la complejidad de la investigación. El modelo tiene contemplado como objetivos principales los siguientes²⁶:

- Identificación y gestión eficiente de asuntos de baja complejidad y alto volumen en las unidades de justicia alternativa.
- Enfoque de capacidades y recursos institucionales para la investigación de delitos y mercados criminales complejos.

Aunque la puesta en funcionamiento de este modelo podría tener un impacto positivo, no hay certeza sobre su materialización; de hecho, parece cada vez más lejana en el contexto de la transformación hacia la nueva Fiscalía General.

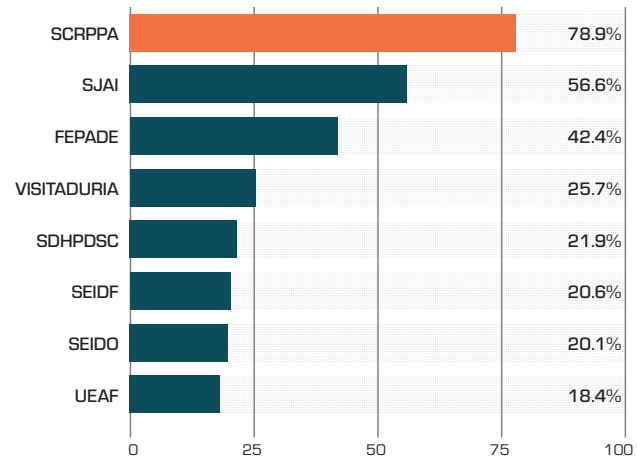
b. Resultados de la PGR frente a la reforma penal

A partir de la reforma constitucional de 2008, el sistema de justicia penal contempla una serie de lineamientos cuyo objetivo es descongestionar y ofrecer formas de terminación anticipada que propicien una persecución del delito más eficiente, por medio de la focalización y racionalización de los recursos institucionales disponibles. A continuación se presentan algunos de los resultados reportados por la PGR que deberán ser evaluados en el marco de los objetivos de la reforma penal de 2008 y las exigencias del fenómeno delictivo del ámbito federal.

Según información proporcionada por la Procuraduría, de enero a octubre del 2018 se tramitaron 143,831 investigaciones, de las cuales fueron determinadas 106,282²⁷. Lo anterior representa un porcentaje de determinación de 73.9%. Las diferentes instancias tienen desempeños variables: la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA) tuvo el mayor porcentaje de determinación durante el periodo considerado (78.9%), seguida de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

PORCENTAJE DE DETERMINACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES (PGR)

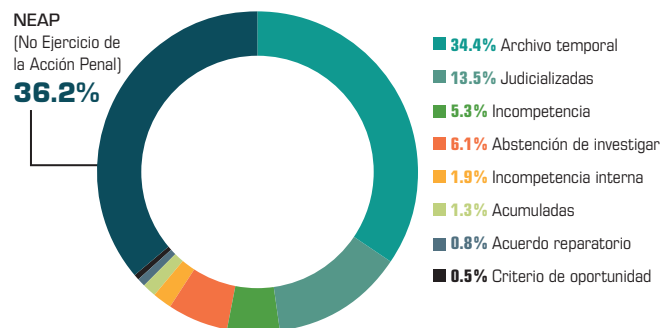
POR DELEGACIÓN O ÁREA CENTRAL
(ENE 2018 - OCT 2018)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR en el marco del Convenio General de Colaboración, celebrado entre la PGR y México Evalúa AC

TIPO DE DETERMINACIÓN

(ENE 2018 - OCT 2018)



Fuente: Elaboración propia con información de la PGR

(SJAI) (56.6%) y de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPAD) (42.4%)²⁸. Por su parte, las determinaciones más comunes fueron el no ejercicio de la acción penal (36.2%) y el archivo temporal (34.4%), representando entre ambas el 70.6% de los casos²⁹.

Como se observa en la tabla de la siguiente página, un porcentaje significativo de los casos que investigó la

²⁵ México Evalúa-CIDAC, *Léase si quiere gobernar (en serio)*, México, 2018.

²⁶ México Evalúa, *Hallazgos 2017...* Op. cit.

²⁷ Información proporcionada por la PGR en el marco del Convenio General de Colaboración, celebrado entre la PGR y México Evalúa AC celebrado el 22 de agosto de 2018.

²⁸ Ídem

²⁹ Ídem

DELEGACIÓN/ ÁREA CENTRAL	INVESTIGACIONES INICIADAS TOTALES					INVESTIGACIONES INICIADAS RELATIVAS				
	Nov 2014	2015	2016	2017	Oct 2018	Nov 2014	2015	2016	2017	Oct 2018
SCRPPA	236	7588	48200	88236	89218	100.0%	98.2%	87.4%	93.3%	95.3%
VISITADURIA	-	1	792	648	413	-	0.0%	1.4%	0.7%	0.4%
FEPADE	-	102	2536	1484	1185	-	1.3%	4.6%	1.6%	1.3%
SDHPDSC	-	-	414	675	494	-	-	0.8%	0.7%	0.5%
SEIDF	-	34	2216	2305	1345	-	0.4%	4.0%	2.4%	1.4%
SEIDO	-	-	936	1025	854	-	-	1.7%	1.1%	0.9%
SAI	-	-	37	80	68	-	-	0.1%	0.1%	0.1%
UEAF	-	-	19	83	39	-	-	0.0%	0.1%	0.0%
TOTAL	236	7725	55150	94536	93616	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la PGR en el marco del Convenio General de Colaboración, celebrado entre la PGR y México Evalúa AC

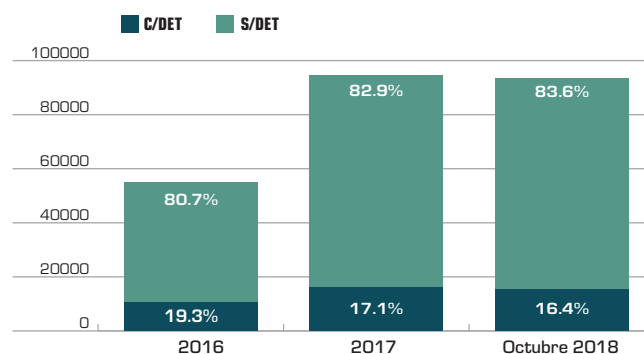
PGR se concentra en las delegaciones estatales. Hasta octubre de 2018, la SCRPPA ingresó el 95.3% de las carpetas de investigación abiertas, mientras que las áreas centrales lo hicieron con el 4.7% restante³⁰.

La mayoría de los casos ingresados en la PGR fueron 'sin detenido'; 80.7% en 2016, 82.9% en 2017 y 83.6% hasta octubre de 2018³¹. Por otra parte, el porcentaje de carpetas de investigación judicializadas sin detenido supera la mitad de las judicializaciones para todos los años. Para 2016 fue de 54.7%, para 2017 de 62.4% y para octubre de 2018, de 63.5%³².

c. Problemáticas detectadas en la operación de la PGR

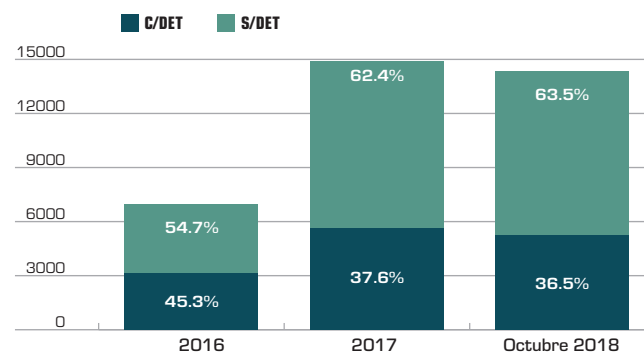
A partir de los resultados expuestos y del marco de operación de la PGR, se han detectado una serie de problemáticas que deben considerarse como una suerte de marco de referencia para el diseño de una nueva Fiscalía. La procuración de justicia en el ámbito federal enfrenta diversos retos derivados, por una parte, de la evolución de los fenómenos criminales y del contexto de macrocriminalidad del país, pero también de los contratiempos de coordinación al interior del sistema nacional de seguridad pública y de escollos en la propia procuración de justicia. La carga inquisitorial y los formalismos al interior de la institución no ayudan.

INVESTIGACIONES INICIADAS (PGR)



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por PGR

INVESTIGACIONES JUDICIALIZADAS



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por PGR

³⁰ Ídem

³¹ Ídem

³² Ídem

La ausencia de un modelo de investigación claro y homologado a nivel nacional hace todavía más complejos estos desafíos. En este contexto, las deficiencias institucionales en investigación criminal tienden a perpetuarse, y lo mismo un tipo de lógica que considera a las carpetas de investigación como meras unidades de acopio de información –expedientes aislados e inconexos–, en menoscabo de un análisis estratégico, de contexto y articulación con fenómenos de macrocriminalidad. Por otra parte, se han identificado escollos tanto en el desahogo de altos volúmenes de casos de criminalidad común del ámbito federal, como en el desarrollo de investigaciones relacionadas con delitos complejos, que exigen un tratamiento y competencias distintas y específicas.

Además, se ha diagnosticado una alta incidencia de violaciones a derechos humanos por parte de la institución y carencias de atención integral a las víctimas. Basta decir que de 2012 a junio de 2017 se registraron ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 8,326 quejas contra personal de la PGR por probables violaciones a derechos humanos³³. Todas estas consideraciones son expuestas a continuación, a fin de identificar algunos de los elementos que deben ser corregidos para asegurar una transición exitosa. La Fiscalía General no debe replicar las fallas estructurales y de operación de la Procuraduría.

• Problemas de competencia

La competencia de la Federación se encuentra delimitada en la Constitución y en las normas federales; sin embargo, para los casos en los que ésta no es exclusiva, no existen criterios claros para la atracción ni para definir el ámbito de gobierno que se hará responsable. Esta situación genera problemas en la investigación y persecución de delitos, que pueden traducirse en falta de atracción de casos o en la fragmentación de las investigaciones. Así, el riesgo de impunidad aumenta³⁴.

• Problemas de gestión interna

Existe una desarticulación interna en los procesos y reglas de operación, que se suele expresar como la tramitación diferenciada de casos y la ausencia de criterios objetivos. La inexistencia de un modelo de gestión específico trae como consecuencia la ‘pulverización’ de las investigaciones entre áreas centrales y delegaciones, así como determinaciones ministeriales en el sentido de incompetencia interna³⁵.

Un elevado porcentaje de la carga de trabajo de la FGR consiste en criminalidad común federal, mientras que sólo una pequeña parte se relaciona con criminalidad compleja³⁶. No obstante, se aprecia un uso minoritario de salidas o mecanismos alternativos. Existe, además, una baja capacidad investigativa para la resolución de los casos y las investigaciones continúan siendo flagrante-dependientes.

Sería deseable que la institución contara con un modelo de gestión específico para atender cada uno de los tipos de conductas, con la correspondiente definición de los procesos y recursos necesarios para su atención. A la fecha no se han identificado criterios y lineamientos específicos para un tratamiento diferenciado y estandarizado entre áreas.

• Problemas de coordinación

Si bien han existido convenios y acuerdos de colaboración entre la PGR y diversas instituciones, no hay evidencia de que éstos se tradujeran efectivamente en mecanismos de coordinación, colaboración, generación de inteligencia y desarrollo de operativos conjuntos, capaces de contribuir a la investigación y persecución criminales. Esta falta de coordinación se da tanto entre instituciones del fuero federal y del fuero común, como entre instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, lo que afecta la óptima asignación de recursos, el desarrollo

³³ CNDH, Informes anuales de actividades 1999-2017, 2017. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades

³⁴ Hoy, la evolución y sofisticación de la criminalidad suele implicar que una serie de conductas delictivas se encuentren conectadas entre sí de manera muy particular, por lo que su persecución puede involucrar delitos tanto del fuero común como del fuero federal. De esta manera, la investigación de un caso criminal específico o de un fenómeno delictivo exige una coordinación adecuada y claridad respecto a las instancias que llevarán a cabo la investigación y la persecución, así como de aquellas que estarán participando de forma colaborativa.

³⁵ De noviembre del 2014 a octubre del 2018, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SEIDF) determinó la incompetencia en 42.4% de los casos, seguida por la UEAF (42.1%) y la Visitaduría General (30.7%). Lo anterior, de acuerdo con información proporcionada por la PGR en el marco del Convenio General de Colaboración, celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

³⁶ Por criminalidad compleja se concibe la que puede involucrar la conexidad de dos o más conductas delictivas, la incidencia de delitos violentos o de alto impacto, la afectación de comunidades o grupos en condición de vulnerabilidad, la participación activa o pasiva de autoridades o grupos criminales, entre otros. La criminalidad común se refiere a conductas que constituyen un delito del orden federal, pero cuya ocurrencia puede no estar relacionada con un fenómeno mayor y/o no implican la afectación grave de personas. Una propuesta de caracterización de criminalidad ‘compleja’, en el ámbito de la operación de la FGR, podría atender los siguientes supuestos: 1) Requieren abundante información o antecedentes para decidir la forma de resolución, 2) Con la información disponible, no es fácil tomar una decisión para su determinación, 3) Demandan gran cantidad de decisiones jurídicas, 4) Requieren de la realización de un estudio de caso más elaborado, 5) Se utilizan medios extraordinarios de investigación, 6) Presencia de una organización delictiva en el caso, 7) Presencia de indagatorias intervencionales, 8) Se requiere de áreas especializadas para investigar los delitos o 9) Existe una alta probabilidad de que el caso involucre la configuración de más de un delito.

de esfuerzos, la delimitación de responsabilidades y la generación de información e inteligencia. Resulta indispensable formular una Política Criminal de Estado que defina con claridad los fenómenos que enfrentará, así como los métodos y los recursos para hacerlo. Asimismo, la FGR requerirá de un plan de persecución penal que permita la planificación de las acciones y su priorización.

• Problemas en la obtención de información

No existen fuentes de información confiables e interconectadas ni plataformas tecnológicas interoperables, ya que los procesos de generación, captación, clasificación y sistematización de la información se encuentran desarticulados. Tampoco se observa una política enfocada en desarrollar buena inteligencia. Todo lo anterior afecta tanto a las actividades administrativas como a la estrategia y la operación. La falta de plataformas y tecnologías de información interoperables empuja a cada área a desarrollar sus propios sistemas, y la comunicación entre ellos es escasa. Adicionalmente, el uso de estas plataformas tecnológicas se limita a áreas centrales; por lo tanto, no son aprovechadas por las áreas operativas de investigación.

1.2 Antecedentes de la reforma a la procuración de justicia federal

1.2.1 Proceso legislativo de la nueva Fiscalía General de la República

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia político-electoral. Derivada de ésta, el Congreso de la Unión aprobó –entre otras cosas– la creación de una Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, lo que probablemente constituye el mayor de los desafíos para la transformación del sistema de justicia penal en México, desde la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia de 2008. La reforma político-electoral de 2014 se integró por cuatro principales componentes³⁷:

- Temas electorales,
- Ampliación de derechos ciudadanos de participación,
- Construcción de gobierno y régimen político y
- Autonomía de órganos de Estado.

En cuanto al último componente, el Congreso de la Unión determinó otorgar la autonomía constitucional al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y a la Procuraduría General de la República, la cual cambiaría su denominación a Fiscalía General de la República. Este cambio se tradujo, concretamente, en la creación al interior de la FGR de dos nuevas fiscalías especializadas en delitos electorales y anticorrupción, respectivamente, las cuales gozarían también de autonomía para el desempeño de sus funciones³⁸. El decreto de reforma determinó que tal autonomía entraría en vigor tras la aprobación de la Ley Orgánica de la institución y una declaración expresa³⁹.

a. Situación actual de las reformas legislativas en el contexto de transición del Gobierno federal

El 27 de agosto de 2018 se publicó una reforma constitucional que eliminó la posibilidad de que el Procurador General transitara de forma automática al cargo de primer Fiscal General de la República, como lo establecía la reforma aprobada en 2014⁴⁰. En particular, se modificó el artículo décimo sexto transitorio del decreto de la reforma en materia político-electoral, con el fin de asentar que una vez que dé inicio la vigencia de la autonomía de la FGR, el Senado deberá designar de forma inmediata a su titular.

Durante los cuatro años posteriores a la publicación de la reforma, el debate público se centró en la selección de la persona que ocuparía por primera vez el cargo de Fiscal General, lo que en la práctica pospuso la discusión en torno al marco regulatorio necesario y al diseño institucional de la FGR. No obstante, se desarrollaron diversos ejercicios de diagnóstico y propuestas de política pública y organizacional

³⁷ Castellanos Cereceda, Roberto, *La reforma político-electoral de 2014, Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, Serie Reformas estructurales: avances y desafíos, número 8, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República; México, 2016, p.p. 44-45. Disponible en: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3403/ELECTORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³⁸ Ídem.

³⁹ Así se estableció en el artículo transitorio décimo sexto del Decreto de reforma político-electoral de 2014.

⁴⁰ El 'pase automático' fue rechazado de forma unánime por diversos sectores sociales, los cuales impulsaron su modificación. Entre estos, los colectivos #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás.

específicos para la transición, a fin de enriquecer el debate⁴¹.

La transformación de la PGR requiere de definiciones mucho más amplias, que trascienden a la asignación de un titular. Por ello, tras las elecciones federales de julio de 2018 las organizaciones sociales integradas en los colectivos #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás⁴² y el equipo de transición del entonces Presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, acordaron trabajar en conjunto en el diseño de la ley orgánica que se encontraba pendiente. El acuerdo se produjo bajo la premisa de que no sería modificado el artículo 102 constitucional.

Así, a partir del análisis de dos proyectos de ley⁴³ y de mesas de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos desarrollaron la propuesta que sirvió de base para la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), publicada el 14 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

Tras la aprobación y publicación de la LOFGR arrancó el proceso para la designación del titular de la FGR. Sin embargo, los integrantes de #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás observaron que la convocatoria pública emitida con ese fin por el Senado de la República el 20 de diciembre de 2018 incluyó omisiones y aspectos preocupantes⁴⁴. Tras un proceso altamente criticado, el 18 de enero de 2019 fue designado Alejandro Gertz Manero como el primer Fiscal General de la República.

Este panorama permite señalar que la eliminación del llamado 'pase automático' –y la propia publicación de la LOFGR– son avances positivos pero insuficientes para garantizar la transformación de la FGR en un órgano plenamente autónomo. Persiste la necesidad de una

reforma al artículo 102 constitucional, que atienda ciertas omisiones y asegure la plena autonomía de la nueva institución. Es deseable, entre otras cosas, corregir la preeminencia del Ejecutivo en la designación y remoción de los titulares de la FGR y de las fiscalías especializadas, pues así se evitan influencias indebidas en los procesos y se asegura la independencia. Por añadidura, se garantiza una transición óptima de los funcionarios y el personal que actualmente laboran en la institución⁴⁵.

b. Aspiraciones de la reforma a la procuración de justicia federal

El diagnóstico del que partió la reforma constitucional de 2014 subrayó la necesidad de atender la politización de la procuración de justicia, la inexistencia de un Servicio Profesional de Carrera para los funcionarios de la institución y la falta de independencia y autonomía del Ministerio Público, condiciones que aseguran la imparcialidad en su desempeño⁴⁶. Si bien, como destaca el investigador Roberto Castellanos Cereceda, no se desprende de la iniciativa de reforma constitucional ningún objetivo explícito sobre la autonomía de la institución, se pueden derivar del diagnóstico algunos propósitos de atender determinadas necesidades y ausencias. En este sentido, podemos asumir los siguientes aspectos como aspiraciones de la reforma a la procuración de justicia federal:

- Lograr una transformación profunda del modelo de procuración de justicia para favorecer la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio.
- Fortalecer la capacidad técnica de la Fiscalía General para la persecución estratégica de los delitos y la integración de investigaciones.

⁴¹ Uno de estos ejercicios fue el diagnóstico elaborado por la PGR, titulado "Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de trabajo", en donde se exponen diversas problemáticas que enfrenta la institución, como la congestión de las áreas sustantivas que ha provocado rezago y saturación, y los incentivos para el uso de medidas meramente orientadas a la conclusión de las investigaciones, pero sin calidad. Otro esfuerzo digno de mención fue el derivado de la Consulta Nacional de Procuración de Justicia, emprendido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C (CIDE), que trazó ejes estratégicos, consideraciones para un posible esquema de transición y propuestas específicas en diferentes rubros institucionales, tanto administrativos como sustantivos. Además, varias organizaciones de la sociedad civil, tanto en el marco de los colectivos #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás como de manera independiente, han presentado propuestas para reformular la visión estratégica de la procuración de justicia federal, el modelo de investigación criminal y la atención a víctimas, entre otras.

⁴² Ver <http://fiscaliaquesirva.mx> y <http://vamospormas.org.mx/>

⁴³ Iniciativa presentada por el Senador Juan Manuel Zepeda Hernández el 11 de septiembre de 2018 y la iniciativa presentada por la Senadora Olga María Sánchez Cordero el 25 de septiembre de 2018.

⁴⁴ Comunicado de los colectivos #FiscalíaQueSirva y #VamosPorMás: "La elección del primer Fiscal General de la República pondrá a prueba el compromiso de México en lucha contra la impunidad", 7 de enero 2019. En particular, el documento omitió señalar los criterios y el procedimiento que la Comisión de Justicia del Senado debía seguir para definir la lista de los 10 candidatos que será enviada al Ejecutivo, no se previó la realización de entrevistas públicas a los candidatos y no se contemplaron mecanismos efectivos de participación ciudadana en el proceso. Por último, las definiciones que el Ejecutivo debería realizar una vez recibida la lista y los criterios a los que debería apegarse el Senado para hacer la designación fueron igualmente ambiguos y laxos. Disponible en: <https://designaciones.org/federales/#!/institucion/FGR/2019-ENE/documentos/Comunicado-sobre-el-proceso-de-designacion-de-la-o-el-proximo-Fiscal-General>

⁴⁵ WOLA y Fundación para el Debido Proceso (DPLF), "Reforma Constitucional que elimina el 'pase automático' del Procurador General de México a la nueva Fiscalía: importante pero insuficiente para lograr una mejor institución". Pronunciamento conjunto, 4 de diciembre de 2008. Disponible en: <https://www.wola.org/es/2018/09/pase-autonomico-fiscalia/>

⁴⁶ Castellanos Cereceda, Roberto, op. cit.

- Reducir el nivel de impunidad existente en el ámbito de competencia federal y ofrecer un trato digno tanto a víctimas como a imputados.
- Asegurar una gobernanza externa e interna que favorezca la autonomía e independencia institucionales.
- Profesionalizar a los operadores de la Fiscalía General y garantizarles las condiciones institucionales necesarias para el desempeño de sus funciones.

1.3 Procesos de transformación institucional en procuración de justicia

El proceso de transformación institucional de la PGR hacia la FGR no es un acontecimiento único y aislado. Es posible encontrar procesos similares tanto en el ámbito internacional como en el nacional. De hecho, la transición hacia un nuevo modelo de procuración de justicia es una tendencia regional que inició a principios de los años 90 y a la cual México fue uno de los últimos países latinoamericanos en sumarse. Asimismo, la aspiración de contar con autonomía e independencia en la procuración de justicia ha sido reflejada en cambios legislativos y operativos en el ámbito local mexicano. Estas experiencias dejan modelos y lecciones importantes, que deben considerarse en la discusión sobre el diseño y la operación de la FGR. A continuación, se presentan algunos ejemplos.

1.3.1 Experiencia internacional

Una procuración de justicia efectiva es condición necesaria para el éxito del sistema de justicia y, en última instancia, para la existencia del Estado de Derecho. En este escenario, resulta crucial poder responder cuáles son las condiciones que propician una investigación y persecución efectivas de los delitos. La reforma constitucional de 2014 estableció la autonomía de la Fiscalía como su apuesta más ambiciosa para corregir los vicios y deficiencias que la procuración de justicia ha tenido históricamente en el país.

Los factores que propician la independencia de las fiscalías –y, como consecuencia, una mayor eficacia en la persecución de los delitos– han sido objeto de estudios diversos⁴⁷. Por ejemplo, a partir de un ejercicio de comparación de experiencias internacionales, Voigt y Wulf han identificado dos tipos de indicadores de independencia: *de jure* y *de facto*. Entre los indicadores *de jure* se encuentra la existencia de la persecución de delitos de oficio –*mandatory prosecution*, que contrasta con sistemas con mayores grados de discrecionalidad–, el monopolio en el ejercicio de la acción penal, la estabilidad laboral de los fiscales y el hecho de que el Poder Ejecutivo tenga o no la facultad de dar instrucciones directas a esos fiscales⁴⁸. Entre los indicadores *de facto* se encuentra la permanencia de los instrumentos normativos bajo los cuales operan los fiscales, sus ingresos y el presupuesto de las fiscalías⁴⁹.

Además de estos factores relacionados con el contexto político y jurídico, los elementos de diseño y operación institucionales también desempeñan un papel crucial en la efectividad de las fiscalías. Por ello, se presentan aquí algunos modelos internacionales que pueden proveer insumos para el diseño y organización de la nueva FGR. En específico, se incluyen los ejemplos de Alemania, con énfasis en su diseño de competencias y garantías de independencia; Chile y su modelo de gestión de asuntos; y Colombia, con la articulación entre la política criminal y la estrategia de priorización de la Fiscalía General de la Nación.



Alemania

Las instituciones de procuración de justicia alemanas contemplan elementos –estructura y competencia, independencia técnica y operación– que pueden servir como insumos para el diseño de la FGR. En Alemania, la Fiscalía es el órgano del Estado responsable de la persecución de los delitos, bajo la premisa de esclarecer los hechos con objetividad, apego a la legalidad y con independencia. A continuación se destacan algunos aspectos relevantes.

Estructura y competencia

Las definiciones jurídicas de la Fiscalía General en Alemania se encuentran contenidas en estatutos⁵⁰, pero

⁴⁷ Voigt, Stefan & Wulf, Alexander, *What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial Independence*, Journal of Institutional Economics, 2017.

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ La Ley de la Judicatura Gerichtsverfassungsgesetz GVG (secciones 141-151) y el Código de Procedimientos Penales (secciones 158-163)

no de forma extensa ni detallada. Es decir, las normas que se refieren a la Fiscalía están redactadas en forma de principios o lineamientos y cláusulas generales, por lo que su estructura y operación es resultado mayormente de decisiones judiciales y de interpretación jurídica. Las fiscalías tienen tres funciones principales⁵¹:

- Dirigir las investigaciones de delitos.
- Conducir la persecución de los delitos en las audiencias intermedias y en el juicio.
- Ejecutar las sentencias derivadas de procedimientos criminales.

Alemania es un Estado Federal, compuesto por 16 entidades federativas, por lo que cuenta con una Fiscalía General del Tribunal Federal de Justicia y fiscalías regionales en cada una de las entidades federativas. La Fiscalía General y las fiscalías locales son instituciones independientes, sin relación jerárquica entre ellas⁵². Cada entidad federativa cuenta con un aparato de justicia, pero todas operan con el mismo código procesal penal. De acuerdo con la sección 141 de la Ley de la Judicatura, debe haber una oficina de la Fiscalía en cada corte, es decir, en cada uno de los tribunales regionales, lo que implica un total de 116 distribuidas en todo el país⁵³.

El Fiscal General del Tribunal Federal de Justicia funge como la máxima autoridad fiscal en el ámbito federal y supervisa y dirige a los fiscales federales, a los fiscales superiores y ordinarios⁵⁴. La Fiscalía General es un órgano de carácter jerárquico, en el cual existe un derecho de instrucción por parte del superior jerárquico; no obstante, la cabeza de la cadena jerárquica no es el Fiscal General sino el Ministro de Justicia⁵⁵, por lo que las decisiones en materia de designaciones y presupuesto le competen a él. A su vez, cada fiscalía local se encuentra

dirigida por fiscales generales de los tribunales superiores de justicia regionales.

En lo que toca a las competencias, el Fiscal General es responsable de la investigación de los delitos de alto impacto en contra del Estado. En específico, se encarga de perseguir delitos que atenten contra la seguridad interior y exterior y delitos internacionales. Para el resto de los delitos (los ordinarios), la autoridad responsable de la investigación es la Fiscalía General de la entidad federativa.

Por su parte, las fiscalías se encuentran estructuradas en divisiones, bajo el mando de un Fiscal *senior*, y el número de divisiones depende del área y la carga de trabajo⁵⁶. Por regla general, las fiscalías más grandes tienen tanto divisiones generales –que cubren ‘delitos ordinarios’– como especializadas en crímenes específicos⁵⁷. Las divisiones generales suelen ser el área de entrenamiento para fiscales que inician su carrera y en ellas aprenden las tareas esenciales de la función⁵⁸.

El modelo alemán presenta otras características sui géneris. Por ejemplo, la Fiscalía General es un órgano adscrito tanto al Poder Judicial (pues ejerce funciones judiciales) como al Poder Ejecutivo (en el ámbito administrativo)⁵⁹. No obstante, las fiscalías no son una autoridad administrativa del Ejecutivo, sino que comparten con los tribunales la tarea de impartir justicia y forman parte del sistema de justicia, como un órgano independiente⁶⁰. En este sentido, como apunta Siegmund, las fiscalías alemanas constituyen un puente entre el Ejecutivo y el Judicial⁶¹.

Independencia

Los fiscales cuentan con mecanismos que garantizan su inamovilidad y permanencia, las cuales sólo pueden perderse por voluntad propia o ante la comisión de delitos graves⁶², lo que contribuye a su independencia

⁵¹ Siegmund, Eberhard. *The public prosecution office in Germany: Legal status, functions and organizations*, 60, 120th International Senior Seminar, Disponible en: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegmund2.pdf

⁵² Participación de Andres Ritter, en el conversatorio *El modelo de procuración de justicia que México necesita*, IJPP-MacArthur Foundation, 2018.

⁵³ Siegmund, Eberhard, op. cit.

⁵⁴ Participación de Andres Ritter, op. cit.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Siegmund, Eberhard, op. cit.

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ A estos fiscales se les suele llamar ‘hombres del alfabeto’ porque tienen que procesar, por ejemplo, todos los casos contra personas acusadas cuyos apellidos comienzan con las letras de la A a la D.

⁵⁹ Participación de Andres Ritter, op. cit.

⁶⁰ Siegmund, Eberhard, op. cit.

⁶¹ Ídem.

⁶² En caso de faltas graves, puede iniciarse un procedimiento disciplinario.

técnica. Asimismo, si bien existe una estructura jerárquica y los superiores tienen la facultad de instruir a los subordinados, no existe un control continuo ni total de las actuaciones que realiza el fiscal, lo que implica que en la práctica existen límites al control que ejercen los superiores⁶³. Así lo describe Andres Ritter, Fiscal Jefe de la Fiscalía de Rostock Alemania: "Esto funciona en la práctica no porque esté estipulado en un ordenamiento jurídico como la Constitución, sino porque existe un sistema de carrera y confianza entre los funcionarios"⁶⁴.

Respecto a los mecanismos de evaluación de desempeño, los fiscales trabajan bajo un sistema de evaluación continua, con criterios objetivos, transparentes y preestablecidos, que garantiza la capacitación permanente. Cada fiscal tiene certeza y estabilidad en su puesto y su nombramiento es prácticamente de por vida. La adscripción de la Fiscalía en el Poder Judicial implica que los fiscales cuentan con la misma autonomía que los jueces, lo que resulta crucial para facilitar la persecución de los delitos⁶⁵.

Asimismo, fiscales y jueces cuentan con la misma formación profesional –de hecho, los fiscales pueden ejercer posteriormente como jueces y viceversa–, reciben la misma compensación por sus servicios y gozan de los mismos derechos laborales⁶⁶. Como norma, los fiscales pasan cuatro o cinco años en la universidad para después aprobar el llamado Primer Examen Estatal de Derecho, un proceso que dura alrededor de seis meses. Tras el examen, ingresan a un programa de capacitación práctica de dos años y medio, que también finaliza con un examen que se prolonga por alrededor de seis meses más⁶⁷.

Operación

Plan de trabajo

Al inicio de cada año, la Fiscalía General y las fiscalías de las entidades federativas publican un

plan de trabajo anual⁶⁸, al que no le falta detalle e incluye las tareas específicas que deberá realizar cada fiscal en el transcurso del año –por ejemplo, el número de casos que atenderá en ese período–. El plan es compartido con otras instituciones (como la policía) para garantizar la coordinación interinstitucional, y cada cambio que sufre es de carácter extraordinario.

Modelo de investigación criminal

La Fiscalía no realiza directamente ningún tipo de investigación; ésta es responsabilidad de la policía, que cuenta con independencia. Prácticamente todos los casos que conoce la Fiscalía ya han sido investigados por la policía⁶⁹. Esto ocurre porque en Alemania, a diferencia de México, la policía es la institución encargada de recibir las denuncias⁷⁰. Al iniciar las investigaciones el fiscal realiza el control de la legalidad y revisa el procedimiento; si existen casos que requieren de una mayor investigación, el Fiscal da acompañamiento, pero la investigación siempre es realizada por la policía y sólo si hay dudas se consulta a la Fiscalía⁷¹.

Si bien no existe una relación jerárquica entre la Fiscalía y la policía, los fiscales tienen la facultad de solicitar investigaciones a ésta, que se encuentra obligada a cumplir dicha petición con independencia técnica. Aunque existe una trilogía en Alemania, por lo general los peritos, ya sean públicos o privados, apoyan la labor de los policías durante la investigación⁷². Dada la separación estricta de funciones entre los fiscales y la policía –que tiene más experiencia en ciencias criminales y capacidades técnicas– ha demandado que sus facultades para intervenir en los procesos penales se incrementen y así coincidan con su grado de especialización, en detrimento de las funciones tradicionalmente encargadas a las fiscalías⁷³.

⁶³ Participación de Andres Ritter, op. cit.

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Siegismund, Eberhard, op. cit.

⁶⁸ Participación de Andres Ritter, op. cit.

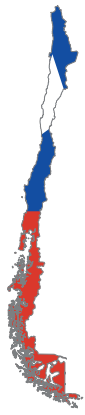
⁶⁹ Siegismund, Eberhard, op. cit.

⁷⁰ Participación de Andres Ritter, op. cit.

⁷¹ Ídem.

⁷² Participación de Andres Ritter, op. cit.

⁷³ Siegismund, Eberhard. *The public prosecution office in Germany: Legal status, functions and organizations*, 60, 120th International Senior Seminar, Disponible en: https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegismund2.pdf



Chile

Chile, al igual que México, ha transitado de un sistema de tipo inquisitivo hacia un sistema acusatorio, y a la par ha realizado modificaciones sustantivas a sus instituciones de procuración de justicia que vale la pena estudiar a detalle. A partir de la reforma procesal penal del año 2000, la Constitución chilena y la Ley Orgánica del Ministerio Público (MP) determinaron que es el MP quien detenta la responsabilidad de realizar la persecución de los delitos y ejercer la acción penal. Su función principal consiste en llevar a cabo de forma exclusiva la dirección de la investigación de los delitos. En este contexto:

“Así, al Ministerio Público como responsable de que la persecución penal se realice o no, se le dotó de una serie de facultades y particularidades para que fuera quien diseñe y defina la estrategia de persecución del caso, realice de forma autónoma o delegada determinadas diligencias indagatorias, y a través de la dirección funcional que se le concede sobre las policías para efectos investigativos, le imparta determinadas instrucciones para la indagación criminal”⁷⁴.

Las unidades de investigación operan bajo la premisa de flexibilidad, lo que implica que se determinan de acuerdo con el fenómeno criminal, haciendo una distinción entre delitos complejos y no complejos. En el caso chileno, la complejidad de un delito se determina a partir de dos factores: la gravedad y la dificultad para investigar. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) define estos dos conceptos de la siguiente manera⁷⁵:

GRAVEDAD

Se relaciona con el daño social que provoca y su impacto social. El primer rubro se determina a partir de la pena que el legislador estableció como sanción para cada delito y el segundo a partir de su masividad y los derechos que afecta.

DIFICULTAD

Se refiere a lo complejo que es generar la evidencia suficiente para llevar el caso durante un proceso penal y se determina a partir de la cantidad de destrezas técnicas de investigación, coordinación entre distintas autoridades/unidades (menores, grupos en condición de vulnerabilidad, migrantes, etc.), la cantidad de recursos para técnicas de investigación (inteligencia cibernética, delitos financieros, etc.) e inscripción dentro de fenómenos de crimen organizado (trata, comercio de armas, etc.), que el caso requiere.

Fuente: CEJA, *Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal*, 2013, CEJA.

El nivel de victimización que los delitos generan se puede agregar como un factor para determinar la gravedad, así como el hecho de tener conocimiento sobre probables imputados. La Fiscalía de Chile cuenta con una Política de Persecución Penal que establece un esquema de priorización en la persecución delictiva⁷⁶. Para su elaboración se utilizaron los siguientes criterios de priorización⁷⁷:

- Vulnerabilidad de las víctimas.
- Afectación de bienes jurídicos relevantes.
- Impacto o conmoción social que provoca el caso.
- Presencia de delincuentes prolíficos.
- Atención a fenómenos de criminalidad emergentes.

A partir del ejercicio anterior se establecieron una serie de delitos que serán objeto de priorización en todas las fiscalías regionales⁷⁸. Dado que Chile se encuentra territorialmente organizado por regiones, la distribución de fiscalías se hace con ese criterio, de forma que en cada una existe una Fiscalía Regional⁷⁹. Cada una de ellas opera por medio de fiscalías locales que se encargan de ejercer la acción penal, dirigir y ejecutar los actos de investigación y de prestar atención a las víctimas⁸⁰.

De acuerdo con el principio de flexibilidad, se contempla que las fiscalías regionales definan la priorización

⁷⁴ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal*, 2013, CEJA, p. 17. Disponible en: <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5324>

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ Ministerio Público de Chile, Política Nacional de Persecución Penal. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/politica_persecucion_penal.pdf

⁷⁷ Ibidem, p. 7.

⁷⁸ Ibidem, p. 29. La priorización adoptada por la Política Nacional de Persecución Penal supone la revisión y, en su caso, modificación de los criterios de actuación de los fiscales y funcionarios que integran el Ministerio público, tanto para los delitos establecidos como prioritarios como para los demás. Los criterios de actuación están contenidos en Oficios del Fiscal Nacional.

⁷⁹ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, op. cit.

⁸⁰ Ídem.

persecutoria de su región, ya que su conocimiento sobre el fenómeno delictivo local les permite identificar las prioridades específicas que acompañarán a las que fueron establecidas de forma conjunta por todas las fiscalías para el ámbito nacional⁸¹. Cada fiscalía local determina su organización interna de trabajo, en consenso con el Fiscal Regional respectivo, con el propósito de que el diseño sea en verdad flexible y responda a las necesidades de cada adscripción⁸². La pretensión es que la propia institución se encargue de determinar la forma más eficiente de distribuir y organizar su trabajo, sin estar supeditada a una estructura organizacional fijada por ley, que por su naturaleza es difícil de modificar⁸³.

A partir de este principio de flexibilidad han surgido dos modelos de organización: por especialidad y por territorialidad⁸⁴. El documento *Persecución de delitos complejos: experiencia en la investigación criminal*, elaborado por CEJA, presenta a detalle la organización de la Fiscalía Regional Centro Norte de Chile, que atendió a los siguientes objetivos: 1) Establecer cargas de trabajo razonables para los fiscales, 2) Posibilitar una respuesta

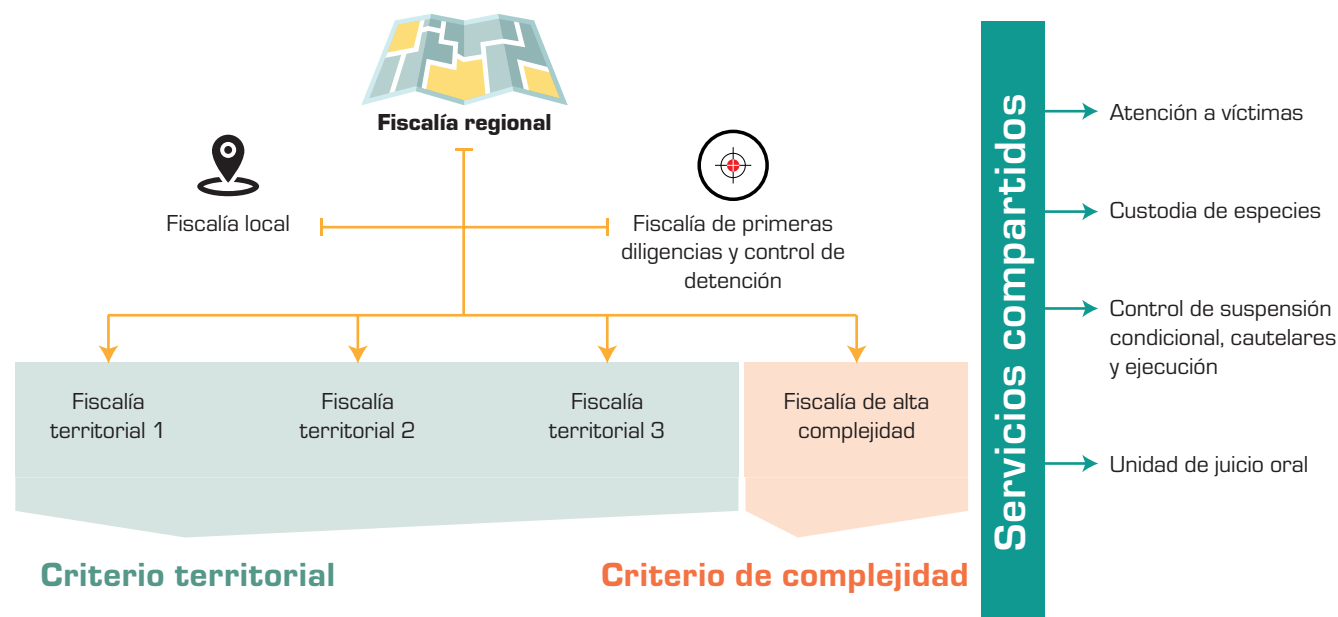
eficiente a las causas que no constituyen un delito; 3) Hacer uso del principio de oportunidad para priorizar delitos; 4) Posibilitar el archivo de causas sin información suficiente. A partir de estos criterios y bajo la premisa de lograr una persecución eficiente del delito, se estableció una forma de organización dentro de la Fiscalía, tal como se observa a continuación:

UNIDADES Y FUNCIONES DE LA FISCALÍA (CHILE)

FISCALÍA DE PRIMERAS DILIGENCIAS Y DE CONTROL DE DETENCIÓN

Se sostiene principalmente en el trabajo de los policías que dan respuesta a las denuncias y llamados, a la vez que informan al Ministerio Público (MP). Si detienen en flagrancia atienden con un MP las audiencias de control de detención; si se establece un plazo para investigación se traslada el caso a la Fiscalía Local; si no hay detenidos, pero sí un delito, también se traslada a la Fiscalía Local.

ORGANIZACIÓN DE LA FISCALÍA REGIONAL CENTRO NORTE DE CHILE



Fuente: CEJA, *Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal*, 2013, CEJA.

⁸¹ Ministerio Público de Chile, op. cit., p. 32.

⁸² Centro de Estudios de Justicia de las Américas, op. cit.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Ídem. No obstante, la Fiscalía Nacional ha establecido ciertas pautas o lineamientos mínimos a los que debe ajustarse cada Fiscalía Regional para su organización. Por ejemplo, cada Fiscalía debe garantizar que cuenta con una unidad encargada de recibir los reportes de delitos y de determinar el curso de acción en cada caso.

FISCALÍA LOCAL CENTRO DE JUSTICIA

La Fiscalía Nacional determinó la necesidad de crear unidades de Tramitación de Causas Menos Complejas (TCMC), para que en cada Fiscalía Regional exista una unidad encargada de recibir denuncias, hacer un primer filtro de viabilidad de la investigación y realizar las primeras diligencias indagatorias. Estas unidades tienen a su cargo resolver la multiplicidad de criterios y homologar actuaciones y diligencias investigativas. Mediante criterios previamente establecidos, hacen un primer análisis y evalúan la complejidad de los casos y la posibilidad de investigarlos o terminarlos a través de facultades discrecionales. En los casos que se estiman viables para investigar, se realizan la mayor cantidad de diligencias posibles para recopilar información y generar el análisis. Estas unidades organizan el trabajo por complejidad y no por tipo de delito; de esta forma se generan criterios homologados y se estandarizan procesos y criterios para deestimar.

La Fiscalía Local Centro Justicia es una 'gran TCMC'. En las demás fiscalías regionales, sus fiscalías locales se encuentran establecidas en distintas locaciones geográficas con su propia infraestructura física, por lo que cada una posee una pequeña TCMC. En específico, la Fiscalía Local Centro Justicia está compuesta por cuatro fiscales, 12 abogados y nueve administrativos, organizados en cuatro equipos de trabajo, tres de ellos bajo un criterio territorial y uno especializado. Los abogados leen todas las denuncias y llenan un formulario en el que se establece si hay testigos, algún presunto responsable identificado, etc. Luego esta información se digitaliza y se agrupa según su destino: no investigación, principio de oportunidad, archivo provisional, incompetencia o equipo jurídico.

Los casos estimados como viables para investigar se asignan a uno de los cuatro fiscales. Como excepción, algunos delitos se trasladan de forma directa a las Fiscalías Territoriales, como son los sexuales. Los equipos jurídicos reciben las carpetas y gestionan las diligencias recomendadas, ya sean específicas o genéricas. Para esta labor se apoyan del equipo administrativo. Una vez que tienen la información completa, deciden si se archiva de forma provisional o se formaliza la investigación en la audiencia respectiva, en cuyo caso se traslada a las fiscalías locales.

FISCALÍAS LOCALES

Reciben casos de distintas complejidades y realizan las gestiones de investigación pertinentes. Las formas más comunes de terminar las causas son salidas alternas, procedimiento abreviado y, en menor medida, juicio oral. Aquí el punto relevante es que para hacer una distribución equitativa de los casos, la complejidad no se divide sólo en alta y baja, sino en distintas escalas.

FISCALÍAS DE ALTA COMPLEJIDAD

Se crea bajo la lógica de que hay delitos que requieren un acercamiento distinto al de la investigación tradicional, es decir, que gestionar diligencias de investigación no es suficiente. La mayoría de los delitos que recaen en esta unidad son los relacionados con corrupción, lavado de dinero y delitos económicos de alto impacto.

Fuente: Elaboración propia con información del documento *CEJA, Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal*, 2013, CEJA.



La estructura actual de la Fiscalía General de la Nación (FGN), prevista en el Decreto Ley 016 de 2014, se adecuó mediante el Decreto Ley 898 de 2017 para hacer frente a los retos trascendentales en el ejercicio de la acción penal, especialmente en los acuerdos de participación política, garantías de seguridad y víctimas en el marco de la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera⁸⁵. El rediseño de la FGN fue objeto de control de constitucionalidad automático tras su entrada en vigor. La Corte Constitucional lo validó, y argumentó que su reestructuración respondía a la necesidad de adecuar la institución a la obligación de investigar, juzgar y sancionar delitos, en el contexto de graves violaciones a derechos humanos y al derecho internacional humanitario⁸⁶.

El caso colombiano es incluido no sólo porque ese país atravesó un proceso de violencia similar al de México, también porque ha desarrollado durante los últimos años una ambiciosa política criminal que ha impactado positivamente el trabajo de la FGN. El primer esfuerzo

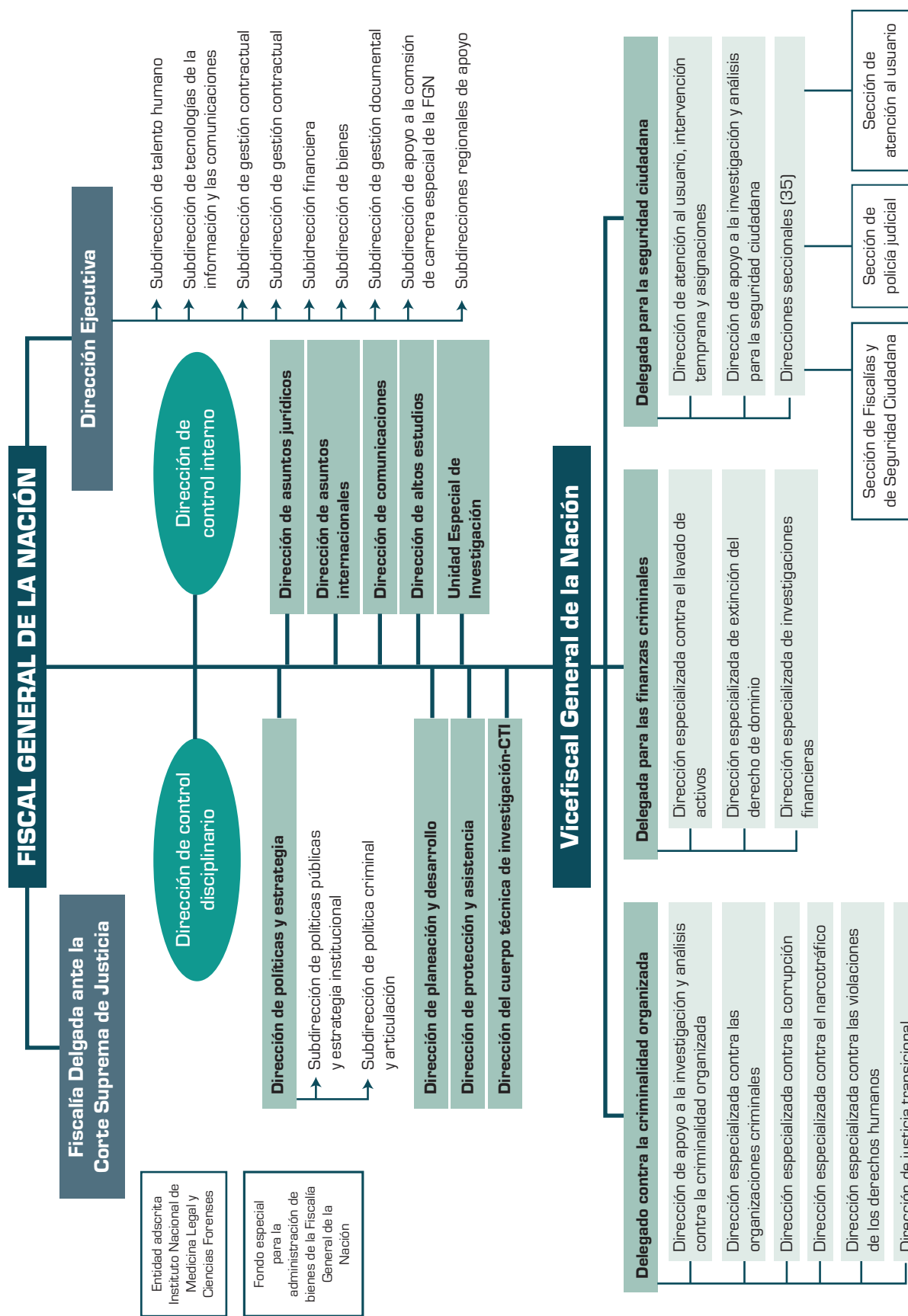
⁸⁵ Fiscalía General de la Nación, Estructura de la Fiscalía General de la Nación, Documento No. 8 Compendio de normas que regulan la estructura de la Fiscalía General de la Nación, agosto 2018.

⁸⁶ Esto es relevante para México porque, al igual que Colombia, ha atravesado un contexto de violencia y violaciones graves a derechos humanos.



ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

DECRETO LEY 898 DEL 29 DE MAYO DE 2017



Fuente: FGN, Estructura de la Fiscalía General de la Nación, Documento no. 8 Compendio de normas que regulan la estructura de la Fiscalía General de la Nación, 2018.

por establecer criterios para la priorización de casos se remonta a 2011, tras la creación de la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano⁸⁷. De esta forma, en Colombia se ha desarrollado una definición de política criminal, derivada de una decisión de la Corte Constitucional, al tenor siguiente:

“La política criminal se ocupa de comportamientos socialmente reprochables, a través de un amplio catálogo de medidas sociales, jurídicas, culturales, entre otros medios. Sin embargo, en la práctica, como lo ha resaltado la literatura, la noción de política criminal se asocia fundamentalmente al funcionamiento del sistema penal, por lo cual existe una coincidencia con la política penal, en sus tres niveles: criminalización primaria, esto es, construcción y definición de las normas y estrategias penales; criminalización secundaria, es decir, los procesos de investigación y judicialización, y criminalización terciaria, que se concentra fundamentalmente en la ejecución de las sanciones penales”⁸⁸.

Como se observa, la definición de política criminal es amplia y va más allá del ámbito del derecho penal y de las instituciones del sistema de justicia. La política criminal colombiana se construye a partir de tres niveles:

PRIMER NIVEL

Decisión abstracta de priorizar unos fenómenos criminales sobre otros, antes de que ocurran de forma específica. La decisión es tomada por el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.

SEGUNDO NIVEL

Decisión de priorización dada una carga laboral establecida, una vez que los casos ya han sido conocidos por la FGN. La decisión la toma la autoridad directiva de la FGN.

TERCER NIVEL

Decisión respecto de cada caso en específico, considerando las personas y los hechos delictivos involucrados. La decisión la toman los responsables de la estrategia de investigación y judicialización.

Fuente: Ministerio de Justicia, *Crimen y política pública criminal, elementos para la configuración del Observatorio de Política Criminal*, 2017.

Antes de la implementación de estas políticas, y dado que los fiscales están materialmente imposibilitados para concluir satisfactoriamente todas las investigaciones a su cargo, se realizaban de facto priorizaciones, pero obedeciendo a criterios subjetivos y opacos⁸⁹. Dentro del marco de la política criminal del Estado Colombiano, la FGN ha buscado desarrollar mecanismos y criterios específicos de priorización que contribuyan a los esfuerzos de política criminal de una forma racional y planeada⁹⁰. La política criminal y las labores de priorización en la persecución delictiva de la FGN no implican que la Fiscalía decida libremente sobre la investigación de los delitos, pues ésta se encuentra limitada por los criterios de oportunidad para determinar la suspensión, interrupción o renuncia a la acción penal⁹¹.

1.3.2 Experiencia nacional

Tres cuartas partes (75%) de las entidades federativas han iniciado procesos de transformación de procuradurías a fiscalías, con el fin de contar con órganos autónomos y profesionales⁹². Hasta ahora, el proceso de transformación institucional ha despertado más interrogantes que certezas, al advertir múltiples modificaciones de marcos normativos, pero con cambios menores en el diseño organizacional y con escasos modelos de gestión en estado operativo. Esto se traduce en pocos o casi nulos cambios reales de prácticas y resultados⁹³. En cuanto a la autonomía, existen diferentes niveles que vale la pena analizar:

 **Fiscalía autónoma:** la Constitución Política del Estado o la Ley Orgánica correspondiente prevén dotar a la institución de autonomía técnica, de gestión y financiera, salvaguarda que evitaría su subordinación al Poder Ejecutivo.

⁸⁷ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Informe Final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*, 2012.

⁸⁸ Ministerio de Justicia y del Derecho, *Crimen y política pública criminal, elementos para la configuración del Observatorio de Política Criminal*, 2017, p. 45.

⁸⁹ Corporación Excelencia en la Justicia, *Priorización de casos en la Fiscalía: una oportunidad para la nueva gerencia del sistema acusatorio*, 2013.

⁹⁰ La Rota, Miguel y Bernal Uribe, Carolina, *Esfuerzos irracionales: Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*, CEJA, Colección DeJusticia, 2014. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/esfuerzos-irracionales-investigacion-penal-del-homicidio-y-otros-delitos-complejos/>

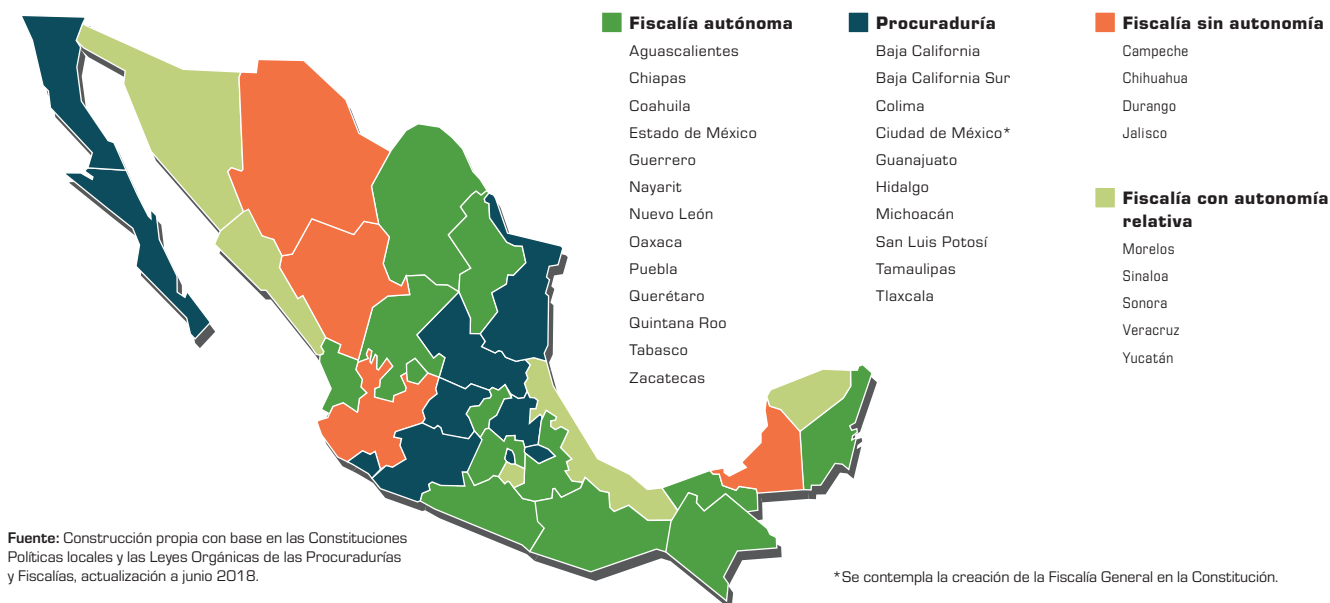
⁹¹ Corporación Excelencia en la Justicia, *Priorización de casos en la Fiscalía: una oportunidad para la nueva gerencia del sistema acusatorio*, 2013.

⁹² México Evalúa, Hallazgos 2017..., op.cit.

⁹³ Ídem.

FISCALÍAS Y PROCURADURÍAS LOCALES

REVISIÓN A JUNIO 2018 EN CUANTO A MECANISMOS NORMATIVOS CONTEMPLADOS QUE ASEGUEN SU AUTONOMÍA



Fuente: Construcción propia con base en las Constituciones Políticas locales y las Leyes Orgánicas de las Procuradurías y Fiscalías, actualización a junio 2018.

Fiscalía con autonomía relativa: solo prevé la autonomía técnica y de gestión.

Fiscalía sin autonomía: por exclusión, la que no satisface ninguno de los dos criterios señalados anteriormente.

Con base en la revisión normativa, fue posible identificar que en el universo de los procesos locales de transformación, en cuatro de ellos no se cumple ningún criterio de autonomía; en cinco se cumple sólo con uno y en 13 se cumple con ambos, tal como se puede apreciar en el mapa de esta página. Adicionalmente, se observa que en la Ciudad de México, pese a que se encuentra regulada la creación de la Fiscalía, apenas ha iniciado el proceso de transición.

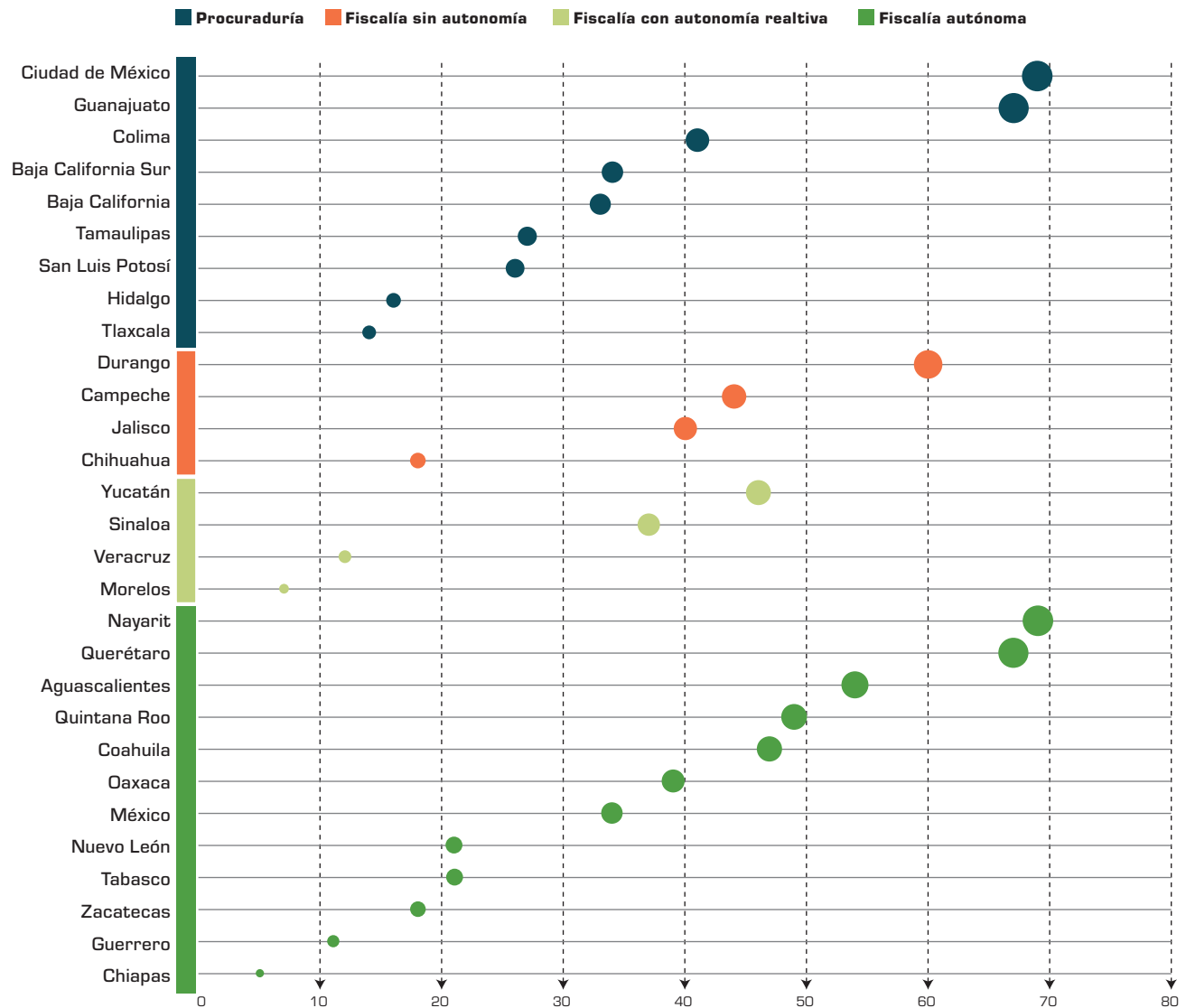
a. Análisis de desempeño

Con el objetivo de proporcionar más elementos para el análisis de las distintas fiscalías y procuradurías en el país, se realizó un ejercicio de evaluación de desempeño (resolución de casos), en relación con su grado de autonomía. El porcentaje de resolución de los casos se calculó con base en las investigaciones determinadas,

entre las investigaciones iniciadas más las pendientes de concluir. Éste muestra la capacidad de las procuradurías o fiscalías estatales para resolver su carga de trabajo. Para conocer en el sistema penal acusatorio las carpetas de investigación pendientes de concluir a finales de 2016 y las iniciadas durante 2017, así como las investigaciones determinadas en este último periodo, se utilizaron los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2017 y 2018.

Como se puede apreciar en la gráfica de la siguiente página, no existe una relación clara entre la capacidad de resolver la carga de trabajo y el grado de autonomía en las fiscalías. Hay estados con procuradurías no autónomas muy eficientes, como la Ciudad de México (69%) y Guanajuato (67%), así como entidades con fiscalías autónomas con porcentajes de resolución de los casos muy bajos, como Chiapas (5%) y Guerrero (11%). La capacidad de conocer la carga de trabajo también es un indicador relevante y, en este sentido, tres instituciones declararon no conocer el número de carpetas de investigación determinadas durante 2017: la Procuraduría de Michoacán, la Fiscalía de Puebla (autónoma) y la Fiscalía de Sonora (con autonomía relativa). Estas entidades fueron excluidas del análisis.

PORCENTAJE DE RESOLUCIÓN DE LOS CASOS SEGÚN AUTONOMÍA



Fuente: CNPJE.

En efecto, la transición en México hacia esquemas de fiscalías no se ha traducido necesariamente en mejoras significativas en la procuración de justicia, ni siquiera para las fiscalías que cuentan con autonomía, aunque esto es mucho más notorio en aquellas donde la transición fue meramente nominal o de 'autonomía relativa'. Así, por ejemplo, a pesar de que el sistema penal de corte acusatorio dispone de una serie de medidas para contribuir a la descongestión de asuntos y la resolución de conflictos, las instituciones de procuración de justicia,

tanto procuradurías como fiscalías, no cuentan con estrategias de priorización de delitos.

La experiencia nacional resulta contundente para corroborar la idea de que la autonomía no es condición suficiente para garantizar un mejor desempeño de las instituciones. La autonomía de las fiscalías requiere, además, de serios procesos de rediseño institucional alineados a una planeación estratégica y a una política de priorización en la persecución delictiva.

CAPÍTULO 2

Análisis

institucional, normativo y de gestión para la transición

Cualquier propuesta de diseño y operación de la nueva Fiscalía debe partir de un conocimiento preciso de ambos aspectos en el interior de la PGR. Se busca que la FGR sea una institución renovada, pero esto no se podrá conseguir si no se estudian a profundidad las condiciones de la institución que la precedió. Sólo de esta manera será posible detectar lecciones que reduzcan la curva de aprendizaje que necesariamente implica su operación. Por ello, a continuación se presenta la descripción y el análisis institucional, normativo y de gestión de la PGR.

2.1. Estructura organizacional y operación de la PGR

2.1.1. Estructura organizacional

Como sugiere Magaloni, dados los índices delictivos relativamente bajos y estables durante buena parte del siglo XX, la procuración de justicia operó más

como un mecanismo de contención social que como uno de control de la delincuencia⁹⁴. En ese contexto, y ante la ausencia de controles políticos y jurídicos de su actuación, no se establecieron incentivos para el desarrollo de las capacidades de investigación criminal al interior de las procuradurías del país⁹⁵. La PGR no fue una excepción en esta tendencia. Los efectos de esta dinámica se han hecho palpables ante el aumento de los índices delictivos a partir de los años 80 del siglo pasado y, particularmente, en la primera década del siglo XXI.

La reforma penal de 2008 pretendió modificar un sistema que solapaba este tipo de deficiencias en la procuración de justicia, reduciendo significativamente la preeminencia de figuras y prácticas que resultaban contrarias a la efectiva persecución del delito y al respeto de los derechos humanos. Después se echaron a andar diversas reformas en el ámbito local que buscaron dotar de autonomía a las procuradurías. Los resultados han sido mixtos, pero lamentablemente en todos los casos han resultado insuficientes para garantizar una efectiva transformación de las instituciones de procuración de justicia⁹⁶.

⁹⁴ Magaloni Kerpel, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda* en Colecciones de Documentos del Trabajo del CIDE, número 26, CIDE, 2007, p. 10

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ Ver, por ejemplo, México Evalúa, *Hallazgos 2017...* op. cit.

La PGR ha experimentado diversos y constantes cambios a lo largo de su existencia. Basta decir que tan sólo en un periodo de 10 años (2002-2012) su estructura organizacional se modificó en más de 10 ocasiones⁹⁷. Sin embargo, la mayor parte de estas 'innovaciones' constituyeron apenas cambios en las denominaciones de distintas áreas administrativas, que no estuvieron acompañados de transformaciones sustantivas en los procedimientos ni en los procesos de coordinación al interior de la institución.

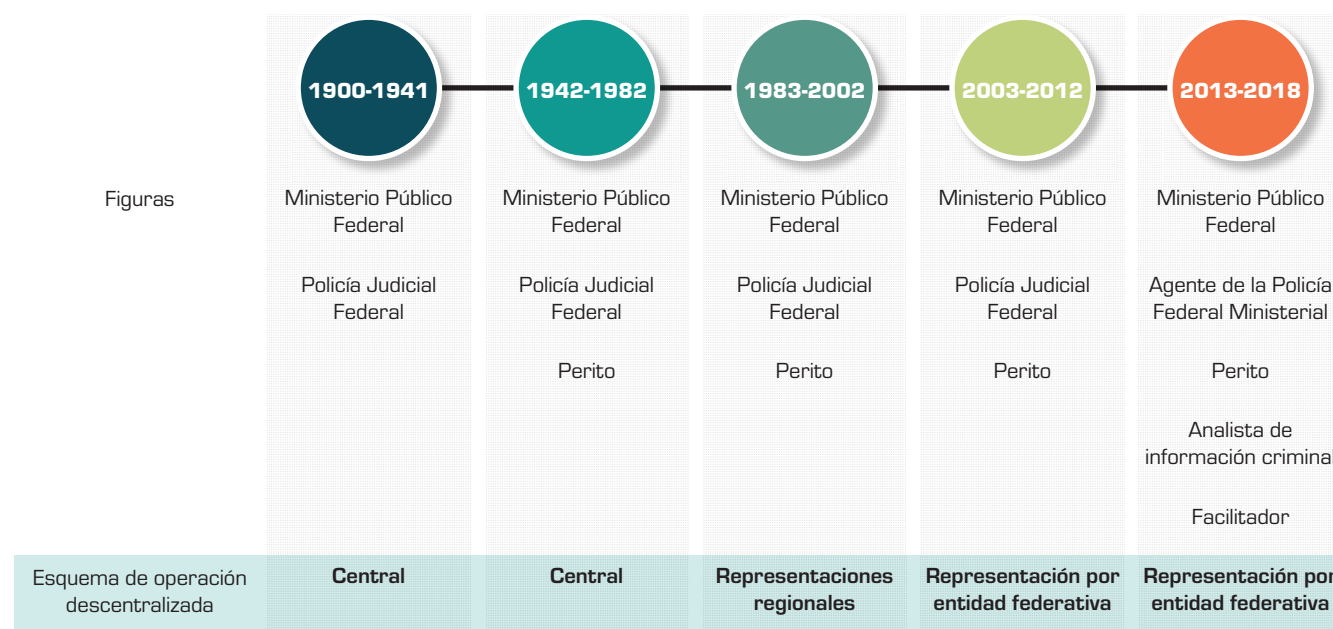
Resulta paradigmático el artículo 21 constitucional, el cual establece que "la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función". Bajo esta premisa, el personal de la policía de investigación⁹⁸ y operadores como los peritos cumplen una función de apoyo al Ministerio Público, quien conduce las investigaciones.

A este grupo de apoyo se ha sumado el analista de información criminal para integrar la denominada Trilogía de Apoyo a la Investigación⁹⁹. En 2017, la Agencia de Investigación Criminal (AIC) desarrolló los estándares de profesionalización y especialización para esta nueva figura, que fueron incluidos en el Programa Rector de Profesionalización¹⁰⁰. A continuación se presenta una descripción de los elementos principales de la Policía Federal Ministerial, la AIC y los Servicios Periciales.

a. Policía Ministerial Federal (PMF)

En congruencia con lo establecido por el artículo 21 constitucional, los agentes de la PFM trabajan en células operativas para atender las denuncias recibidas, ejecutar y materializar los actos de investigación y el cumplimiento de mandamientos ministeriales y judiciales¹⁰¹. Su estructura organizacional y las funciones de las distintas unidades que la integran es la siguiente:

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y OPERATIVO DE LA PGR



Fuente: Información proporcionada por la AIC en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC

⁹⁷ Información proporcionada por la Agencia de Investigación Criminal (AIC), en el marco del Convenio General de Colaboración, celebrado entre la PGR y México Evalúa AC celebrado el 22 de agosto de 2018.

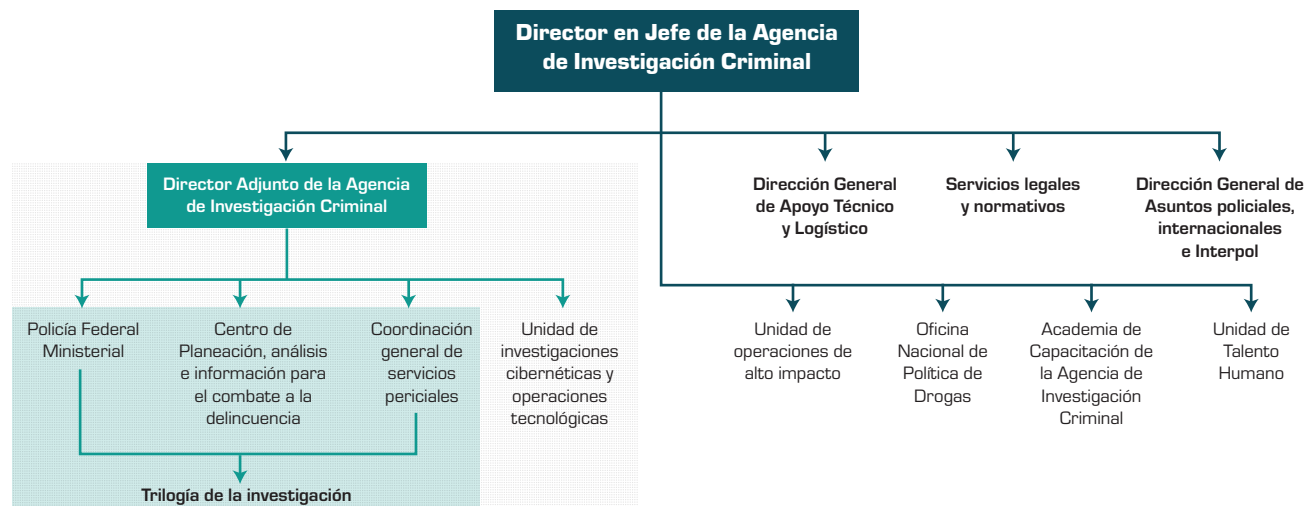
⁹⁸ La policía que se encuentra al interior de las instituciones de procuración de justicia recibe la denominación de 'policía de investigación', de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁹⁹ Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

¹⁰⁰ Ídem.

¹⁰¹ Ídem.

ORGANIGRAMA DE LA POLICÍA FEDERAL MINISTERIAL



Fuente: Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

DIRECCIONES Y FUNCIONES DE LA PFM

DIRECCIÓN GENERAL DE MANDAMIENTOS MINISTERIALES Y JUDICIALES

Establece los mecanismos de control, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los mandamientos judiciales y ministeriales, con el objeto de determinar, aplicar y dirigir técnicas, métodos y estrategias policiales que permitan localizar, aprehender y/o reaprehender personas relacionadas con hechos delictivos, y con ello auxiliar de manera eficiente al Ministerio Público de la Federación (MPF) en la investigación de los delitos. Además, es la encargada de coordinar a las Unidades Administrativas que integran la organización regional de la PFM.

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS ESPECIALES DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN A PERSONAS

Dirige, implementa y evalúa los servicios de protección a personas que participan en el procedimiento penal, custodia a servidores públicos, víctimas y periodistas que requieren garantizar su integridad física por la actividad que desempeñan.

Además, planea, implementa y coordina el traslado de inculcados, arraigados, procesados, sentenciados, así como de valores, explosivos y armamento. Coordina las

operaciones tácticas en la ejecución de operativos y/o atención de ordenamientos ministeriales y judiciales. También organiza y supervisa que el funcionamiento de los Centros Federales de Arraigo se encuentre en el marco de aplicación de la ley y el respeto a los derechos humanos.

DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN POLICIAL EN APOYO A MANDAMIENTOS

Determina métodos y técnicas de investigación especializada, a través de esquemas estratégicos y operativos ejecutados con plena legalidad, con el objeto de suministrar información y medios de prueba a las unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, encargadas de la investigación y persecución de delitos federales.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS POLICIALES INTERNACIONALES E INTERPOL

Es el enlace con los 190 países miembros de la Organización Internacional de Policía Criminal, con el objeto de intercambiar información que permita el combate a la delincuencia en todas sus formas, eliminando así las fronteras del delito y su impunidad.

DIRECCIÓN GENERAL DEL CENTRO DE COMUNICACIONES

Procesa, sistematiza y analiza la información de orden criminal, genera líneas de investigación y opera bases de datos, sistemas de información, redes técnicas y de vínculos, además de ser el enlace con las policías encargadas de la persecución de delitos en todo el país.

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO TÉCNICO Y LOGÍSTICO

Diseña y evalúa las políticas y lineamientos de operación y desarrollo de la PFM, con el objetivo de asegurar el eficiente desempeño de los servidores públicos que colaboran en ella y así elevar la eficacia en el cumplimiento de las atribuciones conferidas. También prevé y administra todos los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para su funcionamiento.

UNIDAD PARA EL COMBATE AL DELITO DE SECUESTRO

Es la instancia encargada de la ejecución y supervisión de las acciones policiales que apoyen las investigaciones relacionadas con el delito de secuestro, con el uso de medios electrónicos y tecnológicos, bajo la conducción y mando del MPF.

Fuente: Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

b. Agencia de Investigación Criminal (AIC)

El 25 de septiembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo A/101/2013 del Procurador General de la República, por el que se creó la Agencia de Investigación Criminal y se establecieron sus facultades y organización. Fue concebida como un órgano administrativo desconcentrado adscrito a la Oficina del Procurador General, que tenía como objeto “la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones para combatir tácticamente el fenómeno delictivo, a través de productos de inteligencia y servicios científicos y forenses que sustenten la investigación de los delitos”¹⁰².

Con esto la PGR pretendió responder a la necesidad de desarrollar un nuevo modelo de investigación y atender a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al Programa Nacional de Procuración de Justicia del mismo período¹⁰³. La creación de la AIC buscó establecer un esquema que resolviera las deficiencias de la operación de la Policía Federal Ministerial, la Coordinación General de Servicios Periciales y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia¹⁰⁴. Así, la PGR contó con un órgano técnico especializado que todavía integra las áreas de información, investigación, inteligencia y de servicios periciales, con el objetivo de coordinar y consolidar las funciones estratégicas, tácticas y operativas relativas a la persecución de la delincuencia¹⁰⁵.

ESTRUCTURA DE LA AIC



Fuente: Información proporcionada por la AIC en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

¹⁰² Acuerdo A/101/13 del Procurador General de la República, por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización, Diario Oficial de la Federación, 25 de septiembre de 2013.

¹⁰³ Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

¹⁰⁴ Ídem.

¹⁰⁵ Ídem.

El 7 de diciembre de 2017 se reformó el acuerdo original de 2013 con el acuerdo A/100/2017¹⁰⁶, el cual integró nuevas unidades a la estructura de la AIC, particularmente las siguientes:

- Oficina Nacional de Política de Drogas;
- Unidad de Investigaciones Cibernéticas y Operaciones Tecnológicas¹⁰⁷;
- Unidad de Operaciones de Alto Impacto;
- Academia de Capacitación de la Agencia de Investigación Criminal;
- Unidad de Talento Humano y Coordinación Logística.

c. Servicios periciales

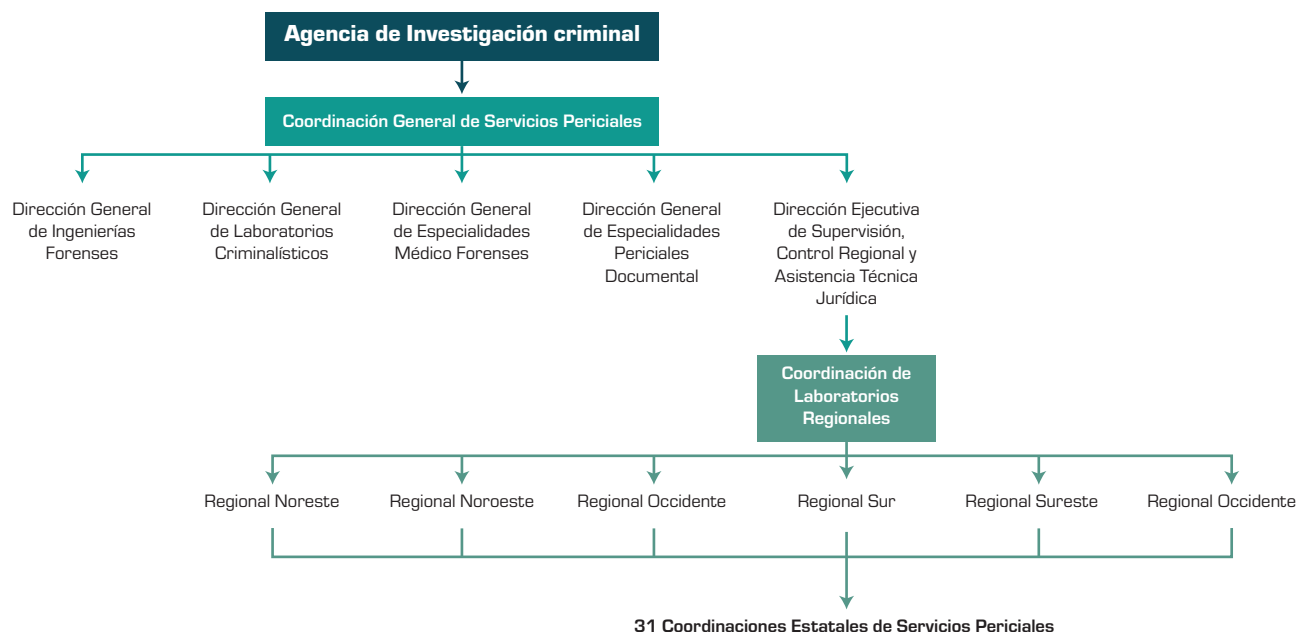
La 'intervención pericial' se refiere a las acciones de carácter científico-técnico que lleva a cabo un

perito, en cumplimiento de la solicitud del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Ministerial, de los órganos jurisdiccionales o de otras autoridades¹⁰⁸. La Coordinación General de Servicios Periciales (CGSP) tiene la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales de investigación criminalística, bajo un esquema integral y de manera coordinada con las demás unidades administrativas que conforman la AIC¹⁰⁹.

En la CGSP existen dos tipos de peritos: 1) Profesionales: quienes para ejercer sus actividades necesitan contar con cédula profesional y 2) Técnicos: quienes no requieren de cédula para ejercer su actividad.

El proceso de trabajo, es decir, la cadena de valor del servicio pericial, consta de los siguientes pasos: 1) Recibir solicitudes, 2) Proponer perito, 3) Analizar solicitud, 4) Elaborar dictamen y 5) Entregar dictamen¹¹⁰. La organización y las funciones de las unidades que integran la CGSP se presentan a continuación¹¹¹:

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES



Fuente: Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

¹⁰⁶ Acuerdo A/100/17 por el que se reforma el diverso A/101/13, por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización, Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2017.

¹⁰⁷ Esta unidad se crea por medio del acuerdo A/076/2017 del 5 de septiembre de 2017.

¹⁰⁸ Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Ídem.

¹¹¹ Ídem.

DIRECCIONES Y FUNCIONES DE SERVICIOS PERICIALES

DIRECCIÓN GENERAL DE ESPECIALIDADES PERICIALES DOCUMENTALES

Atender, dirigir y supervisar las solicitudes periciales en auxilio al MPF, órganos judiciales y otras autoridades.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESPECIALIDADES MÉDICO FORENSES

Auxiliar al MPF en la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas en las especialidades a su cargo, a fin de coadyuvar en la investigación ministerial y al proceso penal.

DIRECCIÓN GENERAL DE INGENIERÍAS FORENSES

Se encarga de planear, organizar, dirigir y controlar el conjunto de procesos que se deriven de una solicitud del Agente del MPF y/o PFM; a efecto de que la opinión que se emita se encuentre debidamente fundamentada científica y técnicamente, con el fin de que se provean medios de convicción en la investigación de un hecho delictivo, relacionado con las especialidades de: delitos ambientales, informática y telecomunicaciones, ingeniería y arquitectura, ingeniería mecánica y eléctrica, incendios y explosiones, tránsito terrestre y valuación. Lo anterior, en apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

DIRECCIÓN GENERAL DE LABORATORIOS CRIMINALÍSTICOS

Es la encargada de dirigir, coordinar y supervisar las intervenciones periciales en auxilio del MP y de otras autoridades en las especialidades periciales a su cargo, destacando su interacción en intervenciones relacionadas con muertes violentas, robos en instituciones públicas, aseguramiento de armas, narcóticos e hidrocarburos, identificación de personas y registro de resultados en las bases de datos IBIS, AFIS Y CODIS.

Fuente: Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

2.1.2 Operación

El análisis de la operación de la PGR nos permite resaltar tres factores:

- 1) Por la naturaleza de los delitos del orden federal, un importante número de denuncias pueden provenir de fuentes anónimas, estrategia que pretende no involucrar a víctimas directas.
- 2) Existe un gran número de delitos en los que la competencia no es exclusiva de la Federación o de los estados. La falta de criterios claros puede dar lugar a discrecionalidad y arbitrariedad para la atracción de los casos.
- 3) Aunque el mayor número de los delitos que procesa el sistema federal son 'simples', la Federación también debe investigar fenómenos criminales más complejos que, en muchos casos, se enmarcan en mercados de criminalidad cuya lógica no respeta geografías, como sucede con el narcotráfico, los delitos económicos y financieros, el lavado de activos, el crimen organizado, los delitos ambientales, el contrabando y la corrupción¹¹².

En este sentido, la FGR requiere de un modelo de operación que favorezca la eficiencia en la gestión de un alto volumen de delitos y la eficacia en la persecución de delitos complejos¹¹³.

a. Modelo de gestión

La PGR estableció un modelo de gestión con el objetivo de ajustar la organización, los procedimientos y el personal a las necesidades del sistema de justicia penal acusatorio. De acuerdo con su manual, "el modelo es operado por los funcionarios adscritos a las unidades administrativas y los órganos desconcentrados de la PGR, conforme a la estructura organizacional vigente y se integra de acuerdo con los requerimientos de cada unidad"¹¹⁴.

b. Tecnologías de la información

La PGR contó con una herramienta informática de apoyo a la investigación y persecución de delitos, llamada Justici@.Net¹¹⁵. Se desarrolló para facilitar el control y seguimiento de los procedimientos penales que operaba la institución. Esta plataforma se encuentra todavía

¹¹² México Evalúa, *Hallazgos 2017...*, op. cit.

¹¹³ Ídem.

¹¹⁴ Procuraduría General de la República, Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del sistema de justicia penal acusatorio en la Procuraduría General de la República. México, 2016. Disponible en: <https://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Manual%20del%20Modelo%20de%20Gestión.pdf>

¹¹⁵ Sistema Integral Automatizado de Apoyo al Sector Justicia, Edición.Net, componente Justici@.Net, Fiscalía.

UNIDADES, FUNCIONES Y ÁREAS DEL MODELO DE GESTIÓN TIPO

UNIDAD DE ATENCIÓN INMEDIATA (UNAI)

Función: Atención de los asuntos que ingresan para su canalización al área competente, o, en su caso, determinación. El servicio se brinda las 24 horas, los 365 días del año.

Áreas: Se conforma por cinco áreas:

- Oficialía de partes
- Atención al Público
- Atención y Determinación
- Mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)
- Derechos humanos y Atención a víctimas.

Personal responsable:

- Agente del Ministerio Público de la Federación (AMPF) en funciones de Fiscal Supervisor de la Unidad de Atención Inmediata.
- Analista de información
- Responsable de la Oficialía de partes.
- Responsable de atención al público y personal del centro de denuncia y atención ciudadana.
- AMPF en funciones de Fiscal Orientador para el área de Atención y determinación: facilitador en el área de MASC.

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y LITIGACIÓN (UIL)

Función: Desarrollo de las investigaciones que no son de pronta determinación, judicialización de dichos asuntos y participación del AMPF en la aplicación de soluciones y formas de determinación anticipada, así como la etapa intermedia de juicio.

Áreas:

- Núcleos de Investigación: Desarrollan las investigaciones que no son de pronta determinación, así como su judicialización y seguimiento durante el procedimiento penal.
- Sala de Mando Ministerial: sus sesiones tienen por objeto establecer la colaboración y coordinación entre el personal adscrito a la Unidad para la planeación, análisis y evaluación del desarrollo de las investigaciones que no son de pronta determinación.
- Unidad de Exhortos: atiende los requerimientos realizados por otras autoridades, en el sistema acusatorio.
- Unidad de Ejecución de Sanciones: asigna un AMPF para vigilar y garantizar el debido procedimiento ante las autoridades de ejecución de sanciones y la actuación de los sujetos que intervienen en él.

Personal responsable:

- Núcleos de Investigación:
- AMP, agente de la Policía y Oficial Ministerial.
- Exhortos: AMPF.
- Unidad de Ejecución de Sanciones: AMPF.

COORDINACIÓN DE JUICIO DE AMPARO

Función: Supervisión de la participación del AMPF en los juicios de amparo que se sustancien en el ámbito de sus competencias, tanto del sistema penal inquisitivo mixto como del acusatorio.

Personal responsable:

AMPF y Coordinador de Juicios de Amparo.

UNIDAD DE SISTEMA PROCESAL PENAL INQUISITIVO – MIXTO

Función: Atención de los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio a nivel federal.

Áreas:

- Averiguaciones previas
- Procesos
- Exhortos

Personal responsable:

AMP Fiscal de Averiguaciones Previas y de Procesos.

SERVICIOS COMUNES

Función: Servicios de apoyo a la agencia del MPF de la unidad administrativa.

Áreas:

- Unidad de Análisis Criminal: colabora con los AMPF adscritos a los núcleos de investigación en casos de alta complejidad y que por sus características requieran de análisis para el desarrollo de la investigación.
- Unidad de Apoyo al Proceso Sustantivo.

Personal responsable:

- Unidad de Análisis: analistas.
- Unidad de apoyo al proceso sustantivo: supervisor de la unidad de apoyo y personal de apoyo administrativo.

SERVICIOS AUXILIARES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

Función: Integrados al interior de la unidad administrativa por la AIC en los términos del instrumento normativo correspondiente, sin perjuicio de que el AMPF solicite el apoyo de otras autoridades, en auxilio del ejercicio de sus funciones.

disponible para los agentes el Ministerio Público¹¹⁶ y su uso se estableció como obligatorio apenas el 16 de agosto de 2018¹¹⁷. La operación de Justici@.Net se ajusta a los requerimientos del Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio¹¹⁸.

Además, la PGR desarrolló el Sistema Único de Información (SUI, antes denominado Prometheus) para la Agencia de Investigación Criminal (AIC), que se encuentra en operación desde 2017¹¹⁹. El SUI permite a los agentes de la Policía Federal Ministerial llevar el control de su bitácora de trabajo y el de las distintas actividades que realizan los operadores de la AIC (atención a denuncias, ejecución de actos de investigación, atención a mandamientos ministeriales y judiciales, administración de bodegas de indicios). El SUI se encuentra interconectado con el de Justici@.Net (utilizado por los MPF) y se complementa con la Plataforma México¹²⁰.

2.2. Mapeo de necesidades de gestión institucional

Es necesario que la definición de la estructura organizacional de la FGR responda a las necesidades de gestión de la institución. En este aspecto, los procesos sustantivos y de operación deben ser prioritarios y en función de ellos deben determinarse los procesos administrativos y de apoyo. Bajo esta lógica se busca desarrollar una institución funcional que privilegie las labores que garantizan una procuración de justicia efectiva, y no un aparato burocrático ineficiente.

Con este objetivo se realizó un ejercicio de detección de necesidades de gestión institucional, a partir de un mapeo de procesos con enfoque en los actos procesales de la Fiscalía (*ver anexo 4*). En función de las distintas etapas que componen el proceso penal, se determinaron los siguientes procesos, cada uno acompañado de una descripción y de la unidad responsable de su aplicación.

■ **Críticos:** actuaciones directamente vinculadas con el desempeño de funciones sustantivas de la Fiscalía en el proceso penal.

■ **De soporte:** tareas administrativas que acompañan y aseguran el correcto cumplimiento de las labores sustantivas.

■ **Estratégicos:** actuaciones que aseguran que los actos sustantivos y administrativos se ajusten a los objetivos de la FGR.

■ **Transversales:** ámbitos cuyo cumplimiento debe asegurarse en todas las actuaciones de la institución.

2.3. Mapeo de necesidades normativas

Contar con un marco normativo completo y armonizado es esencial para que el sistema de justicia penal llegue a buen puerto, y en particular para que la FGR alcance los resultados esperados. Tras la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 2014 en materia político-electoral, que estableció la creación de una Fiscalía General, surgió la necesidad de elaborar, ajustar y armonizar distintos tipos de legislaciones.

CAMBIOS LEGISLATIVOS (POR NIVEL DE PRIORIDAD)

Propuesta de modificación

● Necesario ● Deseable ● Adicional

● ARTÍCULO 102 DE LA CPEUM

Asegurar el adecuado diseño técnico y normativo de la Fiscalía General de la República, así como los procesos de selección y remoción de su titular y de los titulares de las Fiscalías especializadas.

● LEY QUE DEFINA LAS COMPETENCIAS EN MATERIA PENAL

Definir la competencia material de los delitos de orden federal de forma ajustada a una lógica de priorización en la persecución delictiva. Atender esta necesidad podría

¹¹⁶ Oficina del C. Procurador General de la República, Oficio circular No. C/005/18, 4 de abril de 2018. Disponible en: https://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/C_005_18.pdf

¹¹⁷ Ídem.

¹¹⁸ Ídem.

¹¹⁹ Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

¹²⁰ Ídem.

pasar por la expedición de una ley o la reforma de la legislación vigente.

ARTÍCULO 21 DE LA CPEUM

- Contemplar a la justicia penal como parte integrante del Sistema de Seguridad Pública.
- Incorporar la responsabilidad relativa a la definición de la política criminal del Estado mexicano.
- Coordinar de forma óptima y apegada al modelo acusatorio los procesos de seguridad pública con los de procuración de justicia.

ARTÍCULO 116 DE LA CPEUM

Asegurar la transformación del modelo de procuración de justicia en el ámbito local.

CÓDIGO PENAL ÚNICO

Lograr la homologación en la tipificación y tratamiento de las conductas criminales, lo que apoyaría en la resolución de casos que sean atraídos o acumulados para evitar la fragmentación en la investigación.

No se puede minimizar la necesidad de redefinir el marco de competencias de las instituciones de procuración e impartición de justicia en el país. Como se señaló en la primera parte de este documento, el actual diseño ha derivado en obstaculización y en la fragmentación en la investigación de los delitos, lo que puede generar impunidad. En los casos que no sean competencia exclusiva de la Federación, es necesario que se delimiten los criterios para el ejercicio de la facultad de atracción de la FGR, cuando no se encuentren especificados en las leyes especiales.

Si bien el tipo de criminalidad cuya persecución es competencia de la Federación se encuentra delimitado en la CPEUM y en las normas federales, para aquellos casos en los que la competencia no es exclusiva no existen criterios claros para su atracción. Actualmente, la competencia material de la FGR se circunscribe al artículo 102 constitucional, que establece que los delitos del orden federal son los señalados en leyes federales y generales. Al respecto, el artículo 50, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) establece cuáles son los delitos federales. No obstante, existen espacios de discrecionalidad

y arbitrariedad que tienen un impacto negativo en las instituciones, pues les coloca cargas de trabajo inapropiadas y les exige actuar de manera coyuntural¹²¹.

Durante el proceso de deliberación de la LOFGR se planteó la necesidad de contar con un Código Penal único, con el objetivo de lograr la homologación en la tipificación y el tratamiento de las conductas criminales, definir las competencias penales y evitar la fragmentación y obstaculización innecesaria en la investigación¹²². Sin embargo, la deliberación para la construcción de este código penal podría derivar en otras problemáticas, como la criminalización de ciertas conductas que ahora se encuentran despenalizadas en algunas entidades federativas, que difícilmente serían resueltas satisfactoriamente en un contexto nacional.

Existen alternativas a la publicación de un código único para la definición de competencias: desde modificar la legislación vigente hasta expedir una ley específica. En cualquier caso, el objetivo debe ser lograr la especialización de la Fiscalía General, transfiriendo muchas de sus actuales competencias para la persecución de delitos a las fiscalías locales y estableciendo un esquema en el cual la FGR pueda atraer los asuntos que considere necesarios o los que las fiscalías estatales le soliciten¹²³.

Como ya se comentó, el 14 de diciembre de 2018 fue publicada la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFG), cuyo objetivo es reglamentar la organización, el funcionamiento y el ejercicio de las facultades de la FGR como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Tras el análisis de esta nueva ley, se han detectado una serie de riesgos potenciales que podrían desvirtuar los propósitos de la reforma constitucional de 2014 (*Ver Anexo 5*). En general, se identificaron los siguientes grandes temas:

■ Se advierte el riesgo de crear estructuras paralelas adicionales a las actuales, sin que sean reformuladas o readscritas para la focalización de recursos. Esto incrementaría la burocracia (posiblemente administrativa), en lugar de reducirla.

■ Es necesario discutir el contenido de LOFGR a la luz de los objetivos perseguidos originalmente por la reforma constitucional, a fin de que las precisiones o adecuaciones sean armónicas y enriquezcan el texto.

¹²¹ Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, Informe Ejecutivo 2017, CIDE, p. 30. Disponible en: http://construyamosjusticia.mx/wp/assets/uploads/2017/10/INFORME-EJECUTIVO_21oct_2029.pdf

¹²² Esto requeriría una reforma al artículo 73 de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para expedir una legislación sustantiva en materia penal para todo el país.

¹²³ Ídem.

Además de la armonización legislativa necesaria para la adecuada operación de la FGR y las posibles mejoras a la LOFGR, está pendiente la realización de una reforma constitucional al artículo 102, con el objetivo de garantizar que la FGR sea un verdadero órgano público autónomo. En efecto, persisten condiciones, tanto en la Constitución como en la nueva ley orgánica, que impiden considerar que la FGR tiene autonomía plena¹²⁴. Son las siguientes:

1) Autonomía limitada en relación con el Ejecutivo.

El titular del Ejecutivo Federal conserva una influencia significativa en la designación de la persona titular de la Fiscalía General, e incluso tiene la facultad de designarlo directamente si no se logra una mayoría calificada en la Cámara de Senadores¹²⁵. La facultad de remover al titular de la FGR debería ser del Senado y no del Presidente. En las condiciones actuales, se requiere que el Senado objete la remoción, pero debería de considerarse la posibilidad de excluir la facultad de que, en caso de bloqueo del Senado, la decisión definitiva sea tomada por el Presidente. Así

las cosas, el proceso de designación y remoción del Fiscal General quedó establecido como se aprecia en el esquema de esta página.

2) Perfil del titular de la FGR. Los requisitos que se encuentran establecidos actualmente en la Constitución y en la LOFGR¹²⁶ no permiten asegurar que la persona que encabece la FGR cuente con la experiencia y las capacidades necesarias para desempeñar el cargo con plena autonomía y de forma óptima. Además, habría que considerar incluir la prohibición de que provenga de cargos de elección popular o de afiliación partidista e impedir que pueda postularse inmediatamente después de haber ocupado el cargo de Fiscal General¹²⁷.

3) Subordinación de Fiscales especializados. El Fiscal General tiene la facultad de designar y remover a los titulares de la fiscalías especializadas, con la posibilidad de que el Senado objete la decisión. No obstante, tanto la designación como la remoción de estos funcionarios debería ser una facultad del Senado de la República¹²⁸.



* Si el Ejecutivo no recibe la lista, enviará de forma libre una terna al Senado.

** Si el Ejecutivo no envía la terna, el Senado tendrá diez días para realizar la designación del Fiscal General de entre los candidatos.

*** Si el Senado no realiza la designación, el Ejecutivo podrá designar al Fiscal General.

124 ¿Por qué México necesita una reforma al 102 constitucional? Iniciativa ciudadana #Reforma 102: Por una fiscalía autónoma, eficaz e independiente. Aquí y ahora, COPARMEX, Disponible en: https://coparmex.org.mx/downloads/prensa/Por_que_Mexico_necesita_una_reforma_al_102_Constitucional_.pdf

125 Esta facultad podría provocar que el partido del Presidente decidiera impedir que se alcanzara una mayoría calificada en el Senado, con la finalidad de que el titular del Ejecutivo realice el nombramiento. Ver ¿Por qué México necesita una reforma al 102 constitucional? Op. cit.

126 Artículo 16. De la designación de la persona titular de la Fiscalía General de la República.

Quienes aspiren a ocupar la titularidad de la Fiscalía General de la República deberán cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos de elegibilidad: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III. Contar, con una antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; IV. Gozar de buena reputación, y V. No haber sido condenado por delito doloso.

127 Ver ¿Por qué México necesita una reforma al 102 constitucional?, op. cit.

128 Ídem.

CAPÍTULO 3

Lineamientos mínimos

para el diseño y operación institucional

A continuación se presenta una serie de lineamientos mínimos para el diseño institucional y el modelo de investigación de la FGR, que es resultado del análisis de las experiencias nacionales e internacionales, así como de las propuestas elaboradas por distintas instituciones locales en el contexto de la reforma penal y la transición hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Los lineamientos se articularon a partir de una serie de objetivos estratégicos y responden a las distintas necesidades de la FGR. Los objetivos estratégicos se presentan en el listado de la derecha.

Como se observará, los lineamientos mínimos se refieren a diversas condiciones que la FGR debería incorporar para una operación adecuada. Constituyen un punto de partida para la consolidación de la institución: lo ideal es que su contenido evolucione con el tiempo para cumplir estándares más altos.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- Lograr una transformación profunda del modelo de procuración de justicia para favorecer la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio.
- Fortalecer la capacidad técnica de la Fiscalía General para la persecución estratégica de los delitos y la integración de las investigaciones.
- Reducir el nivel de impunidad existente en el ámbito de competencia federal y asegurar el respeto estricto de los derechos humanos de víctimas e imputados.
- Asegurar la gobernanza institucional externa e interna que favorezca la autonomía e independencia institucional.
- Profesionalizar a los operadores de la Fiscalía General y garantizarles las condiciones institucionales necesarias para el desempeño de sus funciones.

3.1 Diseño Institucional

La propuesta de lineamientos mínimos presupone la existencia de un plan articulado de seguridad pública y justicia penal (política criminal) que trascienda a la FGR, y que esté orientada a atacar el fenómeno delictivo desde distintas instituciones y por medio de diversos mecanismos.

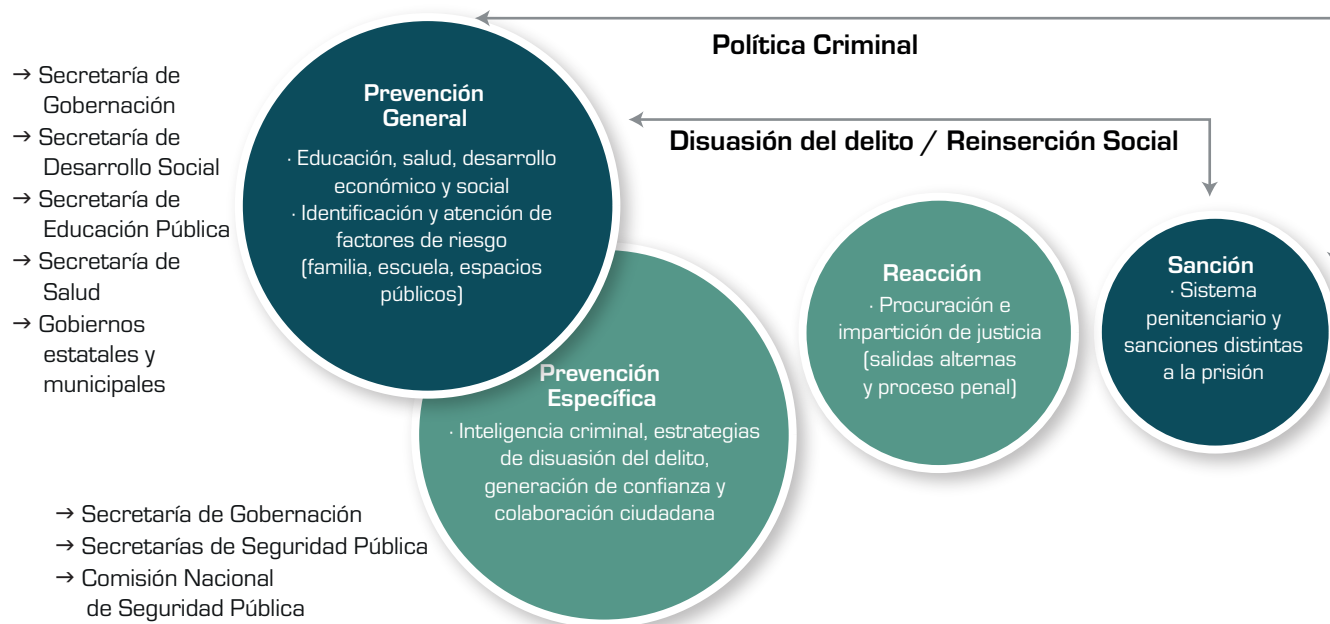
La política criminal es una toma de decisión por parte de las instituciones de seguridad pública en conjunto con las de justicia penal, en el sentido de cómo se hará frente a la criminalidad, empezando por la determinación de las conductas que serán consideradas delitos y la articulación de las competencias federales, estatales y municipales¹²⁹. A partir de estos parámetros, la FGR podrá definir sus prioridades y planeación institucional. Una política pública de este tipo requiere atender los ámbitos que se aprecian en el gráfico 'Política articuladora...'

Con base en el análisis de la situación de la PGR, las necesidades del sistema de justicia penal acusatorio y la experiencia nacional e internacional, se presenta

una propuesta de lineamientos mínimos para el diseño institucional de la nueva FGR, y que se construyeron priorizando las distintas funciones a cargo de la Fiscalía y que pretenden ser orientadores para la transición hacia la autonomía se componen de los siguientes elementos:

- **Ámbito:** se refiere a la descripción general de distintos procesos de la operación de la institución.
- **Subámbito:** se refiere a los componentes específicos de los procesos.
- **Objetivo:** señala el propósito de cada componente de los distintos procesos.
- **Lineamientos:** describe los aspectos mínimos necesarios para el logro del propósito de los componentes.
- **Buenas prácticas:** en algunos subámbitos se incluyen acciones a replicar o considerar en la definición de los lineamientos.

POLÍTICA ARTICULADORA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA



Fuente: CIDAC, *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*, CIDAC-MacArthur Foundation, 2017.

¹²⁹ Centro de Investigación para el Desarrollo, *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*, CIDAC, México, 2017. Disponible en: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/11/lineamientos.pdf>

ÁMBITO 1. AUTONOMÍA

1.1 Subámbito	Autonomía política
Objetivo	La FGR es un órgano autónomo que desempeña sus funciones de forma independiente.
Lineamientos	→ El marco normativo establece procesos de designación y remoción del Fiscal General que propician una actuación independiente, sin injerencias o amenazas de otras autoridades. → El marco normativo establece controles democráticos, criterios objetivos y subjetivos para la selección y remoción del Fiscal General.
1.2 Subámbito	Autonomía operativa
Objetivo	Los Fiscales y titulares de las distintas unidades desempeñan sus funciones de forma independiente, sin la injerencia de otras autoridades.
Lineamientos	→ El marco normativo establece procesos de designación y remoción de los fiscales y titulares de las distintas unidades de la institución que propician una actuación independiente, sin injerencias o amenazas del Fiscal General u otras autoridades al interior de la Fiscalía o fuera de ella. → En la operación se prevén controles y contrapesos que aseguran la independencia de los fiscales para el desempeño de sus funciones. → La procuración de justicia atiende estrictamente a criterios técnicos y transparentes.
1.3 Subámbito	Autonomía presupuestal
Objetivo	La FGR cuenta con presupuesto y patrimonio suficiente para garantizar un desempeño óptimo de sus distintas funciones.
Lineamientos	→ La Fiscalía General decide de forma autónoma la asignación y el uso de su presupuesto, ajustándose a los planes estratégicos de la institución. → El uso de recursos de la institución se ajusta a un plan de inversión que responde a la planeación estratégica, con metas y objetivos claros y medibles.

ÁMBITO 2. GOBERNANZA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1 Subámbito	Rendición de cuentas
Objetivo	La FGR y los órganos a cargo de la función fiscal están sujetos a un régimen efectivo de rendición de cuentas.
Lineamientos	→ La Fiscalía General realiza por mandato legal informes públicos anuales. → El titular de la Fiscalía General y los titulares de las fiscalías especializadas están obligados a realizar comparecencias públicas ante el Congreso.
2.2 Subámbito	Participación ciudadana
Objetivo	La FGR cuenta con instancias que permitan la participación y vigilancia ciudadana.
Lineamientos	→ La Fiscalía General cuenta con un órgano consultivo y de evaluación que integra la participación ciudadana y que funge como contrapeso institucional. → El órgano consultivo y de evaluación está integrado por un grupo de ciudadanos elegidos a través de procesos transparentes y con la participación del Congreso. → El órgano consultivo y de evaluación tiene acceso a información institucional y comparte al público los informes de las evaluaciones periódicas y de su desempeño.
2.3 Subámbito	Transparencia
Objetivo	La FGR desempeña sus funciones de forma transparente.
Lineamiento	→ La Fiscalía General cuenta con mecanismos institucionales que garantizan el acceso público a la información de su desempeño, sujeto a las limitaciones predeterminadas en la ley.
2.4 Subámbito	Comunicación institucional
Objetivo	La FGR cuenta con una estrategia de comunicación social dirigida no sólo a medios de comunicación, sino a los diferentes sectores interesados.
Lineamiento	→ La Fiscalía cuenta con un área encargada de definir y operar su política de comunicación social.

2.5 Subámbito		Gobernanza interna
Objetivo	La FGR cuenta con un órgano interno colegiado para la toma de decisiones estratégicas.	
Lineamientos	→ La Fiscalía General cuenta con una instancia integrada por distintos titulares al interior de la institución para la planeación y toma de decisiones operativas de carácter estratégico. → La instancia se reunirá de forma periódica para la toma de decisiones operativas.	
2.6 Subámbito		Control interno
Objetivo	La FGR cuenta con unidades independientes que garantizan el control interno adecuado para el desempeño de las funciones de la institución.	
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con un área responsable de planear, organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales, así como de los mantenimientos, servicios y obra pública que realiza la institución¹³⁰. → Cuenta con un área encargada de la disciplina de sus funcionarios¹³¹. → Cuenta con un área responsable del control interno, investigación y la determinación de responsabilidades (administrativas y penales) de los servidores públicos de la institución¹³².	
2.7 Subámbito		Servicio profesional de carrera ¹³³
Objetivo	La FGR cuenta con un área responsable de la operación efectiva del Servicio Profesional de Carrera para el personal de la institución.	
Lineamientos	→ El área de servicio profesional de carrera cuenta con autonomía técnica. → El área de servicio profesional de carrera integra y coordina todos los esfuerzos institucionales de reclutamiento, selección, certificación, capacitación y evaluación del personal. → El área de servicio profesional de carrera desarrolla planes para impulsar la profesionalización del personal.	

ÁMBITO 3. PERSECUCIÓN ESTRATÉGICA DE LOS DELITOS

3.1 Subámbito		Política criminal
Objetivo	La FGR opera bajo el marco de un plan articulado de seguridad y justicia, con objetivos y estrategias, que ha sido consensuado entre las distintas instituciones involucradas en los sectores de seguridad pública y justicia penal.	
Lineamientos	→ Existe una instancia nacional que reúne a las distintas instituciones de seguridad pública y justicia penal para la definición de una política criminal. → Las instituciones de seguridad y justicia han articulado una política criminal integral que defina responsabilidades, áreas de incidencia y objetivos de cada una. → La política criminal se ha establecido como una política pública y se encuentra contemplada en instrumentos normativos. → Existe una definición del rol de la Fiscalía en el cumplimiento de la política criminal.	
3.2 Subámbito		Plan de persecución penal
Objetivo	La FGR cuenta con un plan de persecución penal que se ajusta a lo establecido en el acuerdo de política criminal y hace uso estratégico de los recursos disponibles para lograr una efectiva y eficiente persecución del crimen.	
Lineamientos	→ La elaboración del plan de persecución penal considera la participación de la sociedad civil y de otras autoridades en su diseño y ejecución. → La elaboración del plan considera el análisis de la criminalidad de competencia federal. → El plan de persecución penal determina con claridad la estrategia de intervención de la FGR, atribuyendo acciones y objetivos a cada una de las unidades de la institución. → El plan de persecución establece un esquema y mecanismos de evaluación periódicos y seguimiento continuo. → El plan de persecución permite realizar ajustes pertinentes o reorientar la estrategia y objetivos, en caso de que el fenómeno criminal cambie.	

¹³⁰ Oficialía Mayor.

¹³¹ Asuntos Internos.

¹³² Órgano de Control Interno.

¹³³ Los lineamientos del servicio profesional de carrera se desarrollan a profundidad en un capítulo posterior del documento.

- Se define una estrategia de priorización para racionalizar esfuerzos y recursos y dar una mejor respuesta al fenómeno delictivo. Ésta no es considerada como instrumento de descongestión, sino como instrumento de política criminal para la consecución del plan.
- Se modifica la lógica de la investigación de casos aislados a una de análisis, persecución y combate de fenómenos y estructuras criminales, mediante la definición de las estrategias de intervención y la asignación de recursos en función de las prioridades.

3.3 Subámbito	Estrategia de priorización
Objetivo	La FGR cuenta con una estrategia de priorización que permite una atención focalizada y racional del fenómeno delictivo.
Lineamientos	→ La estrategia posibilita la existencia de un orden lógico de atención a los casos. → Establece criterios que permiten la focalización de la acción investigativa de la FGR. → Permite la disminución del tiempo promedio para la integración de las investigaciones y resolución de los casos. → Parte de la premisa del esclarecimiento de los hechos, no únicamente de darles trámite o contabilizarlos como resueltos, por lo que el estándar de calidad investigativa es exigente.

3.4 Subámbito	Definición de competencias
Objetivo	Existe una distribución clara de competencias entre la Fiscalía General y las fiscalías locales.
Lineamiento	→ El marco normativo determina con claridad los delitos que conocerá la Fiscalía General y los procesos para hacerlo [supuestos de atracción].

3.5 Subámbito	Análisis e inteligencia criminal
Objetivo	La Fiscalía lleva a cabo procesos de análisis e inteligencia criminal para la investigación de los delitos de forma proactiva y reactiva.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con un área encargada de coordinar y concentrar las labores relacionadas con la información, la inteligencia, el análisis y la investigación criminal. → El área se encuentra integrada por un equipo multidisciplinario de investigadores, técnicos, analistas y peritos. → Se logran analizar e investigar casos de fenómenos delictivos complejos y no únicamente de criminalidad común, en las que prevalece el supuesto de flagrancia.

ÁMBITO 4. COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

4.1 Subámbito	Coordinación nacional
Objetivo	La FGR se coordina de forma efectiva con las instituciones del ámbito federal y local a fin de optimizar la consecución de sus fines.
Lineamientos	→ La Fiscalía General cuenta con una o más unidades encargadas de la coordinación y colaboración con instancias federales y locales. → Cuenta con mecanismos claros de coordinación y colaboración con instancias federales y también del ámbito local.

4.2 Subámbito	Coordinación internacional
Objetivo	La FGR se coordina de forma efectiva con instituciones internacionales para optimizar la consecución de sus fines.
Lineamientos	→ La Fiscalía General cuenta con un área encargada de la coordinación y colaboración con instancias internacionales. → El área dirige el proceso para negociar y firmar acuerdos interinstitucionales de cooperación y asistencia. → El área coordina la participación de la Fiscalía en reuniones de organismos y foros internacionales.

ÁMBITO 5. GESTIÓN Y OPERACIÓN INSTITUCIONAL

5.1 Subámbito Centralización normativa	
Objetivo	La operación de la FGR se da mediante una centralización normativa.
Lineamientos	→ La planeación y dirección estratégicas, la definición de las políticas institucionales, de criterios de operación y de priorización, así como el seguimiento y la evaluación están centralizadas en áreas adscritas a la oficina del Fiscal General. → Existen criterios unificados para la operación de la Fiscalía a nivel nacional. → Existe una definición de los modelos de gestión e investigación de la Fiscalía.
5.2 Subámbito Desconcentración operativa	
Objetivo	La operación de la FGR se produce de forma desconcentrada, pero ajustada a las normas definidas de forma centralizada.
Lineamientos	→ La operación sustantiva para la persecución e investigación criminal se lleva a cabo de manera regional y local, atendiendo contextos y particularidades del fenómeno criminal. → La distribución regional de las unidades de la Fiscalía se ajusta a un plan estratégico que atiende el contexto y las particularidades del fenómeno criminal del ámbito regional y local. → La operación regional de las unidades de la Fiscalía se ajusta a las políticas y criterios operativos de la Fiscalía General, para lo cual existen mecanismos de seguimiento y evaluación de su desempeño. → La operación regional sustantiva de las unidades cuenta con apoyo técnico y administrativo, que garantiza el cumplimiento de sus funciones. → El despliegue territorial y la creación, modificación o baja de equipos responde a criterios de contexto y de criminalidad, su despliegue y operación no se ve limitada por cuestiones de infraestructura o políticas. → Las unidades regionales de la Fiscalía cuentan con mecanismos de coordinación y enlace con las oficinas centrales. → Las fiscalías especializadas y regionales cuentan con el apoyo de una Agencia de Análisis e Inteligencia Criminal con autonomía técnica, que se coordina con la Agencia Central. → El despliegue territorial de los equipos de investigación y litigación puede atender a la necesidad de realizar diligencias, observación de campo, controles de calidad y/o de verificación, entre otros. Estos factores se van documentando y son también un insumo para la planificación y la evaluación estratégicas.
5.3 Subámbito Planeación estratégica	
Objetivo	La operación de la FGR se ajusta a una planeación estratégica.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con un área de planeación, políticas públicas y gestión cuya función es la generación de insumos para la planeación, presupuesto y evaluación estratégica de la institución. → El área coordina la formulación de los planes estratégicos de la institución y los planes operativos de las áreas sustantivas (incluido el plan de persecución penal). → La dirección y planeación estratégicas; las políticas institucionales, los criterios de operación y canalización; así como el seguimiento y la evaluación son centralizadas en la FGR, permitiendo el control adecuado y la estandarización normativa y de política a nivel nacional.
5.4 Subámbito Coordinación institucional	
Objetivo	La FGR cuenta con mecanismos de coordinación operativa y administrativa.
Lineamiento	→ La Fiscalía cuenta con mecanismos de coordinación operativa que garantizan el desempeño óptimo de los distintos operadores (sustantivos y administrativos) de la institución.
5.5 Subámbito Separación de funciones sustantivas y administrativas	
Objetivo	La estructura organizacional de la FGR garantiza una separación funcional entre labores de carácter sustantivo y administrativo.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con unidades administrativas articuladas con las unidades de investigación, conformadas por personal administrativo, investigadores y técnicos de apoyo a la labor sustantiva. → Las unidades de soporte administrativo y táctico permiten a los operadores sustantivos enfocarse en sus labores, sin necesidad de realizar funciones de carácter administrativo de gestión de recursos.

5.6 Subámbito	Asesoría jurídica
Objetivo	La FGR cuenta con un área que provee asesoría para los asuntos de carácter legal de la institución.
Lineamientos	→ La Fiscalía General cuenta con un área encargada de desahogar las consultas jurídicas, nacionales e internacionales, que formulen sus distintas unidades.
5.7 Subámbito	Supervisión y estrategia de litigio
Objetivo	La FGR cuenta con un área de carácter operativo encargada de la supervisión y estrategia de litigio de los asuntos.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con un área operativa encargada de dictar los lineamientos y parámetros de operación para la presentación de casos ante tribunales en las distintas etapas procesales, ajustándose a las reglas y principios de la Constitución y del Código Nacional de Procedimientos Penales. → El área da seguimiento a los asuntos que se encuentran en litigio. → Brinda apoyo y asesoría a los fiscales de las unidades de investigación cuando lo requieran.
5.8 Subámbito	Flexibilidad operativa
Objetivo	La operación de la FGR obedece al principio de flexibilidad, lo que permite que la institución responda de forma efectiva y pronta al fenómeno delictivo.
Lineamientos	→ La operación de la Fiscalía se produce con base en células de investigación (unidades operativas) integradas por fiscales, agentes de investigación y analistas. → La operación sustantiva, tanto el despliegue territorial como la conformación de unidades de investigación, se produce bajo el principio de flexibilidad. → La creación y modificación de unidades de investigación se determina a partir de necesidades y prioridades derivadas del fenómeno criminal y/o la incidencia delictiva, mismas que pueden variar en el tiempo. → La Fiscalía General y las fiscalías especializadas operan bajo la lógica de planificación, flexibilidad y priorización en la persecución delictiva.
5.9 Subámbito	Especialización operativa
Objetivo	La FGR cuenta con unidades especializadas en fenómenos delictivos que garantizan una persecución efectiva de los delitos a partir de la atención de sus particularidades.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta, al menos, con dos fiscalías especializadas: anticorrupción y delitos electorales. → La especialización opera con base en estructuras flexibles que responden a los requerimientos del plan de persecución penal, y no a partir de burocracias rígidas. → El personal especializado (en tipos penales o con competencias y habilidades específicas) es readscrito a otra unidad de investigación, de acuerdo con las necesidades institucionales.
5.10 Subámbito	Tecnologías de la información
Objetivo	La FGR cuenta con un sistema de tecnologías de la información que permite el seguimiento y la evaluación efectivos de su desempeño, así como la coordinación con otras instituciones del sector de justicia y seguridad.
Lineamientos	→ La Fiscalía General cuenta con un sistema automatizado de registro de información con controles que aseguran obtener información confiable. → Cuenta con un sistema de interconexión con las instituciones operadoras de seguridad y justicia. → Con un sistema que realiza reportes periódicos con base en la información registrada. → La información generada por la Fiscalía se produce bajo los principios de interoperabilidad, seguridad, usabilidad y estabilidad.
5.11 Subámbito	Gestión de la información
Objetivo	La FGR hace uso de la información institucional para la toma de decisiones.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con un área responsable de los procesos relacionados con la generación, clasificación, sistematización y aprovechamiento de la información. → La información institucional es utilizada para la planeación estratégica y la toma de decisiones operativas y sustantivas. → El área de gestión de información cumple una función estratégica y de alta dirección, no operativa, por lo que depende directamente del Fiscal General.

ÁMBITO 6. DERECHOS HUMANOS

6.1 Subámbito Atención y protección a víctimas y denunciantes	
Objetivo	La FGR garantiza la atención y protección óptima a víctimas, testigos y denunciantes del delito.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con un área de atención y protección a víctimas, testigos y denunciantes. → Esta área es responsable de aplicar de forma efectiva el modelo integral de atención a víctimas. → La atención y protección de víctimas se provee por medio de equipos interdisciplinarios integrados por psicólogos, médicos, trabajadores sociales, antropólogos, expertos en victimología y otros. → La atención y protección a víctimas se produce con base en una lógica de enfoque diferenciado y especializado, dependiendo de los distintos tipos de víctimas. → La Fiscalía cuenta con instancias de coordinación con la Comisión de Atención a Víctimas.
6.2 Subámbito Protección de Derechos Humanos de Imputados	
Objetivo	La FGR garantiza la protección y el respeto estricto de los derechos humanos de las personas imputadas por la comisión de un delito.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con instancias y mecanismos de control que garantizan el respeto de los derechos humanos de las personas que han sido imputadas por la comisión de un delito. → También cuenta con instancias y mecanismos que garantizan atención especializada a imputados pertenecientes a grupos vulnerables.
6.3 Subámbito Perspectiva de Género	
Objetivo	La FGR cuenta con políticas institucionales y transversales a todas sus áreas y unidades, con perspectiva de género.
Lineamiento	→ La Fiscalía cuenta con un área encargada de desarrollar, promover e implementar políticas institucionales con enfoque de género.
6.4 Subámbito Atención a grupos vulnerables	
Objetivo	La FGR cuenta con políticas institucionales que garantizan la atención adecuada y efectiva a grupos vulnerables.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con un área encargada de desarrollar, promover e implementar políticas institucionales que atiendan de forma específica a grupos vulnerables. → También cuenta con personal especializado y capacitado para proveer servicios específicos a grupos vulnerables.

3.2. Modelo de investigación

Existen dos posiciones divergentes en cuanto a la relación que el artículo 21 de la Constitución establece entre el Ministerio Público (fiscales) y los policías de investigación, derivadas de las interpretaciones que se puede hacer de los conceptos de *conducción y mando*¹³⁴:

- 1) La policía cuenta con una autonomía relativa que se acompaña de un control posterior por parte del Fiscal.
- 2) El Fiscal retiene el control estricto de todos los actos de investigación, lo que implica que la actuación

policial se encuentra supeditada, en todo momento, a la autoridad del Fiscal¹³⁵.

La propuesta de lineamientos, respecto al modelo de investigación criminal, se adscribe a la primera posición, que está orientada hacia la consolidación de un modelo de investigación criminal (ideal) en el que la planificación, dirección y ejecución de la investigación de los delitos corresponde a la policía o agentes de investigación, quienes realizan estas actividades de forma autónoma¹³⁶. En este modelo, el Fiscal no interviene directamente en la investigación y su labor consiste en el control jurídico posterior de la misma, en la asesoría en relación con

¹³⁴ Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, op. cit.

¹³⁵ La Primera Sala de la SCJN se pronunció en este sentido en el amparo en revisión 202/2013. De acuerdo con la Sala: "...de conformidad con la normativa constitucional reformada, el Ministerio Público conserva, salvo en casos de excepción, la competencia para investigar los delitos, verificar la probable responsabilidad de los involucrados e instar la actuación jurisdiccional mediante la materialización de la acción penal y la remisión de la averiguación previa a la autoridad competente". Ver Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, op. cit.

¹³⁶ Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, op. cit.

Estructura	Modelo de Transición	Modelo Ideal
Rol del Fiscal	Los fiscales: → Desarrollan capacidades de investigación. → Desarrollan competencias de argumentación, negociación y litigación. → Mejoran la coordinación con los investigadores y peritos en el desarrollo de las investigaciones. → Mejoran el uso de sus facultades discrecionales para el ejercicio o abandono de la acción penal. → Conocen y aplican criterios específicos de canalización y determinación de casos, en los que se privilegian las salidas alternas y anticipadas.	Los fiscales: → Trabajan en equipos multidisciplinarios para dotar de mayor flexibilidad e integralidad su función. → Se convierten en un puente de comunicación entre los policías e investigadores y los jueces. → Trabajan de manera coordinada con el resto de los operadores del proceso. → Actúan como contrapeso de otros operadores en puntos de control y, a la vez, su independencia se garantiza por la profesionalización y por controles. → Su operación investigativa atiende a planes estratégicos y a herramientas de priorización. → Aseguran la protección de víctimas y testigos para garantizar su participación en el proceso.

Fuente: Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, Informe Ejecutivo 2017, CIDE.

las necesidades de carácter probatorio y procesal de cada caso y en todas las actuaciones frente al órgano jurisdiccional¹³⁷. Como se apunta en el documento ejecutivo de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia:

“Si bien existen limitantes normativas y estructurales para que este esquema funcione de manera íntegra, el modelo de investigación implementado (...) debe proyectarse para que en el mediano plazo transite hacia las condiciones idóneas (...) partiendo de la distribución de tareas entre los operadores”¹³⁸.

Esta proyección debe producirse a partir de un modelo de transición (operable de acuerdo con las condiciones legales vigentes) que apunte hacia el establecimiento de un modelo ideal, condicionado a reformas legales previas. En la tabla de esta página se replica la estructura y el rol del fiscal en el modelo de transición y en el modelo ideal, como se presentó en el documento ejecutivo de la Consulta Nacional.

En función de este escenario y de la orientación hacia un modelo de investigación ideal, se proponen los lineamientos que se desarrollan en la siguiente página.

¹³⁷ Ídem.

¹³⁸ Ídem.

ÁMBITO 1. ATENCIÓN TEMPRANA Y CANALIZACIÓN DE ASUNTOS

1.1 Subámbito	Atención temprana
Objetivo	La FGR cuenta con una instancia de recepción y canalización de denuncias que, además de ser el primer contacto con el ciudadano, es la responsable de filtrar los casos que conoce la institución.
Lineamientos	→ La Fiscalía General cuenta con una o más unidades de atención temprana responsables de la orientación, recepción y canalización de reportes. → Estas unidades canalizan los asuntos a las distintas áreas de la Fiscalía, de acuerdo con sus características. → Las unidades funcionan como ventanilla única de todos los asuntos que conoce la Fiscalía General. → El trabajo y la toma de decisiones de la Fiscalía General se ajusta a los criterios operativos establecidos por la institución para el registro y la canalización de los asuntos. → Las unidades están a cargo de la atención inicial a las víctimas y ofendidos por el delito.
1.2 Subámbito	Tramitación masiva
Objetivo	La FGR cuenta con un área encargada de dar respuesta y seguimiento al grueso de los asuntos que ingresan, bajo una lógica de priorización.
Lineamientos	→ El área canaliza los casos en los que no se cuenta con suficientes elementos para ejercer acción penal o continuar con la investigación. → También lleva el registro y la sistematización de la información de los casos que le son canalizados. → Se coordina y comunica de forma eficiente con las áreas de análisis criminal para el establecimiento de redes o patrones delictivos.
1.3 Subámbito	Mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC)
Objetivo	La FGR cuenta con un área responsable de los procesos de justicia alternativa.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con un área que tramita los casos que son susceptibles de resolverse por mecanismos alternativos de solución de conflictos. → El trabajo de la unidad se ajusta a los criterios operativos establecidos por la institución.

ÁMBITO 2. UNIDADES DE INVESTIGACIÓN

2.1 Subámbito	Operación y estructura de la unidad de investigación
Objetivo	La célula básica del modelo de investigación criminal es la Unidad de Investigación, que se encarga de la ejecución material de la investigación.
Lineamientos	→ La estructura y operación de la Unidad de Investigación se circunscribe a una interpretación amplia del artículo 21 constitucional, en la que el investigador cuenta con autonomía técnica para la ejecución de la investigación, bajo la conducción jurídica del Fiscal. → Las unidades de investigación están conformadas por dos equipos multidisciplinarios: la célula de investigación y la célula de conducción legal del caso, que mantendrán comunicación y coordinación permanente. → A cargo de la célula está un Jefe de Investigación, quien dirige a los peritos y operadores de análisis criminal. → La célula de investigación se encuentra en comunicación estrecha con el Fiscal, quien es responsable de la conducción legal de la investigación, de la determinación de necesidades probatorias y procesales del caso, así como de su formalización ante el órgano jurisdiccional. → La célula de conducción legal del caso o litigación es la encargada de realizar las acciones de litigio de los distintos tipos de audiencias frente a los órganos jurisdiccionales.
2.2 Subámbito	Tipos de unidades de investigación
Objetivo	Las unidades de investigación se definen en relación con los tipos de criminalidad.
Lineamientos	→ Existen al menos dos tipos de unidades de investigación: las que tramitan casos de menor impacto y las que investigan criminalidad compleja y de mayor impacto, así como los casos establecidos en normas especiales (tortura y desaparición forzada, entre otros). → Se asegura la dotación de policías, investigadores y facilitadores que integren los equipos de investigación, de acuerdo con las necesidades y prioridades establecidas.

- Se establece claramente la tipología de los equipos de trabajo, así como sus respectivos objetivos, lineamientos y herramientas para asegurar que cada uno dispone de lo necesario.

2.3 Subámbito	Flexibilidad operativa
Objetivo	Las unidades operan bajo el principio de flexibilidad para responder de forma oportuna y eficaz al fenómeno delictivo.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con una instancia de coordinación que se encarga de la gestión, movilidad e integración de las unidades de investigación. → La principal característica de los equipos de investigación es la flexibilidad, ya que son capaces de adaptarse, diversificarse y especializarse, de acuerdo con la complejidad, el contexto, impacto social o incidencia delictiva.

2.4 Subámbito	Investigación integral
Objetivo	La FGR opera bajo la lógica de persecución penal estratégica.
Lineamientos	→ La Fiscalía debe enfocarse en una persecución más integral y no únicamente en la investigación reactiva. → Mediante el uso de inteligencia y análisis criminal, la Fiscalía identifica las lógicas de comisión de delitos, el funcionamiento de las estructuras criminales organizadas y la ruta del dinero de la comisión de crímenes, entre otros. → Se garantiza que las investigaciones son planificadas, con el empleo de metodologías específicas que son comprendidas ampliamente por los integrantes de los equipos de trabajo.

ÁMBITO 3. PERSONAL DE INVESTIGACIÓN Y APOYO A LA INVESTIGACIÓN

3.1 Subámbito	Coordinación para la investigación
Objetivo	La FGR cuenta con una instancia de coordinación del personal de investigación con autonomía técnica.
Lineamientos	→ Se asegura la participación activa de fiscales, policías, peritos y analistas en los equipos de trabajo. → La instancia garantiza que la investigación del delito sea planificada, coordinada, dirigida y ejecutada, de forma independiente, por personal de investigación. → El Fiscal supervisa y apoya la investigación, respetando la toma de decisiones operativas del personal de investigación. → La instancia genera productos de inteligencia, servicios científicos y forenses para la investigación del delito. → La instancia integra los distintos tipos de personal de investigación: policía de investigación, servicios periciales y analistas. → La instancia cuenta con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para realizar de forma adecuada su función.

3.2 Subámbito	Policía de investigación
Objetivo	La policía de investigación ejecuta materialmente los distintos actos de investigación con autonomía técnica y en estrecha coordinación con los fiscales.
Lineamientos	→ La policía de investigación realiza los distintos actos de investigación contemplados en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con autonomía técnica y en coordinación con los requerimientos de los Fiscales. → La policía de investigación garantiza la protección de personas ofendidas, víctimas, testigos y demás sujetos procesales, en caso de que existan amenazas a su integridad.

3.3 Subámbito	Servicios periciales
Objetivo	La FGR cuenta con un área con autonomía técnica encargada de los servicios periciales.
Lineamientos	→ El órgano a cargo de los servicios periciales cuenta con autonomía técnica. → Considerando la carga de trabajo, se contempla la existencia de servicios periciales internos y externos a la institución; así como la previsión de peritos de campo y otros que de manera central se concentren en laboratorios o áreas de investigación.

- Los servicios periciales internos requieren ser distribuidos de acuerdo con el despliegue territorial que se disponga y las prioridades que se establezcan, por lo que se privilegia que cuenten con los recursos e infraestructura necesarios para realizar su labor.
- El órgano a cargo de los servicios periciales desempeña sus funciones articulado con los procesos de inteligencia, en sus distintos niveles: estratégica, táctica y ministerial.
- El órgano se encarga de los servicios forenses (laboratorios y servicios altamente especializados).
- La institución contempla procesos y mecanismos que garantizan la profesionalización del personal de servicios periciales.

3.4 Subámbito Análisis criminal	
Objetivo	La FGR cuenta con un área con autonomía técnica encargada del análisis estratégico, táctico y de inteligencia ministerial del fenómeno delictivo.
Lineamientos	→ El órgano a cargo del análisis criminal cuenta con autonomía técnica. → La Fiscalía cuenta con personal especializado que se dedica al análisis estratégico y de contexto del fenómeno delictivo. → El personal de análisis criminal es el encargado de recopilar, organizar y analizar la información de fenómenos criminales, con el objetivo de contribuir a la persecución penal estratégica. → El personal de análisis estratégico, táctico y de contexto se encuentra integrado por analistas, técnicos y expertos en distintas materias.
3.5 Subámbito Infraestructura de apoyo a la investigación	
Objetivo	La FGR cuenta con el equipamiento e infraestructura necesarias de apoyo a las labores sustantivas de la institución.
Lineamientos	→ La Fiscalía cuenta con la infraestructura y las condiciones tecnológicas necesarias para la operación institucional óptima. → También cuenta con inmuebles suficientes y en condiciones óptimas para la operación desconcentrada de la institución (bodegas de evidencia, centro de detención, entre otros). → Con independencia de la adscripción o cadena de mando de los equipos de trabajo, se asegura que cuenten con los recursos humanos, tecnológicos, financieros y de información necesarios para desempeñar su función.

Es importante aclarar que, atendiendo al concepto de *condiciones mínimas*, la estructura puede 'tolerar' ciertas variaciones, siempre y cuando garantice la atención adecuada de cada uno de los lineamientos propuestos. No obstante, se incluyen propuestas de

estructura organizacional (*Ver anexo 1*) bajo la lógica de un despliegue territorial por regiones que podría –en principio– dar respuesta a los lineamientos planteados, tanto de diseño institucional como del modelo de operación.

CAPÍTULO 4

Servicio profesional de carrera

4.1. Situación actual

Desde 2003 se han emprendido esfuerzos en México para la establecer un Sistema de Servicio Profesional de Carrera, sobre todo a través de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC)¹³⁹. El propósito de la ley fue la instalación de un sistema que sirviera como “mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”¹⁴⁰. A la letra de la LSPC, el Sistema Profesional de Carrera se compone, a su vez, de los subsistemas siguientes¹⁴¹:

- Planeación de los Recursos Humanos
- Ingreso
- Desarrollo Profesional
- Capacitación y certificación de capacidades
- Evaluación del desempeño
- Separación
- Control y evaluación

Sin embargo, este sistema excluye de manera expresa al personal de diversas instituciones públicas, entre ellas la PGR¹⁴². Por ello, su alcance se limita a cargos de Dirección General, Dirección General Adjunta, Dirección de Área, Subdirección, Jefatura de Departamento y puestos de enlace, que cubren 36,690 puestos de un total de 690,000 de la administración pública federal

¹³⁹ La LSPC entró en vigor un año después de su publicación. Su reglamento fue abrogado en virtud de la expedición de uno nuevo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2006. Por su parte, la ley fue reformada en ese mismo año, para incorporar los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

¹⁴⁰ Artículo 2 de la LSPC.

¹⁴¹ Artículo 13 de la LSPC.

¹⁴² Se excluye al personal de la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias. Ver Artículo 8 de la LSPC.

centralizada¹⁴³. Si bien se excluye de este esfuerzo 'centralizado' por la profesionalización y el desarrollo del capital humano a instituciones como la PGR, la CPEUM fundamenta la existencia de un Servicio Civil de Carrera para las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el artículo 21:

"El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones (...)"

A partir de este mandato constitucional se estableció un servicio de carrera específico en dos regulaciones secundarias: la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR), de las que derivó el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal (RSCPJF), cuyo objeto es:

"(...) desarrollar el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal para agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Investigadora y peritos, así como determinar la actuación y coordinación de las unidades administrativas y órganos competentes de la Procuraduría General de la República, organismos y demás instancias que intervienen en el mismo(...)"¹⁴⁴

El Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal es un sistema para garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso, así como en los ascensos en el servicio, con base en el mérito y en la experiencia; elevar y fomentar la profesionalización de sus miembros y asegurar el cumplimiento de los principios que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República"¹⁴⁵.

Antes de la publicación –el 14 de diciembre de 2018– de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), la abrogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR) establecía las etapas que conformaban al Sistema del Servicio Profesional de Carrera: 1) Ingreso, 2) Desarrollo y 3) Terminación. A pesar de que el RSCPJF califica al Servicio Profesional de Carrera de la PGR como un sistema, en realidad éste se conformaba por etapas que se desarrollaban de manera progresiva, pero aislada y sin interconexión, es decir, no existía un sistema integral que cubriera todos los aspectos que implica la gestión del capital humano. La nueva LOFGR contempla en sus artículos 55 a 60 un Servicio Profesional de Carrera, al que define como:

"(...) un sistema integral de regulación del empleo público de todo el personal que preste servicios en la Fiscalía General de la República, que garantizará la igualdad de oportunidades, idoneidad y mérito para el ingreso y reclutamiento, ascensos, estímulos y recompensas".

Este sistema estará a cargo del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera, el cual contará con autonomía técnica y de gestión. Asimismo, dispone que se integrará por los subsistemas de: a) Ingreso, b) Desarrollo, c) Evaluación, d) Promoción, e) Separación y f) Reincorporación. Evidentemente, es muy temprano para hacer cualquier tipo de evaluación sobre este sistema, pues la publicación de la LOFGR es reciente.

Aunado a la inexistencia de un sistema integral de gestión del capital humano a través de las distintas etapas, subsiste una problemática generalizada en la administración pública: la falta de transparencia. Quizás, como suele ocurrir en la implementación de diversas políticas públicas, la transparencia respecto a la efectividad y logros del Servicio Profesional de Carrera se limita a datos poco relevantes, a causa de la ausencia de indicadores claros sobre lo que se espera lograr. De tal suerte, el Informe de Rendición de Cuentas de Conclusión de la Administración 2012-2018 reporta el número de sesiones celebradas por el Consejo de Profesionalización o capacitaciones impartidas al personal, sin hacer una referencia precisa a las mejoras subsecuentes en el desempeño o a la magnitud del impacto de las sesiones del consejo.

En este contexto, es difícil contar con datos cuantitativos para conocer el estado real del Servicio Profesional de

¹⁴³ Martínez Puón, Rafael, "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México", Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 43, febrero 2009, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela, p.182. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533674008>

¹⁴⁴ Artículo 1 del RSCPJF.

¹⁴⁵ Artículo 2 del RSCPJF.

Carrera, específicamente en la entonces PGR, sobre todo si se toma en cuenta que ni siquiera en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 se refleja patentemente la cantidad de recursos públicos que fueron dirigidos al servicio de carrera o al Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial de la PGR. Sin embargo, gracias al diagnóstico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) sobre los procesos, normas y resultados relevantes del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR¹⁴⁶, elaborado con información proporcionada por la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, es posible identificar diversas problemáticas.

En primer término, este diagnóstico realizado en 2013 señala que apenas el 37% del personal de la PGR pertenecía al Sistema Profesional de Carrera. De ese conjunto, es destacable el hecho de que el 70% corresponda a personal masculino y 30% femenino, lo que refleja una falta de equidad de género. Además, en su mayoría se trata de cargos en rangos menores, como fiscales ejecutivos asistentes y suboficiales, lo que evidencia una brecha salarial importante entre los que pertenecen al sistema y los que se encuentran fuera. Por ejemplo, en la rama ministerial –que representa el 38% del personal de SPC–, las personas con puestos de Fiscal ejecutivo asistente alcanzan el 72%, con un sueldo neto de \$27,962.49, cuando el sueldo neto más alto en esta rama se asigna al Fiscal coordinador especializado, con un monto de \$60,069.43. En efecto, la brecha es de 128%. Lo mismo ocurre en la rama policial, con una brecha entre el sueldo más alto y el más bajo de 158%, mientras que en la rama pericial es de 20%. Aunque no se cuenta con datos actualizados que permitan confirmar esta tendencia, el diagnóstico del CIDE refleja otros hallazgos:

■ **Falta de coherencia estratégica en el reclutamiento y la selección.** Altos directivos de la PGR señalaron en entrevista la importancia de definir previamente las necesidades que debe satisfacer el nuevo personal, lo que permitiría reclutar a los más aptos.

■ **El foco no está en competencias, conocimientos y habilidades.** Las personas entrevistadas se

El 37% del personal de la PGR pertenecía al Sistema Profesional de Carrera. El 70% corresponde a personal masculino y 30% femenino, lo que refleja una falta de equidad de género.

mostraron preocupadas por las descripciones de puestos y perfiles, pues éstas no reflejan las competencias, conocimientos y habilidades indispensables; el proceso de reclutamiento se limita al cumplimiento de requisitos formales y normativos. Resultado: personal poco apto para enfrentar los retos que implica el sistema penal acusatorio.

■ **Falta de integración entre las distintas etapas del sistema.** La

definición de perfiles de puesto, el proceso de reclutamiento y la formación inicial se despliegan a través de esfuerzos aislados, poco efectivos para garantizar el ingreso de personal idóneo a la institución.

■ **Profesionalización desvinculada de las competencias.** Se cita el diagnóstico: “No se observa que exista un vínculo estratégico ni necesario entre el perfil de competencias por puestos de los tres cuerpos del SPC y los contenidos, modalidades y tipos de acciones formativas que se han venido impartiendo en la PGR”.

■ **Inexistencia de la evaluación del desempeño.** La permanencia del personal se sujeta a evaluaciones de control de confianza reguladas por la LOPGR; es decir, no existen procedimientos o indicadores de desempeño que permitan el desarrollo de evaluaciones relacionadas con los resultados buscados en cada persona que integra el SPC.

■ **Acenso y promoción desligados del mérito.** El crecimiento del personal dentro de la institución no se relaciona con su desempeño o resultados, sino con su antigüedad y el cumplimiento de otros requisitos formales.

■ **Estímulos y reconocimientos poco transparentes.** La Dirección General del Servicio Profesional de Carrera no tiene el control de los estímulos y reconocimientos económicos, sino otras áreas administrativas, como el propio Centro de Evaluación y Control de Confianza o la Oficialía Mayor. Afirmó el CIDE que “los funcionarios desconocen si ha habido procesos abiertos y transparentes para la participación en concursos para ascenso y para el otorgamiento de estímulos por buen desempeño”.

¹⁴⁶ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*, CIDE, México, julio de 2013. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/destacados/cide-pgr/proyecto-2-servicio-profesional/pgr-diagnostico.pdf>

■ **Poca claridad en la movilidad del personal.** La rotación, cambios de adscripción o incluso el registro del personal de carrera dependen de las unidades administrativas, con lineamientos poco precisos, lo que abre la puerta a la discrecionalidad y la falta de coherencia estratégica.

■ **Desvinculación costosa.** La falta de criterios y procedimientos para evaluar el desempeño, competencias y resultados del personal impide el desarrollo de mecanismos de desvinculación ágiles. En consecuencia, la institución corre el riesgo de enfrentar procesos legales largos y costosos.

Estas problemáticas no son muy distintas a las que enfrenta, en general, el sistema de carrera de la Administración Pública Federal en México. Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁴⁷ enlista los siguientes problemas en ese ámbito:

■ Falta de planeación estratégica en el área de recursos humanos.

■ Falta de equidad, transparencia y énfasis en el mérito para el ingreso y promoción.

■ Falta de gestión del desempeño.

■ Politización del Servicio Profesional de Carrera.

■ Falta de alineación de las metas estratégicas con el Servicio Profesional de Carrera.

■ En general, poca transparencia en el Servicio Profesional de Carrera.

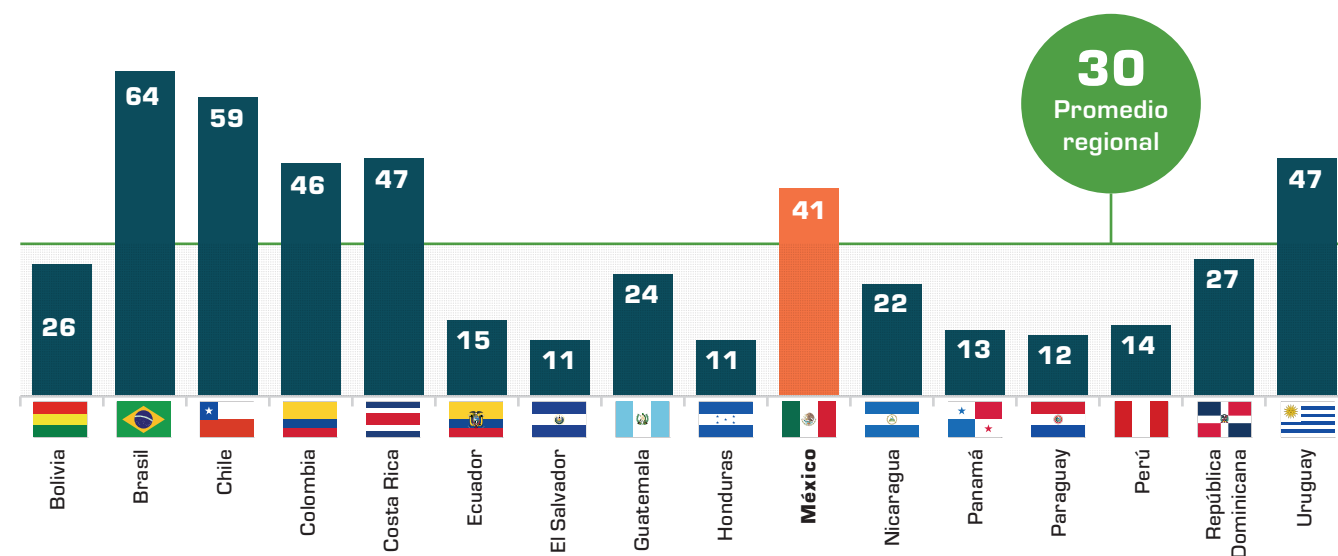
El más reciente análisis del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) concluye que México no ha logrado avances más allá de la propia publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En la implementación del sistema profesional de carrera en la transición de las procuradurías a fiscalías autónomas no se enfrentarán problemáticas inéditas. Sin embargo, reconocer y aprender de esta experiencia será clave para lograr la profesionalización de las personas que actualmente laboran en la institución y de quienes se incorporen a ella. Sólo así se podrá hacer frente a la operación de un sistema procesal, el cual exige mayor congruencia entre la política de persecución penal puntual, su operación y la generación de resultados.

4.2. El carácter estratégico del Servicio Profesional de Carrera

Pensar que la instalación funcional y efectiva de una Fiscalía General puede prescindir del SPC es equiparable a creer que una transformación institucional se desarrolla

TERCERA MEDICIÓN DE ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL



Fuente: BID, disponible en <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/-indice-de-Desarrollo-del-Servicio-Civil/ujmw-6ihh>

¹⁴⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. Resumen, OECD Publishing, 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>

de manera espontánea, por decreto y sin la intervención de las personas que integran los brazos ejecutores del cambio. Toda política pública se ejecuta a través de los agentes del Estado que la implementan, de tal suerte que el éxito de su puesta en marcha depende de las capacidades y competencias de esos individuos, de su profesionalización, de su capacidad de enfocarse en resultados y metas, así como de su permanencia en las instituciones más allá de los vaivenes políticos. De esta forma se sistematiza su experiencia y se generan condiciones propicias para la innovación.

La transformación de las procuradurías hacia órganos autónomos de acceso a la justicia penal requiere de una estrategia que garantice la continuidad, consistencia y calidad de los servicios públicos de procuración de justicia, al margen de los cambios políticos. Dicha estrategia debe de estar basada en la instalación efectiva de un Sistema Profesional de Carrera. Se ha demostrado ya que éste “facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política”¹⁴⁸.

La puesta en funcionamiento del sistema de justicia penal acusatorio es un ejemplo claro de transformaciones institucionales que resultaron altamente costosas en términos económicos y de acceso a la justicia. Pese a haber contado con una importante inversión de recursos públicos para la capacitación, no se han observado resultados notables en el desempeño de las instituciones de justicia, probablemente debido a la falta de vinculación entre los objetivos de aprendizaje y el análisis de las necesidades para mejorar el desempeño de las personas que operan el sistema. Los resultados presentados sobre la aplicación de estos recursos se limitan a resaltar el número de actividades de capacitación y de personas participantes, y no el índice de aprovechamiento o de mejoras en el desempeño individual o institucional generado a partir de éstas.

En el marco de la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio, la transformación de las procuradurías hacia fiscalías autónomas demanda reducir la curva de aprendizaje al mínimo. La instalación –SPC mediante– de mecanismos de profesionalización que estén vinculados a herramientas para la medición transparente y sistemática del desempeño resulta esencial.

4.2.1. Modelos de Servicio Profesional de Carrera

De acuerdo con Manuel Villoria, existen tres paradigmas sobre los que se crean los modelos de Servicio Profesional de Carrera¹⁴⁹:

■ **Modelo preburocrático.** Se diseña a mitad de un sistema de lealtades personales y clientelismo. Los esquemas de valoración del ‘desempeño’ de las personas se determina por criterios de lealtad y obediencia: “El empleado público es seleccionado por el poder político al que sirve, sin controles internos o externos”¹⁵⁰. Villoria describe que este modelo se emplea en espacios poco democráticos, sin apego al Estado de derecho y poco transparentes.

■ **Modelo burocrático.** Se genera en sociedades más modernas; se alcanza la “intelectualización y búsqueda del fin mediante el cálculo de los medios”. En sociedades en donde el poder público se legitima gracias a la norma y a la definición de procedimientos para la toma de decisiones, se implanta un modelo de servicio de carrera basado en lineamientos, procedimientos, preparación técnica, disciplina y control.

■ **Modelo posburocrático.** No necesariamente deja de lado la regulación, pero atiende a las problemáticas derivadas de la falta de flexibilidad para instalar la gestión basada en resultados, la orientación hacia la calidad del servicio, la medición de eficacia y eficiencia, así como la perspectiva de la persona usuaria.

Más que modelos distintos, se trata de la evolución necesaria de los paradigmas del servicio civil de carrera. Si observamos con detenimiento la situación actual, resulta evidente el estadio en el que se encuentra México –y específicamente las procuradurías– es el preburocrático. En este contexto, la transición de las procuradurías a fiscalías autónomas abre una ventana de oportunidad para que el SPC evolucione, teniendo como referencia prácticas y modelos internacionales que se desarrollaron desde la perspectiva de los sistemas de gestión del capital humano, fundamentalmente en la iniciativa privada.

¹⁴⁸ Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DC., 2006, p. VII. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situaci%C3%B3n-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

¹⁴⁹ Villoria Mendieta, Manuel, *El Servicio civil de carrera en Latinoamérica: Diagnóstico, causas y respuestas*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2007, pág. 29.

¹⁵⁰ Ídem.

En general, los sistemas de gestión del capital humano tienen elementos comunes relacionados con el ingreso, el desarrollo y la desvinculación laboral; y aunque todos ellos tienen el mismo propósito, la relación entre sus componentes genera un impacto distinto. La tabla en esta página resume el modelo de la PGR y dos modelos teóricos que fueron estudiados para el desarrollo de los lineamientos, así como los criterios a considerar para cada uno.

El Modelo de Gestión de Recursos Humanos formulado por Ricard Serlavós Sierra integra subsistemas que se entrelazan patentemente entre sí y que son retomados por el BID como referencia para el desarrollo de un sistema de medición, montado en indicadores y criterios específicos¹⁵¹. A partir de estos subsistemas sería posible atender las problemáticas que ha enfrentado el SPC en la

PGR y la administración pública en general. Por ejemplo, la existencia de un subsistema de planificación del capital humano permite generar el hilo conductor entre la política de persecución penal, el plan de persecución penal y las competencias y habilidades necesarias para que al personal las ejecute de manera efectiva.

Por otro lado, la existencia de un subsistema de organización del trabajo –que no se limite al desarrollo de perfiles de puestos formales, sino que también atienda la consecución de metas en cada puesto– es esencial para mantener la coherencia entre las funciones desarrolladas por cada persona y el desempeño esperado. Y si se suma a otros subsistemas como la gestión del rendimiento y la compensación, la transparencia en el sistema podría quedar asegurada en renglones delicados como la medición del desempeño y la vinculación del crecimiento

MODELO	ÁMBITOS	CRITERIOS A CONSIDERAR
Modelo de la Procuraduría General de la República	Ingreso	Se basa en el cumplimiento de criterios académicos, tiempo de experiencia y lineamientos legales, sin considerar competencias para el desarrollo de las tareas del puesto.
	Desarrollo	Se concentra en la capacitación y antigüedad en el puesto, sin considerar el rendimiento y el logro como base de desarrollo en la institución.
	Terminación	Establece criterios de terminación laboral, desvinculados de evaluación del desempeño con estándares previamente establecidos.
Modelo de gestión de recursos humanos (José Luis Perea Rivera)	Captación	Concibe las características del puesto como parte esencial de la búsqueda y reclutamiento general, además de criterios técnicos, psicológicos y médicos.
	Habilitación	Se refiere a la capacitación y formación gradual desde el adiestramiento, entrenamiento y hasta la tecnificación de las personas en el puesto.
	Calificación	Implica la valoración del desempeño, la actuación y el mérito del capital humano.
	Potenciación	Implica descubrir, estimular y poner en práctica las cualidades y potencialidades del personal directivo o con personal a cargo.
Modelo de gestión de recursos humanos (Ricard Serlavós Serra)	Planificación de recursos humanos	Permite alinear el resto de los componentes del sistema a una estrategia institucional para la consecución de objetivos y metas.
	Organización del trabajo	Vincula las tareas a desarrollar, con las competencias necesarias para su ejecución y el logro de resultados.
	Gestión del Empleo	Hace predecible el movimiento interno y salida del capital humano.
	Gestión del rendimiento	Planifica, estimula y evalúa las contribuciones del capital humano a los objetivos y metas institucionales.
	Gestión de la compensación	Permite retribuir y reconocer el buen desempeño y mérito del capital humano.
	Gestión del desarrollo	Prevé las condiciones de crecimiento individual y grupal del capital humano.
	Gestión de las relaciones humanas y sociales	Permite considerar y mejorar las condiciones propicias para el buen desempeño.

¹⁵¹ Banco Interamericano de Desarrollo, op cit., p. VII.

profesional con el mérito. Los siguientes lineamientos se desarrollan con base en este modelo y buscan atender las problemáticas ya señaladas del SPC actual.

4.3. Lineamientos mínimos para el Servicio Profesional de Carrera

Estos lineamientos pretenden ser orientadores prácticos para la puesta en marcha del sistema, en el contexto de transición de una Procuraduría hacia una Fiscalía. Para entenderlos, es necesario detallar primero un sistema ideal de SPC.

El BID basó su *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* en la medición de indicadores y estándares determinados en un modelo ideal de SPC,

tomando como referencia el Modelo de Gestión de Recursos Humanos de Serlavós Serra, que tiene la virtud de mantener la coherencia e interconexión de todos sus elementos (subsistemas) durante su ejecución. Este modelo de gestión es considerado como la base óptima para el diseño de los lineamientos, por dos razones fundamentales:

■ El BID cuenta con una metodología que posibilita evaluar su implementación, que incluye indicadores claros para medir su efectividad.

■ Es un modelo que permite hacer transversales los objetivos de la política de persecución penal y la planificación estratégica de la Fiscalía en todos los ámbitos que la componen; así se mantiene el hilo conductor de los diferentes subsistemas hacia una política institucional.

ÁMBITO 1. PLANIFICACIÓN

1.1 Subámbito	Identificación de necesidades actuales
Objetivo	Vincular la política de persecución penal y planificación estratégica institucional al capital humano requerido para su ejecución.
Lineamientos	→ Contar con una política de persecución penal lo suficientemente específica, para identificar las competencias requeridas en el personal que la ejecuta, controla y evalúa. → Determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas del capital humano que requiere la política de persecución penal y la planificación estratégica institucional. → Definir el capital humano actual, que cumpla con las competencias requeridas para la ejecución de la política de persecución penal y la planificación estratégica institucional. → Identificar las necesidades de formación del personal actual y las necesidades de reclutamiento del nuevo, para cubrir de manera cualitativa y cuantitativa el capital humano indispensable para la ejecución de la política de persecución penal.
1.2 Subámbito	Programación
Objetivo	Desarrollar mecanismos efectivos para la formación y reclutamiento de capital humano en el futuro.
Lineamientos:	→ Desarrollo de un sistema de registro de capital humano con las competencias técnicas y de gestión identificadas, junto con los resultados esperados del puesto. → Vincular los cambios o actualizaciones de la política de persecución penal con la necesidad de cambios en las competencias, resultados y metas requeridas en el capital humano. → Determinar el procedimiento y periodos de diagnóstico de necesidades cuantitativas y cualitativas del capital humano.

BUENAS PRÁCTICAS

La descripción de puestos con enfoque en el logro de resultados es un factor crítico para cumplir con las metas institucionales en países como Chile, en donde incluso los altos mandos celebran una suerte de convenio con la institución, con el que se comprometen al cumplimiento de las metas establecidas para cada puesto. Esto, aunado a la descripción de perfiles por competencias, genera certidumbre de que la persona que ocupa el cargo directivo cuenta con las competencias necesarias para cumplir con las metas fijadas por la institución.

ÁMBITO 2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

2.1 Subámbito	Tareas y resultados
Objetivo	Relacionar las actividades a desarrollarse en cada puesto con los resultados esperados del mismo y su contribución a las metas y objetivos institucionales.
Lineamientos	→ Definir las tareas o actividades técnicas y administrativas que deben desarrollarse en cada puesto, para lograr un resultado determinado. → Vincular los resultados buscados en cada puesto con las metas institucionales determinadas en la planificación estratégica o en la política de persecución penal. → Determinar lineamientos transparentes para el ajuste de las tareas de cada puesto, con base en los cambios a la planificación estratégica institucional y a la política de persecución penal. → Determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas del capital humano involucrado en la política de persecución penal y la planificación estratégica institucional. → Regular el procedimiento para el cambio de tareas técnicas y de gestión, así como los resultados esperados en las descripciones de puesto.

2.2 Subámbito	Competencias
Objetivo	Relacionar las competencias 'duras' y 'blandas' requeridas en el capital humano.
Lineamientos	→ Determinar los conocimientos y destrezas necesarias para lograr los resultados esperados en el puesto. → Definir los valores, actitudes y comportamiento esperado para contribuir en el logro de las metas institucionales.

BUENAS PRÁCTICAS

De acuerdo con el informe del BID, Chile diseña perfiles para puestos de alto mando mediante expertos que determinan competencias y factores clave para el éxito de su desempeño. La práctica se debería replicar, ya que la estrategia institucional se ejecuta mediante las áreas directivas y resulta necesario que éstas cuenten con las competencias necesarias para su función y el cumplimiento de metas, más allá de perfiles académicos, tiempo de experiencia o afiliaciones políticas.

ÁMBITO 3. GESTIÓN DEL EMPLEO

3.1 Subámbito	Vinculación efectiva
Objetivo	Asegurar que la curva de aprendizaje de las personas recién incorporadas a la Fiscalía se reduzca, y generar así mayores condiciones de productividad.
Lineamientos	→ Desarrollar bases de convocatorias públicas para el reclutamiento de personas con las competencias requeridas para lograr los resultados esperados del puesto. → Desarrollar manuales de inducción que permitan incorporar a las personas de reciente incorporación a las tareas de gestión requeridas en el puesto, así como estándares del comportamiento esperado. → Definir un programa de mentores con personas experimentadas para el acompañamiento inicial de las personas de nuevo ingreso. → Desarrollar mecanismos e instrumentos que evalúen la efectividad y la transparencia del proceso de reclutamiento, con la colaboración de personas expertas ajenas a la Fiscalía. → Delimitar y transparentar los puestos de designación política y sus criterios de ocupación.

3.2 Subámbito	Movilidad
Objetivo	Generar certeza en el capital humano sobre los criterios de la toma de decisiones respecto a su cambio de área o territorio de trabajo.
Lineamientos	→ Establecer criterios de movilidad del capital humano en relación con los resultados y metas buscados en otras áreas o territorio y las competencias requeridas. → Definir un procedimiento sumario para autorizar la movilidad de los puestos con mayor oportunidad para hacerlo, provocada por cambios o actualizaciones en la política de persecución penal o en la planificación estratégica institucional.

3.3 Subámbito	Desvinculación
Objetivo	Basar la desvinculación laboral en un enfoque de resultados y metas.
Lineamientos	→ Determinar medios y periodicidad del cumplimiento de resultados determinados en cada puesto. → Desarrollar instrumentos de medición de resultados de cada puesto y su contribución a la política de persecución penal y/o planificación estratégica institucional. → Centralizar la toma de decisiones de desvinculación laboral para asegurar que ésta se base en criterios de desempeño, comportamiento, cumplimiento de resultados y contribución a las metas institucionales.

BUENAS PRÁCTICAS

En el informe del BID se recuerda que la desvinculación laboral suele tener relación con los cambios políticos y de alta dirección. Sin embargo, en el caso de países como Chile –en los que existen criterios de desvinculación por faltas a principio de probidad o bajo desempeño–, regularmente las personas son evaluadas de manera favorable por sus superiores inmediatos y esto genera alta estabilidad laboral. Es recomendable separar la toma de decisiones respecto a la desvinculación laboral de las áreas directivas o de gestión, para asegurar que esta decisión se base en criterios objetivos y libres de influencias de carácter político o personal.

ÁMBITO 4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

4.1 Subámbito	Comunicación
Objetivo	Asegurar que el capital humano conozca y se apropie de los resultados esperados de su puesto, así como de los estándares de desempeño buscados y sujetos a evaluación.
Lineamientos	→ Definir estándares de desempeño individuales y grupales, vinculados a las metas institucionales, comportamiento y resultados esperados. → Implementar mecanismos de comunicación en cada área directiva para transmitir de manera permanente los resultados esperados y alcanzados, las metas a perseguir y la contribución de cada persona a éstas. → Describir en el perfil de puestos y en los manuales de inducción los estándares de desempeño esperados, y así asegurar que las personas empleadas por la fiscalía los conozcan. → Generar compromisos de resultados por áreas y grupos de trabajo.

4.2 Subámbito	Seguimiento
Objetivo	Mantener ciclos constantes de evaluación del desempeño, en alineación con las metas institucionales y los objetivos establecidos en la política de persecución penal.
Lineamientos	→ Vincular los resultados del seguimiento a la política de persecución penal y planificación estratégica con los resultados de las evaluaciones del desempeño del capital humano. → Establecer mecanismos intermedios de evaluación del desempeño, y así detectar las brechas para alcanzar los estándares esperados de manera oportuna. → Desarrollar análisis de causas del bajo desempeño por área, teniendo en consideración a las áreas directivas. → Definir lineamientos de retroalimentación efectiva para apoyar al capital humano en el cumplimiento de los estándares determinados.

4.3 Subámbito	Mejora sostenida
Objetivo	Relacionar los resultados de las evaluaciones del desempeño con mecanismos de acompañamiento y profesionalización.
Lineamientos	→ ‘Compartir’ los análisis de causas del bajo desempeño con las áreas encargadas de la capacitación y retroalimentación efectiva, y generar así estrategias de mejora del desempeño. → Establecer mecanismos de revisión y ajuste de resultados, metas y estándares de desempeño. Eso garantiza su actualización.

BUENAS PRÁCTICAS

La evaluación de los jefes superiores enlazada con convenios de desempeño es una de las mejores prácticas documentadas por el BID. Estos convenios incluyen metas anuales y resultados a alcanzar en el área a su cargo.

ÁMBITO 5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN

5.1 Subámbito	Estructura salarial
Objetivo	Garantizar que la retribución económica del puesto esté en línea con las tareas a desarrollar y con las competencias requeridas.
Lineamientos	→ Contar con estudios de mercado o referentes salariales para determinar el monto salarial inicial del puesto. → Desarrollar niveles salariales por puesto, partiendo del cumplimiento de competencias básicas para su ocupación, hasta llegar a la profesionalización requerida para lograr los más altos estándares del puesto. → Establecer criterios que vinculen los resultados de la evaluación del desempeño con el avance en los niveles salariales del puesto.
5.2 Subámbito	Crecimiento
Objetivo	Planificar el impacto presupuestal del incremento predecible del salario.
Lineamientos	→ Determinar el costo de la estructura orgánica de acuerdo con los niveles salariales por puesto y el incremento inflacionario anual. → Definir los periodos de crecimiento del capital humano en los distintos niveles salariales, para proyectar su impacto presupuestal anual.
5.3 Subámbito	Reconocimiento del logro
Objetivo	Transparentar los criterios para acceder a incentivos monetarios y no monetarios.
Lineamientos	→ Establecer los incentivos monetarios y no monetarios vinculados a la consecución de resultados y metas. → Centralizar la aplicación de reconocimientos económicos y no económicos para asegurar su independencia de los niveles directivos. → Generar acuerdos con otras instituciones públicas para proveer incentivos no económicos.

BUENAS PRÁCTICAS

El bajo nivel de sueldos es uno de los más importantes 'causales' de abandono del servicio público por parte del capital humano con mayores competencias y profesionalización. Por eso, llevar a cabo estudios de mercado para establecer el monto salarial adecuado es una buena práctica, que redundará en el reclutamiento y mantenimiento del personal de alto rendimiento.

ÁMBITO 6. GESTIÓN DEL DESARROLLO

6.1 Subámbito	Profesionalización
Objetivo	Asegurar un sistema de capacitación dirigido a la profesionalización y generación de competencias.
Lineamientos	→ Desarrollar un programa-marco de capacitación, basado en el desarrollo de competencias duras y blandas. → Definir mecanismos y periodos para el diseño e implementación de capacitaciones, con objetivos de aprendizaje diseñados a partir de las evaluaciones del desempeño. → Establecer criterios de evaluación de las capacitaciones, con base en el mejoramiento en el desempeño individual. → Generar acuerdos interinstitucionales para capitalizar la oferta educativa de las instituciones públicas.
6.2 Subámbito	Clima laboral
Objetivo	Contar con mecanismos de desarrollo organizacional vinculados a la generación y el fortalecimiento de competencias blandas del capital humano.
Lineamientos	→ Determinar mecanismos de evaluación continua del clima laboral. → Definir indicadores del clima laboral relacionados con el desempeño individual, por área y grupos de trabajo. → Generar mecanismos efectivos para que el capital humano comunique sus necesidades y expectativas. → Centralizar la toma de decisiones respecto a las cargas y horarios de trabajo óptimos en los puestos y sus distintos niveles.

BUENAS PRÁCTICAS

En Chile la política de capacitación no se basa en la creación de escuelas, sino en el uso completo del sistema universitario público. Asimismo, existe un programa de administración pública dirigido a directivos, lo que permite capitalizar la oferta educativa pública y profesionalizar las áreas de dirección y el capital humano bajo su cargo.

CAPÍTULO 5

Hacia una planeación estratégica de la transición

Los procesos de diseño, operación y cambio organizacional necesitan ser orientados por herramientas de planeación estratégica, que definan y comuniquen el orden, la ruta y el horizonte a alcanzar. Dicho de otra forma, la reflexión sobre las metas y la entrega de resultados sólo se justifica si se enmarca en un ejercicio de planeación, emparejado a medidas que permitan el seguimiento puntual y la toma de decisiones oportunas e informadas.

La planeación traza la estrategia que se adoptará y, así, da certidumbre sobre el objetivo a alcanzar, el camino a seguir y los recursos que se necesitan para avanzar. Tiene 'instalados', además, los mecanismos de alerta sobre cambios o situaciones que ponen en riesgo lo planeado.

No obstante, es preciso cuidar que la planeación no funcione en la práctica como una camisa de fuerza

que dificulte la operación. Incluso si dentro de ella se diseñaron ejercicios de previsión de condiciones, nunca debe olvidarse que planear significa un proceso continuo, capaz de adaptarse y actualizarse según el contexto.

En efecto, identificar la necesidad de cambio y lograrlo en un ambiente controlado es una de las grandes ventajas de un proceso de planeación estratégica, la cual considera desde un primer momento el contexto y su diagnóstico¹⁵².

5.1. Sobre la planeación estratégica de la transición

Dada la complejidad heredada de la PGR, así como su relevancia en el quehacer público, es imprescindible

¹⁵² Existen diversas metodologías de planeación y herramientas que pueden apoyar los procesos y éstas pueden emplearse de manera separada o conjunta, según se considere lo más conveniente. Ver: Hernández Ortiz, María Jesús, *Administración de empresas*, Ediciones Pirámide, 2012.

que el proceso de transformación se realice de manera ordenada, monitoreada y transparente. De lo contrario es posible que se desvirtúe el rumbo, se mantenga la inercia institucional y se incurra en redundancias que afecten el aprovechamiento de recursos y de tiempo. La complejidad organizacional se expresa a lo largo de los siguientes aspectos:

- Tamaño de la institución y presencia a nivel nacional.
- Heterogeneidad de procesos coexistentes, tanto administrativos como sustantivos.
- Brechas entre la norma y la práctica que propician un entorno sin estandarización.
- Existencia de vicios y prácticas adversas.
- Resistencia al cambio en el personal actual.
- Ausencia de registros confiables y completos.

Es preciso diferenciar los conceptos de 'cambio' y 'transformación organizacional'. El primero hace referencia a la posible sustitución de algo dado, mientras que el segundo se orienta más a la evolución gradual. Esta reflexión es importante en el contexto de la nueva FGR, pues hay que reconocer los factores y las condiciones que es necesario cambiar, así como aquéllas en donde es posible evolucionar o mejorar. La transición organizacional se considerará exitosa en la medida en que su proceso de planeación y cambio permitan focalizar los esfuerzos y recursos en el cumplimiento de objetivos, de forma que las transformaciones anticipadas se hagan en un ambiente controlado. El éxito del proceso de planeación depende, en gran medida, de los siguientes elementos:

- Liderazgo, que se involucre y apoye el proceso.
- Un proceso flexible y monitoreado que permita responder puntualmente a las necesidades.
- Suficientes insumos como diagnósticos, inventarios y objetivos, que aseguren la toma de decisiones informada.
- Prioridades de cambio y asignación de recursos establecidas.

Si bien para la planeación estratégica de la transición de PGR a FGR se deberán agotar diversas etapas y tareas específicas, ha llegado el momento para sugerir sus elementos mínimos. Los criterios que se señalan a continuación pretenden ser transversales a las distintas etapas y pueden ser internalizados de manera sencilla, con apoyo de la descripción expuesta.

5.2. Criterios orientadores para una planeación estratégica



GRADUALIDAD

Es un criterio que pretende servir como pauta del ritmo de los cambios y como elemento a considerar en la estrategia.

Internalizar la gradualidad en el proceso de planeación implica definir un enfoque diferenciado para el cumplimiento de los objetivos, considerando las variables de tiempo y complejidad para la cuantificación de las metas.

La gradualidad también puede responder a la posibilidad real en la asignación de recursos para instrumentar las estrategias

Implicaciones:

Al adoptar la gradualidad como criterio orientador, se hace necesario un análisis exhaustivo de las condiciones y riesgos para lograr objetivos. En función de este análisis, las estrategias por adoptar pueden variar y requerir mecanismos de revisión con determinada periodicidad, para la toma de decisiones y posibles cambios.

De esta manera, adoptar la gradualidad requiere plantear condiciones y riesgos por objetivo y posibles estrategias de implementación gradual, tales como:

- Definición de pilotajes.
- Operación gradual en función de variables determinadas (tipos delictivos, regiones geográficas, áreas organizacionales, tipos de personal, tipos de investigaciones u otras).

Asimismo, se requiere establecer mecanismos de revisión que incorporen la gradualidad:

- Metas con definición de rangos de cumplimiento.
- Periodos de tiempo con ponderación por prioridad del objetivo.
- Semaforización del avance en función de las condiciones y riesgos.



TEMPORALIDAD

Es una herramienta que se encuentra intrínsecamente relacionada con la gradualidad. Prevé la definición de etapas y periodos temporales tanto en

la instrumentación de estrategias como en la asignación de metas.

Implicaciones:

Asegurar la temporalidad predispone el establecimiento de periodos temporales en tres elementos básicos:

- La implementación de estrategias.
- El establecimiento de metas.
- La periodicidad de los mecanismos de evaluación y seguimiento.

**SOSTENIBILIDAD**

Implica hacer factible el desarrollo de un proceso por un tiempo determinado. Asegurar el avance de un proceso requiere que se den las condiciones necesarias, entre las que se encuentran las siguientes:

- Suficiencia presupuestal.
- Voluntad política y operativa.
- Riesgos administrados y controlados.

La suficiencia presupuestal es una condición *sine qua non* para el desarrollo de cualquier proceso. El análisis financiero debe acompañar la fase de planeación, pero también la de implementación y evaluación. Asimismo, exige instrumentar mecanismos adecuados de fiscalización de los recursos.

La voluntad política y operativa es una condición que no es sencilla de hacer operable. No obstante, se requiere internalizar su análisis en la definición de objetivos, el diseño de estrategias y el establecimiento de metas.

Al advertir falta de avance en las metas o brechas entre la estrategia planeada y la instrumentada, debe activarse una alerta que derive en la toma de decisiones necesaria.

El análisis de riesgos es pieza fundamental en un proceso de planeación y en su instrumentación. Sólo mediante su construcción se propicia un ambiente controlado, con la previsión de situaciones potenciales y la definición de estrategias para su atención.

Implicaciones:

La sostenibilidad del proceso de transición obliga a realizar un análisis financiero sobre los requerimientos necesarios para la implementación, en los diversos escenarios posibles.

La falta de recursos financieros puede significar riesgos que impliquen:

- Detener los procesos de manera definitiva, antes del tiempo previsto y sin haber alcanzado las metas establecidas.
- Suspender temporalmente los procesos por falta de recursos, lo que puede implicar un mal aprovechamiento de las condiciones favorables para la implementación.
- Minimizar los alcances de los procesos, al sacrificar de manera reactiva etapas o subprocesos con el

objetivo de generar ahorros y no en virtud de las condiciones o necesidades de los procesos en sí mismos.

La planeación y el manejo adecuado de los recursos financieros requieren de un análisis financiero y la garantía de su suficiencia, previamente al inicio de la implementación de estrategias.

Una vez que se inicia la implementación, el monitoreo y la fiscalización de los recursos resultan indispensables, lo que implica establecer mecanismos específicos para su seguimiento.

Un sistema de administración y gestión de riesgos parte primordialmente de su identificación y considera, de igual manera, las estrategias para su contención y atención planificada. Para lograrlo es necesario el establecimiento de insumos de información oportunos, que sean canalizados a quienes administran estratégicamente un proceso.

**TRAZABILIDAD**

Es una piedra angular en todo proceso de implementación, al implicar la existencia de un sistema de información que permita el seguimiento integral de los procesos y estrategias, así como conocer el nivel de avance, los cambios en las condiciones y los riesgos potenciales enfrentados.

Implicaciones:

El sistema de información que asegure la trazabilidad del proceso en su conjunto es una condición que debe planificarse de manera simultánea con las estrategias. Sólo así es posible prever los insumos necesarios, los responsables de informar, los criterios de sistematización y clasificación, así como el canal para reportar a los tomadores de decisión y responsables del proceso integral.

**PUBLICIDAD**

Un proceso de transición de esta relevancia no puede comprenderse sin la integración de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Con mecanismos de transparencia se hace referencia a la posibilidad de que cualquier interesado pueda conocer el resultado del proceso de planeación, el avance de la implementación, así como el monto de recursos asignados y ejercidos para la transición.

El siguiente paso es asegurar la existencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana, que eleven la calidad de los procesos y detonen ejercicios de fiscalización y rendición de cuentas.

Implicaciones:

Adoptar la publicidad como un criterio transversal del proceso implica, al menos, las consideraciones siguientes:

- Identificación de instrumentos, documentos y contenidos de información cuya publicación es necesaria.
- Diseño y establecimiento de objetivos y de mecanismos de transparencia, socialización de la información, participación ciudadana y rendición de cuentas.

→ Internalizar en el seguimiento, el monitoreo de los mecanismos de transparencia y participación ciudadana establecidos.

5.3 Fases de la transición

Todo proceso de planeación y operación del cambio implica considerar el marco legal o normativo para llevarlo a cabo. El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) establecen

CALENDARIO DE LA TRANSICIÓN

Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia político-electoral

Plazo	Producto o servicio esperado
20 días hábiles siguientes a la entrada en vigor	Los asuntos en los que la Procuraduría General de la República ejerza la representación de la Federación, así como aquellos en que haya ejercitado acciones de inconstitucionalidad [...], que se encuentren en trámite [...], deberán remitirse dentro de los veinte días hábiles siguientes a la dependencia del Ejecutivo Federal que realiza la función de Consejero Jurídico del Gobierno.

Transitorios de la LOFGR

Plazo	Producto o servicio esperado
Mismo día de entrada en vigor	[...] los bienes inmuebles, muebles y demás recursos materiales, financieros y presupuestales, en propiedad y/o posesión de la Procuraduría General de la República, pasarán a la Fiscalía General de la República o a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, según corresponda [...]
Un año , a partir de su nombramiento	[...] el Fiscal General de la República contará con un plazo de un año para definir la estrategia de transición [...]
30 días hábiles , a partir de su nombramiento	La persona titular de la Fiscalía General de la República contará con 30 días hábiles a partir de su nombramiento para convocar a una Comisión de Designaciones para dar inicio al proceso de designación de las primeras cinco personas integrantes del Consejo Ciudadano [...]
30 días hábiles , a partir de su nombramiento	[...] la persona titular de la Fiscalía General de la República, nombrará al titular del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera.
30 días hábiles , a partir de su nombramiento	[...] Asimismo, integrará una Unidad de Transición, que dependerá orgánicamente de él y que tendrá como objetivo la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición [...]
Un año , a partir de su nombramiento	[...] el Fiscal General de la República realizará una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de la Fiscalía General de la República. [...]
90 días , contados a partir de la entrada en vigor	La persona titular de la Fiscalía General de la República deberá emitir un Plan de Persecución Penal Provisional [...]
Un año , a partir de su nombramiento	[...] formular el Plan de Persecución Penal [...]
180 días	La persona titular de la Fiscalía General de la República contará con un plazo máximo de 180 días para nombrar a las personas titulares de las Fiscalías Especializadas [...]
18 meses , a partir de la entrada en vigor	[...] expedición de los Lineamientos Generales que regulen la operación de la Base Nacional de Información Genética, así como su instauración.

disposiciones específicas para el régimen de transición (Ver Anexo 2). Tanto en las disposiciones transitorias de la reforma a la CPEUM como en las correspondientes a la LOFGR, se establecen plazos relacionados con el proceso de transición, que vale la pena considerar.

En consideración de las disposiciones que se despliegan en la tabla de la página anterior, podrían contemplarse tres fases del proceso de transición: la fase preparatoria, la de implementación inicial y la de fortalecimiento.

5.3.1 Fase preparatoria (primer año)

En esta fase deben ocurrir los procesos de planeación de la transición, así como la generación de los insumos necesarios para iniciar la implementación. Como se ha expuesto, para detonar la planeación estratégica se requiere recabar, al menos, los elementos siguientes:

Diagnósticos. Contar con el análisis y los insumos de información que se requieren para la planeación. Se consideran como mínimos los relativos a los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así como los elementos sobre el ejercicio de la función y sus resultados, que permitan conocer las fortalezas y áreas de mejora actuales.

Inventarios. Contar con un listado específico, así como con los metadatos básicos de los recursos existentes y el estado que guardan las averiguaciones previas y carpetas de investigación, con independencia del estado procesal en que se encuentren, así como los procesos y recursos legales interpuestos por o en contra de la PGR.

Asimismo, se requiere generar como insumos de discusión los siguientes elementos:

Competencia. Integrar un mapeo y análisis del estado actual que guardan los fenómenos criminales que perseguirá.

Riesgos. Identificar las condiciones, barreras, obstáculos y riesgos que podrían incidir en la adopción de estrategias y/o en el logro de los objetivos.

Recursos financieros. Realizar un análisis financiero sobre los requerimientos necesarios para la implementación, así como un análisis prospectivo sobre posibles formas y periodos temporales de distribución y ejercicio.

El personal estratégico de la FGR, específicamente su titular, los titulares de las coordinaciones y de las

fiscalías especializadas deberán tomar las riendas de la organización con sus procesos actuales, pero también deberán prestar atención a definir conjuntamente los objetivos a alcanzar y las características del proceso de transición.

a) Instalar la Unidad de Transición

Uno de los primeros pasos será el establecimiento de la Unidad de Transición a la que se hace mención en los transitorios de la LOFGR, misma que será responsable de la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición y estará integrada por un grupo multidisciplinario de expertos. Sólo asegurando su integración y establecimiento oportuno se podrá garantizar que haya un equipo dispuesto exclusivamente para conducir y llevar a cabo todos los procesos.

b) Propiciar las condiciones de diálogo, colaboración y construcción conjunta

No debe obviarse el establecimiento de un entorno y condiciones favorables para llevar a cabo los procesos de acopio de información, análisis, diálogo y trabajo conjunto. Esto debe provenir del titular de la Fiscalía General, de forma tal que se garantice el empoderamiento necesario a la Unidad de Transición para que todas las unidades administrativas y el resto de los órganos que integran la estructura, conozcan y apoyen las labores que se estarán realizando con motivo de la transición.

Si bien la Unidad de Transición será la responsable de coordinar e implementar la planeación de la transición, ésta no podrá llevar a cabo su labor con la integralidad que requiere si no es a través de la información que las diversas áreas le entreguen y con la asesoría que desde la práctica y la experiencia le puedan brindar.

La Unidad de Transición podrá acudir a las áreas para realizar consultas específicas, solicitudes de información y/o desarrollar ejercicios de diálogo que contribuyan a los procesos de planeación e implementación.

c) Recabar, generar y conjuntar los insumos de información

De manera previa al desarrollo de un proceso de definición de objetivos, estrategias y metas, es necesario contar con la información que garantice una toma de decisiones integral y, sobre todo, apegada en lo más posible a las condiciones actuales de la organización. Para esta tarea es posible aprovechar los instrumentos y/o documentos que se han generado previamente, ya sea de manera interna o externa. Para realizar esta

tarea son responsabilidades de la Unidad de Transición, cuando menos, las siguientes:

- Definir los temas, alcances y características básicas de la información necesaria.
- Identificar las posibles fuentes, documentos, instrumentos, proyectos o responsables de la información.
- Coordinar el acopio, generación, integración y análisis de la información.
- Definir e instrumentar, por sí misma o con el apoyo de terceros, mecanismos de validación de la información que califiquen su calidad.
- Decidir como última instancia, la información a ser socializada y analizada para la planeación de la transición.

d) Coordinar, facilitar y asegurar el proceso de planeación estratégica de la transición

Con independencia de la metodología de planeación que se considere seguir, la fase preparatoria requiere de la producción de instrumentos que orienten la implementación de los cambios. Así, deberán garantizarse como mínimo los productos siguientes:

- Definición de la misión, visión y objetivos de la FGR.
- Establecimiento de estrategias y acciones a implementar, así como cuantificar las metas por alcanzar, con responsables y tiempos definidos.
- Programación de los recursos financieros necesarios, así como su calendarización y mecanismos de fiscalización para todos los procesos involucrados en la transición.
- Establecimiento de un sistema de información, seguimiento y evaluación que permita observar el proceso en su conjunto, identificar problemáticas a ser atendidas, asegurar la toma de decisiones oportuna y la evaluación sobre los resultados obtenidos.

e) Nombrar al titular del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera

De esta designación depende la expedición de disposiciones reglamentarias del SPC, la emisión de normas generales relativas a su desarrollo y operación,

y los planes y programas para reclutar y capacitar al personal de nuevo ingreso. Este centro no sólo es responsable del diseño y puesta en operación del servicio, también debe operar la implementación de los procesos de retiro, liquidación, certificación, capacitación, desarrollo y gestión del cambio para el personal que se encuentre en activo.

f) Integrar el Plan Estratégico de Transición y el Plan de Persecución Penal, así como su provisional

El producto emblemático de la fase preparatoria es el Plan Estratégico de Transición, pues establece el objetivo que se desea alcanzar y la ruta para lograrlo. De acuerdo con lo establecido en las disposiciones transitorias de la LOFGR, el plan considerará estrategias específicas para los siguientes ámbitos de la transición:

- **Casos de investigación en desarrollo al inicio de la vigencia de la FGR.** Considera como punto de partida el inventario generado, pero mediante la aplicación de una metodología establecida garantiza su adecuada atención y evita posibles riesgos de impunidad.
- **Transformación de la operación.** Comprende el tránsito hacia un esquema de persecución penal estratégica y un modelo de investigación criminal alineado a las mejores prácticas.
- **Personal de la FGR.** Domina la definición de los perfiles por reclutar, la certificación del personal en activo y, en su caso; el retiro, separación o liquidación del personal saliente.
- **Estructura organizativa y procesos sustantivos de la FGR.** Incluye tanto la clausura o transformación de áreas o procesos existentes, como el diseño y activación de los nuevos.
- **Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.** Asegura que el proceso integral de la transición sea colaborativo, fiscalizado, abierto y transparente.

Otro de los instrumentos de política pública que guiará el proceso institucional es el Plan de Persecución Penal, ya que de su definición depende la función sustantiva de la FGR y, en gran medida, el proceso de transición en sí mismo. El Plan de Persecución Penal requiere enmarcarse en una política articuladora de seguridad y justicia, que contemple con una visión integral desde la prevención, reacción, atención, sanción y, en su caso, la reinserción social. El Plan de Persecución Penal internalizará, a su

vez, una política de priorización en la que se establezcan los fenómenos y conductas criminales a perseguir. Este conjunto de definiciones se encuentran intrínsecamente relacionados con las necesidades a las que se enfrentarán los órganos de la función fiscal y la asignación de los recursos que les serán dotados.

En consideración de la importancia del Plan de Persecución Penal –en lo que toca al modelo de investigación criminal y el despliegue territorial de la FGR–, las disposiciones transitorias previeron la integración de un plan provisional. En consecuencia, será necesario que con apoyo de la Unidad de Transición y con base en los distintos diagnósticos, inventarios, estudios y fuentes de información existentes, se integre un equipo conformado, entre otros elementos, por el titular de la Fiscalía General, los fiscales especializados y, en su caso, los coordinadores que se definan. Todo ello con miras a integrar un plan en los primeros tres meses.

g) Garantizar la suficiencia presupuestal

La transición debe contemplar recursos financieros para no detener la operación y para implementar, en paralelo, el Plan de Transición. Se observan inicialmente como procesos que requerirán recursos financieros los siguientes:

- El proceso de retiro, separación o liquidación del personal que no cumpla el proceso de evaluación y certificación y/o cuyo perfil o régimen de contratación no esté previsto en la nueva organización.
- El proceso de capacitación y desarrollo de competencias clave del personal, en el marco de la nueva visión institucional y los perfiles requeridos en la nueva organización.
- El proceso de comunicación y socialización de la transición.
- El diseño y desarrollo de plataformas tecnológicas integrales, que apoyen la gestión de la nueva organización.
- La remodelación o restauración de los recursos materiales o de infraestructura que sean necesarios para la operación.

También es necesario asegurar la adecuada gestión y aprovechamiento de los recursos, por lo que deberán analizarse todas las opciones pertinentes (fondos y fideicomisos, entre otros).

h) Establecer una estrategia específica con objetivos a corto, mediano y largo plazo sobre gestión del cambio

La transición en todas sus estrategias y procesos deberá ser gradual, transparente y brindar certidumbre a las partes, a fin de evitar ser vista como una amenaza y generar temor y ansiedad en el personal. Deberá también contemplarse y administrarse una estrategia transversal de gestión del cambio, que contemple mecanismos de diálogo, formación, desarrollo de competencias y habilidades alineadas al sistema acusatorio y acordes con la función fiscal deseada, identidad institucional y valores propios de la nueva organización, especialmente los relacionados con derechos humanos y la no corrupción¹⁵³.

5.3.2 Fase de implementación de la transición (los tres años siguientes)

En esta fase deberán implementarse las estrategias derivadas de la planeación, así como el seguimiento, ajustes y la evaluación respecto de los avances logrados y aspectos de mejora. Podrán surgir situaciones previstas e imprevistas; sin embargo, lo importante es lograr el aprendizaje y el ajuste continuos. Para ello, deberán garantizarse, como mínimo, los elementos siguientes:

- **Ajuste a los objetivos, estrategias, acciones y metas establecidas.** La implementación también puede generar procesos de aprendizaje que permitan plantear cambios a las metas, acciones e incluso a las estrategias establecidas. Todo el proceso de planeación e implementación debe ser flexible¹⁵⁴.
- **Ajuste y retroalimentación de la información generada.** La implementación de las estrategias puede derivar en la identificación de insumos de información adicionales a los planificados originalmente, así como conducir procesos de mejora de la información.
- **Ajuste a las prioridades establecidas y recursos asignados.** Si bien tanto por las disposiciones

¹⁵³ Estos elementos deben considerarse cuidadosamente en aquellas áreas o unidades administrativas en las que se conoce la existencia de vicios, prácticas o la posible colusión de elementos con estructuras criminales, a fin de planificar escenarios y administrar riesgos.

¹⁵⁴ Los procesos de implementación suelen caracterizarse por el desarrollo de etapas encaminadas a lograr cambios graduales. Las etapas pueden representar la realización de pruebas o pilotos, pero también una cobertura específica, que puede irse ampliando, o el desarrollo de procesos que van de lo simple a lo complejo. En todo caso, las primeras etapas resultan aleccionadoras y deben retroalimentar las siguientes.

normativas como por las condiciones propias de la operación fue posible identificar y establecer prioridades iniciales, conforme se va desarrollando la planeación e implementando las estrategias la definición de éstas puede ajustarse. Esto sin duda se encuentra relacionado con el cambio en las condiciones originales y la necesidad de hacer frente a situaciones inesperadas.

Asimismo, durante la fase de implementación se deben emitir los lineamientos generales que regulen la operación de la Base Nacional de Información Genética y su instauración. Esta base integrará los resultados de la información proporcionada por víctimas o familiares de personas desaparecidas y será una herramienta imprescindible para el ejercicio de las funciones periciales y forenses correspondientes.

5.3.3 Fase de fortalecimiento (los cinco años siguientes)

En la fase de fortalecimiento las estrategias derivadas del Plan Estratégico de Transición ya habrán sido implementadas y su resultado podrá apreciarse en el avance de metas. Sin embargo, su característica principal es que la transición será aún un proceso inacabado, que exigirá acompañamiento permanente hasta considerar por cumplidos los objetivos planteados.

En esta fase tomarán lugar procesos de corrección y mejora continuos, pero también deberá materializarse la adopción de buenas prácticas, procesos mucho más cercanos a los estándares y resultados transformadores del ejercicio de la función fiscal. Así, por ejemplo, se observará una persecución mucho más estratégica y apegada al Plan de Persecución Penal, que abandone la dinámica de atención de casos aislados para orientar los trabajos en torno a fenómenos, estructuras y patrones. Para que esto sea posible también los procesos de información e inteligencia deberán contar con información mucho más asociada a fenómenos, que puede a su vez retroalimentar las funciones de prevención, reacción y sanción.

Las plataformas tecnológicas empleadas para el desarrollo de inteligencia deberán ser vanguardistas, seguras y sustentables. Los ejercicios de apertura, participación, vigilancia y fiscalización ciudadanas, si bien pudieron darse en etapas previas, serán aquí el común denominador y se orientarán a ejercicios de rendición de cuentas que contemplen mecanismos vinculantes de retroalimentación.

5.4. Lineamientos para la transición

5.4.1. Evitar la impunidad

Uno de los temas de mayor preocupación es la atención adecuada de las investigaciones o procesos legales existentes al inicio de la vigencia de la FGR. Existen, cuando menos, los riesgos de impunidad siguientes:

- Desinterés del personal por atender la carga de trabajo actual, ante un entorno de incertidumbre sobre la permanencia laboral.
- Incentivos para ocultar, extraviar o destruir los soportes documentales de los procesos o casos de investigación en curso, a fin de que el personal no sea reprendido por su rezago o atención deficiente.
- Incentivos para acelerar el cierre de los casos o procesos, sin haber agotado los actos de investigación o la litigación correspondientes.

La función primordial de la FGR es la de procurar justicia y ésta no debe verse amenazada por los procesos de transición y transformación institucionales. La ausencia de un plan específico de atención a los casos, puede implicar que no se destinen esfuerzos focalizados ni suficientes para su resolución; además de generar que el rezago de carpetas de investigación o averiguaciones previas se incremente. Por ello, resulta indispensable el diseño de un proceso específico, objetivo y transparente de resolución de casos, cuyo propósito sea establecer y asegurar un orden en la atención de los asuntos; destinar los recursos necesarios para su resolución, así como valorar la aplicación de medidas transitorias que ayuden a agilizar el proceso y que se encuentren basadas en criterios objetivos y transparentes.

Este proceso de resolución, entonces, debe establecer la metodología para resolver los casos pendientes –tanto del sistema tradicional como acusatorio–, contemplando la aplicación de mecanismos alternos y el uso de salidas que den respuesta efectiva y que no sólo representen la conclusión formal de los casos. Para evitar la percepción de impunidad en este proceso, es necesario aplicar criterios de prioridad y/o atención diferenciada a los casos con mayor impacto social, a los que involucran violaciones graves a derechos humanos y a los actos de corrupción. A continuación, se proponen los subprocesos que puede representar esta encomienda, sus consideraciones y potenciales riesgos.

ÁMBITO 1. CASOS DE INVESTIGACIÓN O PROCESOS LEGALES EXISTENTES

1. Integración de un inventario de casos.

(Por sistema de justicia, área de adscripción, tipo de caso, fecha de apertura, estado que guarda, criterio de prioridad).

Consideraciones

Es necesario poner orden y hacer un levantamiento censal con mecanismos de verificación y estandarización del registro. Para ello, se debe planificar el tiempo que tomará el levantamiento, las fuentes de información existentes y las consideraciones para su sistematización.

Asimismo, se deben establecer mecanismos de participación de actores externos, tanto como ejercicios de verificación y control de calidad, como para la identificación de casos relevantes y/o sensibles.

Lineamientos / Riesgos

- Garantizar el levantamiento censal y el acceso a los expedientes completos.
- Establecer un sistema de información que, con apoyo de plataformas tecnológicas, asegure el respaldo de la información, el acceso por los distintos usuarios y la explotación óptima.
- Garantizar la seguridad física de los soportes documentales, así como su pronta localización.
- Resistencia a dar a conocer la información, brindar acceso a ella y/o incentivos para su extravío, ocultamiento o destrucción.

2. Establecimiento de metodología y criterios para su atención

Consideraciones

La decisión sobre la forma en que serán atendidos los casos o procesos implicará costos y beneficios, pues abre la oportunidad para reclamos y para una percepción de impunidad en su atención.

La metodología, por tanto, exige un análisis exhaustivo sobre la carga de casos en proceso, de sus características y del estado en que se encuentran.

La propia LOFGR prevé que los casos de corrupción o los que impliquen violaciones graves a los derechos humanos no podrán ser liquidados, por lo que la metodología deberá establecer criterios específicos para su debida atención.

Lineamientos / Riesgos

- Asegurar que la metodología privilegie la justicia y la verdad, sobre otras formas o técnicas de descongestión.
- La metodología debe encontrar una armonía entre la carga de trabajo que representa la resolución de los casos, los recursos disponibles, así como los temas de interés nacional y/o casos relevantes o sensibles.
- La metodología, así como los avances de su instrumentación, requieren ser de carácter público y estar accesibles a la sociedad.
- La atención diferenciada o liquidación de casos puede dar lugar a una percepción de impunidad e incluso de corrupción, por lo que es preciso integrar la metodología con una justificación sobre la decisión en cada forma de atención.

3. Clasificación técnica de los casos abiertos, aplicando posibles variables o criterios establecidos en la metodología.

(Por el estado que guardan, grado de complejidad, tipo de fenómeno criminal, impacto social u otro).

Consideraciones

Se debe definir la metodología, los criterios y la estrategia de priorización previamente, para generar y recoger los metadatos necesarios para la clasificación.

Si la clasificación contempla criterios o rubros que no formaban parte del inventario original, hay que clarificarlos y generar material didáctico. Adicionalmente, convendría capacitar a los servidores públicos que realizarán dicha clasificación.

Lineamientos / Riesgos

- Dada la relevancia del proceso de clasificación de los casos con base en la metodología, se sugiere privilegiar el uso de variables o metadatos que estén libres de interpretación y, de manera secundaria, el empleo de otras variables o criterios.
- En caso de que sea necesaria la aplicación de criterios por parte del personal de las unidades a las que están adscritos los casos en proceso, se requiere que reciban la capacitación adecuada para realizarla.
- Posible aplicación de la clasificación de manera arbitraria o no homologada por parte del personal. Se requiere implementar mecanismos de verificación y control de calidad previos y posteriores.

4. Definición de un programa de atención y/o liquidación de los casos o procesos legales vigentes. *(Que contemple tiempos, recursos humanos y financieros, capacitación y verificación, esquema de seguimiento, entre otros).*

Consideraciones

El programa de atención buscará un equilibrio entre el tiempo necesario para resolver la totalidad de los casos y la suficiencia presupuestal disponible.

En el programa deberá preverse idealmente el tiempo en el que los casos permanecerán en sus áreas de adscripción y en el que potencialmente serán transferidos, ya sea a las unidades que expresamente estén dispuestas para la liquidación, a unidades de reciente creación o a la Unidad de Transición.

Otro de los elementos a considerar es la curva de aprendizaje entre el personal recientemente designado para la liquidación y aquél que ha llevado los casos desde su inicio.

Lineamientos / Riesgos

- Asegurar el avance en el programa de atención y/o liquidación de los casos o procesos legales vigentes mediante el seguimiento continuo.
- Establecer los mecanismos de consulta y asesoría cuando la aplicación de la metodología genere dudas por parte de los operadores con respecto a sus criterios o en la atención de casos específicos.
- Incorporar al programa supuestos y posibles mecanismos para la reclasificación, reconsideración por la atención brindada a un caso e incluso la reapertura posterior a la liquidación.
- Invisibilizar casos sensibles o de alto impacto con la aplicación del programa de atención y/o liquidación de casos, por lo que se requiere de un trabajo colaborativo y permanente con víctimas, colectivos y sociedad civil que sirva como mecanismo de control.

5. Definición y establecimiento de mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas del proceso de atención o liquidación de casos.

Consideraciones

Este es un proceso clave para la reconstrucción de la confianza ciudadana y la reducción de la impunidad. La existencia de casos previos a la creación de la FGR no debe significar que éstos pierdan importancia o sean tratados o liquidados de manera discrecional.

Por tal motivo, este proceso –específicamente como parte del proceso integral de la transición– exige el establecimiento de mecanismos de transparencia y participación ciudadana de mayor alcance¹⁵⁵.

Lineamientos / Riesgos

- Hacer efectiva la publicidad y el acceso a la información del plan de atención y liquidación y su seguimiento, así como mecanismos de participación y rendición de cuentas.
- Generar una estrategia de vinculación con víctimas, organizaciones sociales y de comunicación sobre la atención y liquidación de casos.
- La opacidad del proceso puede generar suspicacia sobre la aplicación de criterios específicos para la atención y/o liquidación de casos, así como una percepción de discrecionalidad, ineficiencia e impunidad.

¹⁵⁵ Al respecto, ya sea para el seguimiento del programa de atención en su conjunto o bien, para el monitoreo de los casos de alto impacto o sensibles, pueden recogerse experiencias de cercanía y apertura instrumentadas en la PGR, tales como el establecimiento de mesas con participación directa de víctimas, sociedad civil, expertos y el equipo encargado de la atención de los casos. Su objetivo es mostrar el avance en las investigaciones y permitir la toma de decisiones conjunta.

BUENAS PRÁCTICAS



1. Integración de un inventario de casos

Criterios aplicables



Temporalidad

La integración del inventario de casos es el punto de partida para su atención y/o liquidación, por lo que deberá realizarse en un periodo de tiempo corto.



Trazabilidad

Asegurar que el inventario permita la trazabilidad de los casos es una condición necesaria tanto para posibilitar su seguimiento y verificación, como para realizar ejercicios de rendición de cuentas.



Publicidad

El inventario de casos requiere hacerse público en todas las etapas del programa de atención, desde su planeación hasta su implementación y evaluación. El carácter público y su accesibilidad posibilitarán la participación de actores externos en la verificación y control de calidad, así como en la identificación y seguimiento de casos relevantes y/o sensibles.

Buenas prácticas

Deseables

- En un ejercicio de planeación de la resolución y liquidación de casos, el inventario real de los procesos acumulados es ejecutado por personal contratado para el efecto, diferente a los empleados de los despachos, de forma que se asegure el levantamiento censal y verificado de todos los casos.
- El inventario genera también un mapa real de congestión, que sirve para definir las estrategias y medidas a tomar con base en los recursos humanos, financieros y de infraestructura física y tecnológica disponibles.

Aceptables

- El inventario es realizado por el personal adscrito en cada área y coordinado por una unidad central que establezca los parámetros para desarrollarlo y lleve a cabo un proceso de verificación simultáneo.
- En función de las dificultades –presupuestales o de disponibilidad de profesionales calificados y capacitados– que se pueden presentar para garantizar que en el tiempo requerido se cuente con todo el personal necesario para inventariar y clasificar los procesos, puede considerarse recurrir a la suscripción de convenios con las facultades de derecho que operen en las ciudades, para que los estudiantes adscritos a los consultorios jurídicos, previa capacitación, colaboren con las actividades.
- A la par de integrar el inventario de casos, se realiza la identificación de los recursos humanos, financieros y de infraestructura física y tecnológica en las distintas áreas a las que están adscritos, así como de sus condiciones.

Documento relacionado: Plan Nacional de Descongestión Judicial para la justicia al día (Colombia, 2009).

2. Establecimiento de metodología y criterios para su atención.

Criterios aplicables



Sostenibilidad

La metodología debe privilegiar el balance entre la carga de trabajo, los recursos disponibles y la demanda de justicia y verdad.



Publicidad

La metodología, así como los avances de su instrumentación, deben ser de carácter público y estar accesibles a la sociedad.

Buenas prácticas

Deseables

- De manera previa al desarrollo de una metodología, se realiza el levantamiento de una encuesta entre los operadores, que permita conocer sus procesos, dificultades y percepciones.
- La metodología prevé el registro de los metadatos básicos de los casos, su clasificación técnica y la definición de criterios específicos para su resolución o liquidación, así como el material de apoyo necesario para los operadores que la implementen.

Aceptables

- La metodología puede hacer uso de criterios y estrategias de descongestión previamente definidas, siempre y cuando hayan sido valoradas, se apeguen a la visión y disposiciones actuales y se tome la decisión institucional de aplicarlas.

Documento relacionado: Plan Nacional de Descongestión Judicial para la justicia al día (Colombia, 2009).

3. Clasificación técnica de los casos, aplicando variables o criterios establecidos.

Criterios aplicables



Trazabilidad

Dado que la atención que reciba un caso depende estrictamente de la clasificación técnica asignada, se requiere en todo momento la posibilidad real de identificar su registro y los procesos a los que fue sometido. Esto se hace más importante si se consideran los supuestos en los que un caso puede reclasificarse y/o reabrirse una vez liquidado.



Publicidad

El carácter público de los criterios de clasificación permitirá que se apliquen de manera homologada y transparente. En caso de que la clasificación contemple criterios no contenidos originalmente en el inventario existente, es necesario clarificarlos, generar material didáctico y, posiblemente, capacitar a los servidores públicos que estarán realizando la clasificación.

Buenas prácticas

Deseables

- El proceso de liquidación privilegia la orientación estratégica y de protección de derechos, lo que evita considerarlo como un proceso invisibilizado o de castigo para los operadores, sino como una oportunidad para reivindicar su trabajo.
- Para la clasificación técnica aplica una metodología definida, que puede atender a especialidad o tipos penales, temas específicos, estado jurídico en que se encuentran, criterios de relevancia definidos u otros.

Aceptables

- La clasificación técnica de los casos puede partir de variables o metadatos ya existentes en los registros actuales, aun cuando pueda ser necesario el registro de información adicional para alinear los procesos a las prioridades y políticas definidas.
- Para el apoyo de las actividades de clasificación se considera la suscripción de convenios con facultades de derecho que operen en las ciudades para que, previa capacitación, colaboren con las actividades.

Documento relacionado: Plan Nacional de Descongestión Judicial para la justicia al día (Colombia, 2009).

4. Definición de un programa de atención o liquidación de los casos o procesos legales vigentes.

Criterios aplicables



Gradualidad

Al tratarse de un programa que abarcará a toda la institución, puede considerarse el empleo de un esquema gradual por áreas administrativas o geográficas específicas.



Temporalidad

El establecimiento de los tiempos es una condición necesaria para la planeación y definición del programa. Es preciso considerar un periodo de tiempo suficiente para el inventario, clasificación y capacitación previos a la operación del programa.



Sostenibilidad

En el proceso de atención y liquidación de casos abiertos no puede escatimarse la asignación de recursos, ya que de ello depende la procuración de justicia. Lo que sí puede considerarse es aprovechar al máximo los recursos humanos y de infraestructura existentes.



Trazabilidad

El programa en su conjunto debe asegurar el seguimiento puntual de los subprocesos.



Publicidad

Aun cuando no todo el programa sea publicado, sus líneas estratégicas y cronograma lo serán.

Buenas prácticas

Deseables

- El programa de atención o liquidación de casos prevé el acompañamiento por parte del área de asuntos internos o control –tanto en la fase de diseño como en la implementación–, a fin de identificar algún riesgo de impunidad o pérdida de información.
- De manera adicional a los objetivos, estrategias y criterios a seguir para la liquidación de casos; así como para la prevención y contención de riesgos de impunidad, se emplean herramientas técnicas para el cálculo de los recursos necesarios: cantidad de personal y competencias necesarias, recursos financieros y de infraestructura, tiempo proyectado, etc.
- El programa contempla mecanismos de coordinación con el Poder Judicial de la Federación, a fin de posibilitar la atención y el desahogo de los casos de manera conjunta y con especial aceleración en el tiempo.
- Se diseña una batería de indicadores de gestión, de resultado y de impacto, que sirvan para el seguimiento permanente del programa y apoyen la entrega de reconocimientos, estímulos o incentivos por productividad.

Aceptables

- Se otorga capacitación y se asegura la socialización del programa de atención o liquidación entre los operadores que lo implementarán.

Documento relacionado: Plan Nacional de Descongestión Judicial para la justicia al día (Colombia, 2009).

5. Definición y establecimiento de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el proceso de atención o liquidación de casos.

Criterios aplicables



Sostenibilidad

El establecimiento de mecanismos de transparencia y participación ciudadana requiere de un adecuado diseño y operación durante todo el proceso.



Publicidad

Al ser un proceso clave en la percepción de impunidad durante la transición, los mecanismos de transparencia y participación ciudadana deben garantizar procesos colaborativos y no únicamente informativos.

Buenas prácticas

Deseables

- Se reconoce el derecho de acceso a la información bajo el principio de máxima publicidad y se pone la información disponible al público, tanto de manera proactiva como reactiva, cuando ésta es solicitada.
- La información que se pone a disposición pública se encuentra completa y es la necesaria para la participación ciudadana y la rendición de cuentas, además es oportuna, clara y comprensible.
- Se facilita en línea, de forma actualizada y organizada, un ejercicio de relatoría que complemente la información del sistema, con aspectos cualitativos, dando especial consideración a fenómenos criminales específicos o casos sensibles y/o de alto impacto.
- Se establecen mecanismos y oportunidades claros para participar ampliamente en la toma de decisiones, los cuales se promueven por diversos medios tanto al público en general como a actores clave.
- Los procesos de participación están estructurados de forma que aseguren el tiempo y la información suficientes para que los actores clave se informen y preparen con calidad.
- Existe un compromiso de que la institución detonará mecanismos proactivos de participación, estableciendo canales de información, asegurándose de que los actores clave tienen la oportunidad de involucrarse y que se agotará un debate en torno a temas complejos.

Aceptables

- Se establecen mecanismos claros de participación y rendición de cuentas que no se limitan a proveer información a las diversas audiencias: su participación también incide en los procesos de acción o toma de decisión.

Documento relacionado: Open government standards

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS APLICADAS

Preguntas realizadas en el Plan de Descongestión Judicial de Colombia y propuesta de encuesta que podría adoptarse para la Fiscalía General de la República.

1. ¿Cómo se realiza la distribución de las funciones entre usted y los empleados de su despacho?
2. ¿Cómo se realiza el seguimiento del trabajo asignado a los empleados de su despacho?
3. ¿Usted emplea planillas, hojas de ruta o un software que le permita controlar los tiempos procesales?
4. ¿En su despacho aplica criterios o metodologías de clasificación de procesos?
5. ¿En su despacho emplea un formato para facilitar la redacción de providencias judiciales?
6. ¿Físicamente cómo controla los expedientes de su despacho?
7. ¿Qué mecanismos de coordinación considera usted que deberían implementarse entre la oficina de apoyo o la secretaría común y los despachos de los jueces y magistrados para mejorar el flujo de tiempo en los procesos?
8. ¿Qué mecanismos sugiere usted que deberían emplear los despachos judiciales para mejorar la gestión administrativa de los procesos a su cargo?

Criterios para la atención y canalización de casos, que se encuentran vigentes en la Procuraduría General de la República y que puedan ser considerados y analizados en la definición de la metodología de resolución y liquidación

1. Lineamientos Generales para la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio de la Procuraduría General de la República [11/02/2016].
2. Manual de Organización de la Procuraduría General de la República [25/11/2016].
3. Lineamientos Operativos referidos en el Oficio Circular C/O11/18 [02/07/2018].

5.4.2. Transformar la operación

El corazón de la procuración de justicia es la persecución penal. Más allá de los cambios al sistema de justicia penal mexicano, tradicionalmente la procuración se ha caracterizado por la investigación de asuntos aislados –es decir, por la resolución de caso por caso– sin que a partir de ello se genere inteligencia estratégica e institucional para lograr cambios profundos.

La persecución penal estratégica a la que se aspira con la FGR se caracteriza por el estudio de fenómenos, estructuras y formas de operación criminales, de manera que no sólo se atiendan las investigaciones relacionadas con ellos, sino que también se definan acciones de prevención, atención y contención desde una perspectiva más amplia de política criminal. Algunas de las características esenciales de la persecución penal estratégica son:

- El uso de mecanismos de planificación para el estudio de fenómenos criminales, el establecimiento de criterios específicos de investigación y los correspondientes mecanismos de colaboración y de despliegue territorial.
- Las investigaciones, a su vez, se planifican, lo que propicia certidumbre entre los operadores y planes de acción definidos para su resolución.

- Permite la operación flexible de la FGR al posibilitar la integración, modificación o cancelación de equipos, de acuerdo con las necesidades y prioridades.

La persecución penal parte de la definición del modelo de investigación criminal que se desee, pero en cualquier modelo se presume la colaboración entre los distintos operadores involucrados: policías investigadores, fiscales, peritos y analistas, principalmente. Sin embargo, las características del modelo definen la dinámica, roles y alcances de cada operador. En México, como en otros países, a partir del aumento en el número de casos de competencia penal que son enfrentados por las instancias de procuración de justicia, se han generado distintas medidas de descongestión u organización para atender la demanda del servicio, entre las que se encuentran:

- Apegarse al principio de legalidad y aumentar la capacidad institucional para atender la demanda.
- Descriminalizar algunas conductas para trasladarlas a otras ramas distintas a la judicialización, para que sean atendidas, por ejemplo, mediante la justicia cívica.
- Intensificar el uso de procedimientos simplificados para solucionar conflictos, ya sean mecanismos alternativos o salidas anticipadas.
- Redistribuir el ámbito de competencia entre las autoridades federales y locales, a fin de coordinarse de manera óptima y focalizar recursos para la persecución.

Si bien los lineamientos de la persecución penal estratégica y el modelo de investigación se describen a detalle en la sección de Lineamientos Mínimos para el Diseño y Operación Institucional, conviene resaltar una serie de buenas prácticas que deberán considerarse en el proceso de transición para asegurar que la operación de la FGR responda a los requerimientos del modelo acusatorio y los objetivos de la reforma constitucional.

ÁMBITO 2. PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA Y MODELO DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

BUENAS PRÁCTICAS



1. Planificación de la persecución penal

Criterios aplicables



Gradualidad

La planificación de la persecución penal y el cambio del modelo de investigación requieren de una aplicación gradual, a fin de reforzar la toma de decisiones sobre la forma de lograr las transformaciones.



Temporalidad

Considerando la necesidad de una transformación significativa respecto de lo actual, se requiere proponer etapas con tiempos razonables para que la implementación se desarrolle en un marco de certidumbre.



Sostenibilidad

Uno de los elementos que inciden en la sostenibilidad para modificar la persecución penal y el modelo de investigación atiende a la identificación de factores que le den viabilidad en el tiempo: desarrollo de competencias, definición de criterios de operación, entre otros.



Trazabilidad

La planificación de la persecución requiere de procesos definidos y de generación de información en todas sus fases, a fin de rastrear en todo momento el grado de avance que presentan.



Publicidad

Como todo elemento de planeación, se precisa que la información sea pública y se encuentre disponible.

Buenas prácticas

Deseables

- La integración del diagnóstico considera entre los insumos de información las tasas de criminalidad, las estructuras criminales y el estudio de los mercados ilícitos.
- Se articula una persecución estratégica y una estrategia de intervención que prevé tanto de la configuración del fenómeno criminal como de la conformación constitucional del Estado mexicano (sistema de distribución de competencias y relaciones intergubernamentales).
- La intervención considera tanto las actividades de investigación criminal como las de judicialización y litigación. Eso permite señalar los responsables de su ejecución y periodo de tiempo.

Documentos y trabajos relacionados:

- ~ *Léase si se quiere gobernar (en serio)*. "Transformar la procuración de justicia para reducir la impunidad" (México Evalúa, 2018)
- ~ *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal* (CIDAC, 2017).
- ~ *Propuestas para el fortalecimiento de la persecución penal y la investigación criminal* (ICCPG, 2017).
- ~ Metodología de priorización: Directiva 0002 (Colombia, 2015).

2. Estructura de los equipos de trabajo para la investigación y litigación

3. Clasificación de equipos de trabajo para la investigación y litigación

4. Despliegue territorial de los equipos de trabajo para la investigación y litigación

Criterios aplicables



Gradualidad

Considerando que se propone reformular la integración de los equipos de trabajo para la investigación y litigación, así como su naturaleza y despliegue, es necesaria la definición de un proceso de transición para tales cambios. Este proceso debe contemplar una serie de responsabilidades y estrategias para el tránsito paulatino, pero continuo.



Sostenibilidad

La integración, el despliegue y el trabajo de los equipos de investigación y litigación debe asegurarse mediante mecanismos tanto de desarrollo de presupuesto y programación, como de coordinación y colaboración, que aseguren que cada equipo contará con los elementos de trabajo y recursos necesarios.

Buenas prácticas

Deseables

- Para avanzar en la transformación que requieren los equipos de investigación se debe considerar la creación de una unidad de litigio con capacidades analíticas y estratégicas, así como unidades administrativas que se articulen con las de investigación.
- A fin de asegurar que los equipos de investigación y litigación trabajen con protocolos y metodologías de investigación estandarizadas, las áreas rectoras de la política institucional garantizarán su emisión e implementación homologada. Entre sus objetivos estará propiciar la independencia y eficacia de la investigación.
- La entrada en operación de los equipos considera los objetivos establecidos en el plan de persecución penal, a fin de identificar los tipos y las cantidades de equipos necesarios.

5. Dinámica y roles de los integrantes de los equipos de investigación y litigación

Criterios aplicables



Gradualidad

La integración y adecuación de las dinámicas en los equipos de investigación y litigación, se encuentra intrínsecamente relacionada con el reclutamiento, certificación y formación del personal bajo los estándares y con los perfiles a los que aspira la FGR.

Buenas prácticas

Deseables

- El modelo tiene como eje rector la unidad de investigación criminal, equipo responsable de la ejecución material de la investigación, en donde se delimitan las funciones de la policía, el ministerio público y servicios auxiliares, con la finalidad de responder a las exigencias del sistema acusatorio.
- Partiendo de una interpretación amplia del 21 constitucional, el investigador cuenta con autonomía técnica para la ejecución de la investigación, aun cuando se encuentra bajo la conducción y asesoría jurídica del Ministerio Público.
- Por su parte, el Fiscal o Ministerio Público ofrece la asesoría y conducción legal de los casos y lleva a cabo su formalización ante los órganos jurisdiccionales, pero no ejecuta por sí mismo los actos de investigación ni puede desestimar, sin causa, las líneas desarrolladas por los investigadores.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS APLICADAS

La Agencia de Investigación Criminal de la extinta PGR propuso este diseño para sus equipos de investigación y litigación...

1 El perfil institucional propuesto se diseñó tomando como referencia la **Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia**. El foco estaba puesto en la regionalización, lo cual rompería con el esquema ineficiente

de delegaciones y permitiría atender los fenómenos criminales de manera regional. A partir de una aproximación a los fenómenos criminales, se perfilaron dos objetivos esenciales:

A) Desarrollo de organización, procesos estandarizados y capacidades específicas para la eficiente identificación y gestión de asuntos de baja complejidad y alto volumen a las unidades de justicia alternativa.



Baja complejidad y alto volumen

1. Delitos patrimoniales
2. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
3. Contra la salud
4. Instituciones de crédito, inversión, finanzas y seguros
5. Otras leyes especiales
6. Cometidos por servidores públicos
7. Código Fiscal de la Federación
8. Ley de Vías Generales de Comunicación

B) Enfoque de recursos y capacidades de investigación para lograr eficacia en la persecución de delitos y mercados criminales de alta complejidad



Definición de mercados criminales de alta complejidad y prioridad

1. Narcotráfico
2. Delitos económicos
3. Delitos financieros
4. Lavado de activos
5. Crimen organizado
6. Delitos ambientales
7. Contrabando
8. Corrupción

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Procuraduría General de la República.

2 Para la implementación del plan de persecución penal estratégico, la AIC propuso que la selección y el flujo de los casos se llevaran a cabo a partir de cuatro criterios de priorización:

- P1** Delito mayor impacto + fácil investigación
- P2** Delito menor impacto + fácil investigación
- P3** Delito mayor impacto + difícil investigación
- P4** Delito menor impacto + difícil investigación

3 También propuso, como buena práctica, la integración de equipos de investigación y litigación, conformados por la trilogía de investigación, en un esquema que se apega a la lógica del modelo acusatorio.



Agente del Ministerio Público de la Federación

Dirige la investigación, genera la teoría del caso y establece su estrategia de litigación



Policía de Investigación

Contribuye con datos de prueba en la investigación



Perito

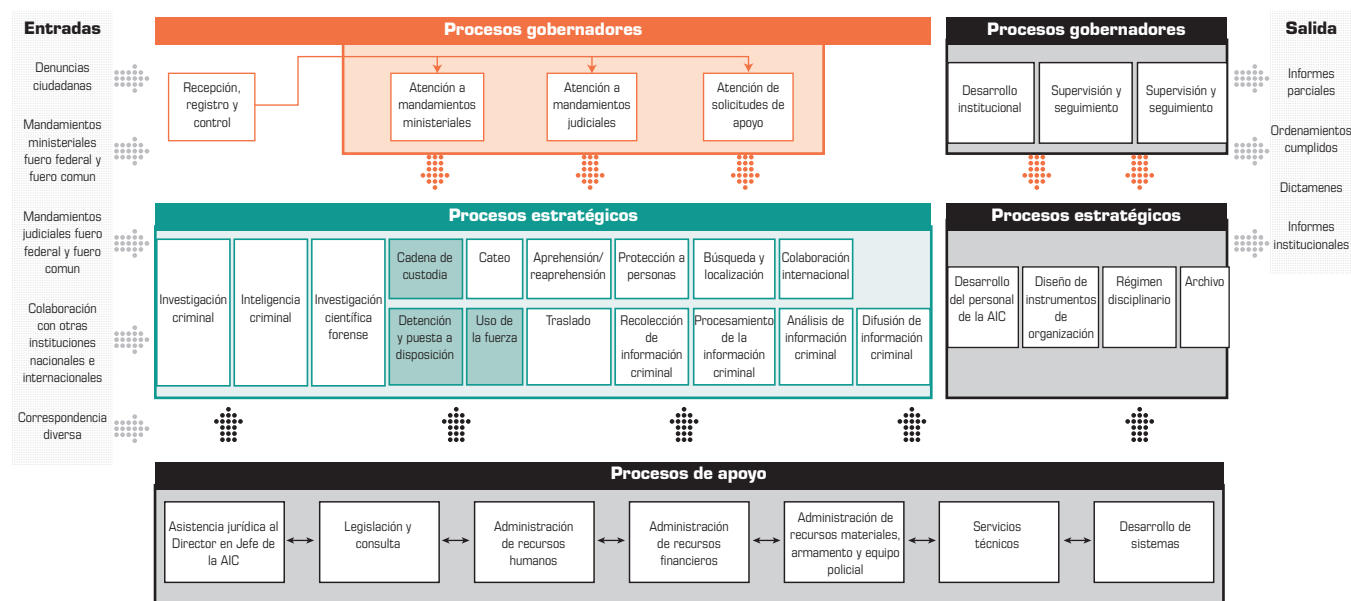
General opiniones técnicas, fundadas en razonamientos científicos



Analista de información

Aporta el valor agregado del análisis a la información de una investigación

4 Se identificaron procesos **rectores, estratégicos y de apoyo** a las funciones del personal que contemplaran los roles principales del Ministerio Público, la policía, peritos y analistas, con el objetivo de aportar elementos probatorios que permitieran sustentar los argumentos a partir de metodologías, técnicas y procedimientos científicos.



Fuente: Información proporcionada por la AIC, en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

5 Finalmente, se propuso sostener reuniones de mando ministerial periódicas, a fin de planificar la investigación, darle seguimiento y acompañarla hasta su resolución.

ALCANCE DE LAS REUNIONES DE LA SALA DE MANDO MINISTERIAL

Reuniones	Actividades	Objetivos
Reunión de Inicio de Determinación de Competencia del caso	→ Dar a conocer y analizar el hecho delictuoso de que se tiene noticia. → Examinar y establecer la competencia de PGR.	Compartir desde el inicio la materia del trabajo.
Reunión de Planeación del caso	→ Elaborar el Plan de Investigación para esclarecer el hecho delictuoso competencia de PGR.	Compartir propuestas acerca del curso de las acciones que se seguirán para esclarecer el hecho delictuoso.
Reunión de seguimiento del caso	→ Conocer y analizar las diligencias realizadas y su perspectiva. → Analizar la pertinencia de las diligencias planeadas y por practicar.	Examinar colegiadamente el desarrollo, logros y obstáculos en la investigación y continuar, rectificar o ampliar lo planeado.
Reunión de conclusión y determinación del caso	→ Evaluar avances en el esclarecimiento del hecho delictuoso. → Determinar la resolución del caso.	Compartir opiniones y criterios acerca de las conclusiones y determinaciones que han de asumirse en el caso.

Fuente: Subprocuraduría de control regional de procedimientos penales y amparo.

Elementos mínimos que debe contener un Plan de Persecución Penal

1. Elaboración del diagnóstico.
2. Identificación de posibles áreas de intervención.
3. Planteamiento del objetivo y propuestas viables de solución.
4. Análisis de contexto.
5. Toma de decisiones, delimitación de responsabilidades y agenda.
6. Socialización de la política pública.
7. Evaluación de resultados y medición de impacto.

Fuente: ICCPG, Propuestas para el fortalecimiento de la persecución penal y la investigación criminal, 2017.

5.4.3. Contar con elementos renovados

La transformación de la PGR en una Fiscalía General no puede concebirse sin analizar el profundo cambio que debe experimentar el personal que labora en la institución. La autonomía e independencia de la FGR descansa, sobre todo, en sus elementos internos, por dos razones: la primera está relacionada con su capacidad técnica y de investigación, la segunda atiende a que la profesionalización de los perfiles e incentivos a la permanencia en la organización sirven como medidas mitigadoras de riesgos de corrupción.

Por tales motivos, es fundamental el diseño y la operación de un servicio civil de carrera capaz de reclutar a los mejores perfiles, incentivarlos al desarrollo óptimo de sus funciones al interior de la organización y lograr su permanencia. Aun cuando la transición involucre procesos de evaluación y certificación del personal actual, así como el reclutamiento de personal de nuevo ingreso, no se lograrán cambios significativos si no se adecuan los principios, condiciones e incentivos que rigen en la práctica. Adicionalmente a los procesos descritos, en el ámbito de la transición es necesario contemplar el proceso de retiro, separación o liquidación del personal que no logre ingresar al servicio profesional.

ÁMBITO 3. CERTIFICACIÓN, RECLUTAMIENTO, PROFESIONALIZACIÓN Y SEPARACIÓN DEL PERSONAL

De política pública

Consideraciones

El sistema de profesionalización y de protección al personal debe establecerse desde una política institucional de la más alta esfera jerárquica, a fin de que sus directrices sean implementadas de manera homogénea por todas las unidades o adscripciones. Dicha política debe quedar establecida en un documento de planeación, con objetivos, estrategias, metas y responsables.

La definición de los objetivos a los que contribuirá el SPC incide directamente en sus procesos y mecanismos, por lo que resulta indispensable su claridad¹⁵⁶. De esta forma, la implementación del servicio puede tener una vigencia gradual y actualizarse con las necesidades que se vayan identificando y con la estrategia de implementación que se considere adoptar.

Lineamientos

- Definir y regular un modelo integral con todos los procesos involucrados en el SPC, desde el reclutamiento, selección y certificación, hasta la profesionalización y permanencia del personal¹⁵⁷.
- Asegurar la prioridad y celeridad en el establecimiento y operación de un SPC, que sirva como eje rector de diversos procesos sustantivos y administrativos.
- Garantizar que la estructura de incentivos del SPC sea positiva y en función de sus objetivos. Ello definirá el rol y alcances del régimen disciplinario y de los mecanismos de evaluación de desempeño.
- Alinear los objetivos estratégicos de la FGR con los objetivos que se determinan para el SPC, de manera que su establecimiento, operación y resultados contribuyan en el proceso de transición y de transformación de la visión institucional de manera directa.
- Sustentar la definición y planeación del SPC en instrumentos de política pública que permitan su socialización, seguimiento y evaluación.

De la instancia responsable

Consideraciones

La instancia responsable de la coordinación e implementación del SPC requiere contar con las facultades necesarias para asegurar la operación del servicio en todas las áreas administrativas y en todas las regiones geográficas.

Asimismo, es vital que la instancia posibilite la planeación conjunta y la alineación de los procesos involucrados en los diversos ámbitos del SPC, desde el reclutamiento y selección hasta la separación. Ello incidirá en la homogeneidad de los procesos y en el aseguramiento del impulso en todas sus fases, áreas y tipos de personal.

Lineamientos

- Definir la unidad responsable del SPC con capacidad técnica para integrar su planeación y evaluación, suficiencia presupuestaria y empoderamiento para establecer directrices a ser implementadas por todas las áreas.
- Implementar el modelo integral por la misma unidad, a fin de asegurar la articulación de esfuerzos, la homogeneidad y el avance en todos sus procesos.
- Establecer un órgano colegiado con capacidad de decisión, que asesore y vigile el cumplimiento de los objetivos institucionales y estratégicos asociados con la profesionalización y la transición.

Del proceso de reclutamiento y selección

Consideraciones

Los procesos de reclutamiento y selección son elementos indispensables para asegurar que la Institución contará con el personal competente y capacitado para cumplir los objetivos institucionales.

Lineamientos

- Diferenciar los procesos de reclutamiento y selección en función de los perfiles y/o niveles de responsabilidad. Ello implica adoptar estrategias distintas, desde convocatorias públicas y abiertas, búsquedas por intermediarios o fuentes específicas y búsquedas dirigidas y personalizadas.

¹⁵⁶ Por ejemplo, si se privilegia la permanencia y desarrollo interno del personal o bien, la orientación hacia la evaluación permanente de resultados y desempeño.

¹⁵⁷ Para mayores detalles sobre el modelo integral ver la Sección Servicio Profesional de Carrera del documento.

Consideraciones

La PGR, en efecto, publicaba convocatorias para procesos de selección, pero se dirigían especialmente a los niveles más bajos de la estructura organizativa. Los procesos de selección y reclutamiento no estaban orientados a la evaluación de competencias, sino que se enfocaban en el desarrollo de evaluaciones de conocimiento, de acuerdo con guías de estudio previamente señaladas.

Adicionalmente, es posible observar que los procesos de reclutamiento actuales presentan un espacio de mejora en lo relativo a la definición de las características del puesto, ya que no es posible identificar una planeación adecuada sobre los perfiles necesarios para el desarrollo de las diversas funciones y/o niveles de responsabilidad.

Lineamientos

- Establecer mecanismos de coordinación y colaboración específicos con centros de educación superior, institutos tecnológicos u otros, a fin de que éstos adapten sus programas de estudio en función de las habilidades y competencias requeridas por la institución¹⁵⁸. En la medida en que vayan evolucionando los procesos de reclutamiento y selección podrán orientarse, no únicamente a la búsqueda de conocimientos, competencias y habilidades, sino también a la valoración de cualidades de integridad e idoneidad.
- Diferenciar los procesos de evaluación inicial en el reclutamiento, a fin de incorporar distintas metodologías, como la aplicación de exámenes escritos de conocimientos, la aplicación de ejercicios prácticos de competencias y habilidades y la inclusión de entrevistas en panel con esquemas como el *9-Box*.
- Definir claramente los objetivos y alcances de la aplicación de evaluaciones de control de confianza y de desempeño. En todas ellas es preciso que su definición sea armónica y se encuentre alineada con el modelo de profesionalización establecido¹⁵⁹.

Del proceso de profesionalización, desarrollo y evaluación

Consideraciones

La definición y transformación de una visión institucional requiere de la gestión del cambio en el personal que forma parte de ella. En este sentido, el diseño de programas de profesionalización que se alineen al perfil de los operadores que requiere la FGR es una condición necesaria para su transformación.

Además de que la profesionalización debe estar relacionada con la dinámica, roles y resultados esperados de los operadores, también puede estar asociada con su desarrollo interno.

El potencial desarrollo que los trabajadores tengan al interior de la institución se garantiza no únicamente con medidas económicas u otro tipo de beneficios, sino también con la posibilidad de especializarse, desarrollar otras competencias o experticia en los temas.

Asimismo, la aplicación de evaluaciones es un instrumento que no busca solamente la mejora del desempeño, sino que se encuentra asociada con la necesidad de establecer políticas institucionales para el desarrollo, mejora continua y gestión del cambio esperado.

Lineamientos

- Formular la política institucional que privilegie el desarrollo del personal al interior de la institución y propicie condiciones para su permanencia.
- Asegurar la generación de información estadística, la construcción de sistemas de datos y la vinculación con políticas institucionales, para definir y alinear de forma comprehensiva el plan de vida del personal al interior de la institución.
- Asegurar la alineación de la planeación y el diseño de los programas de formación, capacitación y desarrollo del personal con los objetivos estratégicos de la institución y el proceso de transición a la FGR.
- Operar un sistema de profesionalización que fomente el desarrollo de conocimientos, competencias y habilidades, en función de experiencias prácticas y de un enfoque racional que permita la resolución de problemas y conflictos.
- Definir claramente el tipo, alcances y criterios de las evaluaciones que serán empleadas como parte del SPC, mismas que deberán estar alineadas con sus objetivos. Tal definición es necesaria, pues de ella podrán depender también el diseño de otros procesos, mecanismos e instancias.

¹⁵⁸ Asimismo, podrían establecerse mecanismos conjuntos para la identificación de candidatos con determinadas cualidades u operar procesos de reclutamiento desde esos mismos centros.

¹⁵⁹ Lo anterior significa que no solo serán empleadas para depurar y filtrar, sino para identificar los elementos con mayor capacidad, mejor perfil, desempeño y/o mérito.

Del proceso de certificación y separación

Consideraciones

Uno de los primeros elementos en la transición hacia una FGR se relaciona con el traspaso de los recursos humanos que laboran en lo que era la PGR. Si bien se ha contemplado un traspaso automático, también se ha previsto que todo el personal sustantivo deba formar parte del SPC, lo que implica necesariamente un proceso posterior de evaluación y certificación. Esto podrá derivar en diversos supuestos:

- a)** Personal que decida incorporarse al SPC, participe del proceso de evaluación y logre la certificación.
- b)** Personal que decida incorporarse al SPC, participe del proceso y no logre resultados favorables.
- c)** Personal que, desde un inicio, decida no formar parte del SPC ni participar en sus procesos, por lo que procederá a su separación, retiro o liquidación.

Lineamientos

- Contar con la definición de competencias y perfiles requeridos en la FGR, a fin de establecer un plan de certificación y reconversión del personal actual, que prevea evaluaciones diferenciadas y estrategias de capacitación y gestión del cambio.
- Definir claramente y socializar las etapas del proceso de certificación, el número de oportunidades en que podrán presentarse las evaluaciones y el programa de capacitación y gestión del cambio al que se accederá.
- Establecer un programa de retiro, separación o liquidación del personal que bajo diversos supuestos no acceda al SPC, que prevea el esquema de financiamiento y asesoría jurídica para su implementación.
- Formular una política específica de gestión del cambio, con visión de largo plazo, que ofrezca certidumbre y claridad al personal. Es preciso asegurar su correspondiente suficiencia presupuestal.

BUENAS PRÁCTICAS



1. De política pública

Criterios aplicables



Gradualidad

La planificación de la administración del personal requiere considerar al personal actual, de la misma forma en que considere las nuevas necesidades de la FGR. Se deberán establecer etapas para la implementación de la certificación, reclutamiento y posible separación del personal.



Sostenibilidad

Garantizar la suficiencia presupuestal es una condición necesaria para la implementación de una política de administración del personal, por lo que se requiere considerar diversas formas de financiamiento y programación de los recursos.



Trazabilidad

Como toda política pública, la relativa a administración del personal requerirá de la generación y sistematización de información específica para su seguimiento. Para ello, es vital contemplar la información de todas las unidades, delegaciones y órganos existentes o de nueva creación, a fin de garantizar su integralidad.



Publicidad

Al ser motivo de incertidumbre para los trabajadores y de posible temor o animadversión al cambio, es preciso contemplar un esquema de publicidad y socialización de los criterios, etapas y consideraciones que guiarán la política de administración del personal.

Buenas prácticas

Deseables

- La formación de identidad institucional y estrategia de gestión del cambio involucra, como aspectos básicos, la toma de conciencia, el reconocimiento sobre su situación actual y los cambios que se enfrentan, el desarrollo de la motivación y voluntad, la formación de recursos y competencias, así como la visión a mediano y largo plazo para desarrollar una nueva cultura organizacional.
- Se implementan procesos continuos de renovación y socialización, con aplicación de incentivos positivos y planes de desarrollo institucional.
- Se adoptan y diversifican las formas de participación y comunicación en toda la pirámide organizacional.

2. De la instancia responsable

Criterios aplicables

No Aplica

Buenas prácticas

Deseables

- Se integran en una sola instancia la administración de, al menos, cuatro subprocesos que involucran la integralidad del SPC:
- a) Administrativo:** área encargada del desarrollo de trámites (constancias, licencias), control de expedientes y contrataciones;
- b) Atracción de Talento:** área encargada de buscar, seleccionar y reclutar a los perfiles idóneos, de acuerdo con las necesidades manifestadas por las áreas;
- c) Compensaciones:** área responsable de mantener el nivel salarial y de beneficios, de acuerdo con el estándar de competitividad del mercado;
- d) Capacitación y desarrollo:** área responsable de la formación continua, especialización, desarrollo de habilidades y competencias; así como del diseño y aplicación de un sistema de evaluación del desempeño.

Documento relacionado: Modelo Fiat-Chrysler y Johnson and Johnson.

3. Del proceso de reclutamiento y selección

Criterios aplicables



Gradualidad

El proceso de reclutamiento y selección requiere en principio la definición de la visión institucional, la construcción de la teoría del cambio, así como la identificación de las necesidades institucionales. Solo cuando estos elementos se hayan definido, podrá iniciarse un proceso de reclutamiento y selección *ad hoc* a la nueva institución.



Sostenibilidad

Garantizar la suficiencia presupuestal es una condición necesaria para la implementación de los procesos de reclutamiento y selección del personal, por lo que se requiere considerar en primer lugar al personal que se encuentra en activo, para posteriormente desplegar los esfuerzos de búsqueda acordes a las necesidades institucionales.



Publicidad

Los procesos de reclutamiento y selección exigen por su naturaleza ser públicos y encontrarse suficientemente socializados. Esta es una condición clave para asegurar que su implementación no resulta discriminatoria para ningún sector o población. Bajo tal consideración es imprescindible que los mecanismos de publicidad alcancen a todas las audiencias.

Buenas prácticas

Deseables

- Se llevan a cabo distintos tipos de búsqueda de perfiles, de acuerdo con el nivel de especialización y/o responsabilidad que se busca. En función de las características deseadas y funciones a desempeñar, pueden involucrarse los siguientes mecanismos:
- a)** Desde el nivel jerárquico más bajo –en el que se buscan perfiles menos especializados– los mecanismos de búsqueda se despliegan en medios masivos, mediante la publicación de la convocatoria en redes sociales, páginas de ofertas de empleo, universidades y sitios públicos. Estas búsquedas generalmente se realizan en grupos de candidatos activos, es decir, que están buscando trabajo o que están recién egresando de programas educativos.
- b)** El siguiente nivel jerárquico o de especialización se denomina ‘semiespecializado’ y en él se buscan perfiles que cubran determinados años de experiencia, con un listado de competencias, habilidades y conocimientos específicos. Dado que estos perfiles generalmente estarán empleados en otras empresas, la búsqueda se realiza de manera más focalizada, a través de buscadores y páginas de ofertas de empleo, en las cuales se puede incluso establecer contacto directo para sondear sobre un posible interés.
- c)** El nivel de superiores jerárquicos o perfiles con un grado de especialización alto se realiza a través de búsquedas de candidatos pasivos (que no están en busca de empleo), los cuales son contactados directamente por empresas de tercerización o de *outsourcing*.

- En cuanto al proceso de selección, generalmente se busca contar con al menos dos o tres candidatos que cubran el perfil deseado y que hayan sido identificados a través del proceso de reclutamiento previamente descrito. Como parte de la selección, posteriormente a la revisión documental que acredite su experiencia y formación, se realizan entrevistas panel con la participación de tres integrantes de la empresa; por lo general, integrados por el superior jerárquico directo del puesto ofertado, algún colega con el mismo nivel del superior jerárquico que apoye en la valoración de los candidatos y algún representante de recursos humanos.
- La característica principal de la entrevista es su enfoque STAR (*Situation-Task-Action-Result*), en la que se busca evaluar las competencias de los candidatos a través de preguntas con situaciones o problemáticas de vivencias prácticas, a fin de conocer su forma de enfrentarlas, atenderlas, resolverlas y tomar las lecciones aprendidas.

Trabajo relacionado: Modelo Fiat-Chrysler y Johnson and Johnson.

4. Del proceso de profesionalización y evaluación

Criterios aplicables



Sostenibilidad

Los procesos de formación, desarrollo y evaluación requieren transparentar sus criterios de forma previa a su aplicación, así como socializar suficientemente sus posibles consecuencias. De manera que el personal que sea sujeto de evaluación tenga la certidumbre necesaria y cuente con los mecanismos de consulta, retroalimentación y/o apelación necesarios.

Buenas prácticas

Deseables

- En cuanto a la formación y capacitación, ésta se integra por planes anuales con cursos básicos generales y algunos optativos. También se va enriqueciendo continuamente a través de la identificación de problemáticas específicas, situaciones derivadas del clima organizacional, evaluaciones de desempeño o detección de necesidades de capacitación, para proponer el desarrollo de talleres y cursos de mayor especialización, tanto técnica como de habilidades de liderazgo y trabajo en equipo, orientados a resultados.
- Adicional a la oferta de cursos y talleres se establecen mecanismos de *cross-training* al interior de la organización, en los que se permite el desarrollo temporal de otras funciones o responsabilidades o el trabajo en otras adscripciones o departamentos, de forma que el aprendizaje se derive de la práctica y la experiencia.
- En cuanto a la evaluación de desempeño, se implementa un modelo denominado *9-Box*, que busca evaluar tanto el cumplimiento de objetivos y metas cuantificables, como el desarrollo de habilidades de liderazgo e integración al equipo. Las evaluaciones se desarrollan anualmente con un formato en el que se da una retroalimentación directa de los superiores jerárquicos, quienes sugieren el resultado de la evaluación y posteriormente se realiza un ejercicio de revisión, diálogo y posible ajuste con la persona evaluada.
- El esquema conceptual de evaluación está integrado por diferentes componentes: metas individuales e institucionales; comportamientos gerenciales (liderazgo, visión estratégica, trabajo en equipo, negociación y orientación a resultados); evaluación de la capacitación en términos prácticos; actividades extraordinarias que sirven de apoyo. Adicionalmente, existe un factor extraordinario denominado 'aportaciones destacadas', que mide las iniciativas propias que aportan valor para la organización.

Buenas prácticas**Deseables**

- En cuanto al desarrollo al interior de la organización, anualmente se integra o actualiza un plan de carrera personalizado, en el cual se plantean las expectativas en el mediano y largo plazo; como aspectos relativos a las remuneraciones, beneficios otorgados, responsabilidad, diversificación de funciones, movimientos laterales, de adscripción y/o geográficos, de especialización, etc.
- El plan de carrera lo propone cada integrante de la organización y puede ser revisado y enriquecido por sus superiores jerárquicos, de tal forma que no sólo se establezcan los objetivos y expectativas, sino también las estrategias a seguir y los compromisos para lograrlos.
- En cuanto a los mecanismos de retención del talento, adicionalmente al sistema de compensaciones –que comprende, entre otros, el desarrollo salarial–, se contemplan también beneficios no económicos que incentiven al personal a mantenerse dentro de la organización. Tales beneficios pueden comprender formación y capacitación especializadas, oportunidades de *cross-training* o de movimientos al interior de la organización, adscripción a otras regiones, traslados temporales o de estancias en el extranjero, horarios con tiempo flexible (*flex time*), jornadas de trabajo reducidas (*short friday*), posibilidad para desarrollar el trabajo sin estar presencialmente en la oficina (*home office*), servicios de guarderías, gimnasio y convenios institucionales, entre otros.
- Como un mecanismo último de retención del talento, se plantea la posibilidad de realizar contraofertas laborales. Es decir, cuando un integrante de la organización recibe una oferta laboral que le resulta atractiva, ésta es comunicada a su superior jerárquico, quien establece contacto con el área responsable de recursos humanos. La oferta laboral es analizada en términos de funciones, responsabilidad, salario y beneficios, al igual que se estudia el caso específico del trabajador. En función de lo anterior, se analiza la pertinencia de una contraoferta que, en su caso, es presentada al trabajador para su valoración.
- En cuanto a los mecanismos para retener al talento, el modelo del INEGI no contempla beneficios adicionales distintos a la remuneración. No obstante, una de las características a las que aspira dicho modelo es ofrecer las condiciones laborales más favorables para los integrantes del SPC, tales como permanencia, certidumbre y mecanismos institucionales para el desahogo de controversias, así como otros beneficios generales a los que se puede aspirar: licencias con o sin goce de sueldo, permisos, becas o traslados.

Trabajos relacionados:

~ Modelo Fiat-Chrysler y Johnson and Johnson.

~ Modelo de Servicio Profesional del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

CAPÍTULO 6

Análisis prospectivo

En el contexto de la transición de la PGR a FGR es importante brindar insumos que faciliten la toma de decisiones y le permitan a la institución llevar a cabo un cambio efectivo. Este capítulo pretende elaborar recomendaciones para la transición, en particular en lo siguiente¹⁶⁰:

- Volumetría al despliegue territorial.
- Liquidación de rezago de averiguaciones previas y carpetas iniciadas.
- Elementos para el plan estratégico de la transición.

En la sección de **volumetría al despliegue territorial** se presenta un análisis de las cargas laborales actuales y las necesarias para garantizar la operatividad conforme a la reorganización institucional de la FGR. En la sección de **liquidación de rezago** se estiman las necesidades,

así como las acciones para gestionar la reducción de casos abiertos y pendientes en la PGR, tanto en el sistema inquisitivo como en el sistema acusatorio. En la última sección se desarrollan una serie de elementos estratégicos para la transición que pueden servir como guías para el personal a cargo de las diferentes áreas al interior de la Fiscalía.

6.1 Volumetría de despliegue territorial

Cuando se hace referencia a la reorganización se suele pensar en la conformación de la macro-estructura de estas instituciones; sin embargo, un aspecto poco abordado en este proceso es el que tiene que ver con el establecimiento de la relación entre la carga de trabajo laboral y el número de personas que requiere la institución. ¿Cuántos fiscales, policías de

¹⁶⁰ La información utilizada para el desarrollo del contenido del presente documento fue validada con operadores de la FGR.

investigación, analistas, auxiliares se necesitan para atender la demanda del servicio? ¿Cómo se relaciona la gestión y operatividad con los recursos humanos? ¿Cómo influye la distribución territorial de la Fiscalía en la definición de la cantidad de personal? Una volumetría justamente busca dar respuesta a estas incógnitas¹⁶¹.

A continuación se presentan los resultados del ejercicio de volumetría en el despliegue territorial. Lo que se busca es identificar las necesidades particulares de sus áreas y reconocer los escenarios prospectivos de necesidades del personal suficiente para atender la demanda institucional¹⁶². En la implementación del plan estratégico de transición hacia una FGR en el sistema de justicia penal acusatorio, el reto más importante se encuentra en la reorganización y fortalecimiento del despliegue territorial de la institución, pues conforma la mayor concentración de entrada de casos¹⁶³.

• Objetivo general del ejercicio

Generar una herramienta de análisis para la determinación de necesidades de recursos y la toma de decisión en la definición de la estructura de la Fiscalía General de la República, analizando las necesidades específicas para garantizar la operatividad¹⁶⁴.

• Objetivos específicos del ejercicio

- Estimar la incidencia delictiva para 2019, acorde con el personal requerido.
- Proyectar la necesidad de recursos humanos conforme al Manual del Modelo de Gestión tipo para la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio de la PGR.
- Ofrecer distintas simulaciones con escenarios distintos para la proyección de recursos humanos en función de la incidencia delictiva y la organización del personal operativo.

6.1.1 Desarrollo de la volumetría



Para llevar a cabo el ejercicio de volumetría se cruzaron tres componentes principales: la **incidencia delictiva**, **parámetros del modelo de persecución penal** y la **estructura de trabajo y tiempos**, los cuales fueron independientes en su análisis y sirvieron de insumo para proyectar los resultados.

En el proceso de análisis de las necesidades de personal, se desarrolló una herramienta que permite cruzar estos tres componentes e incluir variables para enfocar la información desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, determinar el despliegue territorial, agrupar regiones, señalar tipo o cantidad de la incidencia delictiva, cambios de eficiencia y optimización en el modelo de gestión o incluso mantener las tendencias actuales. Finalmente, derivado de la observación de los diferentes resultados, al modificar las variables se obtuvieron cuatro simulaciones con ocho distintos escenarios, los cuales se describen al final.

La incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa del 2013 al 2018 se desglosó en 28 categorías. Además, se realizó una proyección de 2019 aplicando una tendencia lineal por delito (subcategoría) y desglosando el despliegue territorial. En la tabla de la siguiente página se muestra el resultado.

¹⁶¹ Para determinar la volumetría se debe contar con información institucional filtrada, depurada y verificada de las áreas a diagnosticar, es decir, identificar por lo menos los objetivos y procesos de las áreas, sus recursos humanos actuales, así como con las actividades, tiempos y parámetros de laborales para llevar a cabo una proyección de carga de trabajo por cada posición necesaria para la institución.

¹⁶² La información utilizada para elaborar la volumetría presentada en el documento se encontró poco consistente, esto representó llevar a cabo un proceso de filtrado, depuración, homologación y verificación de la información, para mantenerla objetiva y consistente.

¹⁶³ El artículo 51 de la Ley Orgánica de la FGR establece que el despliegue territorial de la operación sustantiva, definida en las normas y políticas centrales, se llevará a cabo a través de unidades o equipos de investigación y litigación, cuya distribución, tamaño, recursos y temporalidad. Además, señala que las unidades o equipos deberán estar integrados por el personal necesario para ejercer la función fiscal dentro del ámbito territorial y por el tiempo que hubiere sido establecido por las Fiscalías o coordinaciones conforme al Plan de Persecución Penal y a los fines de la Fiscalía.

¹⁶⁴ El ejercicio de volumetría se desarrolló para las áreas del despliegue territorial por concentrar la mayor carga de asuntos en el sistema acusatorio, sin considerar las áreas centrales.

ANÁLISIS Y PROYECCIÓN DE LA INCIDENCIA DELICTIVA 2019

Delito	Año de incidencia delictiva	
	2018	2019 proyectado
Producción	1,258	1,100
Transporte	220	634
Tráfico	101	121
Comercio	111	218
Suministro	8	12
Posesión	2,357	1,580
Otros	2,377	1,832
Contra la salud narcomenudeo	994	0
LFCDO contra la salud	55	40
Delitos cometidos por servidores públicos	2,331	2,876
Código Fiscal de la Federación (CFF)	2,878	2,694
Leyes de Instituciones de Crédito, Inversión, Finanzas y Seguros	10,221	10,207
Ley de Migración (LM)	764	601
Contra el ambiente y la Gestión Ambiental	851	843
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE)	13,837	11,646
Otros delitos previstos en la LFCDO	144	0
Ley de la Propiedad Industrial (LPI)	1,614	1,713
Ley de Vías Generales de Comunicación	3,745	3,726
Ley Federal del Derecho de Autor	4	0
Otros delitos previstos en la Ley General de Salud	107	0
Otras Leyes Especiales	6,459	6,804
Contra la integridad corporal	790	696
Electorales	232	1,409
En Materia de Derechos de Autor	267	611
Falsedad, Título Décimo Tercero	2,961	2,124
Patrimoniales	51,424	48,254
Vías de Comunicación y Correspondencia	256	57
Otros delitos del CPF	6,551	5,958
Total de incidencia delictiva	112,917	105,756

Fuente: Información del SESNSP

La razón por la que la incidencia proyectada en 2019, en algunos delitos se refleja en 0, es por la tendencia de disminución que ha presentado en los últimos seis años¹⁶⁵. Previo al desarrollo de la medición de cargas de trabajo por actividad se asignaron los parámetros de acuerdo con el cuadro de la derecha:

PARÁMETROS

PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL

- **Priorización de agrupadores delictivos.** Ajusta la carga laboral según la complejidad de la investigación.
- **Derivación a OEMASC.** Agrupa los porcentajes de delitos susceptibles de los mecanismos alternativos,

¹⁶⁵ El desglose de cada uno de los años se puede observar en los Anexos publicados en la página web.

así como el porcentaje de asuntos que llegan a acuerdo reparatorio para identificar los casos que tienen una salida de justicia alternativa.

MODELO DE GESTIÓN

- **Tiempos laborales.** Determina el número de horas, días y meses trabajados por año para establecer las capacidades por persona operadora en la determinación de asuntos.
- **Proporción de asuntos con detenido y sin detenido.** Establece la proporción de casos con detenido y sin detenido, para focalizar el esfuerzo para cada Unidad.

Los parámetros de priorización de agrupadores delictivos y de derivación a Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (OEMASC) se desprendieron del análisis de la Política Criminal y del Plan de Persecución Penal, además de un documento denominado Matriz de Relevancia Político Criminal de la PGR¹⁶⁶. Con base en dicho análisis se llevó a cabo una priorización de complejidad en donde se ocuparon los siguientes agrupadores delictivos:

Agrupadores delictivos

- Narcotráfico
- Corrupción
- Delito económico financiero
- Trata/tráfico de personas
- Delito ambiental
- Tráfico de armas
- Crimen organizado
- Otros

De igual forma, para determinar el parámetro de tiempo laboral y de proporción de asuntos con detenido y sin detenido, se analizó el Manual del Modelo de Gestión tipo para la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio de la Procuraduría General de

la República, para determinar la estructura de operación en el despliegue territorial, que se compone a grandes rasgos de las Unidades y áreas que se despliegan abajo.

Es preciso señalar que, de acuerdo a lo establecido en el Modelo de Gestión referido, las Unidades de Atención Inmediata tienen como principal función la de orientar los casos y analizarlos para identificar aquéllos que puedan ser derivados a mecanismos alternativos; así como resolver otros que se consideren de criminalidad común. Entretanto, el rol de las Unidades de Investigación y Litigación es el de recibir y resolver casos complejos, casos que son presentados con detenido y/o que requieren de un mayor desarrollo de investigación y estrategia de litigio.

Además, es relevante señalar que para los fines prácticos de esta volumetría, el análisis de la carga laboral se enfocó en las Unidades de Atención Inmediata e Investigación y Litigación, excluyendo las áreas centrales y las que ofrecen apoyo transversal para la operación como: servicios comunes y auxiliares¹⁶⁷. De igual forma se decidió excluir a la Unidad del Sistema Procesal Penal Inquisitivo Mixto, dado que se contempla su análisis en el apartado de liquidación de rezago, descrito más adelante. En conclusión, la volumetría se centra en identificar la carga laboral y la proyección de necesidades de las siguientes personas operadoras a cargo de funciones sustantivas de la institución:

UNIDAD DE ATENCIÓN INMEDIATA:

■ Agentes del Ministerio Público Federal (AMPF):

- Fiscales en funciones de supervisión
- Oficiales ministeriales de apoyo a supervisión
- Fiscales en funciones de orientación
- Facilitadores y facilitadoras

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y LITIGACIÓN:

■ Agentes del Ministerio Público Federal:

- Titulares de la unidad
- Fiscales a cargo de la jefatura
- Fiscales federales con adscripción a los núcleos de investigación
- Oficiales ministeriales de apoyo a las personas AMPF.

Unidad de Atención Inmediata (UAI)	Unidad de Investigación y Litigación (UIL)	Unidad de Sistema Procesal Penal Inquisitivo Mixto
➤ Oficialía de Partes ➤ Área de Atención al Público ➤ Área de Atención y Determinación ➤ Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias ➤ Derechos Humanos y Atención a Víctimas	➤ Núcleos de Investigación ➤ Sala de Mando Ministerial ➤ Unidad de Ejecución de Sanciones	➤ Fiscalías de averiguaciones previas y procesos ➤ Exhortos

¹⁶⁶ Este documento presenta el conjunto de criterios uniformes y sistemáticos, basado en el perfil de la institución para hacer frente a las conductas criminales y el fenómeno delincuencia, a través de la priorización por complejidad de la investigación y el volumen de asuntos.

¹⁶⁷ En esta volumetría no se contemplaron las cargas laborales del personal administrativo, ni de áreas transversales al apoyo sustantivo, debido a que no se contaba con información suficiente para determinar cuáles eran sus actividades relacionadas directamente con la operatividad, así como los tiempos destinados a dichas actividades.

Para determinar las cargas de trabajo en cada persona operadora fue necesario desglosar las actividades que realizaban y el esfuerzo que demoraban en cada una de ellas. En resumen, se estableció lo siguiente:

ESTRUCTURA DE TRABAJO Y TIEMPOS

Unidad de Atención Inmediata	
Área de atención y determinación	
Persona operadora	Número de Actividades
Fiscales supervisores de la Unidad de Atención Inmediata	9
Oficiales ministeriales de apoyo a supervisión	5
Fiscales en funciones de orientación	8

Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias	
Persona operadora	Número de Actividades
Facilitadores y facilitadoras	7

Unidad de Investigación y Litigación	
Persona operadora	Número de Actividades
Titular de la Unidad de Investigación y Litigación	9
Fiscales a cargo de la jefatura	12
Fiscales federales con adscripción a los núcleos de investigación	11
Oficiales ministeriales de apoyo a las personas AMPF.	5

De igual forma, una vez obtenido el número total de actividades, se promediaron los tiempos de cada una de ellas y se compararon las distintas entidades del despliegue territorial para obtener un estimado general¹⁶⁸.

6.1.2 RESULTADOS

Una vez analizados y considerados los tres componentes antes descritos, se realizó un cálculo estimado de carga de trabajo del despliegue territorial, sin considerar las cargas y necesidades relacionadas con las áreas centrales (subprocuradurías). Con el fin de presentar la información de forma compacta se utilizó la división regional de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, conforme a la distribución geográfica del país, quedando de la siguiente manera¹⁶⁹:

La región Centro reúne el porcentaje más alto de incidencia con el 38%, mientras que la más baja corresponde a la zona Noreste con el 11%. La complejidad de los delitos que se presentan en la zona Noroeste es mayor, y esto se refleja en la necesidad de tres veces más personal para sus UIL que para las de UAI, en contraste con la zona Sureste, donde la complejidad delictiva es menor y se produce el fenómeno contrario: mayor personal concentrado en sus UAI y menos personal en las UIL.

En todas las regiones las necesidades de personal de las UIL reflejan más del doble de esfuerzo que las UAI. Esto impacta en un aumento exponencial de recursos que la institución debe sostener por el nivel de especialización del personal adscrito requerido, así como por el aumento de las funciones de las áreas transversales de apoyo a la operatividad sustantiva sobre el tiempo de las investigaciones. En este

Distribución geográfica		Incidencia delictiva proyectada 2019		Unidades		Necesidades de personal
Región	Número de Estados	Total	%	UAI	UIL	Número total de personas
Centro	7	40,826	38%	243	599	842
Noreste	5	11,895	11%	72	182	254
Noroeste	5	14,432	14%	87	255	342
Occidente	8	22,186	21%	133	335	468
Sureste	7	17,510	16%	108	224	332
Total	32	106,849		643	1,595	2,238

Fuente: Información del SESNSP

¹⁶⁸ Los tiempos de las distintas actividades se validaron con operadores de la actual FGR.

¹⁶⁹ El total de la proyección de incidencia delictiva presentada en la tabla de resultados de distribución geográfica difiere de la información de la Tabla "Análisis y proyección de la incidencia delictiva 2019" en un 1%. Esto debido a que esta tabla se elaboró con una tendencia federal, mientras que la segunda resulta de la suma de las proyecciones de cada entidad del despliegue territorial.

sentido, es recomendable aumentar las capacidades de las UAI para aliviar el esfuerzo exponencial de las unidades de investigación. Esto se logra con la óptima canalización y aprovechamiento de los mecanismos alternativos de solución de controversias. Resultado final: evitar que casos que no lo requieran lleguen a la UIL.

SIMULACIONES Y ESCENARIOS

Para esta volumetría se establecieron cuatro simulaciones de modificación en la incidencia o parámetros. Así se puede observar cómo cambian los resultados según qué factores:

SIMULACIÓN 1: INCREMENTO DE LA INCIDENCIA RELACIONADA CON EL NARCOTRÁFICO Y TRÁFICO DE ARMAS

Escenario 1:

→ Incremento del 10% de los delitos relacionados con narcotráfico y tráfico de armas.

Escenario 2:

→ Incremento del 20% de los delitos relacionados con narcotráfico y tráfico de armas.

En el caso que estos delitos aumentaran a nivel nacional, no se encuentran variaciones significativas en las UAI, en el incremento del 10% sólo se requieren cinco fiscales orientadores más o nueve respecto al escenario con el 20%, mientras que los facilitadores se conservarían igual. Por otro lado, las UIL requerirían 45 elementos operativos más si el aumento fuese del 10% o 95 si fuese de 20%. Siendo así que un incremento de la incidencia delictiva de estos rubros impactaría mayormente a las UIL, aunque también generaría una carga mayor para las UAI. Para más detalles, ver anexo publicado en página web.

SIMULACIÓN 2: DISMINUCIÓN DEL PORCENTAJE DE DETENIDOS

Escenario 1

→ Disminución del porcentaje de casos con detenido en un 5%.

Escenario 2

→ Disminución del porcentaje de casos con detenido en un 10%.

En el supuesto de que, conforme a la tendencia de los últimos años, los casos con detenido disminuyeran, se requerirían más fiscales orientadores, 17 para el 10%

o 35 para el 20%, ya que el actual Modelo de Gestión determina que los casos con detenido deben ser turnados de inmediato a la UIL. Al reducir este volumen la carga de casos entraría por la UAI, requiriendo más personal.

No obstante, la UIL no se ve impactada, pues aunque no cuente con el trámite de los casos con detenido directamente, le terminarán impactando cuando el caso se derive a su área. Es decir, si se reducen los casos con detenido, se requerirá más personal en el despliegue territorial. Para más detalles, ver anexo publicado en página web.

SIMULACIÓN 3: AUMENTO DE INCIDENCIA DE ROBO DE HIDROCARBUROS Y DETENIDOS EN LOS ESTADOS DE: GUANAJUATO, HIDALGO, PUEBLA Y VERACRUZ

Escenario 1

→ Aumento del doble de detenidos y 10% en robo de hidrocarburos en los estados identificados con mayor índice en este delito.

Escenario 2

→ Aumento del triple de detenidos y 20% en robo de hidrocarburos en los estados identificados con mayor índice en este delito.

Con base en las expectativas del nuevo plan de persecución penal –incluyendo entre las prioridades el robo de combustible– se identificó que si se incrementa el porcentaje de detenidos y la incidencia delictiva en este delito, las entidades de Guanajuato, Hidalgo y Puebla únicamente necesitarían reorganizar su personal entre la UAI y la UIL, dirigiendo un mayor esfuerzo a ésta última. En Veracruz, por su parte, la reorganización no sería suficiente, requiriendo nueve operativos para el Escenario 1 o 15 para el Escenario 2. Para más detalles, ver anexo publicado en página web.

SIMULACIÓN 4: INCREMENTO DE PERSONAL Y MODIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE ACUERDOS REPARATORIOS EN OEMASC

Escenario 1

→ Duplicar el envío de casos susceptibles de mediación al OEMASC, conservando el porcentaje de acuerdos reparatorios logrados.

Escenario 2

→ Duplicar el envío de casos susceptibles de mediación al OEMASC, y aumentar el porcentaje de efectividad al máximo de acuerdos reparatorios logrados.

Aumentar al doble el número de casos que se derivan al OEMASC, sin aumentar de forma simultánea el número de acuerdos reparatorios logrados, requiere el doble de facilitadores y no logra generar una menor carga laboral para la UIL; por el contrario, la eleva. En este sentido, un mayor número de casos enviados al OEMASC debe necesariamente acompañarse de un mayor porcentaje de efectividad de los procesos.

Por otro lado, al duplicar el envío de casos susceptibles y elevar la efectividad del OEMASC, se requiere igualmente del doble de facilitadores, pero reduce en 39 operadores las necesidades de la UIL, a causa de los casos que encontraron una salida en justicia alternativa.

6.2 Liquidación del rezago

La transición hacia una Fiscalía General de carácter autónomo necesita echar mano de un proceso que permita cerrar las averiguaciones previas (del sistema inquisitivo), así como las carpetas iniciadas del sistema acusatorio. En el artículo transitorio noveno de la LOFGR se establece que la persona titular de la FGR deberá contemplar dentro del Plan Estratégico de Transición (PET) una estrategia que atienda y dé trámite a la liquidación de casos, tanto para el sistema inquisitivo como el acusatorio¹⁷⁰.

En este sentido se hace necesario diagnosticar el estado actual de los casos pendientes en ambos sistemas, para llevar a cabo una prospectiva del tiempo de conclusión y estimar los requisitos operativos para cada área, así como para desarrollar estrategias focalizadas en la conclusión o cierre de dichos asuntos¹⁷¹.

• Objetivos del ejercicio

■ Determinar las áreas con mayor concentración de averiguaciones previas y carpetas iniciadas durante funciones de la PGR.

■ Proyectar la tendencia de resolución de casos de los últimos años por Unidad, conforme a los recursos institucionales actuales.

■ Estimar la periodicidad en cada área para finalizar con los casos pendientes en este proceso, dentro de la transición de Procuraduría a Fiscalía General de la República.

La medición se desarrolló en ambos sistemas. Se presenta a continuación el desglose del sistema inquisitivo, posteriormente del sistema acusatorio y finalmente una suma de la periodicidad determinada para cada área.

6.2.1 Sistema Inquisitivo

Para poder realizar la prospectiva y medición de la temporalidad para atender el rezago, por cada área reportada por la PGR se determinó el siguiente índice:

$$\frac{\text{Total del rezago con corte a diciembre 2018}}{\text{Tendencia de resolución por año}} = \text{Temporalidad de liquidación por área}$$

El primer paso para establecer la prospectiva fue identificar las áreas con mayor concentración de averiguaciones previas, determinando un porcentaje del total del rezago.

AVERIGUACIONES PENDIENTES

A OCTUBRE 2018

Área	Averiguaciones	Porcentaje
Delegaciones	99	0.65%
DGCAP	15	0.10%
Visitaduría General	372	2.45%
FEPADE	601	3.96%
SDHPDSC	1,556	10.26%
SEIDF	6,828	45.03%
SEIDO	5,460	36.01%
SJAI	148	0.98%
UEAF	83	0.55%
Total	15,162	100%

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

¹⁷⁰ Transitorio noveno: Estrategia de liquidación de casos, que contemple el inventario de casos en trámite; así como su situación jurídica, tanto del sistema inquisitivo como del acusatorio, para garantizar su adecuada atención; así como la identificación de casos de alto impacto social o de violaciones graves a los derechos humanos. Los casos pendientes de resolución relacionados con violaciones graves de derechos humanos o corrupción no podrán ser liquidados. La Unidad de Transición determinará la forma de atención y trámite a estos casos hasta su conclusión.

¹⁷¹ Para diagnosticar el estado actual se tomaron los siguientes criterios:

- Identificar la situación de los casos pendientes tanto en el sistema inquisitivo como el acusatorio.
- Áreas responsables de los casos.
- Tendencia de resolución de casos.
- Periodos estimados de resolución.
- Capacidad institucional.

Para la medición de los casos pendientes del Sistema Penal Inquisitivo se enfocaron los esfuerzos en las siguientes áreas:

- Dirección General de Control de Averiguaciones Previas
- Visitaduría General
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad
- Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales
- Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada
- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
- Unidad Especializada en Análisis Financiero

La tabla en la parte inferior de esta página muestra la forma en que se desglosó el rezago en cada área con corte a octubre 2018. Se realizó además una proyección de los meses de noviembre y diciembre 2018.

No obstante, también se proyectó el número de carpetas que se podrían iniciar en 2019. De acuerdo con el comportamiento a la baja en los inicios de averiguaciones en los últimos años y la fase de operación del sistema acusatorio oral, 2019 no generaría nuevos casos del sistema inquisitivo, únicamente conservaría el rezago total con corte a diciembre 2018, como se muestra en la tabla de la parte superior de la columna derecha.

Área	Número de averiguaciones iniciadas				
	2015	2016	2017	2018	2019
DGCAP	92	56	3	1	0
Visitaduría General	575	434	70	19	0
FEPAD	1,311	1,136	628	92	0
SDHPDSC	1,164	379	13	6	0
SEIDF	4,326	2,633	74	37	0
SEIDO	2,376	844	62	30	0
SJAI	96	78	1	0	0
UEAF	32	25	6	11	0

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

Una vez generada la proyección de noviembre y diciembre 2018, así como de los inicios de 2019, se determinó la tendencia de solución de cada área en los años 2016 y 2017. Además se utilizó 2018 (con la proyección previa de los meses de noviembre y diciembre) para fijar el total de casos resueltos, conforme a la Tabla 1 de la siguiente página.

De esta forma fue posible determinar la temporalidad para liquidar los casos pendientes del Sistema Penal Inquisitivo con el corte a diciembre 2018, como se ve en la Tabla 2 de la siguiente página¹⁷².

Como se puede observar, es factible que la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas, la Visitaduría

REZAGO DE AVERIGUACIONES 2018

Área	Anterior a 2018	Iniciadas entre enero y octubre 2018	Noviembre y diciembre 2018 proyectados	Número de averiguaciones
DGCAP	34	1	0	35
Visitaduría General	756	16	3	775
FEPAD	1,636	77	15	1,728
SDHPDSC	1,628	5	1	1,634
SEIDF	7,651	31	6	7,688
SEIDO	5,890	25	5	5,920
SJAI	273	0	0	273
UEAF	75	9	2	86
Total	17,943	164	33	18,140

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

¹⁷² Los periodos estimados de resolución de los casos dependerán de conservar la misma cantidad de personas operativas enfocadas en sus funciones, así como destinar los mismos recursos.

Tabla 1

Área	Averiguaciones resueltas por año			Tendencia de resolución de averiguaciones por año
	2016	2017	2018	
DGCAP	133	36	29	66
Visitaduría General	1,025	688	649	787
FEPAD	3,391	2,434	1,775	2,533
SDHPDSC	887	229	158	425
SEIDF	2,559	1,387	1,346	1,764
SEIDO	1,676	973	671	1,107
SJAI	133	135	156	141
UEAF	4	9	8	7

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

Tabla 2

Área	Averiguaciones pendientes	Tendencia de resolución por año	Años para liquidar averiguaciones pendientes
DGCAP	35	66	6 meses
Visitaduría General	775	787	1 año
FEPAD	1,728	2,533	8 meses
SDHPDSC	1,634	425	3 años 10 meses
SEIDF	7,688	1,764	4 años 3 meses
SEIDO	5,920	1,107	5 años 4 meses
SJAI	273	141	1 año 11 meses
UEAF	86	7	12 años

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

General y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales concluyan las averiguaciones pendientes durante 2019, mientras que las cuatro subprocuradurías requieren periodos mayores a los dos años.

Es importante señalar que la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF) tiene una tasa de resolución baja, lo que le ha derivado en aumentar cada año las averiguaciones previas. Es la única área que requiere identificar e implementar las mejores estrategias para aumentar la efectividad de resolución. Para el resto, se pueden concluir las averiguaciones en un plazo promedio de dos años, conforme a la tendencia de resolución que se observa.

Estos criterios permiten inferir algunas recomendaciones para liquidar el rezago. Por ejemplo, redistribuir el personal que va cerrando en las áreas hacia las otras que quedan pendientes (aplicable para áreas centralizadas que comparte una misma sede), con el fin de aumentar la capacidad operativa y con ello reducir el tiempo que tardarán las demás áreas en atender el rezago.

6.2.2 Sistema Acusatorio

Para realizar la medición de temporalidad para cada área se ocupó el siguiente índice¹⁷³:

$$\frac{\text{Total del rezago con corte a diciembre 2018}}{\text{Tendencia de resolución por año}} = \text{Temporalidad de liquidación por área}$$

El primer paso para establecer la prospectiva del sistema acusatorio fue identificar las áreas con mayor concentración de casos iniciados, determinando un porcentaje del total del rezago, con el siguiente resultado:

CASOS PENDIENTES

OCTUBRE 2018

Área	Carpas	Porcentaje
Despliegue territorial	118,619	90%
DGCAP	60	0%
Visitaduría General	1,398	1%
FEPAD	3,361	3%
SDHPDSC	1,393	1%
SEIDF	4,246	3%
SEIDO	2,422	2%
SJAI	169	0%
UEAF	131	0%
Total	131,799	100%

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

A diferencia del sistema inquisitivo, para el sistema acusatorio la mayor carga laboral se concentra en el despliegue territorial (actuales delegaciones). Ahí se concentra el 90% del total de rezago del sistema acusatorio con 118,619 asuntos. En la tabla de la parte superior de la siguiente página se presenta el desglose en cada área con corte a octubre 2018 y se incluye la proyección de los meses de noviembre y diciembre 2018.

¹⁷³ A diferencia de la medición anterior, para el sistema acusatorio si se contempló el actual despliegue territorial (delegaciones) para determinar la temporalidad en liquidación del rezago. Se incluye por ahora la suma del despliegue territorial; el desglose se puede consultar en el anexo en línea.

REZAGO

CON CORTE A DICIEMBRE 2018

Área	Anterior a 2018	Iniciadas entre enero y octubre 2018	Noviembre y diciembre 2018 proyectados 2018	Subtotal
Despliegue territorial	27,395	89,206	17,841	134,442
DGCAP	52	8	2	62
Visitaduría General	985	413	83	1,481
FEPAD	2,176	1,185	237	3,598
SDHPDSC	899	494	99	1,492
SEIDF	2,901	1,345	269	4,515
SEIDO	1,568	854	171	2,593
SJAI	101	68	14	183
UEAF	92	39	8	139
Total	36,169	93,612	18,722	148,503

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

De esta forma se determinó que los casos con corte a diciembre 2018 se estiman en 148,503¹⁷⁴. Una vez generada la proyección de noviembre y diciembre 2018, se estableció la tendencia de solución de cada Unidad en los años 2016 y 2017. Además se utilizó 2018 (con la proyección previa de los meses de noviembre y diciembre) para fijar el total de casos resueltos conforme a la siguiente tabla:

Área	Casos resueltos por año			Tendencia de resolución de investigaciones por año
	2016	2017	2018	
Despliegue territorial	27,113	89,145	103,575	73,278
DGCAP	0	59	46	35
Visitaduría General	278	383	170	277
FEPAD	359	1,590	1,082	1,010
SDHPDSC	51	135	51	79
SEIDF	948	810	280	679
SEIDO	89	275	116	160
SJAI	-2	18	91	36
UEAF	3	5	6	5

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

De modo que es posible determinar la temporalidad para liquidar los casos pendientes del Sistema Penal Acusatorio con el corte a diciembre 2018, como se muestra en la tabla de la siguiente columna.

Área	Investigaciones pendientes	Tendencia de resolución por año	Años para liquidar investigaciones pendientes
Despliegue territorial	134,442	73,278	1 año 10 meses
DGCAP	62	35	1 año 9 meses
Visitaduría General	1,481	277	5 años 4 meses
FEPAD	3,598	1,010	3 años 7 meses
SDHPDSC	1,492	79	18 años 11 meses
SEIDF	4,515	679	6 años 8 meses
SEIDO	2,593	160	16 años 2 meses
SJAI	183	36	5 años 1 mes
UEAF	139	5	30 años 7 meses

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

El rezago que se ha acumulado en los últimos cinco años de reforma requiere de un esfuerzo mayor a cinco años en más del 50% de las áreas centrales, siendo las más altas la SEIDO, con más de 16 años; SDHPDSC, con más de 18 y la UEAF, que demanda más de 30 años.

6.2.3 Prospectiva del rezago total de asuntos

Al sumar el rezago de ambos sistemas se puede identificar el tiempo que se estima tardarían las Unidades en liquidar los asuntos pendientes, bajo las premisas de la siguiente página...

¹⁷⁴ Los casos que se inicien en 2019 dependerán de la nueva estructura de la FGR y son proyectados en el documento de Volumetría de esta Consultoría, dividiendo un corte a diciembre 2018 de los casos del Sistema Acusatorio, para determinar la periodicidad de ambos sistemas, como parte del rezago de la PGR.

1. Considerar que la institución mantiene la estructura y recursos que actualmente se le destinan a la gestión y operación de sus Unidades, exclusivamente para el abatimiento del rezago.
2. Distinguir entre los recursos que se destinan al abatimiento de aquellos que deberán considerarse para la operación independiente de las funciones de la FGR.

PERIODICIDAD POR ÁREA EN AMBOS SISTEMAS

Área	Sistema inquisitivo	Sistema acusatorio	Suma en años
ColimaAguascalientes	0	1 año 4 meses	1 año 4 meses
Baja California	0	2 años 1 mes	2 años 1 mes
Baja California Sur	0	1 año 7 meses	1 año 7 meses
Campeche	0	1 año 9 meses	1 año 9 meses
Coahuila	0	1 año 5 meses	1 año 5 meses
Colima	0	1 año 8 meses	1 año 8 meses
Chiapas	0	1 año 5 meses	1 año 5 meses
Chihuahua	0	2 años	2 años
Ciudad de México	0	2 años 4 meses	2 años 4 meses
Durango	0	1 año 6 meses	1 año 6 meses
Guanajuato	0	1 año 4 meses	1 año 4 meses
Guerrero	0	1 año 10 meses	1 año 10 meses
Hidalgo	0	2 años 8 meses	2 años 8 meses
Jalisco	0	2 años 2 meses	2 años 2 meses
Estado de México	0	2 años 6 meses	2 años 6 meses
Michoacán	0	1 año 9 meses	1 año 9 meses
Morelos	0	1 año 9 meses	1 año 9 meses
Nayarit	0	1 año 8 meses	1 año 8 meses
Nuevo León	0	2 años 1 mes	2 años 1 mes
Oaxaca	0	1 año 10 meses	1 año 10 meses
Puebla	0	1 año 5 meses	1 año 5 meses
Querétaro	0	1 año 7 meses	1 año 7 meses
Quintana Roo	0	1 año 7 meses	1 año 7 meses
San Luis Potosí	0	1 año 9 meses	1 año 9 meses
Sinaloa	0	1 año 5 meses	1 año 5 meses
Sonora	0	1 año 2 meses	1 año 2 meses
Tabasco	0	2 años 2 meses	2 años 2 meses
Tamaulipas	0	1 año 8 meses	1 año 8 meses
Tlaxcala	0	2 años 2 meses	2 años 2 meses
Veracruz	0	2 años 1 mes	2 años 1 mes
Yucatán	0	1 año 6 meses	1 año 6 meses
Zacatecas	0	1 año 10 meses	1 año 10 meses
DGCAP	6 meses	1 año 9 meses	2 años 3 meses
Visitaduría General	1 año	5 años 4 meses	6 años 4 meses
FEPADE	8 meses	3 años 7 meses	4 años 3 meses
SDHPDSC	3 años 10 meses	18 años 11 meses	22 años 9 meses
SEIDF	4 años 4 meses	6 años 8 meses	11 años
SEIDO	5 años 4 meses	16 años 2 meses	21 años 6 meses
SJAI	1 año 11 meses	5 años 1 mes	7 años
UEAF	12 años	30 años 7 meses	42 años 7 meses

Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada en el marco del Convenio General de Colaboración celebrado entre la PGR y México Evalúa AC.

En el sistema acusatorio se concentran 131,799 casos (con corte a octubre 2018) que representan el 90% de los asuntos pendientes (146,961) de la Procuraduría (ambos sistemas). Si bien las unidades desplegadas territorialmente podrían abatir el rezago en un tiempo de alrededor de dos años, las áreas centrales tienen serias complicaciones. Tan sólo la UEAF requeriría de 42 años para atender su rezago, esto último considerando que se hiciera un corte a diciembre 2018 y no recibieran nuevos casos.

Recomendaciones para atender el rezago

- La tendencia reducirá su velocidad de resolución a medida que va liquidando los casos pendientes, porque ocuparán mayor tiempo y esfuerzo en los casos más complejos. En ese sentido se recomienda establecer una segunda medición al concluir con el 80% de los casos de la Unidad, para establecer una nueva tendencia de resolución que se base en la complejidad de la investigación.
- Las unidades que presentan los números más altos dependen en gran medida de la baja tendencia de resolución por año, de modo que se recomienda impulsar la eficiencia del modelo de gestión de los casos e incrementar el personal destinado a estas unidades, para contar con tiempos reales en la reducción del rezago.
- En el caso de las áreas centrales es importante que, conforme se liquide el rezago, las unidades puedan gestionar el traspaso de personal hacia otras que sigan ejecutando estrategias de abatimiento del rezago. Se reforzarían así todas aquellas unidades que continúan con una mayor carga laboral.
- Los recursos humanos y materiales destinados al abatimiento del rezago deberán mantenerse exclusivamente para este objetivo, sin compartir funciones con la operación de la FGR. Es conveniente privilegiar el conocimiento y experiencia en casos específicos del personal en el sistema inquisitivo o acusatorio.
- Es necesario que las unidades centrales (las cuales presentan el número mayor de rezago) desarrollen estrategias para optimizar y reforzar el modo de gestión de casos, así como el traspaso o ingreso de personal competente para reducir el número de años que se tardaría en el cierre de los casos.
- Es imprescindible definir una metodología transparente y precisa para el abatimiento del rezago, considerando el tratamiento diferenciado de aquellos casos que se encuentren relacionados con violaciones a derechos humanos y/o corrupción.

6.3 Elementos para el Plan Estratégico de la Transición

Uno de los grandes retos que presenta la Fiscalía General de la República durante la transición tiene que ver con la reestructuración de funciones y responsabilidades que pueden estar interconectadas entre las diferentes áreas de la institución.

En este sentido, se propone a continuación una serie de elementos para la integración del plan estratégico de transición, que está pensada para apoyar al personal encargado en la toma de decisiones directivas (líderes de las direcciones, unidades, áreas, etc.). Se pretende dar un sentido de organización y enfoque ajustados a los lineamientos establecidos en los transitorios de la LOFGR. Esta propuesta reconoce que existirán diferentes tipos de modificaciones, las que se encuentran en los siguientes supuestos:

1. Proceso de creación

2. Proceso de reorganización / fusión

La actual Fiscalía basa su estructuración y organización en un modelo de procuración de justicia a través del plan de persecución penal y la investigación de los delitos, los cuales sirven como guías durante la transición. Para ello la Ley Orgánica de la Fiscalía reenfoca las siguientes áreas:

PGR

- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales
- Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo
- Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada
- Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad
- Oficialía Mayor
- Visitaduría General
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- Agencia de Investigación Criminal
- Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional.
- Unidades Especializadas
- Direcciones Generales
- Órganos desconcentrados

FGR ¹⁷⁵

- Coordinación General
- Coordinación de Investigación y Persecución Penal
- Coordinación de Métodos de Investigación
- Coordinación de Planeación y Administración
- Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos
- Fiscalía Especializada en Delitos Electorales
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
- Fiscalía Especializada de Asuntos Internos
- Órgano Interno de Control
- Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera
- Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
- Las Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General, a través de acuerdos generales, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento, y acorde con el Plan de Persecución Penal.

Esta propuesta metodológica reconoce que las áreas involucradas en esta transición discurrirán esencialmente sobre tres tipos de modificaciones:

■ **Creación.** Áreas que combinan aplicaciones previas y requisitos de funciones inexistentes en la anterior organización, y que por lo tanto requieren ser diseñadas y creadas en una nueva área.

■ **Reorganización.** Áreas que conservan su estructura de manera general y únicamente requieren adecuaciones para cumplir con sus nuevos objetivos planteados.

■ **Fusión.** La incorporación de dos o más áreas para formar una nueva, donde se contemple tanto la nueva distribución, como las responsabilidades anteriores previniendo que todas las funciones sustantivas sean conservadas o adecuadas¹⁷⁶.

Además, sin importar que sus funciones o responsabilidades se encuentran fuera de las acciones sustantivas de la organización, es relevante considerar que los procesos sugeridos aplican a cada dirección, unidad o área respecto a sus competencias:

■ **Operativa.** Se refiere al proceso sustantivo, que de manera global implica la investigación, análisis, litigación, entre otras actividades enfocados en la procuración de justicia¹⁷⁷.

■ **Administración y Recursos Humanos.** Engloba la estructura de administración y gestión de los recursos humanos, materiales y financieros a través de las áreas correspondientes para dar apoyo a la operación sustantiva.

■ **Política central.** Considera aquellas áreas u órganos encargados de establecer disposiciones normativas o de política institucional para toda la institución.

Proceso de creación

El proceso de creación, a su vez, se divide en tres etapas: **preparación, ejecución y seguimiento**. El motivo: se considera que existen algunas acciones que la persona a cargo de la implementación de la transición en las unidades debe tener presentes al momento de decidir qué acciones se llevarán a cabo y cuál es el objetivo principal. Con cada uno de los pasos del proceso se busca que tal persona tenga claridad sobre lo mínimo indispensable para funcionar de forma ordenada y bajo los parámetros de calidad que demanda el funcionamiento de la procuración de justicia. Además, es deseable que conozca los pasos a seguir para asegurar no sólo la transición, sino también el inicio de un proceso de mejora continua dentro de su propia área. (Ver Anexo 5)

Proceso de reorganización/fusión

Este proceso aplica para dos tipos de modificaciones distintas: reorganización y fusión. Dado que los pasos están descritos de forma general y pensados desde la detección, desarrollo, implementación, mejora, y seguimiento, en ambos casos se podrían aplicar los mismos pasos para asegurar la transición. (Ver Anexo 5)

Si bien los pasos presentados en cada una de las etapas son consecutivos, siempre pueden llevarse a cabo procesos paralelos. Sin embargo, cabe señalar que el orden sí atiende a prioridades para el funcionamiento de las unidades. Por ejemplo: es prioritario comprender cómo contribuye cada área al cumplimiento del plan de persecución penal institucional, para posteriormente determinar objetivos, estrategias, líneas de acción y posibles espacios de colaboración.

Al analizar el contenido de la Ley Orgánica se puede inferir que existen algunas funciones o responsabilidades

¹⁷⁵ Conforme al artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

¹⁷⁶ La reorganización y la fusión comparten un mismo proceso pues se supone que en ambas deberán existir mecanismos que permitan reorganizar, validar, ajustar y dar seguimiento de las diferentes funciones y responsabilidades. De modo que en el presente documento solo se hará distinción entre el proceso sugerido para la creación, y el sugerido para la reorganización/fusión.

¹⁷⁷ Incluye a los servicios que apoyan al anterior, tales como servicios periciales, policía de investigación, analistas de inteligencia criminal, entre otros

que se transfieren de algunas áreas a otras, sin que necesariamente implique una fusión o reorganización completa de las mismas. Tras este supuesto, se recomienda que se tengan en consideración los siguientes aspectos:

 En caso de transferir funciones y responsabilidades:

- Acordar y delimitar los alcances operativos y las competencias de cada una de las áreas.
- Documentar los procesos y procedimientos que serán transferidos, pues es el área original la que cuenta con la experiencia operativa.
- Tener identificados los recursos humanos, materiales y financieros que implica la transferencia.
- Asegurar que los procesos de cambio consideren compartir el conocimiento y experiencia desarrollado en el ejercicio de las funciones.

 En caso de recibir funciones o responsabilidades de otras áreas:

- Identificar en qué procesos de la Unidad impacta la transferencia de funciones o responsabilidades.
- Homologar y ajustar los formatos operativos, así como aquellos que sean necesarios para la gestión o administración de la Unidad.
- Elaborar acuerdos o convenios necesarios para la transferencia de funciones y responsabilidades.

6.3.1 Propuesta de programas para la transición

De acuerdo con la LOFGR en su artículo transitorio noveno, la institución tendrá un plazo de un año para definir un Plan Estratégico de Transición (PET). Así, este documento aporta elementos –en particular, programas y líneas estratégicas generales– que buscan servir como insumo para trazar tal plan.

De acuerdo con la LOFGR, el PET deberá contar con la definición específica de objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados para el proceso de transición. Además, debe establecer criterios de

gradualidad que permitan prepararse a la institución y considerar el contexto de los tipos y fenómenos delictivos, la operación de las unidades centrales y estatales y las regiones geográficas, entre otros.

Se presenta de forma general la propuesta de programas y líneas estratégicas para su consideración en la elaboración del PET. Los programas se desarrollan en detalle posteriormente y se presentan elementos mínimos de los distintos procesos a seguir.

Programa de planeación y definiciones estratégicas de la FGR¹⁷⁸

Programa del modelo operativo de la función fiscal *

Programa para el servicio profesional

Programa para el diseño de la nueva estructura orgánica

Programa de traslado del personal activo, reclutamiento y liquidación del personal

Programa para la autonomía administrativa

Programa de conclusión del Sistema Tradicional y abatimiento del rezago del SJPA

Programa de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

Previo al inicio de la implementación de los programas del PET y de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica, se debe llevar a cabo lo siguiente:

 Integrar la Unidad de Transición y establecer los criterios de su creación y conclusión.

- a.** Establecer la Subunidad de Clausura de la Procuraduría General de la República

¹⁷⁸ Para efectos del presente documento se entiende que la función fiscal corresponde a la labor de procuración de justicia y no exclusivamente de las actividades que deben desarrollar los agentes del ministerio público en el ejercicio de sus funciones.

- b. Establecer la Subunidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República

❖ **Desarrollar un diagnóstico institucional...**

- a. En el que, como mínimo, se identifique el estatus actual de la institución, se desarrolle un inventario integral, se especifiquen los recursos humanos y materiales actuales, se identifique el estatus de los casos pendientes y se analicen los procesos de colaboración e inteligencia.

❖ **Elaborar el Plan de Persecución Penal provisional**

❖ **Determinar la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación de la Fiscalía General de la República y la ejecución de la planeación estratégica de transición.**

Programa de planeación y definiciones estratégicas de la FGR

La Fiscalía General de la República debe construir un plan que permita enfocar los esfuerzos y recursos institucionales a la consecución de un fin común y con base en una misma política de actuación, pues como órgano autónomo es indispensable que cuente con una visión institucional definida dentro del sistema de justicia.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

1. Elaborar el Plan de Persecución Penal provisional

- a. Analizar la información actual para determinar de forma provisional las prioridades de la FGR, así como establecer los resultados esperados. Su diseño y consolidación generarán la construcción de los cimientos operativos de la Fiscalía

2. Diseñar la planeación estratégica y definir las políticas institucionales para el desarrollo y modernización institucional basada en resultados y en la evaluación del desempeño.

- a. Considerar llevar a cabo estudios sobre el desarrollo organizacional de la FGR. Establecer directrices para la generación, sistematización e integración de informes de las distintas unidades y órganos de la FGR para obtener información para la toma de decisiones. Además de definir indicadores y metas institucionales.

3. Llevar a cabo sesiones de vinculación y coordinación interinstitucional.

4. Desarrollo de los lineamientos provisionales y armonización normativa para la implementación del PET.

5. Formular el Plan de Persecución Penal

- a. En donde se considere, además de lo dispuesto en el capítulo II, artículo 6 de la LOFGR. De igual forma se deben establecer los mecanismos para seguir y evaluar los indicadores, así como de establecer los criterios para hacer adecuaciones al plan.

Programa del modelo operativo de la función fiscal

A pesar del cambio del sistema inquisitivo al sistema de justicia acusatorio y de sus intrínsecas diferencias, hasta el momento la FGR ha operado con un modelo que replica prácticas de un sistema que ha demostrado diversas deficiencias a lo largo de los años. Por eso, la transición a la FGR se convierte en la ventana de oportunidad necesaria para transformar las prácticas institucionales e implementar un nuevo modelo operativo de la función fiscal, enfocado en potencializar las actividades sustantivas pero también en permitir darle prioridad a la resolución y judicialización efectiva de los casos.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

1. Determinar la política criminal acorde con el plan de desarrollo nacional.

2. Analizar los fenómenos criminales de acuerdo al plan de persecución penal y su ubicación geográfica.

3. Diseñar la estrategia de organización de las unidades de investigación y sus equipos de investigación, así como a las fiscalías especializadas para su adecuado funcionamiento, considerando el despliegue territorial del plan de persecución penal para garantizar y focalizar la accesibilidad de los servicios.

4. Definir las formas de trabajo y mecanismos de colaboración de los equipos de investigación y litigación, es decir la coordinación entre peritos, policías de investigación, analistas y técnicos.

5. Establecer convenios de colaboración interinstitucional enfocados a eficientar la función fiscal.

6. Crear las unidades de análisis estratégico y de contexto.

7. Determinar la estrategia y los criterios para la adscripción de los casos que se encontraban en trámite al momento de la transición a las nuevas unidades conforme el avance de transición de la FGR.

8. Consolidar los sistemas y tecnologías de información necesarios para la operación y gestión de la función fiscal.

Programa para el servicio profesional de carrera

La transformación de una institución no puede obviar el fortalecimiento de las necesidades de seguridad, confianza y crecimiento del capital humano dentro de la institución. Para ello se hace relevante diseñar un modelo integral para que el personal ingrese a la institución con base en el cumplimiento de un perfil en particular y en las competencias requeridas, además de procesos de formación y especialización. Además, hay que integrar evaluaciones claras del desempeño individual que permita un sistema de permanencia, ascenso y promoción dentro de la FGR.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

1. Definir la visión institucional y la teoría de gestión del cambio de la FGR. Así como realizar un análisis de necesidades de capacidad institucional, a fin de tener claridad sobre el perfil, competencias y cantidad de recursos personales necesarios en la nueva institución.

2. Diseñar los procesos de los sistemas de ingreso, reclutamiento de nuevos talentos, ascensos, estímulos y recompensas.

a. Definir los criterios de asignación directa para el personal policial, técnico, pericial y en general a la operación sustantiva de la institución. Así como los requerimientos para la designación de titulares de las Fiscalías Especializadas conforme a méritos y capacidades, con base en los principios de igualdad, idoneidad, mérito, transparencia e imparcialidad.

b. Elaborar los perfiles de puesto con base en competencias.

3. Diseñar y operar los esquemas de evaluación y certificación del personal para el ingreso al Servicio Profesional de Carrera.

4. Desarrollo de los esquemas de retiro y liquidación del personal.

5. Establecer las necesidades de formación, capacitación y desarrollo del personal.

6. Diseñar un programa específico para el desarrollo del personal, retención del talento y equilibrio entre la vida profesional y personal.

7. Elaborar el reglamento y modelo operativo del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera.

a. Diseñar las políticas y criterios institucionales del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

b. Proponer procesos, procedimientos, lineamientos, convocatorias para la gestión y desarrollo de capacidades.

8. Desarrollar la gestión del cambio institucional en el personal.

9. Generar un plan de gestión de desempeño y desarrollo humano.

10. Dirigir la operación del Centro de Evaluación y Confianza y establecer sus procedimientos.

11. Diseñar planes y programas interdisciplinarios y llevar a cabo acciones de fortalecimiento de capacidades técnicas del personal.

12. Determinar los criterios y métodos necesarios para la operación del sistema de monitoreo y evaluación del desempeño.

13. Diseñar el plan anual de estímulos a la excelencia en el desempeño individual.

14. Administrar los expedientes del personal del Servicio Profesional de Carrera.

15. Promover la celebración de convenios de coordinación e intercambio científico y tecnológico con instituciones y organizaciones

públicas, privadas y de la sociedad civil, que realicen actividades afines, con el objeto de complementar y fortalecer las propias.

16. Establecer los criterios para el traslado y reubicación del personal a otras unidades o equipos de investigación y litigación en cuanto cumplan con los objetivos establecidos en el plan de persecución penal.

2. Diseñar y operar un proceso de activación y desactivación de áreas, a fin de evitar que la reorganización se limite a meros cambios nominales¹⁷⁹.

3. Diseñar la estrategia de asignación del personal de las unidades fiscales, conforme a las prioridades del plan de persecución penal y de acuerdo a la carga de trabajo proyectada para asegurar un adecuado funcionamiento de la FGR.

Programa para el diseño de la nueva estructura orgánica

Es relevante llevar a cabo un reordenamiento de las áreas y unidades que conforman la FGR, para facilitar la coordinación y organización de las personas que operan las actividades sustantivas de la institución. Además, se debe evitar la presencia de estructuras duplicadas, y procurar que prevalezcan en mayor esfuerzo y número aquellas enfocadas en el soporte institucional.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

1. Diseñar la nueva estructura orgánica con base en la Ley Orgánica de la FGR, el plan de persecución penal y las definiciones estratégicas institucionales:

- a. Establecer la estructura de la coordinación de investigación y persecución penal, así como la estructura de los equipos de investigación y litigación que garantice el adecuado funcionamiento de la institución. Considerar las unidades tácticas operativas necesarias para operar el modelo de la función fiscal y dar prioridad a las actividades sustantivas de la institución.
- b. Definir y crear los órganos requeridos para la coordinación de planeación y administración, distinguiendo de las funciones referentes al plan de persecución penal, las que tienen que ver con la inteligencia y desarrollo institucional, y aquellas relacionadas con la gestión y administración de los recursos humanos, materiales y financieros.
- c. Establecer la estructura de las distintas unidades y áreas de la institución y reorganizar y crear los órganos administrativos necesarios para el desarrollo de la función fiscal y los distintos fines de la institución.

Programa de traslado del personal activo, reclutamiento y liquidación del personal

Un nuevo modelo de trabajo de la FGR implica necesariamente un ajuste en el tipo de perfiles y competencias que son requeridos para cada uno de los puestos en la nueva estructura orgánica, el plan de persecución penal y las prioridades estratégicas de la institución. De igual forma se busca fortalecer el sistema del servicio profesional de carrera y llevar a cabo la migración del personal de la PGR hacia los nuevos lineamientos de manejo del personal del órgano autónomo.

El programa debe coincidir con el del Servicio Profesional de Carrera, pues con base en los primeros criterios establecidos de dicho servicio se deben visualizar dos perspectivas de ingreso. En la primera, se definirían los lineamientos para que el personal en activo que así lo desee pueda ingresar al servicio y trasladarse a los nuevos puestos de la FGR, o llevar a cabo un proceso de liquidación de la relación laboral. De igual forma, en caso de requerir mayor número de personal y el traslado no sea suficiente o no se cuente con los perfiles esperados, se debe considerar aplicar el reclutamiento de personal suficiente, competente y acorde a la nueva visión institucional.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- 1.** Diseñar el proceso de regularización y actualización de los órganos sustantivos y administrativos para la función fiscal.
- 2.** Definir los procesos objetivos, justos, transparentes e imparciales para el traslado del personal en activo que aseguren la igualdad de oportunidades en el servicio profesional de carrera.

¹⁷⁹ Por ejemplo, en función del plan de persecución penal y de los lineamientos provisionales, se deberá analizar la continuidad o no de las Delegaciones Federales y agregadurías. Lo mismo sucede con las fiscalías especializadas existentes, que podrían no corresponder con el concepto de especialización previsto y el esquema flexible de creación de unidades fiscales.

3. Establecer el proceso de reclutamiento inicial de nuevos talentos durante la transición así como la evaluación y selección de aspirantes.

4. Identificar y cubrir las necesidades de capacitación, formación inicial e inducción del personal que ingresa a la FGR.

5. Identificar las necesidades de regularización, traslado, reclutamiento, formación inicial e inducción del despliegue territorial gradual y de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan de persecución penal.

Programa para la autonomía administrativa y financiera

Como parte de las funciones y responsabilidades que se crean y fusionan en la coordinación de planeación y administración, se establecen aquéllas que tienen que ver con el tema de recursos humanos, materiales y financieras que ahora debe llevar como órgano autónomo la FGR. Esto implica determinar procesos clave para cumplir con los aspectos contables y financieros de la institución, y se hace indispensable un programa que prevea el traspaso gradual de los bienes y recursos.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

1. Elaborar convenios de colaboración o articulación interinstitucional para asegurar la función fiscal, en materia de recursos humanos, materiales o financieros.

a. Considerar la coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y todas las entidades federales considerando la incidencia delictiva registrada.

b. Considerar la coordinación con las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Sistema de Justicia Penal y las instancias encargadas de la procuración de justicia locales.

2. Desarrollar los mecanismos necesarios para que la coordinación de planeación y administración represente legalmente a la FGR en materia de administración de recursos humanos, materiales, tecnológicos, financieros, patrimoniales, presupuestales y cualquier otro dispuesto por el titular de la institución.

3. Definir los criterios generales en materia administrativa de la FGR.

4. Establecer los procesos para la aprobación del uso de los recursos financieros de la FGR en materia de contrataciones y ejercicio del gasto.

a. Incluir la administración y ejercicio de los fondos federales destinados a la procuración de justicia.

5. Diseñar los criterios para el uso de los recursos financieros en el tema de adquisiciones, arrendamientos, contratación de bienes, servicios y obras públicas, así como de asociaciones público-privadas.

6. Definición del Comité de Adquisiciones, así como diseñar y documentar sus procedimientos.

7. Diseñar las estrategias para asegurar la suficiencia presupuestal para el cumplimiento de las funciones y responsabilidades de la institución, considerando como procesos clave los relacionados con la transición.

8. Emitir las normas necesarias para asegurar que los recursos patrimoniales y financieros sean aprovechados y aplicados con eficacia, legalidad, eficiencia y simplificación.

9. Elaborar y orientar el plan de inversiones en infraestructura física, considerando específicamente el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica para el ejercicio de las funciones sustantivas y para el desarrollo institucional.

10. Elaborar y orientar el plan de certificación, traslado y en su caso, separación, retiro o liquidación del personal, dado que la atención a tal proceso estratégico requiere de suficiencia presupuestal específica.

11. Determinar los procesos y herramientas necesarias para la elaboración del presupuesto anual de egresos de la FGR.

12. Diseñar los mecanismos de funcionamiento de los recursos para emergencias para garantizar el desarrollo de las investigaciones y publicar sus reglas generales.

Programa de conclusión del Sistema Tradicional y abatimiento del rezago del SJPA

Actualmente existen en manos de la FGR casos que se encuentran en trámite tanto en el sistema inquisitivo como en el sistema acusatorio, los cuales tendrán que ser considerados dentro de la carga de trabajo durante la transición. Sin embargo, es necesario reducir al mínimo los casos en rezago y definir estrategias que nos permitan enfocar esfuerzos en la conclusión de casos.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- 1.** Desarrollar un inventario de casos en trámite, así como su estatus tanto en el sistema inquisitivo mixto como en el acusatorio para poder diseñar una estrategia de atención.
 - a.** Los casos pendientes de resolución relacionados con violaciones graves de derechos humanos y corrupción no podrán ser liquidados.
- 2.** Establecer criterios y procedimientos para la atención, trámite y resolución de asuntos con alto impacto social, relacionados con corrupción y/o con violaciones a los derechos humanos.
- 3.** Operar un programa de capacitación y sensibilización con los operadores encargados de instrumentar el programa de atención o liquidación de los casos.
- 4.** Desarrollar un proceso de clasificación técnica de los casos en trámite a fin de distinguir los posibles escenarios y metodologías para su atención.
- 5.** Diseñar el modelo para la conclusión o determinación de asuntos de forma ágil y justa.
- 6.** Optimizar los procesos para la determinación o conclusión de asuntos en el sistema inquisitivo y acusatorio.
- 7.** Definición y establecimiento de mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas del proceso de atención y/o liquidación de casos.

Programa de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana

Es necesario idear estrategias transversales que permitan 'suministrar' transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. La intención es comenzar a brindar, a partir de la transición misma, datos abiertos que permitan asegurar la publicidad de la información, además de dar seguimiento, colaborar y monitorear los resultados de la función fiscal.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

- 1.** Diseñar la metodología para integrar la participación ciudadana, así como de otras entidades de seguridad y procuración e impartición de justicia en el diseño del plan de persecución penal.
 - a.** Considerar también aplicarla en el plan de persecución penal provisional y en el programa estratégico de transición
- 2.** Desarrollar sistemas y herramientas para garantizar el acceso a la información pública generada.
- 3.** Establecer los parámetros para la creación y funcionamiento del Consejo Ciudadano.
- 4.** Generar los mecanismos de transparencia y publicidad de los procesos de traslado, reclutamiento y liquidación del personal a la FGR.
- 5.** Generar los mecanismos de transparencia, publicidad y colaboración del proceso para la liquidación y atención de casos en trámite.
- 6.** Desarrollar los lineamientos y establecer los medios para dar acceso a cualquier ciudadana o ciudadano a participar en el proceso de designación de las personas a cargo de las Fiscalías especializadas.
- 7.** Instalar el Órgano Interno de Control con autonomía técnica y de gestión.
- 8.** Diseñar y emitir el Código de Ética de la FGR.
- 9.** Definir los parámetros de transparencia para la participación de la FGR en contrataciones públicas.

10. Definir los procesos de transparencia y rendición de cuentas para administrar y ejercer los fondos federales destinados a la procuración de justicia.

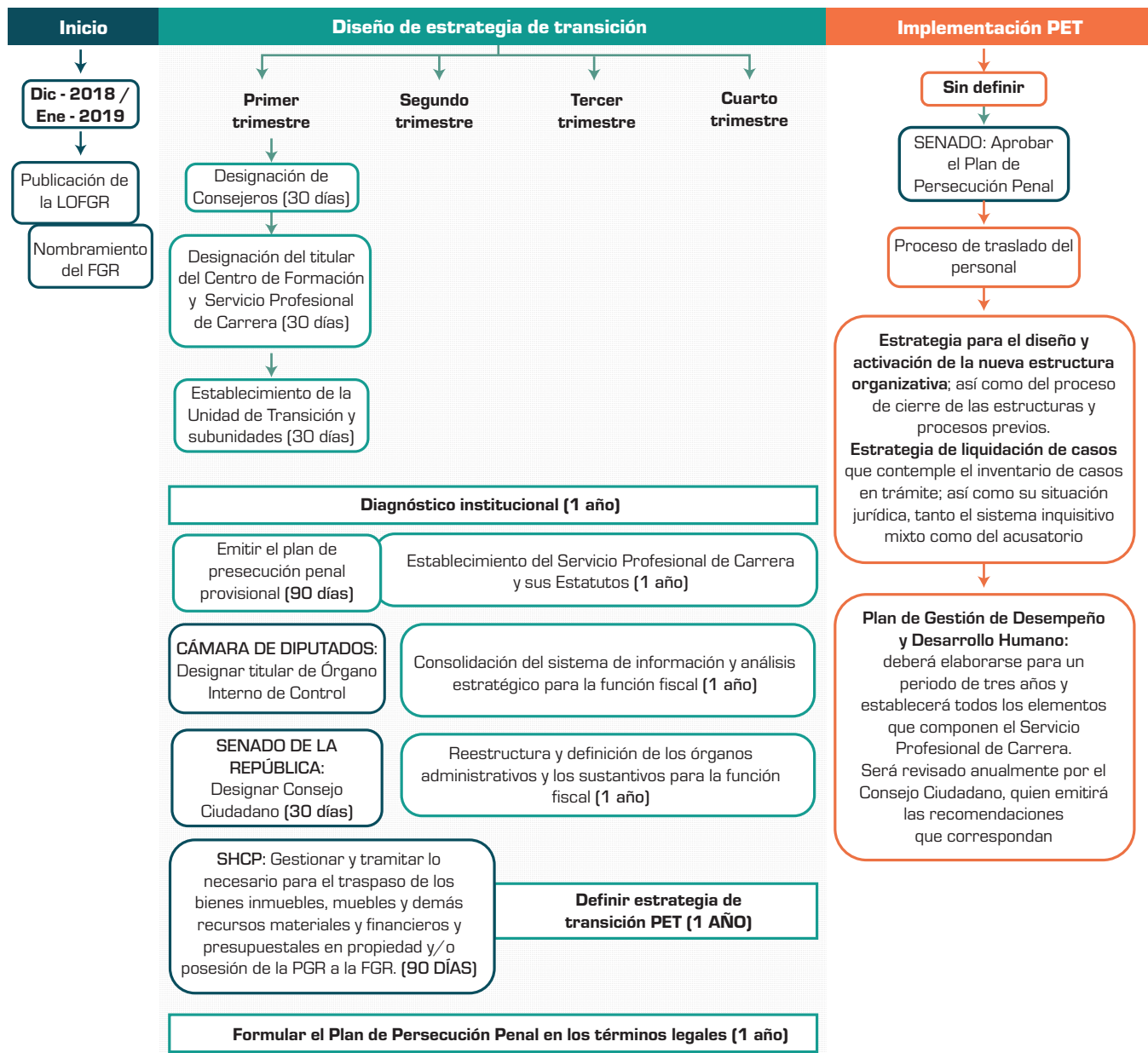
A continuación se presenta la propuesta de duración para el diseño e implementación del PET en dos versiones; la primera, de acuerdo a los tiempos que se establece en la ley, y la segunda, conforme a la una recomendación de plazos.

ACTIVIDADES PARA LA TRANSICIÓN DE ACUERDO CON LA LOFGR

☐ Actividades que no son responsabilidad de la FGR

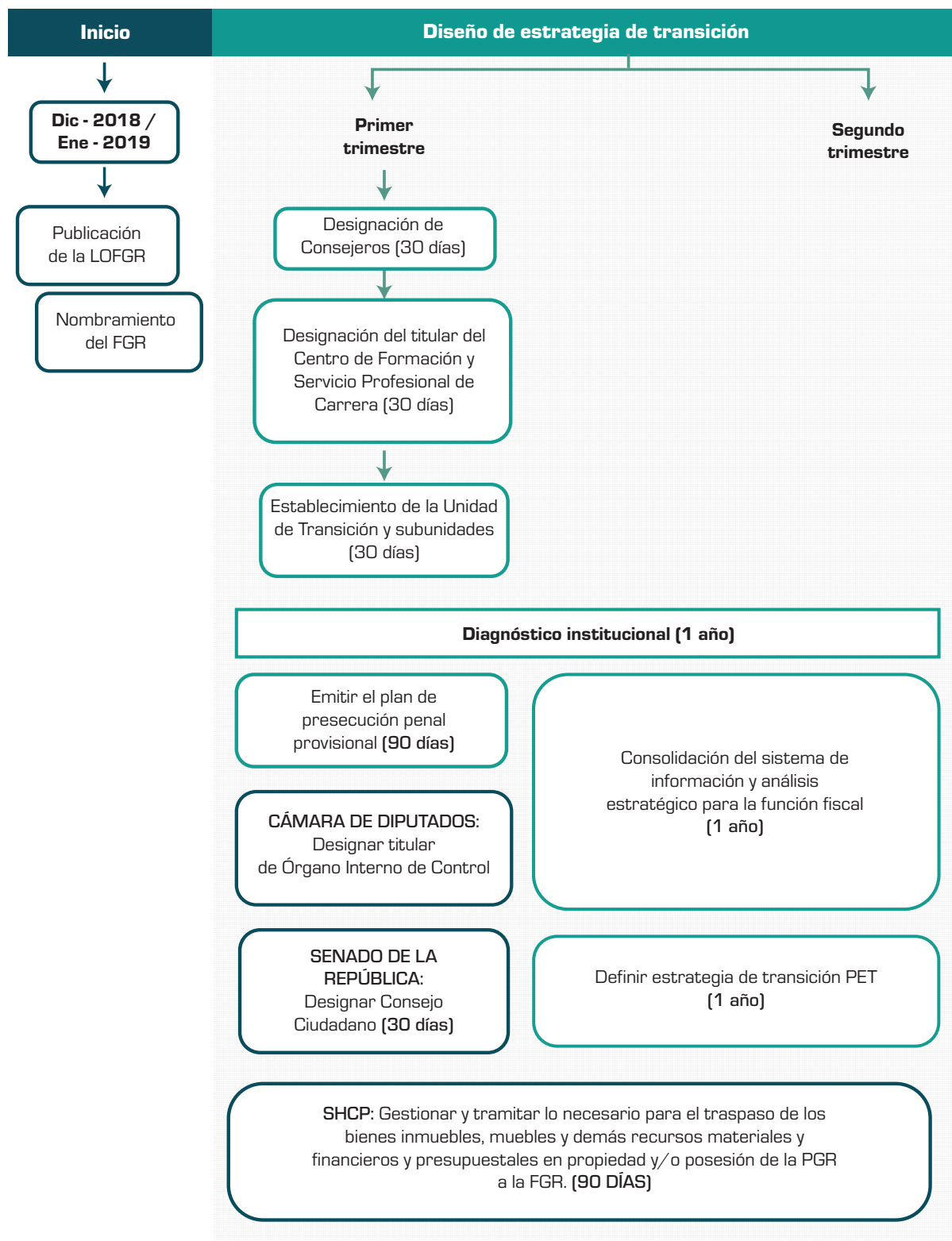
☐ Actividades responsabilidad de la FGR en el diseño del PET

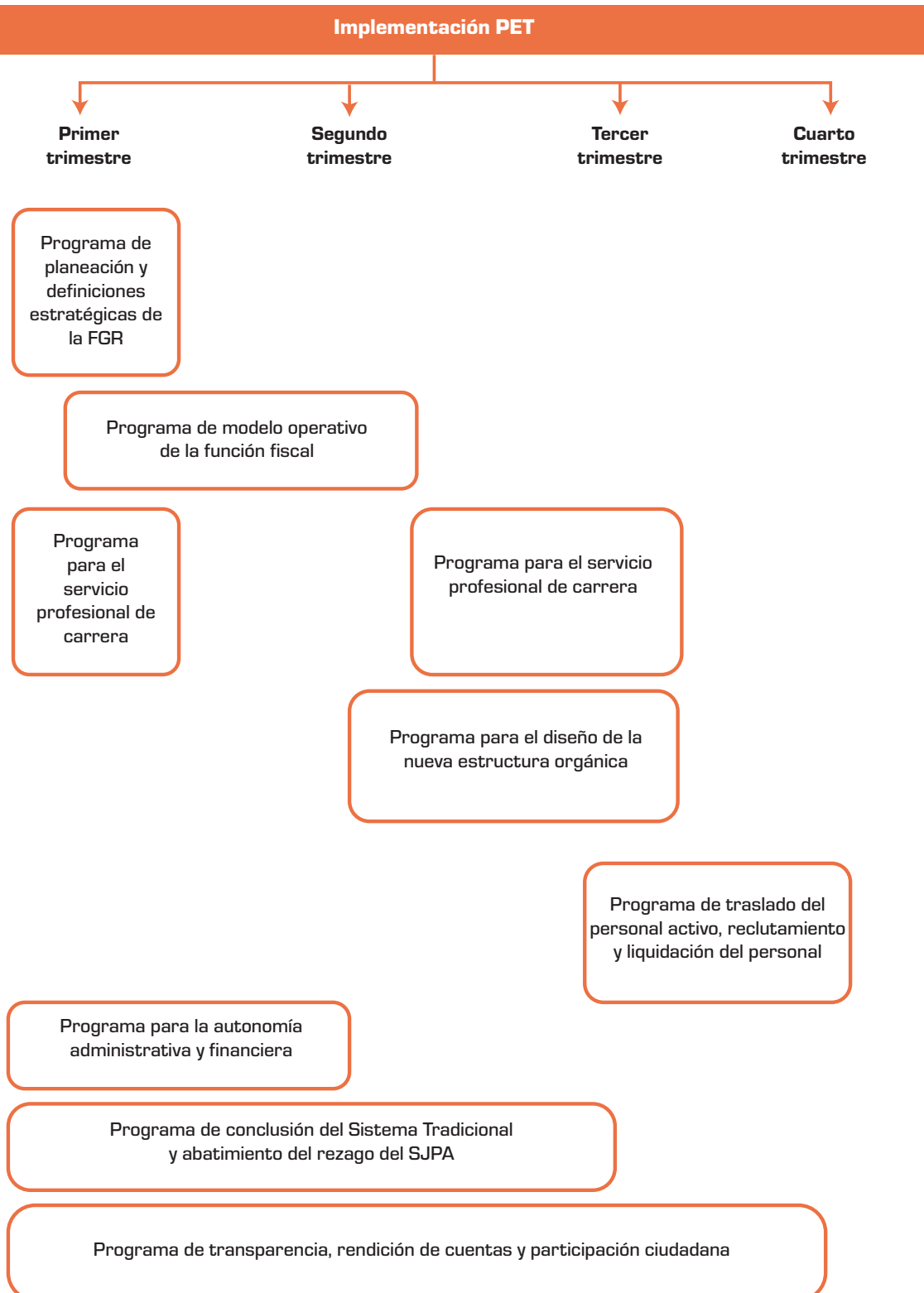
☐ Actividades responsabilidad de la FGR en la implementación del PET



PROPUESTA DE PROGRAMAS PARA LA TRANSICIÓN DE LA FGR

- Actividades que no son responsabilidad de la FGR
 Actividades responsabilidad de la FGR en el diseño del PET
 Actividades responsabilidad de la FGR en la implementación del PET





Conclusiones

La Ley Orgánica de la nueva Fiscalía General establece un plazo de un año para que el titular de la institución defina la estrategia de transición¹⁸⁰. De acuerdo con la ley, ésta deberá partir de la realización de un inventario general y de un diagnóstico de los recursos financieros, humanos y materiales de la institución, así como de los casos pendientes y de los procesos de colaboración e inteligencia, entre otros elementos. Además, deberá establecer objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados claros que permitan el seguimiento de la transición.

Esta obra presenta una serie de insumos que pretenden enriquecer el diseño del Plan Estratégico de Transición y, sobre todo, contribuir a una transformación efectiva de la procuración de justicia en el ámbito federal. La aportación se enfoca en tres ámbitos estratégicos: diseño institucional y modelo de investigación, servicio profesional de carrera y elementos para la planeación estratégica de la transición.

El nuevo diseño de la Fiscalía deberá priorizar las funciones sustantivas y garantizar una transición ordenada, en términos de personal y cargas de trabajo. La definición del modelo de investigación será crucial y determinará el punto de partida para la construcción de un modelo de gestión eficiente, que garantice el acceso a la justicia. Si bien existen temas pendientes en el ámbito legislativo –como la reforma al artículo 102 de la Constitución y la revisión de las competencias–, la institución tiene un margen de acción amplia para garantizar una reestructuración que no repita el grueso de las deficiencias detectadas

en los procesos de transición de las fiscalías en el ámbito estatal.

La autonomía deberá ser utilizada para construir legitimidad y credibilidad institucional, pero será insuficiente para garantizar una transformación efectiva de la procuración de justicia federal. La experiencia nacional e internacional advierte sobre los límites y alcances de la autonomía. Las experiencias exitosas en procuración de justicia tienen en común condiciones que garantizan, entre otras cosas, la independencia y permanencia de los operadores, modelos de investigación funcionales y políticas de priorización en la persecución delictiva. La FGR debe aspirar a fomentar la consolidación de estos elementos.

La transformación de la procuración de justicia federal deberá acompañarse de acciones de monitoreo y evaluación permanentes, tanto institucionales como externas. La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establece que la planeación deberá contemplar una estrategia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del proceso de transición, que asegure la publicidad y los mecanismos necesarios para el seguimiento, la colaboración y la vigilancia¹⁸¹. Estos ejercicios de monitoreo y evaluación deberán establecer puntos de partida claros, expectativas y rutas que posibiliten detectar aciertos y corregir deficiencias.

México Evalúa AC continuará contribuyendo a este proceso de transformación con metodología de monitoreo y evaluación, así como con un ejercicio de aplicación de dicha metodología durante esta etapa crucial.

¹⁸⁰ De acuerdo con el Transitorio Noveno de la propia LOFGR.

¹⁸¹ Transitorio Noveno, fracción VI de la LOFGR.



BIBLIOGRAFÍA

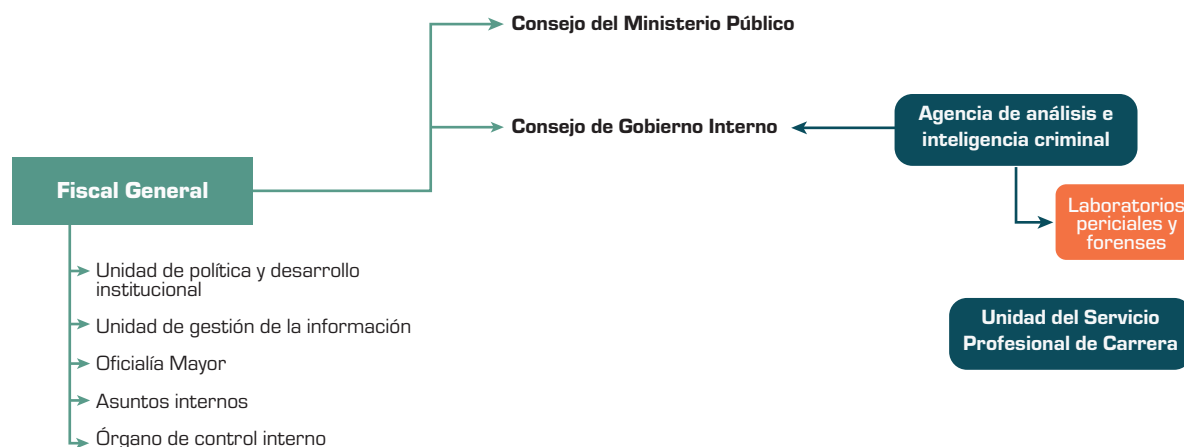
- *¿Por qué México necesita una reforma al 102 constitucional?* Iniciativa ciudadana #Reforma 102: Por una fiscalía autónoma, eficaz e independiente. Aquí y ahora, COPARMEX.
- Acosta, Grushenka, "Gestión de Recursos Humanos en la Administración Tributaria Venezolana" en *Observatorio Laboral* Revista Venezolana, vol. 1, número 2, julio-diciembre, 2008, Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela.
- Acuerdo A/076/17 por el que se crea la Unidad de Investigaciones Cibernéticas y Operaciones Tecnológicas y se establecen sus atribuciones, Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 2017.
- Acuerdo A/077/17 por el que se crea la Unidad para el Combate al Delito de Secuestro, y se establecen sus atribuciones, Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 2017.
- Acuerdo A/100/17 por el que se reforma el diverso A/101/13, por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización, Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2017.
- Acuerdo A/101/13 del Procurador General de la República, por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal y se establecen sus facultades y organización, Diario Oficial de la Federación, 25 de septiembre de 2013.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington DC., 2006.
- Castellanos Cereceda, Roberto, *La reforma político-electoral de 2014, Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, Serie Reformas estructurales: avances y desafíos, número 8, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República; México, 2016.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal*, CEJA, 2013.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*, CIDAC, México, 2017.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Consulta Nacional sobre el modelo de procuración de justicia. Informe Ejecutivo 2017*, CIDE, México, 2017.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, *El Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*, CIDE, México, julio de 2013.

- Comisión Asesora de Política Criminal, Informe Final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano, Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, Colombia, 2012.
- Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, Informe Ejecutivo 2017, CIDE.
- Corporación Excelencia en la Justicia, *Priorización de casos en la Fiscalía: una oportunidad para la nueva gerencia del sistema acusatorio*, 2013.
- Díaz, Elvyn, *Propuestas para el fortalecimiento de la persecución penal y la investigación criminal*, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), Guatemala, 2017.
- Fiscalía de Chile, Plan Estratégico Fiscalía de Chile 2016-2022, Chile, 2017.
- Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León, Plan Estratégico de Transición, México, mayo 2018.
- Fiscalía General de la Nación, Directiva 0002, por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación, Colombia, 2015.
- Fiscalía General de la Nación, Estructura de la Fiscalía General de la Nación, Documento No. 8 Compendio de normas que regulan la estructura de la Fiscalía General de la Nación, Colombia, agosto 2018.
- Gobierno Federal, *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, Guía de consulta ¿en qué consiste la reforma? Texto Constitucional comparado, antes y después de la reforma*, Cámara de Diputados y Senado de la República LX Legislatura, México, 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, INEGI, México, 2018.
- La Rota, Miguel y Bernal Uribe, Carolina, *Esfuerzos irracionales: Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*, CEJA, Colección DeJusticia, 2014.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura, "Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda" en *Colecciones de Documentos del Trabajo del CIDE*, número 26, CIDE, 2007.
- Martínez Puón, Rafael, "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 43, febrero 2009, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Venezuela.
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, *Hallazgos 2017: Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México Evalúa, 2018.

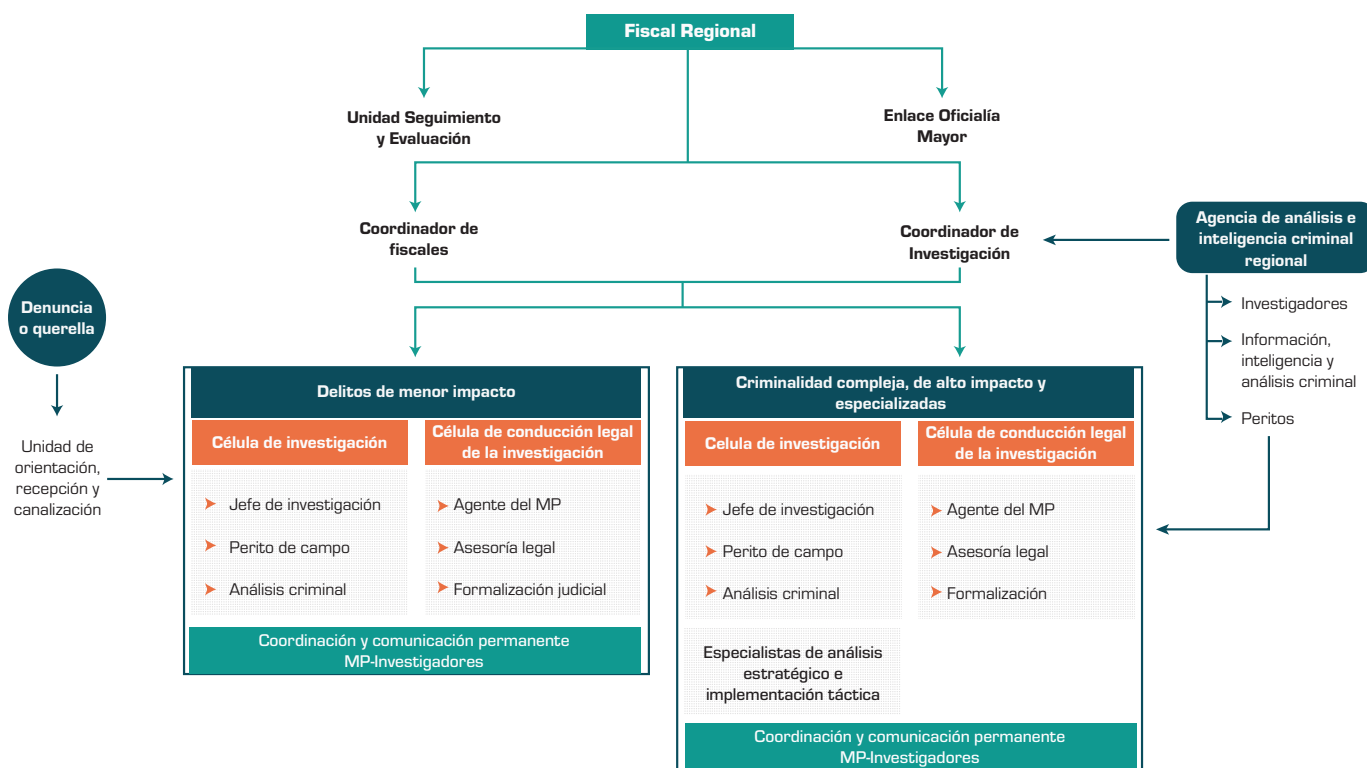
- México Evalúa-CIDAC, *Léase si quiere gobernar (en serio)*, México Evalúa, México, 2018.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Crimen y política pública criminal, elementos para la configuración del Observatorio de Política Criminal, Bogotá, Colombia, 2017.
- Ministerio Público de Chile, Política Nacional de Persecución Penal, Chile, sin fecha.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Priorización en contexto de Justicia Transicional: Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff (A/HRC/27/56, 2014).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México. Resumen*, OECD Publishing, 2011.
- Observatorio Legislativo, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, *Medidas de Descongestión Judicial*, Boletín número 133, Bogotá, Colombia, mayo de 2009.
- Procuraduría General de la República, Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del sistema de justicia penal acusatorio en la Procuraduría General de la República, PGR, México, 2016.
- Ríos Leyva, Erick, *Gestión de Fiscalías. Consideraciones sobre modelos y herramientas de gestión de fiscalías*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2012.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018*, Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo, México, 2018.
- Siegismund, Eberhard. *The public prosecution office in Germany: Legal status, functions and organizations*, 60, 120th International Senior Seminar.
- Suárez X., Díaz A., Knippen J. y Meyer, M., *El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que existe solo en el papel*, Casa del Migrante de Saltillo "Frontera con Justicia AC", Red Migrante Sonora, "Hermanos en el Camino" Albergue de Migrantes; La 72, Hogar-refugio para personas migrantes; Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación y WOLA, 2017.
- Suárez-Enríquez, Ximena e Indacochea, Úrsula, *Una Fiscalía que Sirva en México. La ruta para terminar con los pactos de impunidad y la corrupción en el país*, WOLA y Fundación para el Debido Proceso (DPLF), 2018
- Villoria Mendieta, Manuel, *El Servicio civil de carrera en Latinoamérica: Diagnóstico, causas y respuestas*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2007.
- Voigt, Stefan & Wulf, Alexander, *What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial Independence*, Journal of Institutional Economics, 2017.

Anexos

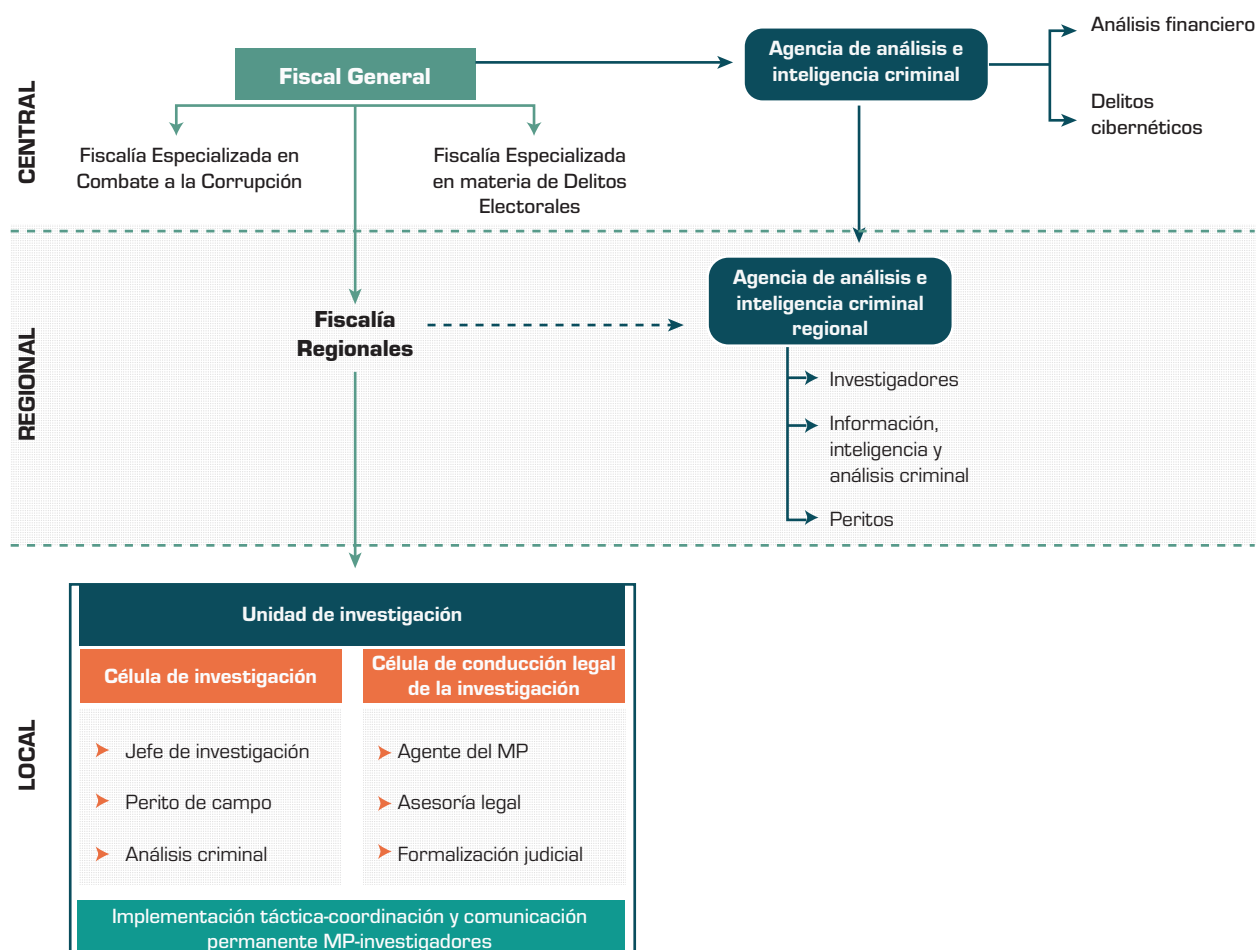
1. VISUALIZACIÓN DE PROPUESTA DE CENTRALIZACIÓN NORMATIVA



VISUALIZACIÓN DE PROPUESTA DE DESCONCENTRACIÓN OPERATIVA



VISUALIZACIÓN DE PROPUESTA DE MODELO DE INVESTIGACIÓN



2. DISPOSICIONES LEGALES CON CONTENIDOS ESPECÍFICOS PARA LA TRANSICIÓN¹⁸²

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política- electoral, publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014.

Décimo Noveno Transitorio:

“A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto¹⁸³, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.”

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicada en el DOF el 14 de diciembre de 2018 (Artículos Transitorios).

¹⁸² En algunos casos, únicamente se citan las partes aplicables de la disposición transitoria y no la totalidad del artículo.

¹⁸³ **Décimo sexto.**-Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

Tercero:

“Los casos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto serán resueltos en las unidades a las que están adscritos, conforme a las normas vigentes al momento de su inicio. Lo anterior, sin perjuicio de que se adscriban a nuevas unidades en tanto se avanza en la transición orgánica de la Fiscalía General de la República.”

Séptimo:

“La Cámara de Diputados, tomando en cuenta el principio de austeridad, contemplará en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 y subsecuentes, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación de la Fiscalía General de la República y la ejecución de la planeación estratégica de transición, conforme a lo establecido en el Transitorio Décimo Segundo.”

Noveno:

“A partir de su nombramiento, la persona titular de la Fiscalía General de la República contará con un plazo de un año para definir la estrategia de transición, a partir de la realización de un inventario integral y un diagnóstico de los recursos financieros, humanos y materiales, casos pendientes, procesos de colaboración e inteligencia y cualquier otro insumo que considere necesario para la integración de un Plan Estratégico de Transición. Priorizando en orden de importancia el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera y su Estatuto, la consolidación del sistema de información y análisis estratégico para la función fiscal, así como la reestructura y definición de los órganos administrativos y los sustantivos para la función fiscal.

El Plan comprenderá como mínimo los aspectos siguientes:

- I.** Diagnóstico, ubicación geográfica y análisis de los fenómenos criminales que perseguirá; así como la definición del plan de persecución

penal y la operación y despliegue territorial del modelo de investigación criminal;

- II.** Definición de objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados del proceso de transición, con base en criterios de gradualidad que consideren los tipos y fenómenos delictivos, unidades operativas centrales y estatales, regiones geográficas u otros;

- III.** Estrategia específica respecto al personal en activo y al reclutamiento de nuevos talentos, que contemple a su vez esquemas de retiro, liquidación, certificación, capacitación, desarrollo y gestión del cambio;

- IV.** Estrategia para el diseño y activación de la nueva estructura organizativa; así como del proceso de cierre de las estructuras y procesos previos;

- V.** Estrategia de liquidación de casos, que contemple el inventario de casos en trámite; así como su situación jurídica, tanto del sistema inquisitivo mixto como del acusatorio, para garantizar su adecuada atención; así como la identificación de casos de alto impacto social y/o de violaciones graves a los derechos humanos. Los casos pendientes de resolución relacionados con violaciones graves de derechos humanos o corrupción no podrán ser liquidados. La Unidad de Transición determinará la forma de atención y trámite a estos casos hasta su conclusión;

- VI.** Estrategia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del proceso de transición que asegure la publicidad y mecanismos necesarios para el seguimiento, colaboración y vigilancia.

- VII.** Estrategia de colaboración y articulación con otras instituciones con las que requiera coordinarse para llevar a cabo la función fiscal, tales como las instituciones de seguridad pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y demás instituciones; y

- VIII.** El plazo para su instrumentación.”

Décimo:

"(...) Asimismo integrará una Unidad de Transición, que dependerá orgánicamente de él (Fiscal General) y que tendrá como objetivo la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición. Estará integrada por un grupo interdisciplinario de expertos con reconocido prestigio, experiencia y conocimiento en gestión de instituciones públicas o privadas, diseño institucional, evaluación e implementación de políticas públicas y proceso penal acusatorio.

La Unidad se organizará a su vez en una sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República y una sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República, las cuales, desde sus respectivas competencias, deberán generar esquemas de coordinación para el traslado y liquidación de recursos humanos, materiales y financieros, así como para la liquidación y transferencia de los casos pendientes de resolución.

La Unidad hará del conocimiento del Fiscal General de la República las necesidades presupuestales y de cualquier índole para cumplir con sus objetivos. El Consejo Técnico tendrá la facultad de supervisar el proceso de transición establecido en dicho Plan.

La persona titular de la Fiscalía General de la República destinará los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para el cumplimiento del Plan Estratégico de Transición."

Décimo Segundo:

"El proceso de transición del personal de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República se llevará a cabo de acuerdo con el Plan Estratégico de Transición y será coordinado por la Unidad a cargo. Este proceso deberá llevarse a cabo conforme a los siguientes lineamientos:(...)

IV. El Plan Estratégico de Transición garantizará condiciones dignas y apegadas a la ley para la liquidación del personal adscrito a la Procuraduría General de la República que decida concluir su relación laboral o no acceder al Servicio Profesional de Carrera reglamentado en la presente Ley. El personal que no apruebe los procesos de selección del Servicio Profesional de Carrera dejará de formar parte de la Fiscalía General de la República;

V. La persona titular de la Fiscalía General de la República, a través de quien dirija la Unidad de Transición presentará un informe al Congreso de la Unión que incluya un diagnóstico integral de la institución, un Programa de Transición, el modelo financiero y el presupuesto estimado de los recursos necesarios para implementar los cambios organizacionales y de personal requerido por parte de la Fiscalía General de la República. En el Programa de Transición, el titular de dicha Unidad incluirá un plan detallado de las etapas que comprenderán las acciones de transformación institucional y la estrategia de administración del cambio institucional que se llevarán a cabo para la operación de la Fiscalía General de la República."

3. ANÁLISIS DE GESTIÓN

ACTO PROCESAL	PROCESOS CRÍTICOS (Necesarios para el funcionamiento de la fiscalía y el cumplimiento de su misión)		PROCESOS DE SOPORTE (Auxiliares para la ejecución de los procesos críticos)		PROCESOS ESTRATÉGICOS (Relacionados con los objetivos y estrategias de la institución para el logro de la visión)	
	Proceso crítico	Descripción	Unidad/área responsable	Proceso de soporte	Descripción	Responsable
				Atención médica o psicológica	Atención a víctimas	Atención y seguimiento a víctimas del delito
1.A DENUNCIA/ QUERRELLA	Recepción de denuncia o querrela	a) Entrevistar a la persona denunciante o querellante. b) Derivar al denunciante o querellante a servicios de atención médica o psicológica, de ser necesario. c) Registrar los hechos denunciados. d) Enviar la información para determinación de la carpeta de investigación. e) Ordenar las medidas de protección necesarias.	Agente de Ministerio Público A	a) Revisión preliminar b) Contención psicológica c) Remisión a servicios médicos hospitalarios, de ser necesario	a) Medios de coordinación con instituciones públicas para atención de personas en calidad de víctimas. b) Procedimientos para canalización y seguimiento de personas en calidad de víctimas.	
				Registro de información/ Integración de carpeta de investigación	Calidad	a) Medición de tiempo de atención para recepción de denuncia. b) Medición de información proporcionada a la víctima para el seguimiento de su denuncia.
				Seguimiento de medidas de protección	Atención a víctimas	a) Asegurar el seguimiento de medidas de protección. b) Revisar que la víctima conozca el plan de ejecución y supervisión de medidas de protección. c) Medir el cumplimiento de medidas de protección.
	Designación del asesor jurídico de la víctima	a) Informar a la Dirección de la Asesoría Jurídica Federal de la comisión de un hecho presuntamente delictivo. b) Informar a la víctima sobre su derecho de asesoría jurídica y el procedimiento para obtenerla de manera gratuita.	Agente de Ministerio Público A	Coordinación con la Asesoría Jurídica Federal	Atención a víctimas	Atención y seguimiento a víctimas del delito
				a) Asegurar la comunicación entre la Fiscalía y la Asesoría Jurídica Federal con el fin de que la víctima designe a un asesor jurídico. b) Registrar la solicitud de asesoría jurídica y asignar el caso. c) Informar sobre el alcance de la asesoría jurídica en el proceso específico de la víctima. d) Generar un plan de trabajo con la víctima sobre el acompañamiento jurídico que recibirá.	a) Asegurar que la víctima cuente con un asesor jurídico. b) Medir el tiempo de atención a la víctima. c) Medir el cumplimiento del plan de trabajo propuesto a las víctimas. d) Medir la calidad de la atención a las víctimas.	

[illegible]

Audiencia Inicial	Agente de Ministerio Público C	Seguimiento de Audiencia Inicial	Unidad de Gestión de Información	Calidad	Superior inmediato
a) Recibir carpeta de investigación y administrativa para el desarrollo de audiencia inicial. b) Desarrollar audiencia de acuerdo con el plan de estrategia procesal. c) Registrar resultados de cada acto procesal en audiencia inicial. d) Devolver carpeta administrativa y de investigación a Unidad de Gestión de Información.		a) Registrar los resultados de cada acto procesal de audiencia inicial. b) Revisar actualización de registros en carpeta de investigación y carpeta administrativa. c) Devolver para continuación de actos de investigación, de ser el caso. d) De haber suspensión condicional del proceso, remitir a Atención y Seguimiento a Víctimas del Delito.			
Medidas cautelares	Agente de Ministerio Público C	Monitoreo del cumplimiento de medidas cautelares distintas a prisión preventiva	Unidad de Seguimiento de Medidas de Protección y Cautelares	Calidad	Superior inmediato
a) Monitorear los reportes de cumplimiento o incumplimiento de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. b) Solicitar audiencia de revisión, modificación o revocación de medidas cautelares, atendiendo a reportes de cumplimiento o incumplimiento de la autoridad supervisora.		a) Monitorear medidas cautelares, en coordinación con la Unidad de Seguimiento y Supervisión. b) Registrar las investigaciones en medida cautelar, la persona encargada de su supervisión, y reportes de cumplimiento e incumplimiento. c) Mantener enlace con la autoridad supervisora para actualizar el estatus de cumplimiento o incumplimiento de medidas cautelares.		a) Revisar que se dé seguimiento adecuado a las medidas cautelares distintas a prisión preventiva y se tomen las acciones adecuadas en caso de incumplimiento. b) Determinar y medir indicadores de desempeño relacionados con la actuación ante el incumplimiento de medidas cautelares.	
Soluciones alternas y formas de terminación anticipada de procesos	Facilitador	Gestión de los asuntos derivados a MASC	Órgano de MASC	Calidad	Superior inmediato
a) Coordinar la derivación de asuntos a MASC. b) Facilitar los procedimientos de justicia alternativa (mediación, conciliación y junta restaurativa) . c) Consultar registros de cumplimiento o incumplimiento de MASC previos.		a) Gestionar la conducción de los procesos de justicia alternativa. b) Dar seguimiento a los acuerdos reparatorios. c) Coordinarse con el AMPF en caso de cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos reparatorios.		a) Revisar que la derivación de los asuntos a justicia alternativa se ajuste a los objetivos del plan de persecución penal. b) Monitorear la calidad y el cumplimiento de los acuerdos reparatorios.	
Soluciones alternas y formas de terminación anticipada de procesos	Agente de Ministerio Público C	Gestión de formas de terminación anticipadas y soluciones alternas.	Unidad de Administración y Gestión de Información	Calidad	Superior inmediato
a) Dar seguimiento a la suspensión condicional. b) Gestionar y dar seguimiento a procedimiento abreviado. c) Consultar con autoridad supervisora registros de suspensiones condicionales previas, cumplimientos o incumplimientos.		a) Gestionar el seguimiento a los asuntos derivados a suspensión condicional o procedimiento abreviado. b) Mantener enlace con autoridad supervisora sobre cumplimientos o incumplimientos de suspensiones condicionales.		a) Revisar que se dé seguimiento a la suspensión condicional y se tomen las acciones adecuadas en caso de incumplimiento. b) Revisar que los asuntos resueltos en procedimiento abreviado se ajusten a los objetivos del plan de persecución penal.	

3. JUDICIALIZACIÓN	Audiencia de Juicio Oral	a) Desarrollar audiencia de acuerdo con el plan de estrategia procesal. b) Registrar los resultados de cada acto procesal en audiencia de juicio oral. c) Devolver la carpeta administrativa y de investigación a la Unidad de Gestión de Información	Agente de Ministerio Público C	Seguimiento de Audiencia de Juicio Oral	a) Registrar los resultados de audiencia de juicio oral. b) Revisar actualización de registros en carpeta de investigación y carpeta administrativa. c) Devolver para archivar.	Unidad de Gestión de Información	Calidad	Revisar que los resultados de cada acto procesal de la audiencia de juicio oral se ajusten al plan de estrategia procesal.	Superior inmediato

PROCESOS TRANSVERSALES

Unidad de Transparencia	Área de Comunicación Social	Sistema de Servicio Profesional de Carrera	Unidad de DDHH y Perspectiva de Género	Unidad de Control Interno
a) Recopilar, procesar y analizar información para actualizar portal de transparencia b) Recopilar información para responder a solicitudes de información.	a) Preparar comunicado sobre la atención a personas denunciantes (tiempo de atención, personas atendidas). b) Realizar la comunicación estratégica de la institución respecto del progreso y resultados de los distintos asuntos.	Garantizar por medio de procesos de reclutamiento, selección y capacitación que el personal sustantivo de la Fiscalía (Ministerios Públicos, Policías de Investigación, Peritos, Analistas) y personal de apoyo administrativo cuente con las competencias necesarias para ejecutar las labores de investigación.	a) Desarrollar, promover e implementar políticas institucionales con perspectiva de derechos humanos y género. b) Garantizar que la Fiscalía cuente con personal capacitado y especializado para proveer servicios específicos a grupos vulnerables.	Investigar y determinar responsabilidades (administrativas y penales) de los distintos operadores sustantivos y administrativos de la institución.

4. ANÁLISIS DE LA LOFGR

Facultades del Fiscal General

Análisis

Se advierte la posibilidad de que exista una **saturación de funciones dependientes del Fiscal General** que obstaculice una operación y administración eficiente de la institución. Esto debido a la **ausencia de instancias intermedias** entre una serie de procesos operativos y administrativos de las distintas unidades de la Fiscalía y el Fiscal General. La LOFGR contempla de forma explícita la participación del Fiscal General en procesos de toma de decisión vinculados con las siguientes unidades de la estructura orgánica de la institución:

1. Coordinación General.
2. Órgano Interno de Control.
3. Coordinación de Métodos de Investigación.
4. Coordinación de Planeación y Administración.
5. Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera.
6. Fiscalías Especializadas.
7. Consejo Ciudadano.

Además, contempla su participación en:

1. El Sistema Nacional de Atención a Víctimas y Ofendidos,
2. El Sistema Nacional de Seguridad Pública,
3. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

Finalmente, a sus funciones deben añadirse las posibles que resulten de su interacción con las fiscalías especializadas (nombramientos y vigilancia) y con las comisiones especiales cuya creación decreta, así como las demás que puedan contemplarse en el Reglamento u otras disposiciones legales aplicables en la materia. En este contexto, podría reevaluarse la posibilidad de establecer una instancia intermedia (especie de “Vice Fiscalía” como en el caso Colombiano) o consolidar en el papel la Coordinación General, cuyas funciones actuales son jurídicas, internacionales y de tecnologías de la información.

Ley Orgánica de la FGR

Artículo 19.
Facultades de la persona titular de la Fiscalía General de la República.

Despliegue Territorial

Análisis

De acuerdo con la propuesta de la LOFGR el “despliegue territorial” será **definido en función de los objetivos del Plan de Persecución Penal**. Dicho plan será propuesto por la Coordinación de Planeación y Administración y aprobado y presentado ante el Senado por el Fiscal General. En este orden de ideas, si bien la LOFGR contempla, de forma acertada, instancias de revisión del plan (participación ciudadana, consulta previa con el Consejo Ciudadano y presentación y revisión anual frente al Senado), la regulación respecto de **los criterios que definen el despliegue podría dar lugar a dos escenarios problemáticos**:

1. Que se **replique la actual distribución territorial** de la PGR (delegaciones estatales).
2. Que las unidades desplegadas **no cuenten con los insumos y apoyos** necesarios para su adecuada operación.

Respecto del segundo punto, no se contempla **ningún tipo de instancia intermedia/regional/local entre las unidades o equipo de investigación y litigación y las coordinaciones centrales**. Se recomienda atender esta ausencia para evitar la posibilidad de que la operación de las unidades sea obstaculizada por carecer de una instancia de apoyo respecto de cuestiones operativas y administrativas¹⁸⁴.

Ley Orgánica de la FGR

Artículo 51. De la operación territorial estratégica.

Artículo 52.
Criterios para el despliegue territorial.

184 Por ejemplo, no queda claro lo relativo a la ubicación, infraestructura y operación que implica la preservación, manejo y gestión de evidencia (bodegas de evidencia) o la de aquellos bienes que derivan de la aplicación de la Ley de Extinción de Dominio (bodega de bienes incautados).

Relación entre Fiscales y personal de investigación (policía y peritos)

Análisis

Si bien el artículo 32, fracción I establece que la Coordinación de Métodos de Investigación será la encargada de “coordinar y asignar los servicios periciales, la policía de investigación, técnicos y analistas” de la FGR, existe **ambigüedad respecto de la adscripción precisa del personal de investigación**. Actualmente, la policía de investigación, los servicios periciales y el Centro de Análisis para el Combate a la Delincuencia se encuentran adscritos a la AIC.

La regulación mínima respecto de la adscripción y operación del personal de investigación en la LOFGR, puede propiciar que en el modelo de investigación se justifique un arreglo en el cual **la policía de investigación sea subordinada jerárquica y operativamente a los fiscales**. Además, **únicamente contempla autonomía técnica para los Fiscales** y no hace lo mismo en el caso del personal encargado de la investigación del delito (policías y peritos).

De acuerdo con el artículo 11 de la LOFGR los “órganos a cargo de la función fiscal” son: *1) El titular de la FGR; 2) Los titulares de las Fiscalías Especializadas en Materia de Derechos Humanos, de Delitos Electorales, en Combate a la Corrupción y de Asuntos Internos; 3) Los titulares de las Fiscalías Especializadas; 4) El titular de la Coordinación de Investigación y Persecución Penal; 5) El titular de la Coordinación General, en sustitución o suplencia del Fiscal General y 6) Los fiscales con nombramiento del servicio profesional de carrera*. Por su parte, el **artículo 9 faculta a los órganos fiscales para dirigir “funcionalmente” a las policías y también para “efectuar actos de investigación” dentro o fuera del territorio nacional, conforme al principio de libertad probatoria**. Este artículo podría justificar **mantener una dinámica de investigación** en la cual –por una ausencia de capacidades de los policías– **los fiscales realizan materialmente las investigaciones**.

Ley Orgánica de la FGR

Artículo 9. Facultades de los órganos fiscales

Artículo 11. Órganos a cargo de la función fiscal

Artículo 12. Independencia Técnica de los Fiscales

Artículo 14. De la Estructura de la Fiscalía General de la República

Artículo 32. De la Coordinación de Métodos de Investigación

Artículo 47. Equipos de investigación y litigación

Modelo de gestión

Análisis

La LOFGR contempla la creación de un **“sistema de recepción y canalización”** a cargo de la Coordinación General, que funcionará como un sistema central de recepción y canalización. No obstante, **no queda claro el detalle de la operación de este sistema**. Se advierte la posibilidad de que una **distribución territorial deficiente o mecanismos de recepción de denuncias limitados** puedan impactar negativamente el acceso a la justicia y la operación eficiente de la FGR.

Por otra parte, tampoco queda claro cómo se coordinará o vinculará el sistema de recepción y canalización con otros órganos de la FGR, como el Órgano de MASC. Tampoco se desprenden necesariamente las bases de gestión de los asuntos, una vez conocidos por el sistema de recepción y canalización, ni la conformación de las distintas áreas al interior de las unidades, consideradas en la estructura de la Fiscalía.

Ley Orgánica de la FGR

Artículo 14. De la Estructura de la Fiscalía General de la República

Artículo 53. Sistema de recepción y canalización

Modelo de Investigación

Análisis

La LOFGR establece la creación de **“equipos de investigación y litigación”**, encargados del desarrollo de las investigaciones y el ejercicio de la acción penal, dirigidos por Fiscales e integrados, entre otros, por peritos, policías de investigación, analistas y técnicos que correspondan en cada caso. De acuerdo con la Ley, los fiscales dirigirán “funcionalmente” la investigación de los delitos, aunque se establece que podrán “efectuar” por sí mismos actos de investigación. Asimismo, el artículo 12 establece la independencia técnica de los fiscales.

Además de estos requerimientos mínimos, **no ahonda en la descripción de un modelo de investigación** como tal, por lo que parece dejar **la posibilidad para la definición posterior** de dicho esquema en cualquier sentido. En estos términos, como ya se había comentado, la LOFGR **podría justificar mantener una dinámica similar a la del sistema tradicional**, en la que los fiscales realicen materialmente las investigaciones, ante la falta de capacidad de la policía.

Ley Orgánica de la FGR

Artículo 9. Facultades de los órganos fiscales

Artículo 12. Independencia Técnica de las y los Fiscales

Artículo 21. De la Coordinación de Métodos de Investigación

Además de la integración de las unidades, la ley contempla la creación de una Coordinación de Métodos de Investigación, que será la encargada de analizar el fenómeno criminal para ayudar en la investigación de los delitos. Esta actividad corresponde actualmente a la AIC.

A la par, el artículo 49 establece la creación de “**Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto**”, que se ubicarán en las Fiscalías Especializadas y en la Coordinación de Investigación y Persecución Penal (encargada de ejercer la acción penal en materia de delincuencia organizada y secuestro) y que deberán coordinarse con la Coordinación de Métodos de Investigación. En este contexto, se advierte la posibilidad de **conflictos de competencia** entre la Coordinación de Métodos de Investigación “central” y las Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto. Además, no queda claro si el personal (analistas, técnicos, expertos) de las Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto **estará adscrito a la Coordinación de Métodos de Investigación y si podrá ser comisionado** por ésta en los términos del último párrafo del artículo 21.

Artículo 47.
Equipos de investigación y litigación

Artículo 49.
Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto

Separación de funciones operativas y administrativa (Coordinación de Investigaciones y Persecución Penal)

Análisis

De acuerdo con la LOFGR la Coordinación de Investigaciones y Persecución Penal es encargada simultáneamente de 1) **coordinar a las unidades de investigación y litigio**, y 2) llevar a cabo **tareas sustantivas de investigación y litigación** de casos. En específico, se le faculta para **conducir la investigación y litigar delitos de delincuencia organizada y secuestro**, como lo hace hoy la SEIDO y la SEIDF, además de otros delitos “cuando así se requiera”. Al respecto se advierten dos riesgos:

1. Problemas en términos de competencia al interior de la FGR.
2. En vista del tipo de delitos a su cargo y la ambigüedad de la fracción IV, esta Coordinación puede derivar en una forma de Fiscalía Especializada para Delincuencia Organizada y Secuestro, que minimice o de plano sustituya las funciones cruciales de carácter administrativo y de coordinación que se le encargan.

Ley Orgánica de la FGR

Artículo 20. De la Coordinación de Investigaciones y Persecución

Además, se recomienda analizar si la Coordinación estará a cargo de la gestión, movilidad e integración de las unidades y equipos que dependen directamente del Fiscal General o también de las que dependen de las fiscalías especializadas. Dejar estos aspectos irresueltos **mantendría los problemas de fragmentación de investigaciones, incompetencias internas y dificultades en términos de la especialización** del personal, que se ha buscado corregir en la ley.

Penal Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

Análisis

La LOFGR incluye solo una mención al órgano encargado de los mecanismos alternativos de solución de controversias y a sus principales responsabilidades, pero **no ahonda en su ubicación, estructura, facultades y obligaciones**. Si bien los detalles de la operación pueden incluirse en la ley reglamentaria, sería óptimo que la LOFGR contemplara **al menos las facultades y los lineamientos mínimos** del órgano, como lo hace con otros componentes básicos de la estructura de la FGR. Por ejemplo, lo relativo a la **obligación del órgano de conservar una base de datos y su vinculación con la base de datos nacional**, como lo establece la *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*, en su artículo 43.

Ley Orgánica de la FGR

Artículo 14. De la Estructura de la Fiscalía General de la República

Posible conflicto de funciones (Coordinación General de la Fiscalía)

Análisis

De acuerdo con la LOFGR, en la Coordinación General **confluyen una serie de funciones sustantivas y administrativas**. Las funciones sustantivas quedan concentradas de la siguiente manera:

- 1. Representación jurídica (fracciones I, II, V, VII, IX y XIII)
- 2. Representación internacional (fracciones VIII, XIV y XVII)
- 3. Sistemas de información y tecnología (fracciones IV, VI y X)

Lo que se observa es que se concentraron ahí las funciones que en la PGR correspondían a la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales junto con otras de carácter administrativo, que parecen más propias de una unidad de planeación y gestión de información, como la Coordinación de Planeación y Administración.

Como ya se advirtió, ante el gran número de funciones dependientes del Fiscal General, podría considerarse la posibilidad de que la Coordinación General haga las veces de una Vice Fiscalía y contribuya a **descongestionar las labores que actualmente se atribuyen al Fiscal General** (ver “Facultades del Fiscal General”).

Ley Orgánica de la FGR

Artículo 22. La Coordinación General de la Fiscalía General de la República.

5. PROCESO DE CREACIÓN

1. Analizar las funciones responsabilidades conforme a LOFGR y definir su relación con el plan de persecución penal y las definiciones estratégicas institucionales.

¿La institución desarrolló metas e indicadores del proceso de transición?

SÍ

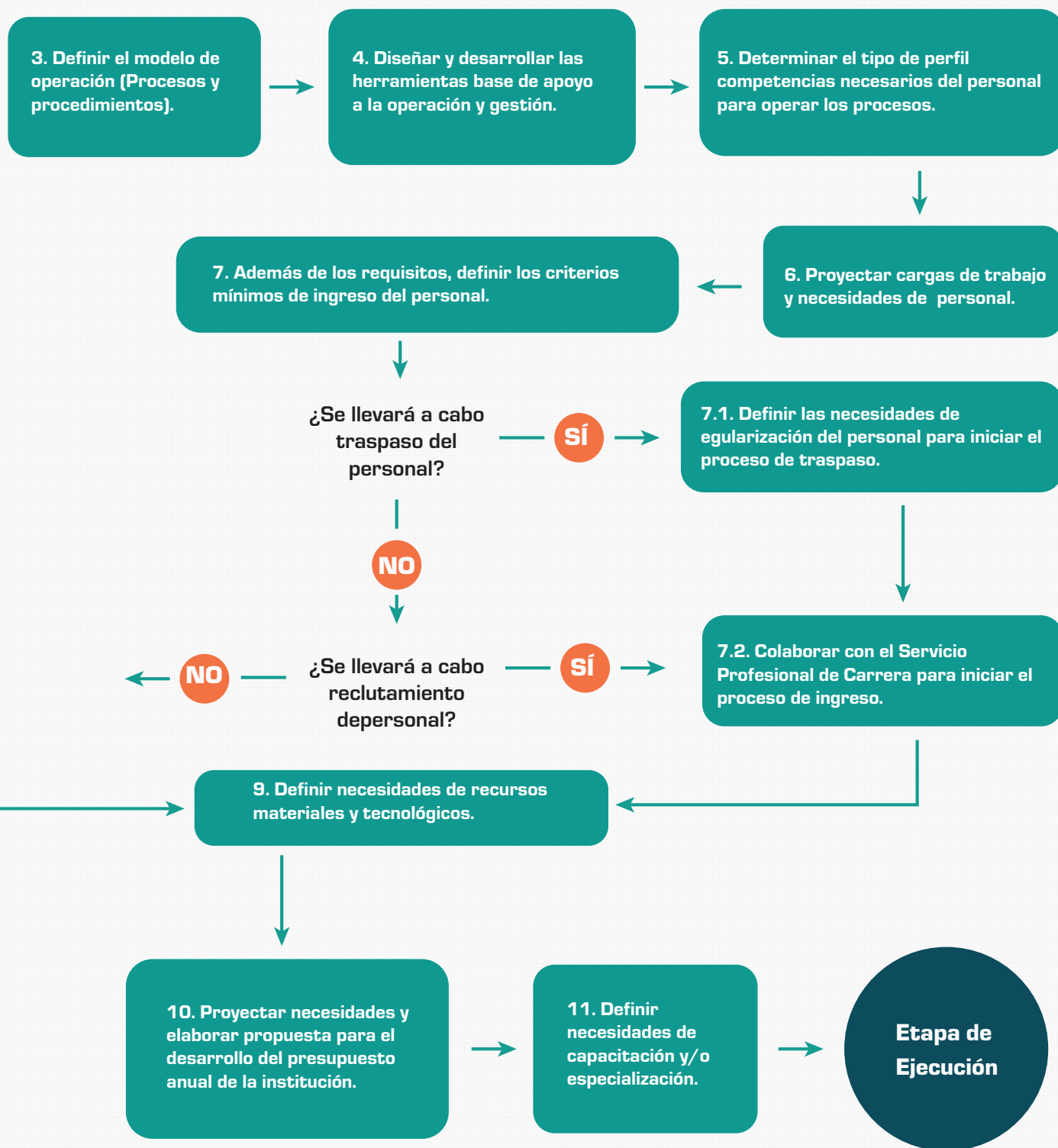
NO

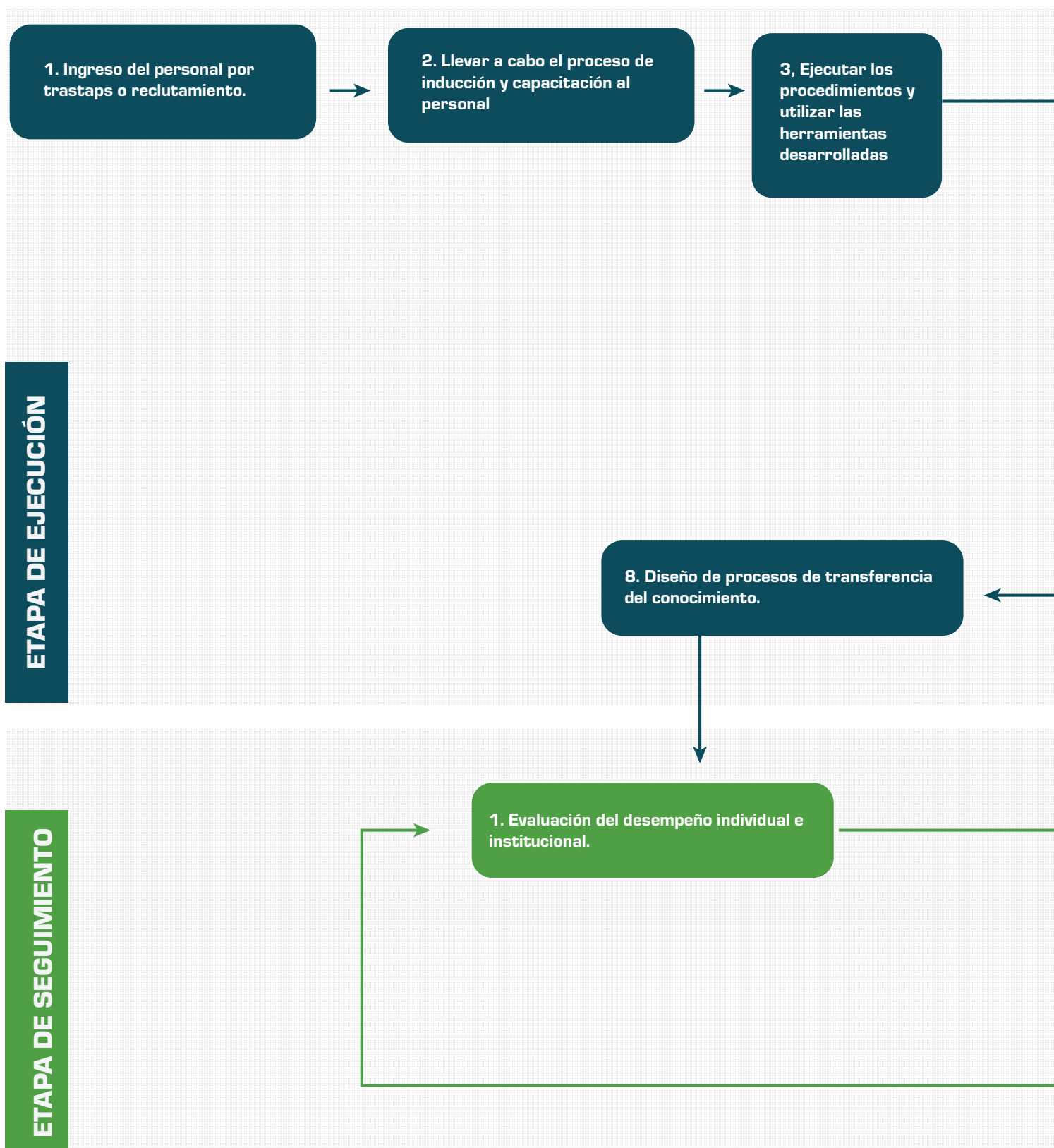
2. Desarrollar metas e indicadores del proceso de transición.

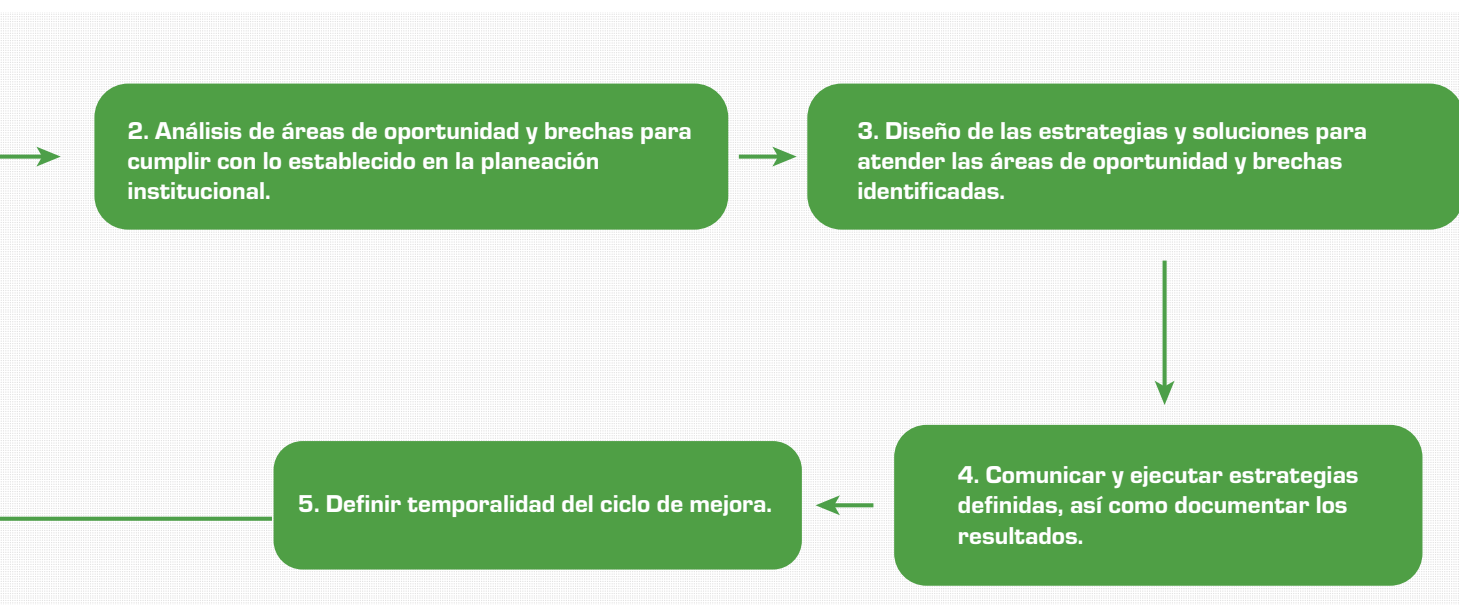
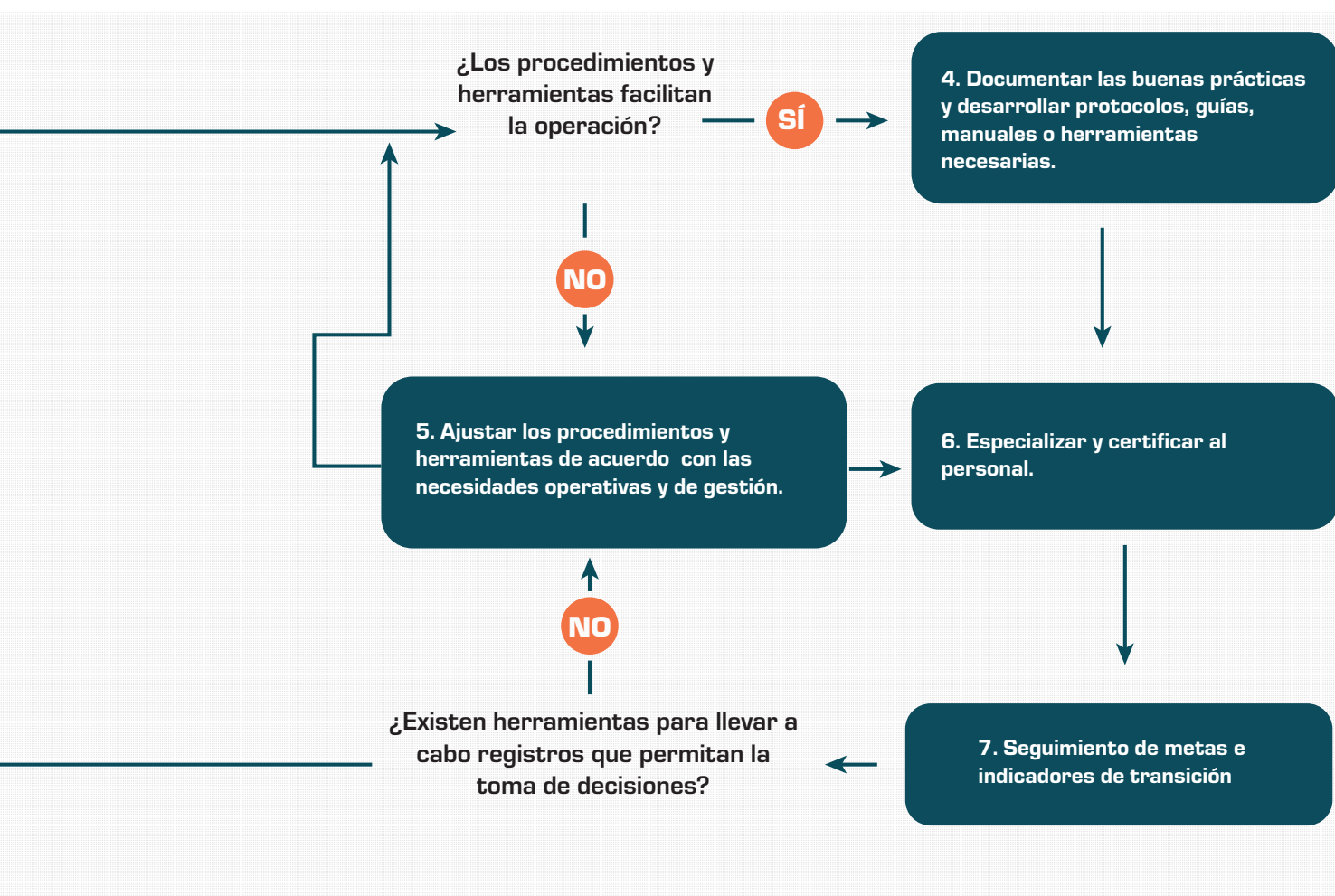
*Se recomienda diseñar el plan de seguimiento al cumplimiento de metas e indicadores

8. Elaborar estrategias para la gestión de personal y considerarlas en el presupuesto.

ETAPA DE PREPARACIÓN









México Evalúa es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

Realizados por nuestros investigadores y por académicos y expertos externos que colaboran con nosotros, nuestros estudios son imparciales, independientes y apartidistas y sirven para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno.



MacArthur
Foundation

www.mexicoevalua.org