



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

INFORME GENERAL 2017



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

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

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

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

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

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

Coordinadores Generales:

Sergio López Ayllón
Centro de Investigación y Docencia Económicas
Pedro Salazar Ugarte
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México
Gerardo Laveaga Rendón
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Secretaría Técnica:

Gabriela Ortiz Quintero

Subsecretaría Técnica:

Bertha María Alcalde Luján

Coordinadora Administrativa:

Erika Helena Psihas Valdés

Investigadores:

José Antonio Caballero Juárez
Itzel Cabrero Iriberry
Javier Martín Reyes

Asesores:

Alonso González Villalobos
Juan Mayolo Medina Linares
María del Carmen Novoa Cancela

Relatores:

Alicia Beatriz Azzolini Bincas
Ernesto López Portillo Vargas
Fabio Valdés Bensasson
Héctor Felipe Fix-Fierro
Hugo Alejandro Concha Cantú
Juan Mayolo Medina Linares
María del Carmen Novoa Cancela
María Eloísa Quintero

Moderadores:

Alonso González Villalobos
Bertha María Alcalde Luján
David Fernández Mena
Gabriela Ortiz Quintero
Guadalupe Sánchez Trujillo
Héctor Carreón Perea
Hugo Concha Cantú
José Antonio Caballero Juárez
José Luis Eloy Morales Brand
José Rogelio Contreras Melara
María Eloísa Quintero
Rafael Ruiz Mena
Rodrigo Lazo Corvera

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

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados

Barra Mexicana, Colegio de Abogados

Cámara de Diputados

Conferencia Nacional de Gobernadores, a través de su Comisión de Seguridad y Justicia

Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública

Escuela Libre de Derecho

Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México

Instituto Nacional Electoral

Senado de la República

Universidad Anáhuac Mayab de Mérida

Universidad Autónoma de Aguascalientes

Universidad Autónoma de Chiapas

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Universidad Autónoma de Nuevo León

Universidad Iberoamericana

Universidad Panamericana

Universidad de Xochicalco de Tijuana

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

Finalmente, se agradece la asistencia técnica de José Luis Castellón Sosa, Diego Manrique Azzolini, Pamela Saraí Soto Valdivieso y Alberto Toledo Urbina; así como el trabajo de comunicación realizado por Fáctico Periodismo Móvil, e Investigación e Innovación Factual.

ÍNDICE

07.	INTRODUCCIÓN
08.	Primera parte: La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia
08.	I. LA CONSULTA
08.	A. Mesas preliminares
09.	B. Ejes temáticos
11.	C. Los participantes
12.	D. Síntesis de los resultados
12.	1. Víctimas y derechos humanos
12.	2. Seguridad pública y procuración de justicia
12.	3. Modelo de investigación criminal
13.	4. Política criminal
13.	5. Procuración y administración de justicia
14.	6. Delincuencia organizada
14.	7. Gestión, operación y cambio
14.	8. El modelo de autonomía
14.	9. El marco normativo penal

15.

15.
15.
22.
29.
36.
44.
54.
62.
72.
80.
80.
81.
83.
84.
86.
87.
88.
90.
91.
94.
94.
96.
98.
98.
98.
99.
99.
100.
100.
101.
101.
102.
102.
102.
102.
103.
104.

II. INFORMACIÓN RECABADA EN LA CONSULTA**A. Mesas temáticas**

1. Víctimas y derechos humanos
2. Seguridad pública y procuración de justicia
3. El modelo de investigación criminal
4. Procuración de justicia y política criminal
5. Procuración y administración de justicia
6. Delincuencia organizada
7. Operación, gestión y cambio de las instituciones de procuración de justicia
8. Modelo de autonomía en las instituciones de procuración de justicia

B. Foros regionales multitemáticos

1. Foro Regional Ciudad Juárez, Chihuahua
2. Foro Regional Monterrey, Nuevo León
3. Foro Regional Aguascalientes, Aguascalientes
4. Foro Regional Guadalajara, Jalisco
5. Foro Regional Mérida, Yucatán
6. Foro Regional Tijuana, Baja California
7. Foro Regional Tuxtla Gutiérrez, Chiapas
8. Foro Regional Pachuca, Hidalgo
9. Foro Regional Ciudad de México

C. Foros especializados

1. Foro del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de la República “La Muralla”, Querétaro.
2. Foro de Barras y Colegios de Abogados

D. Propuestas presentadas en la plataforma del sitio web

1. Información general sobre las propuestas recibidas
2. Frecuencias de subtemas por eje temático
3. Los participantes de la Consulta
4. Análisis de las propuestas recibidas
5. Temas más recurrentes
6. La naturaleza de los comentarios
7. Los actores involucrados
8. Los temas más mencionados
9. Análisis de contenido
10. Actores y temas que ocurren a la par
11. Preocupaciones
12. Problemas identificados
13. Propuestas identificadas
14. Conclusiones

106.**Segunda parte: Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia**

- 106. I. LOS PROBLEMAS CENTRALES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO**
106. A. La falta de visión sistémica
107. B. Los problemas estructurales de las procuradurías
108. C. Las deficiencias en la generación y uso de la información
109. D. Los retos
- 110. II. LOS MACRO-PROCESOS DE LAS FISCALÍAS**
110. A. La política criminal
110. 1. El problema
110. 2. Qué es la política criminal
111. 3. Hacia la construcción de una política criminal de Estado
112. B. La investigación y persecución de los delitos
112. 1. Los problemas
112. 2. El modelo ideal del sistema acusatorio
113. 3. El problema del artículo 21 constitucional
114. 4. Alternativas para diseñar un modelo de investigación de transición
116. C. La gobernanza y la conducción institucional
116. 1. Los problemas
116. 2. La autonomía de la Fiscalía
118. 3. Modelo de gobierno y administración
119. D. La institucionalización y gestión de los conflictos
120. 1. Los problemas
120. 2. La cultura de servicio en las instancias de procuración de justicia
- 122. Tercera parte: Conclusiones y recomendaciones**
- 122. I. CONCLUSIONES**
- 123. II. RECOMENDACIONES**
- 125. III. EL PROCESO DE TRANSICIÓN**
125. A. Servicio profesional de carrera
126. B. Liquidación de casos de la Procuraduría
126. C. Modelo de gestión del cambio
126. D. Financiamiento
- 127. ANEXO 1: NOMBRES DE LOS PARTICIPANTES EN LA CONSULTA NACIONAL**
127. Participantes en las mesas temáticas
130. Participantes en los foros regionales
133. Participantes en los foros especializados
133. Personas e instituciones que presentaron propuestas en la plataforma web

INFORME GENERAL



I. INTRODUCCIÓN

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

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

Aunado a ello, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014 modificó el artículo 102 y otorgó autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República, que debe convertirse en la Fiscalía General de la República. Este cambio modifica la arquitectura constitucional del poder y deja en manos de un órgano autónomo el ejercicio de la acción penal, el cual deberá operar en el nuevo contexto creado tanto por el modelo acusatorio, como por la reforma de 2011 en materia de derechos humanos.

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

Finalmente, todo lo anterior sucede mientras el país vive una nueva crisis de seguridad pública, con índices crecientes de homicidios dolosos y buscando encontrar, sin lograrlo, un marco jurídico adecuado que permita lograr que las fuerzas armadas abandonen paulatinamente las críticas labores que realizan en esta materia. A ello se suma la enorme desconfianza que muestran los ciudadanos frente a las autoridades, tal como revelan todas las encuestas desde hace varios años.

En suma, a pesar de la importancia del conjunto de reformas constitucionales y los cambios legis-

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

Estas carencias han sido reconocidas y enfatizadas por los más variados actores políticos y sociales, así como por las instituciones del Estado mexicano. En el informe “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia: Diagnóstico y plan de trabajo” presentado en febrero de 2017 por el titular de la Procuraduría General de la República al Senado de la República, se reconoce que la entrada en vigor del sistema penal oral y acusatorio “no fue suficiente para desterrar la arquitectura institucional del viejo sistema, misma que [...] continúa presente en la mayoría de los operadores jurídicos encargados de la aplicación de las nuevas leyes penales”.

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

La Consulta Nacional, que se desarrolló entre mayo y agosto de 2017 en todo el país, es la materialización de la convocatoria lanzada por diversas instituciones académicas y públicas con el objetivo de realizar un diálogo nacional, público e incluyente que permitie-

ra recibir, sistematizar y analizar propuestas y planeamientos para mejorar la calidad de la procuración de justicia en México.

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

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

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

PRIMERA PARTE: 2017

LA CONSULTA NACIONAL SOBRE EL MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA



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

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

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

A. MESAS PRELIMINARES

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

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

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



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

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

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

B. EJES TEMÁTICOS

Los ocho grandes ejes temáticos en los que se dividió la Consulta Nacional fueron los siguientes: (1) víctimas y derechos humanos, (2) procuración de justicia y política criminal, (3) procuración de justicia y seguridad pública, (4) delincuencia organizada, (5) modelo de investigación criminal,

(6) procuración de justicia y administración de justicia, (7) operación, gestión y cambio en las instituciones de procuración de justicia y (8) modelo de autonomía de las instituciones de procuración de justicia.

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

El uso de tecnologías de la información fue fundamental tanto para la organización como para la difusión de la Consulta Nacional. Por una parte, se lanzó una convocatoria pública para que cualquier persona interesada pudiera presentar propuestas a través del sitio de internet construyamosjusticia.mx y adicionalmente se les dio la oportunidad de presentarlas en los nueve foros

multitemáticos señalados en la convocatoria. Las propuestas recibidas fueron sistematizadas, analizadas y eventualmente incorporadas en las propuestas finales de la Consulta. Por otra parte, con el fin de favorecer la transparencia y la más amplia difusión de la Consulta Nacional, todas y cada una de las discusiones fueron video grabadas y transmitidas en vivo desde su sitio de internet y sus redes sociales (@ModeloJusticia, @ConstruyamosJusticia).

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

LOS SUBTEMAS QUE SE ABORDARON EN CADA UNA DE LAS MESAS FUERON LOS SIGUIENTES:

01.



VÍCTIMAS Y DERECHOS HUMANOS

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

02.



PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y POLÍTICA CRIMINAL

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

03.



PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

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

04.



DELINCUENCIA ORGANIZADA

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

05.



EL MODELO DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

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

06.



PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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

07.



OPERACIÓN, GESTIÓN Y CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

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

08.



MODELO DE AUTONOMÍA EN LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

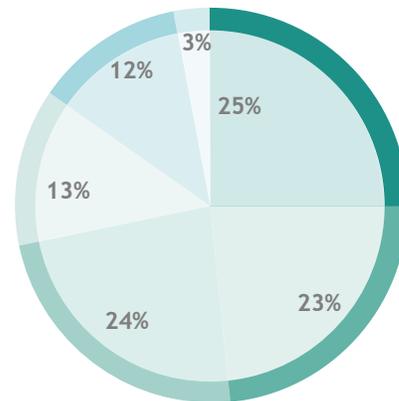
- Los modelos de autonomía dentro de la estructura del Estado (autonomía vs. independencia).
- Experiencias locales e internacionales sobre modelos de autonomía.
- Autonomía operativa y funcional de los fiscales en la persecución del delito vs lógica de desconfianza.
- Profesionalización y autonomía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

C. LOS PARTICIPANTES

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

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

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



+25%

Académicos

42

+13%

Servidores públicos estatales

22

+23%

Servidores públicos federales

40

+12%

Miembros de organizaciones no gubernamentales

21

+24%

Abogados postulantes y consultores

40

+03%

Servidores públicos extranjeros

5

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

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

D. SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS

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

1. VÍCTIMAS Y DERECHOS HUMANOS

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

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

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

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

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

2. SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

La regulación de las policías emitida con motivo de la transición al sistema acusatorio genera muchos incentivos para que subsistan prácticas excesivamente formales. El protocolo de primer respondiente y el Informe Policial Homologado son claro ejemplo de ello. La aplicación de uno y el llenado del otro han generado múltiples problemas en los cuerpos de policía federal, estatales y municipales. Es urgente revisar estos documentos.

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

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

los problemas existentes y plantear parámetros prácticos de comunicación.

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

3. MODELO DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

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

Desde el punto de vista del funcionamiento institucional de las procuradurías existen diversas recomendaciones relacionadas con el tema de la investigación. Una primera observación tiene que ver con el modelo de toma de decisiones que se emplea con respecto a las investigaciones. Este proceso se suele encontrar centralizado y dificulta mucho la conducción ágil de las investigaciones. Si bien las justificaciones para la centralización de la toma de decisiones tienen que ver con la desconfianza existente al interior de las instituciones, lo que en realidad revela es la ausencia de mecanismos eficaces de supervisión y falta de claridad en las expectativas que se tienen sobre el trabajo ministerial.

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

El modelo al que debe aspirarse es el de un fiscal imparcial y autónomo, con amplias facultades de decisión y un buen modelo de supervisión de su labor. Lo mismo ocurre con la evaluación del trabajo ministerial. No existen parámetros claros para hacerlo. Por lo general se privilegian las metas cuantitativas con lo cual se producen resultados indeseados.² Por último, las procuradurías requieren revisar sus estructuras de tal manera que alineen su organización con el cumplimiento de sus funciones sustantivas. Ello no ocurre cuando el personal adjetivo supera al personal sustantivo en las instituciones.

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

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

4. POLÍTICA CRIMINAL

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

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

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

5. PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

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

En la Consulta se realizaron importantes críticas al modelo de prisión preventiva oficiosa. Además de señalar sus problemas de convencionalidad en relación con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se refirió a sus efectos negativos sobre la calidad de las

investigaciones criminales. El argumento es que al tener asegurada la prisión preventiva, los ministerios públicos tienen menos incentivos para investigar y ello puede significar problemas para el eventual juicio oral.

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

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

Conviene también referirse al tema de la ejecución penal. En primer lugar, hay que revisar la actuación procesal de las Fiscalías en los procedimientos en los que debe intervenir ante los jueces de ejecución penal. En segundo lugar, hay que hacerse cargo de que dicha intervención ocurre en un procedimiento adversarial en el que “el poder limita al poder”, al colocar a las autoridades en posición contraria a la que ocupan las direcciones de los centros.

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

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



Además de intervenir en la persecución de los delitos que se cometan en el interior de los centros, las fiscalías deben actuar cuando se afecten las condiciones de gobernabilidad mediante el otorgamiento de privilegios por parte de las autoridades penitenciarias a personas privadas de la libertad, en agravio a la sociedad o a la víctima del delito.

Finalmente, es pertinente puntualizar que en el marco del nuevo sistema de justicia de ejecución penal, la intervención de las fiscalías no es pertinente en las controversias entre las personas privadas de la libertad y los centros que se limitan a las condiciones de internamiento o sobre los beneficios constitucionales, a no ser que en éste último caso constituya una forma de impunidad, por no alcanzarse el límite mínimo necesario del cumplimiento de las penas de acuerdo con el régimen de beneficios constitucionales regulado en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

6. DELINCUENCIA ORGANIZADA

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

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

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

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

7. GESTIÓN, OPERACIÓN Y CAMBIO

La operación cotidiana de las procuradurías de justicia se encuentra repleta de procedimientos complejos cuyos objetivos no están del todo justificados. Hay muchas prácticas arraigadas que no son fáciles de transformar y que inciden en forma negativa sobre el servicio que prestan las procuradurías. La situación se torna particularmente crítica si se toma en cuenta que la implementación del nuevo proceso penal exige precisamente cambios drásticos en la forma en la que operan estas instituciones. Adicionalmente, debe considerarse que las procuradurías distan mucho de estar a la vanguardia como instituciones que prestan servicios al público. Por el contrario, los datos sobre la operación de las procuradurías revelan altos índices de corrupción y, en general, un servicio muy deficiente.

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

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

Una segunda línea de actuación tiene que ver con la gestión del cambio. Esta línea reconoce los límites de los ejercicios de planeación y establece que la ejecución de cualquier plan institucional exige la integración de un área que se encargue de supervisar su implementación. No basta con explicitar metas y colocar calendarios. El cambio exige de una supervisión continua que permita atender los retrasos y recomiende rectificaciones cuando resulte necesario.

8. EL MODELO DE AUTONOMÍA

La función de procuración de justicia requiere de autonomía para garantizar que su labor sea

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

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

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

9. EL MARCO NORMATIVO PENAL

Desde el punto de vista legislativo el derecho penal enfrenta una grave crisis. La redacción de nuevos delitos y las modificaciones a los existentes es una práctica que se reproduce en todas las legislaturas. Para agravar el problema, se ha recurrido a la cuestionable práctica de crear tipos penales en leyes especiales con la consecuente dispersión de la materia penal. Con frecuencia se recurre al derecho penal como si fuera la única alternativa para solucionar los problemas. La experiencia ha mostrado una y otra vez que no lo es. A pesar de ello, los planteamientos de nuevas normas se mantienen. La demagogia penal no parece tener frenos. Ello tiene un impacto muy negativo sobre el desempeño de las instituciones, pues les coloca cargas de trabajo inapropiadas y las obliga a actuar en función de la coyuntura.

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

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

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

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



II. INFORMACIÓN RECABADA EN LA CONSULTA

En el presente apartado se reproducen las relatorías de las mesas temáticas de cada uno de los ejes de la Consulta; igualmente, las síntesis de las ponencias presentadas en los foros, así como el análisis de las propuestas presentadas en el sitio web. En términos metodológicos, se procuró plasmar las ideas y discusiones tal como se realizaron en las mesas, respetando las propuestas, ideas, consensos y disensos.

A. MESAS TEMÁTICAS

01.



VÍCTIMAS Y DERECHOS HUMANOS



Relatora:
María Eloísa Quintero
Asistente técnico:
Diego Manrique Azzolini

Marco contextual

La Consulta Nacional para la construcción de un nuevo modelo de procuración de justicia, generó un ambiente de diálogo cuyo propósito fue recabar propuestas concretas sobre el diseño y fortalecimiento de las nuevas fiscalías, a fin de que éstas se transformen en instancias adecuadas para la procuración de justicia en México, sean respetuosas de los derechos humanos y atiendan las necesidades de las víctimas. Por ello, en el marco de la Consulta Nacional, fue indispensable analizar el papel de la víctima en el actual sistema de procuración y administración de justicia.

Para ello se convocó a integrantes de la sociedad civil, académicos, defensores de derechos humanos, funcionarios y abogados litigantes para abordar diversos temas: en primer lugar, los modelos de atención a víctimas más exitosos y las mejores prácticas que, en materia de apoyo, asistencia y

reparación, se pueden replicar en el país. En segundo término, las necesidades de los grupos vulnerables y las víctimas que genera el fenómeno de la delincuencia organizada, así como otros delitos de alto impacto. Finalmente, se identificaron los requerimientos personales, profesionales e institucionales sobre la materia, se acercaron propuestas, sugerencias y soluciones concretas.

Respecto a la dinámica de las mesas, estas se dividieron en dos rondas. En la primera cada participante expuso brevemente los temas que le interesaban o los relativos a su ámbito de especialización. La segunda ronda consistió en un debate constructivo, donde la moderadora y los propios integrantes de la mesa hicieron preguntas y abordaron temas específicos respecto a lo que se expuso para generar algunos puntos de coincidencia.

PREGUNTAS GENERADORAS

INVESTIGACIÓN, PROCESO PENAL Y REPARACIÓN INTEGRAL

- ¿Qué participación se requiere de las víctimas del delito en las investigaciones? ¿Qué falta para que pueda ejercer sus derechos en esta etapa?
- ¿Qué tipo de controles o mecanismos permitirían mejor acceso de las víctimas a la investigación y al proceso?
- ¿Qué falta en el modelo de procuración de justicia para que se implemente la reparación integral del daño?

ASESOR JURÍDICO DE VÍCTIMAS

- Respecto a las víctimas, ¿cuáles funciones y responsabilidades le corresponden al asesor jurídico y cuáles al ministerio público?
- ¿Qué papel debe tener el asesor jurídico en las investigaciones?
- ¿Cómo se puede contribuir desde las fiscalías para garantizar el servicio de asesoría jurídica a las víctimas?

ALGUNAS CUESTIONES ESTRUCTURALES

- ¿Cuáles son los mejores modelos de atención a víctimas? ¿Cuál se propondría para México?
- ¿Qué instancia del modelo de procuración debe atender a las víctimas?
- ¿Cómo podrían mejorarse las medidas de protección a las víctimas?
- ¿Cómo mejorar la relación entre las comisiones de atención a víctimas y las procuradurías o fiscalías?

VÍCTIMAS VULNERABLES Y ESPECÍFICAS

- ¿Qué servicios requieren las víctimas de trata?
- ¿Qué mecanismos y estrategias deben desarrollarse en atención a migrantes víctimas de delitos?
- ¿Cuáles son las mejores prácticas en atención a mujeres, indígenas, menores de edad y personas discapacitadas víctimas del delito? ¿Qué falta hacer para mejorarlas?
- ¿Cuáles son las mejores prácticas en atención a víctimas de secuestro? ¿Qué hace falta para mejorar la atención a las víctimas de este delito?
- ¿Qué medidas y mecanismos especiales se deben desarrollar para garantizar la protección y atención de los derechos de las víctimas de delincuencia organizada?

DERECHOS HUMANOS

- ¿Qué investigaciones sobre violaciones de derechos humanos de otras autoridades deben privilegiarse?
- ¿Cuáles estrategias y mecanismos deben desarrollarse para aplicar el Protocolo de Estambul?

Mesa en Ciudad de México



Sede: Instituto Nacional de Ciencias Penales

Fecha: 25 de mayo de 2017

Problemática identificada

Desde un punto de vista general, en las mesas se dijo que el ministerio público vive un colapso institucional en virtud del número de casos y la distribución de recursos humanos e institucionales. La sociedad señala, una y otra vez, que las investigaciones no avanzan y que el sistema genera impunidad y revictimización. Por otro lado, se señaló como el problema de corrupción redundante en perjuicio del ejercicio de los derechos de las víctimas. Asimismo, no se han atendido los desafíos que plantean los nuevos fenómenos criminales, en especial, las víctimas de las diversas manifestaciones del crimen organizado.

De forma más específica, se identificaron distintas problemáticas que a continuación se describen:

a) Precaria participación y representación de las víctimas en el proceso

Sobresalieron reclamos y lo difícil que resulta para las víctimas participar e impulsar la investigación. La procuración de justicia en México no está centrada en la víctima. Cuando las víctimas presentan pruebas, estas no son debidamente recibidas y eso las frustra. Otra situación sensible resulta cuando las víctimas son notificadas sobre el hallazgo de restos, no creen y no confían en las autoridades porque las áreas de investigación dan poca información y confianza a las víctimas sobre qué hacen y cómo lo hacen.

También se subrayó la precaria participación que tiene el asesor jurídico en la tutela y representación de los derechos de las víctimas. Compartieron los expertos su preocupación en virtud del papel que en la práctica están ejerciendo: hoy son “simples gestores” de trámites para las víctimas o cooperantes del ministerio público. Se han planteado formalmente, pero con contornos indefinidos. Su función actual es figurativa y nada tiene que ver con los deberes que le impone la Ley General de Víctimas, en especial, en sus artículos 14, 15 y 125. Se remarcó, a su vez, la escasez de recursos humanos y financieros adjudicados a la asesoría jurídica a las víctimas: hay menos de 80 asesores para todo el país; estados como Veracruz tienen sólo 2 asesores para miles de víctimas.

b) Poca claridad en el papel de representación de la víctima

Se preguntaron los expertos sobre a quién compete el papel de representación y defensa de los intereses de la víctima, así como la función de las comisiones ejecutivas de atención a víctimas. En relación a estas últimas, una vez más hubo preocupación y consenso en cuanto a la debilidad y poca presencia institucional que se tiene en el territorio mexicano, dado que muchos estados no tienen comisión ejecutiva. Existen pocos asesores jurídicos federales para todo el país, contratados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

Igualmente, se señaló la insuficiencia de medidas de protección a las víctimas. Se analizó la situación de riesgo en que viven las víctimas, los denunciantes, testigos y demás intervinientes en el sistema de justicia e incluso los comunicadores y periodistas. Si bien uno de los objetivos del sistema penal acusatorio respecto a las víctimas y testigos es garantizar medidas de protección para atacar dicho riesgo, la protección es un derecho y un deber

que solo está en papel. En la actualidad, al valorar la protección, se toman decisiones políticas y no técnicas. En la práctica, la metodología de evaluación de riesgos es opaca y requiere ser modificada. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas tiene esta obligación de protección, pero carece de condiciones para cumplirla.

c) No existen mecanismos suficientes de rendición de cuentas

Se destacó la necesidad de contar con mecanismos de rendición de cuentas frente a las víctimas y frente a la sociedad en general. Tenemos una cultura institucional que no está acostumbrada a rendir cuentas a nadie.

d) Investigación escasa

Existe una escasa investigación sustantiva y proactiva sobre los casos, especialmente los casos complejos, lo cual dificulta el acceso a la verdad, la cual muchas veces es más importante para las víctimas que la propia reparación del daño, contrario a lo que muchas veces se cree.

e) No hay mecanismos suficientes para la búsqueda de desaparecidos

Por otro lado, se comentó que no se atiende el protocolo homologado de desapariciones. Si bien las procuradurías reconocen las desapariciones e inician las investigaciones, muchas veces no se busca al desaparecido.

f) Revictimización

Otro problema identificado fue el de la revictimización, especialmente en cierto tipo de delitos como los delitos sexuales y, en general, los de violencia contra las mujeres, siendo los ministerios públicos los principales articuladores de estos procesos. Las víctimas no se acercan a las autoridades por desconfianza y porque se sienten revictimizadas.

g) Mal entendimiento de la justicia restaurativa

La justicia restaurativa se sigue entendiendo como un símil de los mecanismos alternos de solución de controversias y no como un paradigma distinto al de la justicia retributiva. La justicia restaurativa debería ser un eje transversal en la procuración de justicia. Se dijo también que hay poca investigación y trabajo sobre el trauma de la víctima, ya que los delitos y la violencia impacta física, cognitiva y emocionalmente. Usualmente la situación por la que transita la víctima se analiza desde procesos racionales y son denostados o minimizados los procesos emotivos.

h) Modelos deficientes de atención a víctimas

Se recaló que, si bien las víctimas tienen derecho a la atención inmediata, muchas veces esto no ocurre. Los modelos de atención a las víctimas son deficientes. Entre otras cosas, no se cuenta con suficiente personal multidisciplinario. En la Procuraduría General de la República, actualmente, no hay victimólogos, criminólogos ni sociólogos que puedan atender a las víctimas. Hasta la fecha los procesos de selección de personal se centran mayoritariamente en licenciados en derecho que aspiran algún puesto ministerial.

i) Falta de independencia de los ministerios públicos

Un último problema que se remarcó durante la mesa es la falta de autonomía económica que tienen los ministerios públicos en los estados, en virtud de que deben pedir a los gobernadores presupuesto para su funcionamiento, lo cual claramente limita su actuación.



Propuestas

01. Enfoque del sistema de procuración de justicia

En el nuevo sistema de procuración debe diagramarse y concebirse a partir de un nuevo enfoque: centrarse más en la protección de derechos y no tanto en la persecución de hechos. El viejo esquema de la Procuraduría General de la República tiene una conformación y dinámica de persecución, a costa de la consecución de otros fines: resolución de conflictos, acceso a la verdad, protección de inocentes, reparación del daño, tutela de los derechos de la víctima, entre otros. La nueva Fiscalía General de la República debería romper con esto.

02. Órganos multidisciplinarios de atención a víctimas

Crear órganos multidisciplinarios dentro de la nueva Fiscalía General de la República. Dicha institución, en la mayoría de los casos, será el primer y único contacto que tendrá la víctima con la autoridad. Lo anterior es necesario para que exista un verdadero acceso a la justicia en cada caso, para que la persona no solo denuncie sino logre que el sistema investigue qué es lo que efectivamente ha sufrido, y no lo que el funcionario ministerial logra percibir al tomar la primera declaración y desde su perspectiva legal. Es necesario no solo investigar y perseguir el ilícito desde el ámbito procesal, sino también atender, apoyar y reparar el daño de manera integral a las víctimas. En tal sentido, es necesario encarar el fenómeno de manera integral, y por ende multidisciplinariamente, y no solamente jurídica o penalmente. La Fiscalía General de la República debe suponer un cambio frente al antiguo modelo de procuración de justicia y no un cambio nominativo.

Es necesario programar la contratación e incorporación de victimólogos, criminólogos, asesores jurídicos, sociólogos, etc. Esa programación supondrá una innovación y otro desafío. El cambio sugerido es necesario para atender a las víctimas y respetar sus derechos humanos desde un contexto integral, desde la prevención del delito, hasta la reinserción a la sociedad. A su vez, si se adopta el cambio propuesto, esto facilitará el trabajo del ministerio público, al permitirle descargar ciertas funciones en otros profesionales y así poder enfocarse en la investigación del delito.

03. Participación ciudadana y rendición de cuentas

Es necesario que cada aspecto de la Fiscalía General de la República se instrumente con base en el principio de transparencia y participación ciudadana. Para ello, hay que fomentar una cultura de rendición de cuentas, pues nuestros funcionarios y nuestras instituciones se muestran reacios a trabajar bajo dichos parámetros. La nueva Fiscalía, desde sus orígenes, debe estructurarse a partir de estos postulados.

Debería imponerse como deber sustancial -y no solo formal- que todo funcionario, empezando por el Fiscal General de la República, pero también a cada ministerio público y asesor jurídico se conduzca con transparencia y rinda cuentas ante la sociedad, ya sea a través de informes, o bien, mediante mesas de trabajo, en las que compartan con víctimas y sociedad civil detalles de su gestión y función.

04. Fortalecer la participación de las víctimas

Instrumentar mecanismos que permitan una verdadera participación de las víctimas. Se mencionó, como una buena práctica, la mesa de interlocución que existe en el seno de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Dicha mesa es un espacio de rendición de cuentas del funcionario hacia la víctima y la sociedad, donde se adquieren compromisos, se exponen los obstáculos, se materializan necesidades del ministerio público, se solicitan o conciertan acciones, entre otros. Es un espacio que propicia la participación y el diagnóstico entre las víctimas y los ministerios públicos. Un espacio sobre el cual siempre se debe trabajar, porque se lucha contra los frenos institucionales y los condicionamientos individuales. No obstante, también se mencionó que se corre el riesgo de que se convierta en un mecanismo de simulación y legitimación de procesos de investigación y procuración no eficaces.

En el nuevo modelo, la víctima no solo debe tener acceso a la carpeta de investigación, también a las investigaciones y procedimientos en las comisiones de derechos humanos y en todo proceso que tenga relación. En el ámbito internacional, también debe tener acceso y saber si se está llevando a cabo una investigación adecuada. Las víctimas deben tener acceso a las investigaciones que invadan su esfera jurídica, incluyendo exhortos internacionales. También se mencionó que convendría reconocer el derecho de las víctimas de oponerse a exclusiones de pruebas.

05. Planes de investigación transparentes a las víctimas

Se mencionó la necesidad de trabajar institucionalmente conforme a planes de investigación, mismos que deben ser sistematizados en cada área, de tal forma que puedan ser controlados y evaluados. Es necesario que la nueva Fiscalía General de la República tenga en cada caso un plan de investigación que se comparta con la víctima y además que esté legitimado. Debe haber parámetros de tiempo e indicadores de evaluación compartidos, que posibiliten la consecución de los objetivos trazados.

Los funcionarios de la nueva fiscalía deben trabajar con base en una teoría del caso clara, a fin de que la víctima pueda conocer y aportar en los planes del ministerio público, tanto en la investigación como en el proceso. La teoría del caso permitirá además nutrir las investigaciones y guiar las decisiones durante cada etapa.

06. Justicia restaurativa

Fortalecer la justicia restaurativa para atender las necesidades de la víctima, restituir derechos y resolver las controversias. Los expertos señalaron que se debe tomar como tema central la atención integral de las víctimas y buscar aterrizar en modelos que puedan atender mejor la victimización, la justicia y la verdad. Se deben fortalecer los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal para que la reparación del daño sea más expedita y eficiente, así como para que tenga como propósito la reparación del tejido social.

Es importante también escuchar a las víctimas en el ámbito de la reparación. Es necesario instrumentar lo pertinente para que el modelo de fiscalía no repita parámetros paternalistas o asistencialistas en los cuales el funcionario decide y elige lo que ésta necesita.

El órgano de procuración de justicia, así como la judicatura, tienen posiciones de garantes específicos frente a la víctima y sus derechos, pero hay que saber también que, en ocasiones, las víctimas prefieren el derecho a la verdad más que la reparación del daño. Se debe entender que la reparación integral no se limita a la económica, sino que implica muchas

cosas, entre ellas, el acceso a la verdad, la asunción de la responsabilidad del Estado de sus malas prácticas, entre otros.

07. Asesor jurídico

Trabajar en el papel y presencia del asesor jurídico de la víctima. El abogado victimal debe tener los medios y oportunidades para ejercer los derechos de éstas. Asimismo, debe atender a la víctima de manera oficiosa. No solo debe ser un gestor. Debe apoyar la teoría del caso de la víctima.

Se propuso establecer al asesor jurídico como una figura independiente, en instancias especializadas que tengan presupuesto suficiente. Se remarcó que debe existir un perfil claro y mecanismos de servicio profesional de carrera que determinen la selección, evaluación, permanencia y control disciplinario.

08. Servicios periciales

Amplificar los parámetros de identificación de cadáveres más allá del ADN. Buscar servicios profesionales con capacidad de establecer una comunicación comprensiva a las víctimas. Dicha identificación debe realizarse con mayor rapidez. Asimismo, generar servicios periciales independientes para generar segundas opiniones. Eso fomentará la confianza en las instituciones y facilitará la consecución de objetivos.

09. Derechos humanos como tema transversal

Se mencionó la necesidad de contemplar el respeto y persecución de las violaciones a los derechos humanos como un tema transversal. Sin embargo, hubo planteamientos divergentes: mientras algunos propusieron crear una subprocuraduría especializada en derechos humanos que pueda incidir en las demás subprocuradurías, otros afirmaron que esto no funcionaría ya que los derechos humanos deberían de ser tomados en cuenta por todas las subprocuradurías, no solo por una.

También se refirió la necesidad de crear un mecanismo para analizar cuáles violaciones sí deben ser investigados y cuáles no, para evitar que exista un abuso de alegaciones de violaciones de derechos humanos. En caso de que no haya, debería haber una consecuencia para los abogados que se presten a dichas alegaciones.

10. Sistema de protección a víctimas

Contar con un mecanismo de protección a víctimas y testigos con financiamiento apropiado, ya sea a través de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas o bien en un servicio federal de protección con un cuerpo especializado.

Mesa en Ciudad Juárez



Sede: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Fecha: 30 de mayo de 2017

Problemática identificada

Se comenzó analizando la situación y las necesidades de las víctimas de la región, en especial cuantificando las víctimas indirectas que hay en Ciudad Juárez. Uno de los expertos expuso la problemática que viven familiares de los narco-ejecutados, principalmente esposas e hijos que quedan en orfandad.

a) Modelos de atención a víctimas que no toman en cuenta el contexto

Se remarcó que no se abordan los requerimientos de las víctimas, en virtud de las condicionantes del contexto. Ello así porque -se dijo- no existen modelos de atención que sean trasplantables a cualquier ámbito. Por el contrario, para que el acompañamiento y reparación de toda víctima sea integral, hace falta vincular el real acceso a la justicia que tiene la víctima con el contexto social, máxime en regiones con marcados índices de riesgo en virtud de las actividades y presiones que genera el crimen organizado. La atención a víctimas por lo general opera con base en estereotipos, y los funcionarios reaccionan con base en ellos. La atención debe tomar como base la pluralidad y diversidad de necesidades que existen en las víctimas.

b) No se escucha a las víctimas

El sistema muchas veces supone que la víctima requiere determinadas cosas como compensación económica o apoyo psicológico. Sin embargo, muchas veces ser escuchada es una necesidad fundamental. Sin esto, difícilmente se podrá lograr una verdadera reparación.

c) Deficiente asesoría jurídica

Se subrayó el papel empobrecido de los asesores jurídicos, así como su escasa presencia en territorio nacional. No existen suficientes asesores jurídicos.

d) Limitada participación de las víctimas en la investigación y el proceso

La mesa debatió luego sobre consideraciones técnicas relativas a la investigación. Remarcaron las dificultades y limitaciones que tienen las víctimas para participar en dicha etapa, así como durante el litigio. Esto se debe a que el proceso ha sido concebido desde siempre como un ámbito de ejercicio de la defensa y del ministerio público; en otras palabras, un campo en el que de un lado se encuentra el ministerio público y en el otro el imputado, único sujeto procesal a proteger y escuchar. Sin embargo, la Constitución ha modificado dicho esquema, y el Código Nacional de Procedimientos Penales ha secundado esa decisión, reconociendo a la víctima como “parte” en el proceso. No obstante, la transición ha sido difícil. Los ordenamientos no siempre le dan ese lugar: por ejemplo, las audiencias se pueden realizar sin la presencia de las víctimas o su representante legal. Algunos expertos propusieron que la presencia de la víctima -o de su representante legal- debería ser obligatoria.

Se debatió también sobre las inconformidades y los recursos que la víctima puede presentar. Se señaló la necesidad de conferirle independencia procesal efectiva, dado que en la práctica el ejercicio de muchos de sus derechos se hace efectivo de la mano del ministerio público o a través de sus acciones.

Señalaron los participantes, además, que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas tiene facultad para solicitar y pagar peritajes independientes, pero que en la práctica no hemos sido testigos de esto. Por lo general, las víctimas no tienen este derecho y tienen que hacer las peticiones por medio del ministerio público, quién no siempre tiene los mismos intereses.

e) Problemas estructurales del modelo de gestión de la procuraduría en detrimento de las víctimas

Se mencionó que cada región del país enfrenta problemas distintos y, por ende, responde a formas de política criminal y posturas de implementación diversas, mismas que se deben tomar en consideración. Sin embargo, en la práctica, muchas veces los agentes del ministerio público deben pedir autorización al superior jerárquico para aplicar un procedimiento abreviado o un criterio de oportunidad. Ello quiere decir que estas decisiones se toman sin autonomía funcional. Esto muchas veces opera en detrimento de las víctimas ya que alienta la solución de los procesos.

f) Escasa información y sistematización de datos que se tiene sobre víctimas

Se mencionó que no se trabaja con formatos estandarizados de registro a nivel nacional. Esto dificulta el acceso a la información que se recopila en cada caso e inhibe la realización de análisis comparativos a partir de estándares compartidos.

g) Medidas de protección a víctimas limitadas

El Código Nacional de Procedimientos Penales contempla medidas de protección, pero limita su aplicación a un plazo de 60 días. Esto es especialmente grave si consideramos que en ocasiones los jueces se niegan a mantener las medidas de protección como medidas cautelares. Igualmente, se expuso que el ministerio público puede quitar medidas de protección para la víctima por decisiones políticas y no técnicas. Por otro lado, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no tiene condiciones suficientes para proteger a las víctimas.

h) No se garantiza la reparación integral del daño a las víctimas indirectas

Conforme a lo expuesto por uno de los expertos participantes, en Ciudad Juárez 9,962 personas han sido privadas de la vida por el crimen organizado, lo cual ha generado cerca de 10,800 huérfanos. Sin embargo, no se concibe a las víctimas indirectas en la reparación del daño. Existe un acuerdo internacional para indemnizar a las víctimas pero que no se sigue. En Ciudad Juárez, el 68% de las personas ejecutadas son locales y el 28% de las víctimas pertenecen a lugares cercanos a la ciudad, la mayoría del género masculino, con una edad promedio de 25 años, sin estudios -o máximo con secundaria-, sin trabajo, sin casa, sin servicios médicos, y la mitad tiene antecedentes penales de carácter violento. Esto es lo que se vive en la región y para esto hace falta un diseño de política pública específico.



Propuestas

01. Modelo de atención a víctimas con enfoque diferencial

Implementar un modelo de atención a las víctimas basado en el enfoque diferencial y la especialización, que respete las necesidades y los requerimientos de los diversos grupos de víctimas. A modo de ejemplo, se dijo, no es lo mismo trabajar con una víctima migrante que con una persona nacional victimizada, aunque ambas estén en situación aparentemente similar. En igual sentido, tienen requerimientos especiales las personas en virtud de su edad, sexo, orientación sexual, escolaridad y formación, tipo de ilícito que le generó la victimización, entre otros. El respeto del enfoque diferencial y especializado es vital en todo modelo de atención y la profesionalización. También debe haber reconocimiento de su propia identidad, en otras palabras, se debe dar oportunidad a la víctima de que se manifieste, para que el sistema la reconozca como ésta se identifica. Esto se torna evidente en caso de personas LGBTTTIQ.

02. Especialización de la atención a víctimas

Se enfatizó la necesidad de conceptualizar a la víctima, a fin de que la atención no sea estandarizada. El modelo de atención debe permitir planificar el acceso a la justicia en virtud del contexto social. Para ello, es necesario identificar las afectaciones de la víctima, pues sólo así el sistema puede estar seguro de generar las medidas de reparación integral adecuadas. Se recomendó, entonces, trabajar con base en pre-diagnósticos generados a partir de valoraciones profesionalizadas e interdisciplinarias.

Un ejemplo presentado como buena práctica por los expertos fue la creación que se hizo en Ciudad Juárez de un tribunal especializado en violencia de género. La experiencia ha arrojado importantes logros. En dicho tribunal, antes de tomar resoluciones, se solicita a un grupo interdisciplinario conformado por un psicólogo, un trabajador social y otros, que realice un diagnóstico a fin de que el juez cuente con información apropiada.

03. Modelos multidisciplinarios de atención a víctimas

Adoptar modelos multidisciplinarios de atención a víctimas. Para que la atención sea integral resulta forzoso que se conformen equipos de asistencia de expertos que incluyan psicólogos, trabajadores sociales, sociólogos, victimólogos y otros. No basta con contar con licenciados en derecho. Se requiere una perspectiva multidisciplinaria para solicitar las medidas necesarias para proteger y reparar el daño a la víctima, mientras otro grupo de abogados asistan a la víctima en cada procedimiento, especialmente en el litigio.

Establecer que los asesores jurídicos sean independientes. Algunos expertos señalaron que deberían estar inscritos en una institución distinta a las procuradurías y a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. A su vez, se remarcó la necesidad de redefinir el rol que ejercen los asesores jurídicos. Se considera que estos deberían estar litigando y no gestionando medidas de asistencia. Igualmente, se debería brindar mayor apoyo institucional y financiero a fin de que los asesores jurídicos cumplan con las funciones descritas en la Ley General de Víctimas.

04. Crear áreas de especialistas en derecho que no dependan de la asesoría jurídica

Es necesario crear áreas de especialistas que litiguen en las audiencias representando los intereses de la víctima. Es decir, que su rol no se limite exclusivamente a trámites administrativos, sino que, por el contrario, sean activos en las audiencias. De esta forma, se estaría instrumentando un modelo distinto que atienda los intereses de las víctimas.

05. Servicio profesional de carrera para asesores

Diagramar un sistema profesional de carrera para asesores jurídicos en el cual se estipule el ingreso, permanencia, profesionalización y demás de cada uno de los miembros. También reforzar el sistema de incentivos positivos y negativos de acuerdo a la actuación del asesor jurídico, así como las sanciones específicas por falta de honradez u omisiones.

06. Análisis de contextos victimarios

Trabajar con base en análisis de contextos victimarios. Son contados los países que trabajan con base en análisis de contextos en las investigaciones de derechos humanos e incluso penales. Aquí, de manera novedosa, se sugirió aplicar la herramienta para lograr lo necesario para gestionar, cuantificar y acreditar la reparación del daño.

07. Instancia de tutela de atención a víctimas

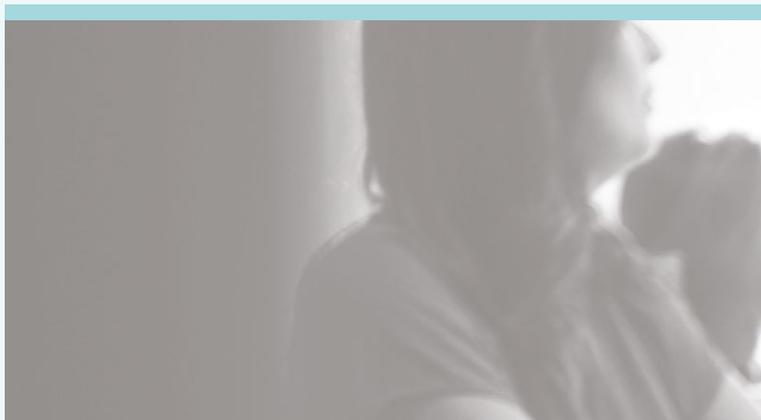
Generar o fortalecer una instancia de tutela de atención a víctimas, a fin de evitar que los criterios y decisiones del ministerio público se impongan u opaquen los intereses que tiene la víctima. También se dijo que debe haber un recurso de colaboración entre éste y las víctimas, para evitar malas prácticas y fomentar la comunicación entre las partes.

08. Servicio de peritos independientes

Contar con un servicio de peritos independientes. Respecto a ello, se sugirió crear un banco especializado de peritos, conformado por antropólogos, sociólogos y demás profesionales y expertos. Lo anterior, con el fin, también, de trabajar con base en análisis del contexto social.

09. Participación de la víctima

Crear una institución que permita la participación empoderada y protagónica de la víctima. Para lograrlo se dijo lo siguiente: (a) es necesario que las acciones no sean el reflejo y esfuerzo de una instancia del gobierno en especial sino la expresión de una política transversal de la Fiscalía General de la República y de muchas otras instituciones; (b) debe haber propuestas de capacitación para favorecer que el nivel de experticia de instancias civiles en los diversos órdenes de gobierno y funciones estatales; (c) se deben desarrollar mecanismos concretos que permitan a la víctima el reconocimiento y goce de un



derecho; (d) diagramar modelos de atención que sean justiciables, pues solo así, se realizará un verdadero empoderamiento de las víctimas; así como (e) contar con marcos jurídicos que enfoquen políticas públicas que restablezcan el tejido social en la medida de lo posible.

Garantizar la participación real de la víctima en la investigación, sin que dependa formal o sustancialmente de las decisiones del ministerio público o de la policía. Las víctimas deben lograr independencia procesal. Esto debe ser parte del nuevo modelo de procuración de justicia. Para lograr el tránsito hacia ello, deben regularse las investigaciones, sin que por eso se busque cristalizar un ámbito que per se es dinámico.

10. Consejo Ciudadano

Replicar en otras entidades federativas el modelo de reinserción social ideado para adolescentes en conflicto con la ley penal, o tribunal terapéutico, el cual cuenta con un enfoque de “rediseño social”. El rediseño tiene éxito gracias a tres campos de acción: el Consejo Ciudadano, la interacción con organizaciones de la sociedad civil y las medidas judiciales revisadas por la judicatura del tribunal especializado. El primero de estos (Consejo Ciudadano) es un órgano plural que funciona como visor de la sociedad, señala problemas, hace evaluaciones y acerca propuestas. Con él, se conjuntan fuerzas y se trabaja sin burocracia, lo que permite mayor acceso a la justicia para los adolescentes.

11. Reparación del daño

Trabajar sobre la reparación del daño, no solo desde un enfoque de derechos humanos sino también desde la perspectiva penal. En este tema se sugirió también echar mano a las herramientas legales que México tiene, entre ellas, la extinción de dominio y otras formas de incautación de bienes de origen ilícito, a fin de solventar con estos las acciones y medidas que debe recibir el sector más perjudicado: las víctimas, incluyendo las indirectas.

12. Medidas de protección

Revisar las medidas de protección para víctimas y testigos establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, especialmente lo referente al plazo que limita su aplicación. Se propone también gestionar el estudio de riesgos de víctimas y testigos conforme a parámetros objetivos, independientes, estandarizados pero analizados en virtud de cada caso en particular.

13. Autonomía de la Fiscalía

Concretar la autonomía de la próxima fiscalía. La Fiscalía General de la República debe ser una entidad autónoma e independiente. Es necesario gestar no solo una independencia y autonomía formal sino funcional y económica de las fiscalías. Es indispensable, entonces, rediseñar, desde sus bases más primarias, la institución de procuración de justicia, toda vez que esta ha nacido y sobrevivido desde siempre como parte e integrante del Poder Ejecutivo. Hay que precisar en forma y fondo la función, facultades y alcances de la Fiscalía General de la República, su titular y demás fiscales.

14. Servicio de carrera

Generar un servicio de carrera para todo fiscal, con mecanismos de selección, profesionalización, evaluación, permanencia y disciplinas pre establecidas, claras y legítimas, que le permitan gozar de autonomía efectiva.

15. Autonomía de los ministerios públicos

Dotar de mayor flexibilidad a los fiscales para tomar decisiones dentro del proceso, pero también desde la etapa de la investigación. En otras palabras, es necesario dotar a éstos de autonomía de actuación e investigación. Todo lo anterior debe estar avalado por un sistema de carrera, así como mecanismos de tutela que le permitan ejercer su función sin miedo a las represalias de funcionarios de esa u otras dependencias. Urge crear el andamiaje necesario para que su autonomía se efectiva.

16. Proceso de transición entre instituciones

Planificar estratégicamente el proceso de transición entre la Procuraduría y la Fiscalía General de la República, a fin de evitar que las reglas, elementos e instituciones del viejo modelo de procuración de justicia, sean trasladados al nuevo.

17. Ley para policía encubierto

Creación de una ley para policías encubiertos y su respectivo reglamento. A su vez, reglas con mayor detalle sobre las entregas vigiladas. Si bien el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé estas figuras, no existe un reglamento para autorización administrativa de este tipo de actividades.

18. Trabajar con perspectiva de sistema

Adaptar los aparatos de operación para poder investigar delitos complejos. A su vez, repensar las dificultades que algunas conductas delictivas presentan. En ocasiones dos o más tipos penales se conjuntan como elementos constitutivos de otros delitos, y todos se llevan a cabo en diversos lugares, generando, por ende, competencias diversas en virtud del principio de territorialidad. Esto crea muchos desafíos, sobre todo para concretar la operatividad y distribución de las funciones. Se requieren mayores competencias por el problema de la operación de ciertos ilícitos y más en el marco de la delincuencia organizada.

Se propone, entonces, extender competencias de delegaciones para poder concretizar las investigaciones en caso de delitos que presentan complejidades como estas. De esta forma, se neutraliza la dificultad a partir de una colaboración interinstitucional y mayores facultades. Esto, por su puesto, supone una reforma legislativa para efectos de competencia, con el objeto de poder atacar mejor la delincuencia organizada.





Conclusiones

En ambas mesas se tuvo participación de integrantes de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, funcionarios, académicos y abogados litigantes con experiencia y experticia en el tema. En estas, los expertos remarcaron los cambios y desafíos que generó el sistema de justicia penal y las reformas constitucionales de 2008 y 2011, así como la Ley General de Víctimas, coincidiendo en que los cambios normativos no han sido suficientes para garantizar la atención, protección, reparación y participación de la víctima en el proceso.

Como constantes, en términos generales, se presentaron en las intervenciones de los expertos las siguientes dificultades: que el modelo procuración de justicia no está centrado en las víctimas, que los modelos de atención a víctimas son deficientes, que existe un rol empobrecido de los asesores jurídicos y presencia insuficiente en territorio nacional, que la reparación del daño tiene un enfoque muy limitado y que no se garantiza la protección de víctimas y testigos así como la muy limitada participación de la víctima en el proceso y la investigación.

También, un tema común en las participaciones de los expertos fue el rol que deben tener las víctimas en el nuevo modelo de procuración de justicia, las propuestas en general señalaron que deben tener mayor presencia en la investigación y deben ser mejor asesoradas. Tanto en la mesa de la Ciudad de México como en la de Ciudad Juárez, se hizo hincapié en la necesidad de contar con más asesores jurídicos y de darles un papel más claro y relevante dentro del proceso. También hubo coincidencia en establecer mesas de interlocución con la sociedad civil como un ejercicio de rendición de cuentas, creación de equipos interdisciplinarios de investigación y de atención a las víctimas, así como identificar a la justicia restaurativa como un eje transversal en la procuración de justicia.

02.



PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y POLÍTICA CRIMINAL



Relator:
Ernesto López Portillo
Vargas
Asistente técnico:
Alberto Toledo Urbina

Marco contextual

La relación entre la procuración de justicia y la seguridad pública presenta desafíos conceptuales, de política pública, normativos, institucionales y operativos. Las fronteras y vasos comunicantes entre una y otro no siempre son claros. Así, se puede comprobar en la Constitución, cuyo artículo 21 incluye la persecución e investigación de los delitos como uno de los componentes de la función de la seguridad pública, al tiempo que dispone la coordinación entre el ministerio público y las instituciones policiales, mismas que identifica como “instituciones de seguridad pública”.

Si se acepta un enfoque restringido de la seguridad pública, entonces se le suele identificar solo con la función policial preventiva. Un segundo enfoque intermedio suma las políticas de prevención a esa definición. Finalmente, el enfoque expansivo, ampliamente utilizado, introduce a la bolsa de la seguridad pública desde la prevención hasta la ejecución de sentencias, pasando por la persecución e investigación de delitos y la impartición de justicia.

Detrás de esta diversidad de enfoques hay extendidas confusiones conceptuales, mismas que en muchas ocasiones producen falta de claridad no sólo en las normas, sino también en las políticas públicas, en la arquitectura institucional y en el plano operativo.

También es cierto que, desde la puesta en marcha en 1995 del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ésta y la procuración de justicia han coexistido en múltiples planos programáticos y orgánicos, acumulándose con ello un basamento mayor de experiencia y aprendizaje. El cambio profundo en curso en el modelo de justicia penal y la reforma constitucional del 2011 en derechos humanos son los otros reacomodos mayores que vienen trastocando la relación materia de estas mesas de análisis.

Las implicaciones en torno al quehacer policial son especialmente complejas en todo esto. México cuenta con un modelo policial fragmentado por igual en cuanto a las competencias y en lo que hace a la coincidencia de la función policial en los tres órdenes de gobierno.

Temas orientadores del diálogo

Los siguientes temas ofrecen un marco de referencia y pretenden funcionar como una invitación para, en su caso, agregar otras discusiones en el diálogo.

A. Plano de observación macro: política pública

- Fronteras e intersecciones entre la seguridad pública y la procuración de justicia.
- Los fines de una y otra: dónde se diferencian, dónde convergen.
- Política de seguridad pública desde el poder ejecutivo y política de persecución e investigación penal desde fiscalías autónomas.
- Pacto federal y modelo policial: impactos en la relación entre la seguridad pública y la procuración de justicia.
- Causas, efectos y prospectiva de la militarización de las tareas policiales y de la procuración de justicia.

B. Plano de observación micro: procesos³

- Ministerio público y policía: definición constitucional de su relación.
- Ministerio público y policía preventiva: caracterización normativa y práctica de su relación.
- La policía como el primer eslabón del proceso penal.
- Competencias profesionales de la policía como primer respondiente.
- Policía de investigación y policía preventiva.
- Recomendaciones precisas sobre herramientas de capacitación y estándares de operación para asegurar las competencias profesionales del policía primer respondiente.

03

En el plano de observación micro se analizó el documento publicado por CIDAC, “Metodología de evaluación del policía primer respondiente”, disponible en: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/1MEPCIDACint.pdf>.



PREGUNTAS GENERADORAS

CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

- ¿Cómo se deben fortalecer a las policías y cuerpos de seguridad pública (capacitación, recursos, servicio de carrera, incentivos etc.)?
- ¿Cómo abatir la corrupción entre los cuerpos de seguridad pública?
- ¿Cuáles son los mejores modelos de mando policial?
- ¿Qué hacer para mejorar las capacidades de investigación de la policía?
- ¿Cómo fortalecer el trabajo del primer respondiente?
- ¿Qué institución debe encargarse de la recepción y procesamiento de denuncias? ¿Las fiscalías, las instituciones policiales o ambas?
- ¿Cuáles son los mejores modelos de gestión en las corporaciones policiales? ¿Qué tipo de modelos deberían modificarse, permanecer o desaparecer?

MINISTERIO PÚBLICO Y POLICÍA EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL.

- ¿Qué reformas, estrategias y acciones deberían desplegarse para mejorar la coordinación entre la policía y el ministerio público?
- ¿Cómo debe entenderse la dirección funcional del ministerio público de la policía? ¿Es eficiente este esquema trabajo? ¿Cómo debería ser?
- ¿Cuál debe ser la relación entre el ministerio público y policía en la investigación? ¿Qué roles debe tener cada uno? ¿Cómo deben vincularse los servicios periciales?
- ¿Qué pueden hacer las procuradurías para contribuir en mejorar la seguridad pública?
- ¿El Informe Policial Homologado es un instrumento pertinente para la recopilación de datos por parte del policía primer respondiente? ¿Cómo hacer eficiente la recopilación de datos por parte del policía sin sujetar la acción policial a actuaciones formalizadas?
- ¿Cómo mejorar los protocolos de actuación policial? ¿Son instrumentos útiles?

Mesa en la Ciudad de México



Sede: Centro de Investigación y Docencia Económicas

Fecha: 5 de junio de 2017

Problemática identificada

a) Contexto de seguridad pública y procuración de justicia

Se ha tratado de utilizar al derecho penal como la solución a muchos de los problemas sociales y todo está siendo tipificado como delito. Tenemos que replantearnos todos los elementos desde la política criminal. La lógica del modelo de procuración va a depender del modelo de seguridad pública. Mientras no tengamos un enfoque y políticas sistémicas no habrá avances reales. Tenemos, sin duda, 30 años en programas nacionales de seguridad pública, desde 1984. En 1994 se dieron las bases de coordinación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. No obstante esos 30 años, parece que estamos, parafraseando a Winston Churchill en “un acertijo envuelto en un misterio dentro de un mismo enigma”.

No hemos encontrado el hilo conductor desde una política macro que pueda concretarse a largo plazo en seguridad y Estado de derecho. En menos de 20 años hemos contado con 14 secretarios ejecutivos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. No hay centros de información nacional básica, no obstante, existe un registro de licencias de conducir no contamos con documentos de identidad nacional. Esto está también vinculado con la prevención e investigación del delito, a lo cual, hay grandes fracturas. La Secretaría de Seguridad Pública desde el 2001 ya no existe. Tenemos ahora una Comisión Nacional de Seguridad, pero no sabemos bien de qué tipo de seguridad se habla: 12 años de Policía Judicial Federal en la Agencia Federal de Investigación que era la policía cibernética del siglo XXI, luego cambiamos a Policía Federal Ministerial y ahora en la Agencia de Investigación Federal (AIF); son cambios cosméticos que no nos permiten en el tiempo tener certeza y no generan fortalezas a nivel local. Si no pensamos fuera de la caja, no vamos a avanzar. Lo que ya hicimos los últimos 30 años no funciona.

Por otro lado, está la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) dictando algunos lineamientos sobre seguridad y justicia, pero al final es una instancia de turismo político, que debería tomar la ley como estándar, pero desde ahí se promueven reformas para incrementar la prisión preventiva. El Centro de Investigación y Docencia Económicas ya hizo un gran ejercicio nombrado “Justicia Cotidiana” donde la apuesta es muy diferente, consiste en gestionar la conflictividad. Tenemos un serio problema con el populismo punitivo y la inflación penal en donde castigamos conductas que no deberían de serlo. Tal parece que el derecho penal ya no es la *ultima ratio* sino la primera ratio. Esto también se refleja en que hemos convertido a los agentes del ministerio público en una especie de “consignadores” a quienes exigimos llevar ante el juez cada vez más casos sin importar el contenido. En definitiva, la política criminal de este país es esquizofrénica; tenemos mecanismos de resolución de conflictos, pero también tenemos arraigo. Tenemos un problema que definitivamente tiene que ver con voluntad política.

b) Altos índices de impunidad

En México el índice de impunidad es de 97%. Hace poco el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México publicó los 25 temas nacionales y hace referencia a que el México contemporáneo es inseguro y regido por una cultura de la impunidad y la corrupción.

c) No existe visión sistémica ni políticas de persecución penal

No obstante que comparten un mismo ADN, siempre hemos establecido los criterios para abordar cada uno de los elementos por separado, por un lado, observamos a la prevención social y situacional, por otro, a la procuración de justicia y por otro la administración de justicia. Esto ha sido un error.

Respecto a política criminal, no se puede entender cómo las procuradurías hacen una planeación si ni siquiera saben qué resultado quieren alcanzar. No hay ningún tipo de estrategias en las procuradurías. Trabajan como veletas. Por ejemplo, en el Plan Nacional de desarrollo “México en paz” se establece una carta de buenos deseos, pero no se establecen ni resultados ni indicadores. No hay diagnósticos, no se está evaluando pues lo que se está midiendo es totalmente incipiente. Todo mundo habla de la persecución del delito, pero no se habla ni se ve nada claro en materia de prevención del delito.

Hay una disparidad tremenda en los principios del sistema mientras tenemos una fila de gobernadores promoviendo la prisión preventiva oficiosa en lugar de apostarle al desarrollo de las investigaciones. Si se quiere una política pública respetuosa de derechos humanos y que aplique racionalmente la fuerza, no se le debe dar a la Policía Federal un helicóptero que arroje miles de balas.

d) Estructuras del Ministerio Público caducas

En 1929 hubo un decreto que desapareció a todas las comisarías, y por desgracia del país se crearon las agencias del ministerio público, lo cual creó un gran problema de impunidad en el país. En la lógica de la democracia, vemos que estos son el último bastión del sistema inquisitivo y eso no tiene nada que ver con un diseño institucional. Debemos entender que el ministerio público es eso, un juez de instrucción en el ejecutivo. Un gran problema es que los agentes del ministerio público siguen recibiendo denuncias como jueces de instrucción.

Se ha estado trabajando en la Policía Federal y en la labor de la policía en el nuevo sistema y de cara a un modelo de autonomía, pero no se ha logrado redefinir el rol del policía como primer respondiente en cuanto a la comunicación con el fiscal con el ministerio público.

e) No existe investigación

Se señaló que la realidad es que nadie investiga, el 99% de los casos que se judicializan son detenciones en flagrancia. Sin embargo, también se dijo que el promedio mundial es del 95% de detenciones en flagrancia, hay que tener cuidado con ello pues no todo es investigación. En la práctica, los asuntos se han complicado pues una vez que se trabaja en el lugar de los hechos no hay ni empatía ni coordinación con el ministerio público.

Respecto al modelo de investigación y el artículo 21 constitucional, se señaló que posiblemente tendremos que cambiarles la denominación a los policías por investigadores y encontrar los puntos de conexión que debe haber en seguridad y procuración. Debemos encontrar los hilos conductores desde la actividad del primer respondiente y coordinar las faltas administrativas con el procesamiento penal.

Se ha intentado hacer una investigación más eficiente, con la creación de instrumentos como el Informe Policial Homologado (IPH), pero este está construido bajo la desconfianza. No hay transformación del pensamiento crítico, se dan guiones a los operadores y con ello se pretenden resolver sus ineficiencias.

f) Deficiente coordinación entre fiscales y policías

Sea cual sea el modelo que elijamos tener, se debe reconocer como punto de partida que no existe comunicación correcta ni herramientas eficientes entre los fiscales y las policías. Hay una gran confusión entre los roles de la policía y los del ministerio público, e incluso, el juez todavía no tiene muy en claro cuál es su rol. Si no se hablaban antes, ahora están peor, pues cada quien hace lo que quiere o lo que entiende.

No hay espacios de encuentro ni análisis y no se comparten experiencias e información entre ministerio público y policías. Es un riesgo es generar más instituciones sin visión sistémica y hacer más problemas. Todos castigan al policía porque hace uso excesivo de la fuerza y no se mira al que le dio la pistola sin enseñarle cómo usarla.

g) Malas condiciones laborales del policía

También sería relevante reconocer que se le exige mucho al policía como primer respondiente, se le exige tener pensamiento crítico, llenar el Informe Policial Homologado y poner en riesgo su vida cuando ganan entre 6 mil y 7 mil pesos y además pagar su uniforme y bajo amenaza de castigo. Los policías también son padres de familia, tienen que atender a sus hijos. No es posible que un policía pueda tener una vida más o menos digna si no cuenta con condiciones laborales estables. Tampoco cuentan con atención o seguimiento médico ni psicológico en las corporaciones.

Se evalúa mediante mecanismos de control de confianza pero nadie evalúa la práctica que es lo más importante. No hay política orientada en la solidez laboral. Los policías cuando son ratificados cada dos años, su expectativa es la de robarse todo lo que puedan porque seguramente no los van a volver a ratificar. A un criminólogo, si lo vetan o lo corren por un control de confianza es como quitarle la licencia a un médico. Cada trienio el 80% de los policías municipales rotan. Para ser realistas, hay 127 mil policías municipales y debería haber 400 mil.

h) No hay perspectiva de derechos humanos

Por otro lado, se mencionó que la mayoría de los policías siguen con la idea de que el respeto a los derechos humanos y la transversalidad en el trabajo con ellos significa defender a criminales. La ley de seguridad interior nos dice todo: ante la ineficiencia de las instancias de procuración de justicia y seguridad pública, se pretende sacar a las calles a los criminales. Así entonces, tal parece que lo que se pretende es cambiar la ecuación de la relación entre civiles y militares.



Propuestas

Plano de observación macro: política pública

01. Sistema Nacional de Seguridad Pública

Debe conformarse un Sistema Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal, pues estas dependen entre sí una de la otra. Este sistema debería tener un programa a largo plazo en donde se dé una rectoría y orientación a las instituciones, por lo que su órgano de decisión tiene que ser muy fuerte.

02. Plataforma común de información

Debe haber una plataforma de información común y base de datos donde participen diversas instancias del Estado de tal forma que puedan intercambiar de información entre seguridad pública, fiscalías y el poder judicial.

03. Política pública de seguridad

Se deben realizar planes transexenales, la seguridad pública no debe depender únicamente del ejecutivo, es indispensable que quienes encabezan estas instancias no atiendan a intereses políticos y tengan proyectos a concretarse a corto, mediano y largo plazo. Estas personas deben ser evaluadas. La política pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal debe fortalecer el primer eslabón de la cadena, es decir, al primer respondiente.

04. Servicio de carrera y evaluación sistémica

Se propuso la creación de cinco academias de policía regionales de todo el país con programas homologados, con base al artículo 21 constitucional y una ley general en la materia y perfiles de puesto definidos, pues resulta difícil evaluar si no se tienen perfiles de puesto. A partir de esta clara definición se estará en condiciones de ver su relación con las fiscalías.

Respecto al régimen complementario de seguridad social, hay que hacerlo operativo. Esto tiene que ver con la unificación policial, ya existe ello normativamente, pero hay que ponerlo en práctica. Salario policial homologado modificando el Fondo 4 y Fortaseg para no poner a la policía a comprar cosas.

Evaluar sistémicamente las decisiones, desde la dimensión política, de quienes las toman, así como los tramos de responsabilidad de los políticos. La evaluación sistémica involucra a quienes toman las decisiones, hacen las compras, hacen los programas, los implementan y ejecutan las acciones día con día. La evaluación debe tener un objetivo: la mejora, no el castigo. La evaluación debe ser instrumental y ser un orientador hacia la mejora para alcanzar los objetivos institucionales.

Igualmente, la política debe estar orientada en la gente, no en controles de confianza arbitrarios. Políticas basadas en evidencias, para lo que se requiere cambiar la métrica. Por ejemplo, en otros países se han empezado a medir el papel de la policía en términos de violencia. Generar políticas con un enfoque sistémico. Eliminar por completo el sistema de evaluación por cuotas y crear una política de dignificación de la función policial.

05. Reformar el artículo 123 constitucional

Debe modificarse el artículo 123 constitucional porque va, en todo caso, contra la solidez y respaldo institucionales. Se expuso como ejemplo que los carabineros de Chile ganan poco más que un policía federal, pero hacen carrera, porque tienen solidez laboral.

06. Capacitación en base a necesidades

Los sistemas de evaluación deben retroalimentar los programas de capacitación. Las capacitaciones deben estar basadas en necesidades y problemáticas institucionales específicas.

07. Reconstruir el servicio de carrera con diferentes perfiles: prevención, reacción e investigación

Se debe dar marcha atrás, quitar a la actual estructura de seguridad pública o crear una comisión que coordine estos tres niveles: prevención, reacción e investigación. Esto a nivel federal, pero también como espejo en los estados. Si se quiere medir el desempeño de los policías hay que darles herramientas y, sobre todo, condiciones laborales dignas. También es importante la realización de evaluaciones desde el impacto en la comunidad.

08. Fiscalía autónoma sin cuerpos de seguridad a su mando

Debe haber una fiscalía autónoma, pero también habrá que revisar las historias de las instituciones autónomas que han avanzado, donde el poder político ha hecho todo lo posible por recuperarlas y devolverlas a su ámbito de control. En muchos estados, el congreso no representa un control democrático, ni las comisiones de derechos humanos o los institutos de transparencia son controles democráticos. El nombramiento del fiscal debe ser de calidad y efectivo, debe ser legítimo, generar confianza en la ciudadanía y estar sujeto a contrapesos.

Un organismo autónomo no puede tener un brazo armado. El único que puede hacer legítimamente uso de la fuerza es el Estado. Para perseguir los delitos ante los tribunales no se requiere policía. El fiscal debe de recibir el caso ya con las evidencias, no requiere una policía bajo su mando, sin dejar de lado el hecho que van a tener que comunicarse por lo que hay que generar mecanismos de coordinación entre ellos.

Hay que quitar para siempre la idea de que la policía o peritos son auxiliares del ministerio público. El compromiso de los policías investigadores y peritos debe ser con la verdad, se encarga de encontrar la verdad de los hechos.

Si la fiscalía va a ser autónoma, entonces que la Agencia de Investigación Criminal (AIC) no pertenezca a la fiscalía, sino que quede como órgano investigador, así se deja a los fiscales que trabajen y litiguen en las audiencias. De ahí también la necesidad de definir quién es el primer respondiente y quien debe llevar los asuntos ante el tribunal.

09. Equipos multidisciplinarios

Para esta transición se deben tener equipos multidisciplinarios, incorporar ingenieros, administradores públicos, con otras visiones y entendimiento de procesos. Se tienen primeramente que diseñar los procesos y después las leyes. No a la inversa. Es indispensable hacer un plan de transición de la Procuraduría a la Fiscalía General, se debe determinar claramente ese plan de transición y filtros específicos para quienes van a operar.

10. Normatividad

Contar con una normativa homologada que regule el uso legítimo de la fuerza. La Ley Nacional de Seguridad Pública con un capítulo de seguridad interior y con un órgano ejecutivo como órgano rector de la política criminal desde una perspectiva integral. No una ley de seguridad interior por separado. Así mismo, hay que crear un mecanismo para que el Congreso reciba datos reales sobre el funcionamiento de sistema y no esté generando propuestas de reformas sin información empírica ni diagnósticos.

Plano de observación micro-procesos:

11. Definición de roles

Es urgente definir el rol de la policía en el marco de una fiscalía autónoma y los tramos de responsabilidad respecto a la investigación criminal y en la escena del lugar de los hechos. En el sistema penal acusatorio debe definir lo que una autoridad investiga, otra autoridad acusa y otra juzga. Revisar todos los huecos en materia de primer respondiente. Entender su relación con el policía de investigación al igual que con los peritos. Esto no lo resuelve ni el Informe Policial Homologado ni el Código Nacional de Procedimientos.

Lo anterior también implica la desaparición de las estructuras y las agencias del Ministerio Público como funcionan actualmente. El Ministerio Público no debe decidir las soluciones alternas, está totalmente corrompido. No debe tener facultades de juez, como calificar la detención, volvimos a la figura de juez de instrucción, pero ahora llamado fiscal.

Por otro lado, no debería dejarse de lado el hecho que, en un sistema de justicia eficiente, la puesta a disposición debe ser ante el juez y no ante el Ministerio Público. La puerta giratoria se da en el Ministerio Público, no en los juzgados. Debería repensarse y modificarse el 16 constitucional. ¿Qué es la denuncia o querrela? La realidad es que no se necesita un requisito de procedibilidad para empezar a investigar.

El problema del policía es gerencial y el problema del fiscal es estructural, está mal conceptualizado el Ministerio Público. Debemos de cambiar la estructura del Ministerio Público porque es un cuello de botella. En Estados Unidos los fiscales son electos, debemos crear fiscalías que representen verdaderamente a la gente.

12. Policía municipal y buenas experiencias locales

El enfoque de solución a los problemas de la policía debe ser desde abajo, en el día a día. La policía municipal de Morelia ha sido un experimento muy interesante, esto demuestra que mucho se arregla de abajo hacia arriba. El policía dedica el 85% de su tiempo a trabajar desde pasar a revisar un comercio, hasta ayudar a cruzar a un viejito la calle, o ver que todo esté bien en una escuela. Ahí vemos cómo cambia la lógica. Tenemos casos donde hasta dejan a los niños en la comisaría los viernes para que los policías los cuiden. Este tipo de acciones comienzan a despresurizar la violencia y la conflictividad. No importa quién sea el jefe de la policía, lo importante es que haya policía local, que haga trabajo local, es decir, policía de proximidad. En la policía de Morelia, todos sus integrantes están certificados, a través de exámenes, capacitación y deben tener preparatoria terminada. No es lo mismo un policía con secundaria que con preparatoria. La escala salarial es importante, el policía en Morelia gana aproximadamente 10,000 pesos, lo importante es tener un plan de cómo van a ir ascendiendo en el tiempo. Hay que separar, por principio de competitividad, el salario de carrera del salario de jerarquía.

Chihuahua también ha sido un buen ejemplo en el manejo de información desde la policía y los centros de atención a víctimas, ellos dan ejemplo de cómo se puede construir de abajo hacia arriba y de cómo trabajar en la atención a víctimas. San Luis Potosí tiene un informe de investigación criminal en donde incluso participan los peritos.

En Nayarit después de la creación de la unidad de investigación y persecución las tasas de judicialización se fueron al 45%. En Chihuahua, la policía se sienta con el Ministerio Público a discutir el caso y sale a investigar con una estrategia conjunta. A la fecha, hay 7 estados que continúan y han reproducido esa práctica. Policías y fiscales reciben una capacitación de entrenamiento conjunto y avanzado. La clave está en comunicación y coordinación, así es como debe ser la relación más nunca de subordinación.

13. Informe Policial Homologado

Se está trabajando en la simplificación del Informe Policial Homologado en la Comisión Nacional de Seguridad. Llenar un Informe Policial Homologado no es ciencia oculta, si no se mejora la calidad de los policías, hagamos lo que hagamos con el Informe Policial Homologado poco va a funcionar.

14. Fortalecimiento de asesores víctimas

El trabajo debe estar orientado a las víctimas, tanto el trabajo de policías, como fiscales y asesores víctimas o equivalentes. El asesor víctima es un encargado de garantizar los derechos de las víctimas, es un ente diferente.

Mesa en Nuevo León



Sede: Universidad Autónoma de Nuevo León

Fecha: 7 de junio de 2017

Problemática identificada

a) Ataques injustificados al sistema acusatorio

El nuevo sistema de justicia penal se ha convertido en un enemigo común. Es interesante ver que los actores políticos atacan al sistema y los actores técnicos lo defienden. La pregunta es, ¿qué es lo que nos da como resultado la racionalidad del modelo del nuevo sistema de justicia penal?

También es un problema que exista desinformación, la sociedad desconoce qué ha sucedido con el proceso de reforma, ha habido una mala socialización de ella y nadie defiende a la reforma ni dice que eso va para adelante ni cuáles son los pasos a seguir. Es una realidad nociva.

Por su parte, en las instancias municipales hay quejas respecto a las nuevas responsabilidades. Los alcaldes dicen que las policías no pueden, pero los municipios tienen recursos para invertir en seguridad y los gastan de forma errónea, en cosas muy vistosas (patrullas, cámaras, etc.), no se invierte en la policía, en los recursos humanos.

b) No se establecen prioridades

Las procuradurías no hablan de sus retos con sentido estratégico. Qué se va a hacer y qué se va a dejar de hacer (costo de oportunidad). Es urgente establecer prioridades para saber qué se puede esperar de ellos y qué no es lo prioritario. Asignar recursos a las cosas que se deben hacer. También es importante tomar en consideración que la policía ministerial no puede investigar todos los delitos, se deben generar estrategias concretas de investigación.

c) Policía poco preparada

El primer obrero en la línea es el policía, pero por lo general esa persona tiene apenas secundaria terminada. Eufemísticamente decimos que los profesionalizamos con un curso de 6 meses, queremos que sea primer respondiente y eso es absurdo, eso raya en la locura. Debemos quitarnos las telarañas y saber que no todo lo podemos resolver con una reforma constitucional. Por ejemplo, Felipe Calderón subió de 6 mil a 36 mil policías federales y claramente ello no fue suficiente.

En Nueva York la policía tiene recursos equivalentes al doble de la Defensa Nacional, en Boston es el equivalente a Defensa Nacional de México. En Europa ser policía es una profesión muy apreciada. Esto no sucede en México.

d) Deficiencias en la actuación del primer respondiente

El sistema es como un carro nuevo que hace falta saber cómo operarlo. Así al policía, para poderlo entender se deben conocer sus funciones. No es lo mismo un primer respondiente, que un policía de procesamiento del lugar de los hechos o que un policía de investigación.

A la policía también le falta conocer lo que sucede respecto a los actos de molestia. Así el nivel de contacto primero es el acercamiento al ciudadano, luego la revisión y en su momento una detención. El policía tampoco está capacitado para el Informe Policial Homologado. Es un documento con ciertas complejidades que difícilmente se puede entender al igual que la cadena de custodia. El sistema es muy benévolo y muy garante, así que con cualquier violación al debido proceso poco éxito se augura en el proceso. Otro problema es el de los recursos e insumos, el primer respondiente no cuenta con material, guantes, cámara. Falta coordinación entre los diferentes cuerpos de seguridad.

Por su parte, a veces resulta excesivo el uso de la fuerza contra el ciudadano y la falta de lectura de derechos, lo que se debe a una falta de capacitación por parte del policía. No se hizo evaluación del impacto de la capacitación además de que la capacitación de la policía se dejó hasta el final. En el nuevo sistema se hicieron muchos experimentos en capacitación, pero tuvimos que hacer las cosas al revés porque no pudimos definir los procesos antes de hacer las reformas en ley.

e) Falta de una política pública definida con claridad

El objetivo principal del Estado debe de ser la prevención de la conducta delictiva. Es más costoso atender un caso de obesidad que luchar contras sus causas, lo mismo pasa con un delito. Tal parece que en México no hemos previsto que es más barato atender la prevención que la persecución del delito.

Desde la perspectiva macro, debería entenderse como una política pública compleja que no deje al margen la seguridad pública, ni tampoco la justicia penal. Deberíamos de empezar por plantear un Secretariado o instancia que pudiera aglutinar todos estos temas y trabajara en función de la ejecución de una política pública efectiva, partiendo de elementos y resultados

estratégicos. Lo que hoy tenemos como política pública no enfoca ninguna estrategia. Por ejemplo, a nivel estratégico se puede plantear: reducir impunidad y abatir la cifra negra. Esto es lo que debería suceder, que los delitos encuentren respuesta y que la ciudadanía tenga confianza. En contraposición a ello, tenemos al Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, que dice que el incremento de la delincuencia en la Ciudad de México es por culpa del nuevo sistema de justicia penal, lo cual es un gran error. Pues, en caso contrario, si las instituciones buscaran reducir la cifra negra las cosas serían distintas. Por ejemplo, un gran error es obtener el índice delictivo con base a denuncias.

Para que una política pública pueda funcionar hay que entender el problema, pero los políticos hacen sus planes de trabajo en función de las elecciones y no quieren entender cómo deben ser las cosas. Hay que atacar los índices delictivos desde su raíz y también desde la percepción. Hay que revisar y reconocer los delitos que realmente afectan a la ciudadanía, así como la respuesta que están dando las autoridades a la problemática delictiva, como aumentar la prisión preventiva, lo cual no es una solución.

f) Distribución competencial

El 20% de las detenciones en flagrancia son municipales y el 80% las hacen las policías estatales y federales; sin embargo, la seguridad le corresponde al municipio. Los alcaldes no están asumiendo su responsabilidad, no capacitan a sus policías y por eso llenan mal el Informe Policial Homologado. Ahora todos los delitos son de alto impacto y por eso la policía estatal tiene que iniciar muchos casos. Igualmente, es urgente generar servicios de inteligencia y compartir información, pero tal parece que es lo que menos se hace.

g) No hay reforma policial

Algo que se ha desde hace tiempo es que no hay reforma penal si no hay reforma policial. Es sumamente necesario reformar también a la policía. Nos hemos obsesionado con primer respondiente, con detenciones en flagrancia y ha habido cierta obsesión con la cadena de custodia. Se han dedicado horas y millones de pesos en hablar de la cadena de custodia. No es que esté mal, pero eso no debe ser el tema. Así pues, tenemos que hablar de la policía uniformada en la investigación criminal. Esto ha llegado al grado de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que lo único que puede hacer el primer respondiente es detener. Así pues, se debería de trabajar en actividades que van más allá del primer respondiente y desarrollar actividades de investigación desde la perspectiva del policía.

Por otro lado, es importante subrayar que la incidencia delictiva más importante no es la de delincuencia organizada, la de homicidios o la de secuestros. El grueso de los casos son lesiones, amenazas y robos. La policía debería tener un mejor diseño para intervenir en este tipo de delitos. Deberían detallarse las competencias profesionales como también las del ministerio público.

h) Debilidad institucional de la policía

La policía, sin duda, es el último eslabón que llega a la reforma. Tal parece que es por cuestiones políticas, sobre todo, las policías municipales son muy dependientes de los gobiernos. No hay servicio de carrera. En los municipios, muchos policías fueron más que capacitados para trabajar en el nuevo sistema, pero se echan para abajo con nuevas administraciones. Se debe evitar ello, que de un plumazo llegue un gobernador o presidente municipal nuevo y haga cambios sobre lo que previamente se construyó.



Propuestas

01. Política criminal

Es indispensable generar una política pública que integre seguridad pública y justicia. Atacar índices delictivos desde su raíz, la percepción de inseguridad y el temor de la sociedad (eso es alto impacto), para ello, debe existir también un modelo de gestión con procesos y objetivos definidos.

02. Cambiar métodos de evaluación

La fiscalía debe cambiar sus métodos de evaluación de resultados. Los índices de denuncia no son buenos indicadores. No se mide incidencia delictiva, sino denuncias. Ello no se usa para el despliegue táctico policial.

Se deben generar mecanismos de evaluación a la policía con base al impacto de su trabajo en las comunidades, hacer desaparecer los sistemas de cuotas y sanciones por arresto.

03. Reestructura de entes federales

Echar a andar un verdadero Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública y Justicia Penal con fondos públicos que sean correctamente administrados para aterrizar las políticas públicas de persecución penal. Primero se deben diseñar los procesos y después hacer las leyes. El modelo de gestión debe ver al policía como un igual que va a dar más información.

04. Servicio de carrera

Debe construirse un servicio de carrera de la policía de todos los niveles. Donde exista capacitación y formación en el sistema acusatorio. Para ello se propone la construcción de las academias regionales. Igualmente, el sueldo debe ser homologado. No debe haber diferencias entre salarios de diferentes localidades, los policías deben ganar igual y tener un mismo reconocimiento.

Se debe dignificar el rol del policía y crear perfiles específicos para ello. El policía es quien entrega la materia prima de la fábrica en la investigación criminal.

05. Mejorar la capacitación de la policía

Con relación al Informe Policial Homologado y al primer respondiente hay que trabajar mucho. El policía tiene que entender el sistema, entender actos jurídicos y los niveles de contacto. Hay que capacitarlos mejor para que logren justificar los actos de molestia la revisión corporal, la flagrancia etc.

06. Revisar el Informe Policial Homologado

No podemos seguir trabajando con formatos como el Informe Policial Homologado. Es un documento complejo que un policía con primaria o secundaria no puede llenar. El formato de cadena de custodia también es complejo para el policía y tiene que cambiarse. No tiene material ni insumos para recoger evidencias.

En conjunto con la policía y el ministerio público, hay que revisar qué información realmente es necesaria para poner a disposición y quitar todo ello que nada más obstaculice el trabajo de los policías. El Informe Policial Homologado destruyó buenas prácticas que se hacían en el país. Se debe evitar la hiperformalización. Los policías tienen enormes cantidades de información que pueden proporcionar a la investigación de formas diversas al Informe Policial Homologado.

07. Nuevos modelos de gestión

Es necesario generar nuevos modelos de gestión, para lo cual se tiene que saber primero qué es lo que se quiere hacer. A partir de ahí, se determinan los pasos. Los procesos deben partir de la idea de definir un objetivo, y luego viene la reingeniería de procesos.

Se tienen que revertir las interpretaciones de la Corte en donde se establece que el primer respondiente no puede hacer nada si no se lo ordena el ministerio público. La ejecución de actos de investigación por parte de la policía va más allá del primer respondiente.

Igualmente, no debe dejarse de lado la comunicación, colaboración y coordinación. Debe haber un órgano de transmisión de información al ministerio público. Hay que establecer criterios claros de recolección de información útil y pertinente.

08. Prisión preventiva y medidas cautelares

No se debe abusar de la prisión preventiva, se debe capacitar a todos los operadores para la aplicación de las medidas cautelares más adecuadas. Las autoridades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso (UMECAS) tienen poco poder para funcionar a nivel federal, la federación no se ha comprometido con la consolidación de las mismas, ello ha representado una simulación.

Se debe dar más seguimiento a las medidas cautelares, lo que implica que se requiere más personal ya que las UMECAS están rebasadas. También hay que trabajar en las evaluaciones de riesgos.

09. Plataforma de rendición de cuentas

Debe existir una estrategia clara y contundente de socialización del proceso de reforma a la ciudadanía. Un ejemplo a seguir, en materia de rendición de cuentas, es el modelo que se realiza en Monterrey: "Alcalde, ¿cómo vamos?"



Conclusiones

De acuerdo a la metodología planteada, en ambas mesas se abordaron los temas desde los planos de observación de los macro procesos y políticas públicas y desde los micro-procesos, es decir, sobre cuestiones prácticas y relacionadas al quehacer cotidiano de los cuerpos de seguridad y su relación con los fiscales o agentes del ministerio público en la investigación criminal.

Fue una postura coincidente que haber transformado el sistema de justicia penal a uno adversarial fue una decisión correcta para el avance nacional en materia de justicia, no obstante, los resultados esperados no se han obtenido debido a las profundas deficiencias estructurales prevalecientes en las instancias vinculadas a la policía y la procuración de justicia. Se mencionó que tal parece que el sistema es un “carro nuevo” que no se sabe operar y que, ante tales eficiencias, cobran relevancia medidas populistas penales.

Respecto a las deficiencias en el flujo de información, se hizo mención sobre la falta de centros de información nacional básica o documentos de identidad nacional. Esto está vinculado en prevención e investigación del delito, a lo cual, existe una gran desarticulación entre las plataformas de información, lo que se relaciona con la falta de política criminal como política de Estado.

Se habló de la necesidad de reestructurar a los entes federales, crear una comisión o instancia que coordine a las instituciones y a las acciones de política criminal, desde la prevención del delito hasta la ejecución de sanciones y así enfrentar la realidad delictiva desde un sentido estratégico.

La indefinición normativa ha generado mayor desarticulación. Reiteradamente se mencionó la problemática del artículo 21 constitucional con relación a la falta de definiciones, la falta de coordinación y de vasos comunicantes sobre las actuaciones de la policía y del ministerio público en la investigación criminal. Se subrayó la necesidad de definir con claridad los tramos de responsabilidad entre policía y ministerio público en las acciones investigativas.

Asimismo, otras de las deficiencias en los cuerpos de seguridad pública a los que se hizo alusión fue la relativa a las deficiencias en las condiciones laborales, sobre todo a nivel estatal y a nivel local. Fue manifiesta la preocupación sobre los bajos salarios, la inestabilidad laboral, la falta de recursos para desarrollar sus labores y el recurrente maltrato institucional hacia los integrantes de los cuerpos de seguridad. Bajo estas condiciones, resulta difícil pensar que se pueda desarrollar un trabajo eficiente y que estas instancias sean impermeables a la corrupción. Esto se acompañó de otro problema, el relativo a la falta de un sistema de evaluación adecuado al sistema de justicia y el reiterado uso del sistema de evaluación de cuotas (eficiencia basada en números de detenciones) que difícilmente promueve de desarrollo profesional de las policías.

Se propuso contar con una normativa homologada que permita regular el uso legítimo de la fuerza, una Ley Nacional de Seguridad Pública con un capítulo de seguridad interior, con un órgano ejecutivo como órgano rector de la política criminal desde una perspectiva integral.

Por su parte, destacaron experiencias locales y de buenas prácticas en el fortalecimiento de cuerpos de seguridad municipal como policías proximidad, involucradas en la comunidad, en la gestión de conflictos y claramente insertos en la dinámica y problemáticas cotidianas.

03.



EL MODELO DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL



Relator:
Alicia Beatriz Azzolini
Bincaz
Asistente técnica:
Pamela Soto Valdivieso

Marco contextual

Entre los ocho ejes temáticos en que estructura la Consulta Nacional del Modelo de Procuración de Justicia, se encuentra el del modelo de investigación, que tiene el objetivo de analizar modelos y estrategias para mejorar la investigación criminal que es muy limitada e ineficiente en México.

En nuestro país prácticamente no se investiga, casi todos los casos que ingresan al sistema son por flagrancia y se utilizan solo las primeras 48 horas para realizar investigaciones formalizadas que consisten más que nada en el llenado de actas y formatos. No se ha implementado un nuevo modelo institucional para la procuración de justicia que favorezca a las investigaciones eficientes y logre las transformaciones funcionales necesarias para mejorar la investigación.

Por ello, el propósito de la mesa temática fue abonar al debate y discusión sobre los retos que tienen las procuradurías para mejorar la investigación, es decir para poder dilucidar lo que ocurre en cada caso y recabar las evidencias necesarias que permitan su comprobación ante el juez. En ella intervienen diferentes actores e instituciones, el desafío es coordinar y articular las acciones de cada uno de ellos para arribar a resultados exitosos.

Respecto a la dinámica de las mesas, estas se dividieron en dos rondas. En la primera cada participante expuso brevemente los temas que interesaban o en los que estaba especializado sobre el modelo de investigación de acuerdo a las preguntas detonantes que se les hicieron llegar. La segunda ronda consistió en un debate donde la moderadora y los propios integrantes de la mesa hicieron preguntas y abordaron temas específicos respecto a las exposiciones para generar algunos puntos de coincidencia, aunque las disidencias también fueron tomadas en consideración.

PREGUNTAS GENERADORAS

MODELO DE INVESTIGACIÓN

- ¿Qué cambios exige un modelo de investigación del sistema acusatorio frente a lo que se hacía en el sistema inquisitivo-mixto?
- ¿Cómo debe ser el nuevo modelo de investigación?
- ¿Qué cambios estructurales e institucionales se requieren para desarrollar un nuevo modelo de investigación?

LA DESFORMALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Sabemos que policías y ministerio públicos siguen “integrando” expedientes (ahora llamadas carpetas de investigación) más que realizar investigaciones desformalizadas.

- ¿Cómo se puede garantizar investigaciones menos formales y más eficaces?
- ¿Cómo podemos erradicar los vicios del sistema inquisitivo?
- ¿Qué hacer con el modelo actual de “Informe Policial Homologado”?
- Roles en la investigación
- ¿Qué rol tiene el ministerio público en la investigación? ¿Qué debe entenderse exactamente por “mando y conducción” de la investigación, en términos del artículo 21 constitucional?
- ¿Qué relación debe haber entre el ministerio público y la policía?
- ¿Qué relación debe haber entre el ministerio público y los peritos?
- ¿Qué cambios y/o incentivos legislativos, presupuestales u operativos deben implementarse para mejorar sustancialmente la actuación del ministerio público en la investigación?
- ¿Cómo garantizar la autonomía funcional de los fiscales en la toma de decisiones respecto a la investigación?

LAS POLICÍAS

- ¿Qué rol tiene la policía en la investigación?
- ¿Qué cuerpos policíacos deben investigar?
- ¿Qué cambios y/o incentivos legislativos, presupuestales u operativos deben implementarse para mejorar sustancialmente la investigación policial?
- ¿Ha contribuido el Informe Policial Homologado a desarrollar el modelo de investigación? ¿Por qué?

LA DEFENSA Y LA VÍCTIMA

- ¿Los actos de investigación de la defensa deben registrarse en la investigación del ministerio público?
- ¿Cómo debe ser la participación de la víctima (y su asesor jurídico) en las investigaciones?
- ¿Los actos de investigación de la víctima deben ser registrados en la de investigación del ministerio público?

SERVICIOS PERICIALES

- ¿Qué cambios estructurales deben realizarse respecto a los servicios periciales?
- ¿Cómo garantizar la objetividad en los servicios periciales?
- ¿Deben existir servicios periciales autónomos? En tal caso, ¿qué cambios legislativos, presupuestales u operativos se requieren para ello?
- ¿Cada entidad (fiscalía, defensoría) debe contar con servicios periciales propios? En tal caso, ¿qué cambios legislativos, presupuestales u operativos se requieren para ello?

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LAS ÁREAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿La organización administrativa tradicional de las procuradurías (o fiscalías) favorece la investigación de los delitos?
- ¿Qué sugeriría para dividir las tareas y favorecer la investigación de los delitos más graves?
- ¿Qué función debe cumplir la unidad de atención inmediata?
- ¿Qué propone para evaluar la investigación? ¿Qué criterios deben tenerse en cuenta para calificar como eficaz y eficiente la actuación de la instancia investigadora?

ACCESO A LA INVESTIGACIÓN: VÍCTIMA E IMPUTADO

- ¿Qué cambios legislativos, presupuestales u operativos se requieren para garantizar el correcto y oportuno acceso de la víctima y la defensa a la investigación?

PROTOCOLOS DE INVESTIGACIÓN Y OTRAS REGULACIONES

- Sabemos que el Código Nacional de Procedimientos Penales regula los actos de investigación, ¿es la norma pertinente para regularlos? Si no, ¿cuál lo sería?
- ¿Se han elaborado los protocolos necesarios para la etapa de investigación? ¿Qué protocolos hacen falta y cuáles hay que reformar?

Mesa Ciudad de México



Sede: Universidad Iberoamericana

Fecha: 20 de junio de 2017

Problemática identificada

Se identificaron distintas problemáticas relacionadas con el modelo de investigación en las procuradurías y fiscalías. En términos generales, existió consenso sobre la necesidad de cambiar el modelo de investigación tanto de la Procuraduría General de la República como el de la mayoría de las procuradurías o fiscalías de las entidades federativas. A continuación se describen las principales problemáticas que se identificaron en la mesa:

a) Toma de decisiones centralizada

A nivel federal, la estructura sobre especializada de la Procuraduría General de la República no favorece la eficiencia y coordinación en la investigación. La toma de decisiones relevantes sobre la investigación está totalmente centralizada.

b) Excesivo formalismo en la investigación

Se identificó el formalismo en la investigación como una de las problemáticas más serias. Las carpetas de investigación siguen siendo averiguaciones previas donde solo se copia y pega sin ningún orden, cuando en países como Chile son cuadernillos que solo constan de registros totalmente desformalizados. No se ha entendido que con los actos de investigación no se busca producir la prueba, la cual se da hasta la audiencia del juicio oral. En muchos juicios no existe un verdadero debate de hechos como se establece desde las técnicas de litigación oral, solo se debate sobre formalidades, formatos y llenado de constancias, como si se tratara del sistema de justicia penal escrito.

No se entiende lo que es la carpeta de investigación. Se trabaja como si fuera un expediente, se piensa que si crece la carpeta se fortalece la investigación, lo cual no es así. Esta hiperformalización se refleja por ejemplo en el Informe Policial Homologado que contiene numerosos apartados y formatos, así mismo se observa en la cantidad de oficios y constancias que se incorporan a la carpeta de investigación.

Uno de los factores que favorece la formalización es el problema de corrupción de los operadores que aún no se ha logrado resolver. La corrupción genera desconfianza y favorece a los excesivos controles que se traducen en el formalismo y en el registro de las actuaciones.

c) Falta de flexibilidad en la investigación que realiza la policía

La excesiva jerarquización no permite las investigaciones flexibles en donde tanto los policías como los ministerios públicos pueden formular líneas de investigación. Actualmente los policías realizan actos de investigación únicamente a petición del ministerio público, sin iniciativa propia.

Como contraste a esta realidad, se puso como ejemplo el modelo canadiense, en el que la policía y los fiscales tienen un amplio margen de discrecionalidad para decidir cómo investigan los delitos. La policía decide los casos que va a investigar con libertad. La oficina de los fiscales no puede indicarle a la policía qué personas debe investigar o cómo. Existe independencia entre ambas instituciones. Sin embargo, también existe cooperación, la policía puede solicitar la opinión de la fiscalía respecto de

aspectos jurídicos relacionados con la investigación. La fiscalía, a su vez, no está obligada a llevar ante los tribunales todos los casos investigados por la policía.

d) Falta de coordinación de quienes participan en la investigación.

Otro de los problemas en relación a la investigación es que no se trabaja en equipo, no existe una verdadera coordinación entre policías, peritos y ministerios públicos. Esto se debe en gran parte a que no tienen clara la función de cada uno.

En el caso federal si bien hasta el momento la Procuraduría General de la República ha diseñado las “salas de mando ministerial”, lugar en el que confluyen agentes del ministerio público, policías de investigación y peritos, este nuevo diseño no parece suficiente para lograr por sí solo transformaciones funcionales en la investigación. A la gente se le complica trasladarse a las salas (peritos, policías).

e) Capacitación insuficiente de los operadores para reactivar la investigación

Los operadores conocen el sistema, pero no comprenden o se les dificulta aplicarlo. Quieren aplicar rígidamente la ley en la investigación lo cual no es posible. Se pretende aplicar los protocolos como reglas. No se entiende que los protocolos son orientadores, pero no limitativos. Los ministerios públicos y policías actúan con miedo, desconfianza, apegados a los protocolos como reglas rígidas. Carecen de criterio para tomar decisiones necesarias en los casos concretos. Por ejemplo, no se entiende la cadena de custodia, que no es algo rígido e inamovible. Ante cualquier irregularidad se piensa que la evidencia ya no es válida.

Por otro lado, hay déficit de servidores públicos formados y capacitados. No hay investigadores, no se forman ni capacitan investigadores. Hay que capacitar en investigación delictiva. Hay exceso de abogados y carencia de investigadores.

f) Investigación de casos complejos

En el caso de delitos complejos se dijo que también se siguen aplicando viejos modelos de investigación en vez de aplicar los nuevos protocolos de actuación para casos como la desaparición de personas, por ejemplo, en especial de la desaparición forzada.

g) Falta de bases de datos confiables

No existen bases de datos interconectadas a nivel nacional. Se llega al absurdo de contar por ejemplo con una carpeta de investigación porque Juan Pérez está desaparecido y otra carpeta de investigación distinta con la información del cadáver de Juan Pérez.

h) Problemas relacionados con contenidos legislativos y su interpretación

Existen normas que no abonan a mejorar el modelo de investigación, una de ellas es el artículo 21 constitucional, específicamente la parte donde se establece que el ministerio público es el director de la investigación. Asimismo el 19 constitucional donde se contempla la vinculación a proceso, abona a la poca flexibilización de la investigación, especialmente es la etapa de la investigación complementaria debido a la congruencia fáctica que debe haber entre la vinculación a proceso y la acusación.

i) Insuficiencias de las unidades de atención temprana para reorientar investigación

La implementación de unidades de atención temprana no es suficiente para reorientar y reorganizar las labores de investigación. Un ejemplo es la subutilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias y criterios de oportunidad para solucionar los casos en la mayoría de las procuradurías.



Propuestas

01. Estrategias de desformalización de la investigación

Generar estrategias de desformalización de la investigación y dejar a un lado la idea de carpeta de investigación como caso o expediente.

Si bien es importante el registro de los actos de investigación por parte de los operadores, dichos registros pueden ser flexibles, pueden variar, no se deben de exigir formatos determinados. Es preciso socializar con los operadores que los registros en la carpeta no constituyen las pruebas.

Otro de los expertos propuso el uso de formatos simplificados para que los operadores registren de manera concisa las actuaciones. Pero deben revisarse los formatos para evitar que ellos mismos contengan lógicas formales del sistema mixto. Los mismos deben de entenderse como herramientas de trabajo para facilitar el trabajo, no como requisitos.

Para desformalizar la investigación hay que reformular el Informe Policial Homologado, y no entenderlo como elemento de la carpeta de investigación. El Informe Policial Homologado no nace para el sistema penal acusatorio, sino para instrumentar Plataforma México. Hoy en día se captura algo de esa información, pero se sigue desaprovechando y está realizando demasiadas cargas de trabajo a la policía.

02. Bases de datos confiables e interconectadas

Crear bases de datos confiables y precisas que estén interconectadas a nivel nacional, para lo cual se requiere de la implementación de herramientas tecnológicas y de la coordinación de las instituciones de seguridad y procuración de justicia federales y locales.

03. Reformas normativas

Reformar el artículo 21 constitucional de tal forma que queden más claros los roles de las policías y ministerios públicos en la investigación. La policía debe realizar las actuaciones de investigación por sí misma y no como cumplimiento de mandatos emitidos por el ministerio público. El ministerio público debe orientar jurídicamente la investigación.

Eliminar el auto de vinculación a proceso del artículo 19 constitucional. Apegar la audiencia inicial y la fase de investigación a los modelos latinoamericanos en donde el ejercicio de la acción penal y la definición de la litis se da hasta la acusación.

04. Servicios periciales autónomos

Se requieren servicios periciales con autonomía técnica que atiendan a todas las partes y en los que lo peritos se certifiquen periódicamente.

05. Fortalecer la capacitación

Fortalecer la capacitación práctica y coordinada sobre investigación criminal a policías y peritos. Deben formarse y capacitarse investigadores. La investigación requiere de más detectives (policías o personas formadas para investigar) y menos abogados (personas con formación únicamente jurídica).

06. Rol de las víctimas en la investigación

Definir operativamente el rol de las organizaciones de la sociedad civil y de las víctimas en la investigación criminal. Ambas tienen que tener un rol más relevante. Asimismo debe haber mecanismos efectivos de interlocución entre víctimas, fiscales y asesores jurídicos.

07. Coordinación en la investigación

Implementar herramientas que favorezcan la coordinación en la investigación y la definición de estrategias para llevar los resultados ante los tribunales. Deben realizarse reuniones periódicas y calendarizadas entre fiscales, policías y peritos para estar monitoreando los avances.

Hay que garantizar también que los ministerios públicos que inician la investigación den seguimiento al caso de principio a fin. Si se dispersan las actuaciones por área, se pierde la conducción del caso.

Establecer un modelo de investigación criminal claro, en que se precisen los roles de cada uno de los operadores. Para ello deben elaborarse protocolos que sirvan de orientación, evitando que sean aplicados como reglas rígidas e inamovibles. El establecimiento claro de los roles de cada operador permitirá, a su vez, la rendición de cuentas por sus actuaciones.

08. Especialización de la investigación

Deben incorporarse a las procuradurías especialistas en distintas materias especializadas como finanzas, economía, informática para poder entender y perseguir los delitos complejos.

09. Priorización en la investigación

Llevar a cabo cambios estructurales en las instituciones de procuración de justicia. Diseñar un marco de gestión institucional que permita un desempeño eficiente, privilegiando la investigación de los delitos complejos, de alto impacto y macrocriminalidad. No se puede invertir el mismo tiempo y los mismos recursos a todos los tipos de delitos, es preciso priorizar.

10. Evaluación de los operadores

Deben establecerse criterios de evaluación objetivos sobre la instrumentación del nuevo modelo y criterios de evaluación cualitativos sobre el desempeño de los operadores. Se tiene que eliminar la lógica de cuotas para medir la productividad y favorecer las investigaciones de fondo sobre casos relevantes para el sistema.

Mesa Guadalajara



Sede: Universidad Panamericana

Fecha: 22 de junio de 2017

Problemática identificada

a) No hay claridad sobre quién debe de investigar

Existe un debate pendiente sobre los roles en la investigación. No existen disposiciones claras sobre el rol que cada operador debe tener en la investigación. No se ha aclarado en qué consiste la labor de dirección de la investigación del ministerio público, hay quienes afirman que él puede realizar labores de investigación y otros consideran que eso lo hace únicamente la policía. Tampoco está claro si la policía puede o no recibir denuncias.

b) Excesivo formalismo

Impera un excesivo formalismo en el desarrollo de las investigaciones. El tema no obedece únicamente a la falta de capacitación, es un tema de desarrollo de capacidades. Tiene que ver con el rol de la administración de justicia en el Estado. La organización institucional favorece prácticas inquisitivas, estamos en una zona gris donde se conservan rezagos del sistema anterior.

El Informe Policial Homologado fue una buena idea para contar con información, pero se convirtió en un requisito que favoreció el formalismo en las carpetas de investigación; los policías se preocupan más por el llenado del Informe Policial Homologado que por sus actuaciones de investigación. El Informe Policial Homologado se ha convertido en una exigencia de forma a la que apelan los defensores para cuestionar la detención, en vez de avocarse a cuestiones de fondo como las hipótesis de flagrancia.

c) Sistemas de cuotas para evaluar a los operadores

La exigencia de cuotas a los operadores es un obstáculo a las investigaciones criminales. Los operadores están preocupados por cumplir con la cuota exigida, por lo que es necesario que se impongan criterios cualitativos y no cuantitativos de evaluación.

d) Ausencia de planes de investigación criminal

Actualmente las investigaciones no se hacen con base a un plan de investigación criminal a partir del estudio de la fenomenología criminal en el país o en el Estado. Muchos delitos son sistémicos o estructurados involucrando diferentes conductas, no obstante, las investigaciones siguen siendo con perspectiva individual (hechos aislados y no como red criminal).

e) Descuido a la víctima

No obstante, la víctima es un actor principal para el proceso y para la investigación del delito no es atendida adecuadamente. No existen mecanismos para involucrarla verdaderamente en la investigación. El ciudadano tiene desconfianza por eso no se involucra.

f) Problemas institucionales que no favorecen la investigación

Actualmente se trabaja con burocracia y desconfianza. Ello impide que se generen estructuras horizontales al interior de las instituciones de procuración de justicia que favorezcan la investigación.

La institución debe sentar las bases para que puedan desarrollar sus tareas. Hay falta de recursos y no existe comunicación entre ministerios públicos y policías.

g) Autonomías cuestionables de servicios periciales

Existe un instituto autónomo de servicios periciales en Jalisco, pero el director es nombrado por el gobernador. Esto genera una distancia del perito respecto de la investigación.

h) No se ha logrado socializar el sistema acusatorio con los operadores

Si bien se ha gastado mucho en capacitación, no se ha logrado transmitir a los operadores las ventajas del sistema de justicia acusatorio. Muchos jueces y ministerios públicos perciben que el nuevo modelo les ha complicado el ejercicio de sus funciones. Lo ven desde una óptica estrictamente personal y no con una perspectiva de largo alcance. Esto ha generado un descontento que permea en el usuario del sistema, ya que se utiliza al sistema de justicia acusatorio como pretexto para justificar las ineficiencias a nivel operativo de la impartición de justicia en materia penal.

i) Problemas relacionados con contenidos legislativos y su interpretación

El artículo 2 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece como uno de los objetivos del proceso el esclarecimiento de los hechos, lo que hace que se confundan los roles en el proceso ya que los jueces no deben esclarecer los hechos. Esclarecer los hechos es tarea de algunos sujetos no de todos. También dice que el proceso debe procurar la reparación del daño, eso es tarea del derecho penal, pero no del proceso. El artículo favorece la idea de un juez justiciero.

El artículo 21 de la Constitución es problemático ya que establece que el ministerio público dirige la investigación, lo que crea confusión respecto del rol de policías e investigadores.

El artículo 19 de la Constitución que prevé la prisión preventiva oficiosa y la vinculación a proceso es contraria al modelo acusatorio. Estamos hablando de resabios del modelo anterior.



Propuestas

01. Planes de investigación

Debe existir planeación de la investigación. La institución debe organizarse de tal modo que permita que las unidades de investigación puedan desarrollar planes de investigación. Para ello habrá que generar criterios de actuación que no pueden estar basados en tipos delictivos, como ha sido en la mayoría de las procuradurías.

02. Unidades de análisis criminal

Crear unidades de análisis criminal que determinen qué delitos se están cometiendo, en qué horarios, en dónde, con qué frecuencia. La fiscalía debe establecer paradigmas de actuación criminal a partir del estudio de la fenomenología criminal en el país o en el Estado. El uso adecuado de recursos es fundamental para la transformación del sistema de justicia, para ello debe conocerse la realidad criminal, las necesidades existentes para planear adecuadamente el uso de los recursos.

03. Política de persecución estratégica

Debe diseñarse una política de persecución penal estratégica, la fiscalía debe decidir qué va a perseguir y cómo. Tiene que asumir la responsabilidad sobre los temas en que va a concentrar sus esfuerzos. Tenemos que convertir la persecución penal en algo proactivo.

04. Aprovechamiento de salas de mando ministerial

A nivel federal se deben de aprovechar mejor las salas de mando ministerial de Procuraduría General de la República, que es donde la investigación debe planearse. Estas pueden favorecer la comunicación y servir para medir la productividad de los operadores. Los operadores deben reunirse en las salas de mando y establecer la metodología de la investigación, plantearse los objetivos el qué y el cómo para lograrlos.

05. Cooperación internacional

Se debe fortalecer la cooperación internacional de las instituciones de procuración de justicia para la investigación de delitos complejos, cometidos por organizaciones criminales transnacionales, o la localización de probables delincuentes fuera del país.

06. Persecución de delitos de alto impacto

Generar un modelo de gerencia de investigación criminal para perseguir fenómenos criminales, estructuras y mercados criminales, un equipo de fiscal con policía y especialistas. Hay que enfocar la atención en delitos de alto impacto y crear áreas de investigación especializada en estos delitos.

07. Evaluación del desempeño

Generar un registro electrónico de todos los casos con los que cuenta el ministerio público y que investiga la policía. Este registro facilitará la evaluación cualitativa del desempeño de ambos actores ya que se podrá dar seguimiento a lo que se va haciendo en cada caso.

Es preciso eliminar la lógica de cuotas que lo único que hace es incentivar actuaciones mal hechas y no justificadas.

Deben existir incentivos para que los operadores lleven a cabo sus tareas con éxito. Pero no se los debe evaluar con criterios meramente cuantitativos relacionados con las etapas previas como las detenciones o las vinculaciones a proceso, una opción sería otorgar incentivos por casos ganados.

08. Agencias de investigación

Retomar el modelo de investigación de Guanajuato donde hay agencias de investigación. Hay fiscales que investigan y otros que litigan. Hay una clara distinción en la persona que dirige y la persona que opera. El personal que investiga debe ser personal técnico con el perfil y las capacidades necesarias para llevar a cabo esta tarea.

Tomar en cuenta también el modelo guatemalteco en el que se crearon unidades de investigación en las que hay ministerios públicos, policías, y especialistas. Han tenido resultados exitosos.

09. Asesor técnico

Debe incorporarse al asesor técnico para que apoye al ministerio público y a la policía para la investigación de delitos complejos o de alto impacto.

10. Socialización de las ventajas del sistema acusatorio

Es necesario sensibilizar a los operadores sobre las ventajas del sistema acusatorio para comprometerlos con el nuevo sistema. La capacitación debe estar orientada a la comprensión de la lógica del nuevo modelo y no a la aplicación de reglas. Deben formarse operadores capaces de tomar decisiones racionales y de actuar en forma expedita.

11. Desformalización de la investigación

Los jueces deben colaborar a desformalizar la investigación propiciando buenas prácticas por medio de las exigencias que formule en la audiencia inicial. Asimismo, se tiene que lograr transmitir a los operadores que no es necesario el registro excesivo de los actos de investigación.

12. Horizontalización de las instituciones

La fiscalía debe reestructurarse para abordar la investigación de la macro criminalidad y de los delitos complejos. Es necesaria la horizontalización de las instituciones con equipos de trabajo interdisciplinarios en los que se incorporen investigadores y asesores técnicos. El cambio de estructuras en las fiscalías (menos vertical y más horizontal) es la manera de favorecer la desformalización. Ello implicará cambiar controles formales por un seguimiento sobre la calidad de la actuación de los operadores durante la investigación.

13. Precisar los roles en la investigación

Es necesario precisar los roles de cada operador en la investigación. Es un debate pendiente. Debe asumirse un modelo de investigación claro. Hay acuerdo en que la policía debe investigar con libertad. Deben crearse protocolos para homologar la actuación de los operadores en la investigación, sin que ellos constituyan reglas rígidas.

14. Situación laboral de los operadores

Debe mejorarse la situación laboral de los operadores y otorgarse estímulos asociados con el éxito en las investigaciones y no con criterios meramente cuantitativos.

15. Reformas normativas

Deben desaparecer la prisión preventiva oficiosa y la vinculación a proceso. Sin embargo, debe permanecer la vinculación a proceso si persiste la prisión preventiva oficiosa.

16. Autonomía técnica de servicios periciales

Se requieren servicios periciales con autonomía técnica que atiendan a todas las partes y realicen dictámenes objetivos. Hay que garantizar también que los peritos se certifiquen periódicamente.



Conclusiones

En las mesas sobre investigación que se llevaron a cabo en la Ciudad de México y Guadalajara hubo coincidencias sobre aspectos sustanciales de la investigación. Sin embargo, dichas coincidencias no son tales cuando se profundiza cada uno de los temas. Es decir, se identifican los problemas, pero es necesario adoptar posturas claras y precisas al momento de buscar soluciones a los mismos.

Uno de los temas más relevantes abordados en las mesas fue el de las políticas de investigación. En ambas mesas hubo total coincidencia en que no se investiga adecuadamente; la mayoría de los casos que ingresan al sistema son supuestos de flagrancia. La mayoría de los participantes coincide en la necesidad de generar paradigmas de actuación como resultado de la investigación del fenómeno criminal. Se destaca la necesidad de orientar la actuación de las fiscalías a investigar y perseguir delitos de alto impacto y macro-criminalidad.

El otro aspecto en que hubo coincidencias es en la necesidad de contar con bases de datos confiables y precisas sobre distintos aspectos del fenómeno criminal, ya que para investigar delitos complejos es necesario contar con información actual y veraz. Por otro lado, se insistió en la necesidad de realizar investigaciones proactivas y no reactivas. Investigar, realizar labor de inteligencia para descubrir fenómenos, actores y mercados criminales.

En ambas mesas hubo plena coincidencia sobre la necesidad de una fiscalía autónoma. Se señaló, sin embargo, la preocupación de que dicha autonomía no convierta a la institución en un “súper poder”. Otra exigencia compartida fue revisar el modelo de gestión institucional. Se habló de romper estructuras. La idea es de generar procesos de toma de decisiones “horizontales” evitando la “verticalidad” actual, que genera exceso de controles y formalismos.

Todos los participantes están de acuerdo en que se debe rediseñar la estructura de las instituciones de procuración de justicia, sus funciones, sus criterios de operación. Hay consenso en que no se pueden estructurar las unidades de investigación por delitos, sino que debe tenerse en cuenta la complejidad de la investigación y que se requiere tener en cuenta la información sobre la realidad criminal actual.

Se insistió en que las fiscalías deben actuar con criterios objetivos, técnicos y no por conveniencia política. Se señaló la necesidad de que los funcionarios deben conocer el sistema, ser capaces y éticos. Deben cambiar

los criterios de designación de los altos mandos de las fiscalías, el nombramiento debe atender a los conocimientos, experiencia y honorabilidad de la persona.

Hubo quien propuso que debe ser el mismo agente del ministerio público el que intervenga en la investigación y el que litigue para que conozca los pormenores del caso y los pueda defender exitosamente en los tribunales. De ser así, el agente del ministerio público podrá orientar la investigación, pero no participar activamente para no convertirse en un medio de prueba. En este último aspecto no hubo consenso. Especialmente en Guadalajara hubo quien sostuvo que el ministerio público debe participar en la investigación.

La mayor coincidencia fue en la necesidad de que se establezca con claridad el rol que cada uno de los operadores debe tener en la investigación. Casi todos sostuvieron que la policía debe investigar y al ministerio público le corresponden los aspectos jurídicos. No obstante, se hablaron de distintos modelos: policía que investiga, fiscal que judicializa o ministerios públicos y policías que investigan y ministerio público (el mismo u otro) que judicializa. En todos los casos se requieren asesores, especialistas e investigadores.

El artículo 21 constitucional ha sido cuestionado en ambas mesas porque establece que el ministerio público debe guiar la investigación. Se propuso interpretarlo en el sentido que el ministerio público oriente jurídicamente la investigación y la policía la opere con libertad teniendo en cuenta las necesidades jurídicas que el ministerio público le comunique.

La mayoría de los participantes propuso que se elaboraran protocolos que definieran en forma precisa la actuación de cada uno de los operadores en la investigación. Sin embargo, otros participantes señalaron que muchos operadores han interpretado que los protocolos son reglas rígidas a seguir, que son limitativos en vez de orientativos. Una vez más, ante la inseguridad y la desconfianza, los operadores se “cubren” siguiendo literalmente las disposiciones del protocolo. Esta mala interpretación puede obedecer a una capacitación deficiente, pero, además, es consecuencia de una práctica basada en la desconfianza y en controles verticales de actuación. Los operadores sienten que si cumplen al pie de la letra con el protocolo no se les podrá reprochar algo indebido. Privilegian su tranquilidad laboral sobre la resolución del caso. Ambas cuestiones deben armonizarse.

Un aspecto a tener en cuenta es la calidad y pertinencia de los protocolos. Se han elaborado un gran número de protocolos, pero algunos contienen errores o disposiciones que son resabios del viejo modelo.

Se señaló la necesidad de que los operadores tengan claro que se investiga para esclarecer los hechos y no para buscar pruebas. No todas las actuaciones constituirán datos de prueba. La investigación busca información sobre lo ocurrido que debe ser procesada, evaluada y, a partir de ella se decidirán los pasos a seguir.

Desformalización de actuaciones

Hubo consenso respecto que las carpetas de investigación han reemplazado a las averiguaciones previas. La mayoría de los operadores y de las instituciones las conciben en forma similar. Se mantiene la supremacía del documento sobre las acciones. Es necesario que se comprenda que investigar no significa engrosar la carpeta de investigación. La perversión formalista a partir de los protocolos y de los informes estandarizados pone de manifiesto la profunda necesidad de los operadores de recurrir a las formas para sentirse “seguros” y respaldados en sus actuaciones. Les permite, asimismo, ser evaluados por aspectos formales y no por la calidad del trabajo.

En ambas mesas se dijo que el excesivo formalismo se puede apreciar en el Informe Policial Homologado. Un instrumento que se diseñó para poder conformar una base de datos útil para la investigación de los delitos (Plataforma México), se convirtió en una exigencia para la carpeta investigación.

Es de destacar que, en una de las mesas, un participante de la “vieja guardia”, aunque comprometido con el modelo, afirmó la necesidad de conservar ciertas formalidades para iniciar las investigaciones: la necesidad de protestar al denunciante para evitar la falsedad en declaración. Observaciones como ésta deben ser consideradas porque reflejan las preocupaciones de los operadores que durante años han actuado conforme a una lógica formalista y rigorista.

Ambas mesas propusieron la derogación de la vinculación a proceso tanto a nivel constitucional como a nivel adjetivo. En Guadalajara se señaló que mientras persista la prisión preventiva oficiosa debe subsistir la vinculación a proceso. En la Ciudad de México prevaleció la idea de que la discusión sobre la medida cautelar haría las veces de filtro necesario para impedir arbitrariedades, por lo que podría suprimirse la vinculación a proceso, aunque continúe vigente la prisión preventiva oficiosa. Asimismo en ambas se propuso modificar el artículo 21 constitucional en relación con la conducción de la investigación por parte del ministerio público.

También hubo coincidencia en establecer que era importante la revisión de las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales que regulan en exceso la investigación pues ello no garantiza la desformalización.

Así pues, en torno a este eje temático, las políticas de persecución penal deben, indispensablemente, decantar al menos en aquellas que se expresan en cuerpos normativos de carácter sustantivo (códigos penales u otras leyes que definen delitos) y las que son de carácter procesal (Código Nacional de Procedimientos Penales) debido a que en estas últimas es donde se puede potenciar la procuración de justicia mediante la regulación y reglamentación que permitan al Estado priorizar los casos por su impacto social (criterios de oportunidad, procedimiento abreviado, métodos alternos para la solución al conflicto penal). Finalmente, un punto imperativo a considerar es la profesionalización de quienes intervienen operativamente en la investigación y la preparación de los litigantes, es una tarea primordial para mejorar la procuración de justicia.

PREGUNTAS GENERADORAS

POLÍTICA CRIMINAL COMO POLÍTICA PÚBLICA Y DE ESTADO

- ¿En quiénes debe recaer la generación criterios de política criminal a nivel federal y de las entidades federativas?
- ¿Cómo lograr Interdisciplinaria en las técnicas para la formulación de propuestas político criminales?
- ¿Qué responsabilidades deben asumir las fiscalías en esta labor?
- ¿Qué áreas de las fiscalías deben encargarse?

DEFINICIÓN INSTITUCIONAL DE CRITERIOS DE POLÍTICA CRIMINAL PARA LA PERSECUCIÓN DEL DELITO

- ¿Qué tipo de política criminal de prevención del delito deben asumir las procuradurías?
- ¿Qué tipo de política criminal de persecución del delito deben asumir las procuradurías para la persecución del delito?

PLATAFORMAS Y GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PARA DEFINIR LA POLÍTICA CRIMINAL

- ¿Qué tipo de información se tiene que generar para poder definir criterios de política criminal?
- ¿Cuáles son las mejores prácticas en temas de generación de información y plataformas para definir la política criminal?
- ¿Cómo cambiar las lógicas de los sistemas de cuotas (cantidad) a los de evaluación de acuerdo al impacto de los delitos que procesan (calidad)?

04.



PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y POLÍTICA CRIMINAL



Relator:
Fabio Valdés Bensasson
Asistente técnica:
Pamela Soto Valdivieso

Marco contextual

El eje de política criminal y procuración de justicia tuvo como principal propósito evaluar en qué medida se hace política criminal en México y de qué manera incide en las estrategias, mecanismos y toma de decisiones de las instituciones vinculadas a la procuración de justicia. Las líneas de análisis y discusión de este eje están relacionadas con aspectos normativos, tanto sustantivos como adjetivos, como expresiones de la política criminal mexicana pero también se tomaron aspectos con mayor orientación hacia la política pública.

Así, como referencia, se partió del punto que, en las últimas dos décadas, los temas relativos a la seguridad y justicia se han colocado en la cúspide de la pirámide que representa la problemática social del Estado mexicano, de tal forma que la definición de políticas criminales con objetivos claros y medibles han adquirido una fundamental importancia. En este contexto y a consecuencia de este profundo ejercicio consultivo se buscó identificar a la función persecutoria del Estado a través de la procuración de justicia en dos vertientes:

- La persecución penal como política reactiva al fenómeno delictual y no de prevención o de tratamiento, esto es, aceptando que el notorio incremento en los índices de violencia, actividad delictiva, complejidad criminal e impunidad no pueden ser resueltos solamente con la procuración efectiva de justicia; y,
- La procuración de justicia en su función dual, es decir, la actividad de investigar hechos y la determinación de intentar y sostener efectivamente la acción penal ante los tribunales.

- ¿Cómo hacer para que la política criminal incentive la investigación compleja y proactiva de los delitos?

POLÍTICA CRIMINAL A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN

- ¿De qué forma se puede generar política criminal a través de la legislación sustantiva y procesal?
- ¿Qué tipo de política criminal se debe de generar por cada una de estas vías?
- ¿Qué instrumentos de política criminal deben desarrollarse, más allá de las penas y tipos penales?

POLÍTICA CRIMINAL EN LAS DECISIONES DE LOS FISCALES EN EL PROCESO PENAL (INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN)

- ¿Cómo deben tomarse las decisiones sobre persecución del delito y salidas anticipadas? ¿Por qué la poca eficacia de los criterios de oportunidad?
- En la actualidad, las procuradurías han asumido funcionalidad múltiple como la investigación, el ejercicio de la acción penal, encargados de la justicia alternativa y atención ciudadana sin fines indagatorios. ¿Qué funciones deberían conservar y cuáles no? ¿Cuál sería la mejor forma de redistribución de funciones? ¿Qué otras instituciones deberían asumir estas responsabilidades?

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE FEDERACIÓN Y ESTADOS

- ¿Qué criterios debería de tener la federación para la atracción de casos? ¿Quién y cómo establecer prioridades respecto a la persecución penal?
- ¿Cómo debería ser la especialización en la persecución de los delitos?
- ¿Qué buenas prácticas se pueden identificar para la Especialización en la persecución de los delitos?
- ¿Debería existir una legislación penal sustantiva única?
- ¿Cómo se puede homogeneizar la política criminal en el país y las entidades federativas? ¿Qué tan pertinente es pertinente unificar la legislación penal sustantiva tal como se unificó la adjetiva? ¿Qué ventajas y desventajas tiene dicho modelo?

Mesa en la Ciudad de México



Lugar: Centro de Investigación y Docencia Económicas

Fecha: 1 de junio de 2017

Problemática identificada

a) Indefinición de política criminal

Dentro del género de las políticas criminales del Estado mexicano es necesario identificar aquellas que corresponden al sistema de justicia penal y aquellas sobre la función de procuración de justicia como lo son las políticas de persecución penal. Estas últimas están expresadas en dos vertientes, las de carácter puramente sustantivo y las de carácter adjetivo o incluso especial. A nivel nacional no hay una definición clara y específica sobre la política criminal debido a:

- Incongruencia en las políticas de persecución que tienden notoriamente a racionalizar la acción penal para evitar el colapso o congestión del sistema de justicia penal y la sobrecriminalización de conductas en los códigos penales y otras leyes que tipifican conductas.
- Dificultad para definir políticas de persecución penal con categoría nacional (código penal), es decir, de aplicación estatal y federal en razón de que los intereses naturalmente difieren de entidad a entidad y por supuesto a nivel federal.
- Indefinición o definición poco clara de las competencias entre la materia estatal y federal por la tibieza generada por los conceptos de delitos de interés o competencia compartida.
- No está definido con precisión lo que es la delincuencia organizada, las reglas de investigación que se aplican a estos casos y sobre todo la competencia para saber a quién (estado o federación) se le pueden exigir resultados.
- Investigación sin perspectiva de género.
- Falta de claridad en las funciones o responsabilidades de las fiscalías, esto es, distinguir y diferenciar la persecución penal y la función preventiva.

Se señaló que la delincuencia sigue creciendo, la impunidad, la corrupción y los bienes jurídicos no están siendo protegidos. Las primeras críticas se orientan a la policía y ministerio público por su ineficacia, excesos y prácticas corruptas. Eso pasaba en el anterior sistema de justicia, también pasa ahora. Así pues, se debe de partir de una visión integral del sistema de justicia penal, de la política criminal y aterrizarla a la procuración de justicia.

Se destaca el documento que la Procuraduría General de la República envió al Senado donde primero reconoce las falencias en lo que hace a la procuraduría y también hace una serie de sugerencias para estar a la altura de la modernidad. Por un lado, se dice que hay que evitar el conflicto antes de que éste llegue, cuando esto se dice así, tal parece que hay que evitar delitos antes de su comisión y también el no pensar siempre en los juicios cuando haya delitos y saber gestionar la conflictividad.

Ahora, la función del ministerio público que es investigar y perseguir los delitos se está diluyendo, cada vez hay menos investigación, procuración y todavía menos persecución. No podríamos afirmar que la fortaleza de las instituciones de procuración de justicia propicie la resolución a través de mecanismos alternativos. Así, si se quiere fortalecer la procuraduría habría de fortalecerla a través de un auténtico órgano acusador.

Igualmente, se ha legislado sin política criminal. Vivimos una gran frustración porque no se ven cambios luego de la reforma al sistema de justicia y la corrupción está en los más altos índices. Debemos responder a las preguntas, ¿qué debemos hacer con la justicia penal?, ¿para qué sirve la justicia penal?

b) Inflación penal

La tipificación ha sido monstruosa, todo lo hemos tipificado como delictuoso, nuestro sistema de punición es grotesco, tener penas de 140 años de prisión cuando la Constitución habla de reinserción resulta surreal. La ejecución de penas forma parte también de la política criminal.

c) Indefinición de roles de los operadores

El artículo 21 es realmente un problema, la pregunta es si el ministerio público debe, puede y quiere investigar. Por otro lado, la mayor parte de las desgracias devienen de una policía, incompetente y corrupta. Sobre la ejecución de penas y medidas de seguridad, el juez de ejecución de penas no es una persona que toma decisiones con base a la política penitenciaria o a la política criminal.

d) Criminalidad compleja y delincuencia organizada

La delincuencia organizada ha sido frivolidada, en términos generales no tenemos claridad, pues si entendemos que es realmente un problema para el país deberíamos redefinirlo, pero ese punto no está claro aún. Otro punto es la seguridad pública, es de locos que no tengamos ni siquiera claro qué es la seguridad pública ni en la Constitución, menos como Estado. No hay que decir más, no hay, ni hacemos, política criminal en este país. Las instituciones están totalmente divorciadas y la impunidad cada vez en los peores índices.

Sobre los delitos de alto impacto debemos hacer redefiniciones. Ciertamente el secuestro nos debe preocupar, pero a una persona que la asaltan cuatro veces por semana en el autobús a su trabajo, también resulta alto impacto para la persona. Es vital la reducción de la violencia. La política criminal es fundamental a tomar en consideración para impactar en la reducción de la violencia.

e) Mala distribución de roles y competencias

Respecto al arreglo federal y distribución de competencias, ¿qué debemos hacer y en qué condiciones? Sigue reclamándose la impunidad y entre las procuradurías se debaten las competencias y no terminamos de aterrizar e identificar los tramos de responsabilidad respecto a quien debe “pagar los platos rotos” ante la ineficacia de las autoridades.

Por su parte, las víctimas se han incorporado al proceso penal, ahora tienen voz frente a las decisiones sobre el ministerio público. Puede ser una buena noticia para las víctimas, pero nos plantea un escenario mucho más complejo. En resumen, tenemos un gran problema de definiciones y conceptualizaciones, además, si no mejoramos las condiciones de revisión y evaluación de las instituciones, será imposible la aplicación de una política criminal específica.

f) Planeación sobre política criminal

A la fecha no existe una entidad pública que se encargue de diseñar la política criminal, por ejemplo, en otros países, los ministerios de justicia son los que se encargan de hacerlo, aunque sean varios los sectores que participen. Antes la Procuraduría General de la República era quien emitía la política criminal y casi todas las medidas eran hechas a la medida de

los intereses de la procuraduría sin que participara, por ejemplo, el poder judicial.

Actualmente al Secretariado Ejecutivo le corresponde ejecutar las directrices del Consejo Nacional de Seguridad Pública y esto vincula a las Conferencias de Procuración de Justicia. El Consejo Nacional, por ejemplo, ha pedido que se elabore un modelo de evaluación y seguimiento sobre el nuevo sistema de justicia penal y a partir de esta evaluación se podrán tomar decisiones. Se va a trabajar en esta construcción de políticas públicas.

g) Cultura institucional inquisitiva

El formalismo procesal es lo que hace que estemos intentando hacer modificaciones respecto a política criminal en el Código Nacional. Gran parte de los formalismos están diseñados históricamente para combatir irregularidades. Porque hay irregularidades en la operación y no hay evaluación de los operadores. Tenemos la tendencia de querer elevar hasta a rango constitucional un manual de operaciones de la Procuraduría General de la República.

No hay solidez en el sistema, se maltrata mucho a los operadores y hay mucha incertidumbre, la gente no sabe dónde va a terminar, si muerta o en la cárcel. Eso nos lleva a plantear como punto de partida la solidez de las instituciones. La política criminal podría estar muy bien definida, pero es muy complicado exigir a los operadores cuando no se tiene compromiso con ellos.

h) Sistema de cuotas y abuso de prisión preventiva

Que el artículo 167 del Código Nacional establezca un catálogo mayor al del 19 constitucional en materia de delitos de prisión preventiva oficiosa, es evidencia de que estamos equivocándonos. Lo que se ha venido haciendo es que en la búsqueda de reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales se siguen reiterando fórmulas del sistema anterior inquisitivo, las cuales son totalmente contradictorias a este sistema. No hay armonización normativa entre la Constitución y la política criminal, la legislación penal se infla cada vez más y todo se convierte en delito. No hay coincidencias entre la sociedad, las víctimas y el poder punitivo instrumentado a través de las instituciones de procuración y administración de justicia.

Se piensa que el hecho de tener a alguien en prisión preventiva genera mejores investigaciones, cuando la realidad no miente, eso no sirve para nada. Es problemático que se “evalúen” a los ministerios públicos o policías por detenciones o por prisión preventiva. Por ejemplo, lo primero que te pregunta tu superior es si “ya lo declaraste” en lugar de preguntar si hay evidencias o si hay un caso construido para llevar a juicio.

Las procuradurías se centran en el “efectivismo” por ejemplo, el número de detenciones que hay por portación de marihuana “para combatir el narcotráfico”, ¿realmente es eso lo que nos interesa? Ello sin entrar al debate sobre la legalización de la marihuana.



Propuestas

01. Política criminal como política de Estado

Redefinición y diferenciación conceptual de lo que es política criminal desde el punto de vista normativo de lo que debe generarse desde el punto de vista estratégico. La política criminal debe ser diseñada con actores de los tres poderes del Estado de tal forma que pueda ser integral y coherente en tanto a su integración y ejecución.

La dimensión estratégica de la política criminal debe entenderse en clave de política pública y pasar por todas sus etapas: identificación de problemas, actores críticos, planeación, ejecución y evaluación. Tiene que ser también dinámica, debemos estarla evaluando para ver si las definiciones nos dejan alcanzar los objetivos y, también, tiene que ser dúctil, en donde sea la misma para todo el país, pero pensando que pueda tener adecuaciones dependiendo de la complejidad del fenómeno delictivo.

Desde la dimensión normativa la política criminal debe dar certidumbre a las partes y al ministerio público sobre los delitos que se deben perseguir, de tal forma que el ministerio público no tenga miedo a tomar decisiones y ser sancionado al estar sustentado por planes de persecución orientadores al respecto.

Se debe diferenciar entre quien expide la política y quien la pone en práctica o ejecuta. Desde el punto de vista político quizá la Conferencia de Procuradores pueda ser un espacio viable para esto en donde participen los fiscales de los estados y el Fiscal General.

Todos los insumos de información relevantes para la definición de política criminal deben ser tomados en consideración independientemente de las fuentes de donde provengan, más allá de las fiscalías. Se debe crear una plataforma común de información. El diseño de la política criminal puede tener muchos brazos, ello pasa por todos los poderes del Estado.

02. Abordar la política criminal desde sus distintos componentes

La política criminal tiene los siguientes componentes:

- a) Prevención
- b) Procuración de justicia
- c) Impartición de justicia
- d) Reinserción

La política criminal debe de concebirse desde una perspectiva holística tomando en cuenta la diversidad y la pluralidad de las entidades federativas y sus características particulares. La política de persecución penal debe orientar el trabajo de las fiscalías para hacer eficiente y optimizar su función.

De cara a la nueva fiscalía es importantes establecer cuáles son sus funciones y responsabilidades dentro de un programa estatal de política criminal. Reconocer que, a partir de una Fiscalía General no se pueden resolver todos y cada uno de los problemas relacionados con la criminalidad.

03. Política de persecución penal

La política de persecución penal es una especie de género de la política criminal estatal. Difícilmente se puede hablar de una política de persecución si no tenemos claro cuál es la política criminal del Estado mexicano. Las fiscalías deben hacer consenso con actores e instituciones específicas que estén vinculadas a la procuración de justicia para generar planes de persecución penal, con base a la política de persecución penal armonizada con un plan de política criminal.

Hay seis aspectos en lo concreto que deben tomarse en consideración al definir una política de persecución penal:

- Que esté alineada a la política criminal con vasos comunicantes entre los fueros federales y estatales además de los cuerpos de seguridad pública.
- Que proteja los intereses públicos.
- Que se piense en el mensaje que se quiera enviar a la ciudadanía y que también la comunidad sea un insumo para ello.
- Criterios de racionalidad administrativa o de priorización en los casos. Entendamos que es un servicio público y se opera desde suma cero. Cada peso que se invierte en persecución de delitos que son de poca importancia, es un peso que se quita a la investigación y persecución de delitos complejos o de mayor impacto.
- Los intereses de la víctima.
- Los intereses del imputado.

Estos seis puntos deben considerarse al delinear la política de persecución penal. La política criminal, por un lado, se traduce en los ámbitos de investigación y, por otro, en las dimensiones de toma de decisiones respecto a los distintos institutos procesales. Así pues, tiene que estar orientada hacia las distintas opciones que tiene el ministerio público para resolver un conflicto, y debe orientar o aterrizar concretamente en cuándo utilizar sus facultades discrecionales, cuándo es mejor utilizar las soluciones alternativas, un procedimiento abreviado o un juicio.

A veces se ha pensado en los acuerdos reparatorios como la privatización del derecho penal y no es así. Hay un interés público de fondo, pero que debe estar orientado a los criterios persecución penal. Cabe destacar que, a veces ello no atiende al interés público ante lo cual, el ministerio público podría oponerse. El procedimiento abreviado es otra figura que causa polémica, para decidir sobre su aplicación el ministerio público debe tomar en cuenta su estrategia en el caso y la política criminal, y no decidir en base a arbitrariedades.

04. Plan de persecución penal: mecanismo concreto mediante el cual se ejecuta la política criminal en las fiscalías

La política de persecución penal debe tener el liderazgo con el operar y ejercer la procuración de justicia, debe estar acompañada, relacionada y robustecida con las demás áreas que hacen a la política criminal. Si bien la fiscalía establecerá liderazgo, el eje toral de la política criminal no debe ser precisamente la fiscalía.

Es fundamental que las fiscalías respondan a las preguntas: ¿Qué se investiga? ¿Qué se persigue? ¿Cómo se investiga y se persigue? ¿Para qué? Las fiscalías, antes de operar, necesariamente deben responder a estas preguntas.

Para establecer una política de persecución siempre debemos partir de que hay recursos limitados, se debe priorizar, se deben tomar aspectos

desde la cifra negra y las brechas entre lo que se denuncia y no se denuncia, lo que se denuncia y se persigue y, lo que se procesa entre lo que se persigue y se lleva ante el juez.

En los planes de persecución se podrían avizorar dos grandes ramificaciones:

- Investigación: ¿Qué se debe investigar?, y esto está directamente ligado a cómo incrementar la capacidad de investigar y generar equipos adecuados para la ejecución de estos planes.
- Persecución: ¿Qué debo de judicializar? Y en ello hacer una diferenciación entre qué debe llegar a juicio y qué casos deben de llegar a las salidas alternas. Así, se requieren criterios específicos o protocolos para que el ministerio público sepa qué hacer en lo concreto frente a un caso y pueda responder qué curso procesal le debe dar. Entre otras cosas debe revisar si las soluciones alternas atienden a una política criminal.

Se debe definir mediante lineamientos internos de las fiscalías (instrumentos flexibles que no exigen proceso legislativo) las políticas de persecución penal para el uso de los métodos alternos a la solución del conflicto penal y el procedimiento abreviado. Igualmente, es indispensable la elaboración de manuales de operación, protocolos o guías para los agentes del ministerio público.

Se requieren mínimos estructurales para la ejecución de un plan de persecución armonizado con la política criminal. Es necesario que las fiscalías cuenten con:

- Unidad de análisis criminal y planificación de la persecución penal: Por un lado, la gestión y el análisis de la información necesaria para comprender la evolución de distintos fenómenos criminales a partir del reconocimiento e identificación de las regularidades sociales que los estructuran. Por el otro, en función de tal análisis, la planificación de estrategias de persecución penal destinadas a intervenir sobre esos fenómenos en forma eficiente y eficaz para la reducción de sus efectos.
- Instancia de evaluación y monitoreo sobre la consecución de objetivos sobre los planes de persecución penal: Debe haber un monitor dentro de cada fiscalía que esté evaluando si se están consiguiendo o no los objetivos. Se debe pensar en clave de política pública y de carácter dinámico.
- Servicio de carrera: Para recobrar la confianza en el sector de justicia hay que empezar por el reconocimiento y respeto que las propias instituciones deben tener con los operadores, fortalecer e implementar en todos los niveles el servicio profesional de carrera para generar certidumbre y promover la especialización de personal.

05. Modelo de investigación en la ejecución de un plan de persecución

Partiendo del hecho incuestionable de que investigar y ejercer la acción penal de forma sostenida ante los tribunales son actividades de naturaleza muy distinta que exigen competencias diferenciadas, es imprescindible reinterpretar el artículo 21 de la Constitución Federal para que quede claro que la investigación de campo es de competencia exclusiva de la policía y no requiere de intervención de los agentes del ministerio público. Estos últimos tienen el papel de hacer un análisis tridimensional *ex post*, por una parte, verificando la legalidad de los actos de investigación recabados, por otro lado, auxiliando a los investigadores de campo (policías) mediante la solicitud de autorización judicial en los casos que se requiera para la legitimidad del acto de investigación; y, en la toma de decisiones sobre la acción penal en su acepción más amplia.

Redefiniciones de roles de investigación; el problema es que si el ministerio público sigue haciendo actos de investigación, genera duplicidad de funciones frente a la policía y es quien debe rendir cuentas si se está haciendo la investigación correctamente. Entonces, se debe definir quién debe rendir cuentas respecto a la construcción de los delitos. Se debe revisar el 21 constitucional y dejar como responsable de la investigación a la policía, esto no deslinda de la responsabilidad a la fiscalía, pero al respecto la policía deberá dar cuentas.

06. Normatividad penal sustantiva

Se debe expedir un Código Penal Único. Urge despresurizar la ley penal, revisar las leyes penales, los códigos penales están saturados.

Es urgente también, revisar los tipos penales, recordar que el derecho penal es la última razón de ser ante un conflicto, no todas las conductas deben traducirse como delitos. Hay tipos penales blancos y abiertos que son de imposible investigación y absolutamente censurables desde la teoría del delito. Probablemente a mayores delitos mayor impunidad.

Tipificar una conducta o destipificarla es también política criminal en su dimensión normativa. La parte estratégica no debe estar en ningún código, ni en el Código Nacional de Procedimientos Penales que en tanto política pública debe ser dinámica. Por ejemplo, el abigeato; hay lugares donde la gente se mata por ello y otros lugares donde resulta irrelevante. Es imposible llegar a ese nivel de detalle, sería desnaturalizar totalmente esta dimensión dinámica que debe tener la política criminal. Así tenemos todo un conjunto de normas que pueden orientar a la toma de decisiones, pero no todas las decisiones deben estar en la norma. Cuando se trata de estrategias, se dictan en todo caso a través de lineamientos de trabajo para dar certidumbre a los operadores.

En acompañamiento a las políticas de persecución penal, la política criminal exige una revisión exhaustiva a los códigos penales para reducir la inflación penal que atañe a la problemática siguiente:

- Sobrecriminalización de las conductas que después se quieren resolver de manera poco exitosa mediante las soluciones alternas.
- Tipos penales abiertos y tipos penales en blanco cuyo planteamiento jurídico ante los tribunales fracasa frecuentemente por su nociva complejidad generando falta de seguridad jurídica o impunidad.
- Conflicto con otras políticas de persecución penal que buscan optimizar el recurso para asuntos relevantes mediante mecanismos como el procedimiento abreviado, criterios de oportunidad y soluciones alternas al proponer la sobre criminalización de conductas y en algunos casos la doble criminalización de la conducta.

El Código Penal Único es necesario para dar un eje rector a la política criminal de Estado, ello nos daría muchísimas facilidades operativas, en general, para la investigación, persecución y procesamiento de los delitos.

Mesa en Aguascalientes



Sede: Universidad Autónoma de Aguascalientes

Fecha: 15 de junio de 2017

Problemática identificada

a) Fondos en materia de seguridad insuficientes

Los fondos en materia de seguridad cada vez son menores. Por ejemplo, si hablamos de las policías, las policías municipales en todo el país son realmente problemáticas y el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de municipios y del ramo 33, establecen reglas tramposas, lo que permite que los municipios no inviertan para su fortalecimiento. Así, los municipios no le invierten a la seguridad, primero pagan pasivos y ahí se les terminan los fondos. En esto también cobra importancia el artículo 21 constitucional, el cual es un problema porque en el sistema de coordinación entre los policías respecto a la federación, estados y municipios estamos totalmente perdidos.

b) Subutilización de los criterios de oportunidad

Hay estados donde no se utilizan los criterios de oportunidad y ello obedece a diversos factores. Por ejemplo, se permite a los estados tener ciertos lineamientos y directrices sobre su aplicación, pero al final se convierten en obstáculos que generan temor en la utilización de esta facultad. Por otro lado, los pocos criterios que se utilizan tienen un alto control jurisdiccional, es decir, aquello que era actividad propia de la fiscalía se somete a consideración del juez por motivo de la tutela de los derechos de la víctima. Lo cierto es que se utilizan muy poco los criterios de oportunidad.

c) No hay priorización en la persecución

Otro de los grandes problemas es que a una gran cantidad de conflictos de orden social los hemos tipificado como delitos, pensemos que el sistema fuese el área de urgencias hospital, si éste fuera un hospital y llegara una persona a la que se le rompió una uña y otro con un infarto, no tenemos criterios para priorizar, y lo más seguro es que estamos invirtiéndole más al que se le rompió la uña que al que tiene el infarto y, al final del día, encontramos que a ambos se les da quimioterapia.

Estos son los costos del sistema: 12 mil pesos cuestan las investigaciones y 14 mil el proceso penal. Un robo de un desodorante le cuesta a la sociedad el equivalente al costo de 2,700 desodorantes. Por otro lado, es un hecho que duplicamos el número de personas en prisión sin sentirnos más seguros y sin abatir la impunidad.

d) Desarticulación de la política criminal

Sí se pregunta si hay política criminal sí, hay 32 políticas criminales concernientes a cada estado. Por ejemplo, el estado que usa menos criterios de oportunidad es el estado de Morelos. A nivel nacional se judicializa el 16% de los casos, para los mecanismos alternativos de solución de controversias hay que hacer análisis cualitativo para saber si se está cumpliendo con un fin expreso de política criminal. Hemos notado también que el procedimiento abreviado ha tendido a disminuir, aunque por ejemplo en el Estado de México está en desuso, porque se considera como sinónimo de impunidad, pero ahí tienen un 47% de absoluciones en juicios orales. La media de penas en el sistema acusatorio es de 979 días de prisión frente al anterior que era de 404, esto también es política criminal.

Contamos con buenos marcos normativos, pero en la implementación y en la práctica no se ve que esté presente la política criminal. Así que no existe simetría entre el sistema y el marco de operación. Cuando se habla de sistema se habla de un trabajo articulado, pero en la práctica vemos procesos, operadores e instituciones totalmente desarticulados. No hay tampoco equilibrio entre lo jurídico, lo técnico, los cambios culturales y la resistencia al cambio.

Vemos que las personas operadoras son totalmente resistentes al cambio, sobre todo aquellas que llevan mucho tiempo trabajando bajo las lógicas del sistema escrito. Vemos en marcha esfuerzos y actores políticos impulsando una contrarreforma para incorporar mecanismos que desvirtúen el sistema acusatorio y, por otro lado, vemos una ausencia total de esfuerzos para impulsar y garantizar la cultura de la legalidad. De seguir haciendo las cosas de la misma manera, obtendremos los mismos resultados.

Entre los mecanismos para prevenir la criminalidad, se confunde con lo que es seguridad pública y el de política criminal. Hemos generado más modelos de reacción y tal parece que las instituciones actúan por percepciones y creencias. Por ejemplo, pensar que el sistema genera impunidad no es una percepción, es una creencia. El gran problema es que cada operador tiene su política criminal y cada operador actúa como quiere sin control alguno. La política criminal es un desorden, queremos hablar de garantías cuando aplicamos derecho penal del enemigo. Sigue vigente el hecho que el derecho penal se utiliza como poder político y cada Estado actúa como le conviene, no se trabaja unificadamente.

Desde 1917 teníamos sistema acusatorio pero la Suprema Corte lo echó para abajo. La averiguación previa es un invento de la federación ni siquiera tenía una base constitucional. Así como ahora la Conferencia Nacional de Gobernadores quiere echar para atrás lo poco que se ha avanzado. Si seguimos con las ideas de que los cambios normativos van a hacer cambios operativos estamos muy mal.

e) Coyuntura política

No es posible llevar a cabo un diálogo constructivo sobre la política criminal en las condiciones que hay en el país. No hay condiciones para tomarla en serio. Los liderazgos institucionales y políticos en esta materia están totalmente desacreditados. Lo que estamos viendo es un impulso político en contra de lo que queremos. Se avanza, en el tema de garantías y al mismo tiempo se impulsa una ley para militarizar la sociedad. En este contexto no es posible creerles a las autoridades.

Lo que debemos hacer es tener una conversación honesta sobre lo que está pasado en lo concreto. La procuración de justicia de este país se caracteriza por tres adjetivos: por ser incompetente, por estar capturada políticamente y por su muy frecuente y probable complicidad criminal. Por ejemplo, Palmarito, la Procuraduría General de la República es tan incompetente para someter a procedimiento un caso de ese tipo que hasta da risa. Nuestro Procurador General de la República es conocido por ser el "fiscal carnal", todos sabemos cuál ha sido su maniobra política desde el Senado, su pretensión de ser ministro de la Corte y después en lo oscuro negociar la Fiscalía. Mientras el doctor Cervantes pedía un pase automático, Tomás Zerón fue filmado plantando evidencia en el caso más doloroso para el país, y aún así está encumbrado ahora en uno de los cargos más importantes del país. Otro ejemplo es Cesar Camacho quien en 2008 impulsó la reforma y ahora está promoviendo contrarreformas. Estamos discutiendo cómo ajustarle el traje al emperador cuando sabemos que el emperador está desnudo.

f) Derecho penal sustantivo y política criminal

La frase de derecho penal surge de 1752. El derecho penal tiene una poderosísima capacidad de predicción, lo que se traduce en una ciencia normativa. Por eso se puede hacer cálculo normativo, solamente hace falta redescubrir sus consecuencias. Si vemos el derecho penal desde sus consecuencias podríamos, por ejemplo, ponernos de acuerdo en lo que es exceso de legítima defensa o inimputabilidad disminuida, pero en lo que no están de acuerdo los estados es justamente en las consecuencias. Pongámonos de acuerdo en las consecuencias.

Se ha dicho demasiado sobre política criminal y francamente no se reflexiona qué es la política criminal y de qué sirve. ¿Qué hacemos cuando detenemos con cantidades mínimas de estupefacientes, es decir, narcomenudeo? ¿Qué resolvemos con eso? ¿Cómo hemos disminuido el problema de adicciones y ya no digamos del problema del narcotráfico? Se generan costos altísimos en las investigaciones y en los procesos, pero no estamos obteniendo ningún tipo de resultados.

g) El proceso de reforma y política criminal

El sistema penal acusatorio surgió con base a un problema gravísimo en el norte del país, los feminicidios, así los organismos de derechos humanos e instancias internacionales junto con la sociedad civil organizada iniciaron un piloto en Chihuahua y Oaxaca. Cuando se hizo el primer diseño se construyó con base a una política criminal muy clara que distinguía la justicia penal punitiva de la justicia penal preventiva. Ambas tenían que ser transversales en las políticas públicas del gobierno. La política criminal debe estar orientada a prevenir y gestionar los conflictos con relevancia penal con el fin de obtener la reparación del daño. En la gestión del conflicto, el área preventiva es la que deja una restauración y el área punitiva sanciona el conflicto y le da este contenido penal. Incluso, al inicio de la Reforma Penal se desarrolló una ley de prevención social del delito que hasta la fecha no ha dado resultados a pesar de que se ha invertido muchísimo dinero.

h) Política criminal poco efectiva

La política criminal no se ha definido en un documento institucional donde se conozcan sus premisas, indicadores y formas de evaluación. Lo que existe es autoritarismo, arbitrariedad y un ejercicio desproporcionado de la represión. No hay políticas públicas efectivas que hayan encarado o que permitan desactivar conductas que generan delitos. No se trabaja con estudios empíricos y datos duros. Seríamos hipócritas si dijéramos que tenemos éxito en la política criminal.

El derecho penal es la expresión de la política criminal. La sociotecnología del derecho penal es el derecho procesal penal, aquello que nos dice cómo se va a concretar el derecho penal. No hemos definido cuáles son nuestros problemas públicos en materia criminal y cuál es la intensidad de los mismos.



Propuestas

01. Componentes de política criminal

La política criminal debe ser una política de Estado, planeada y diseñada por diferentes entes y coordinada a través de una instancia que articule todas las estrategias y acciones que la implementen. Todas estas acciones deben de desplegarse en torno a los siguientes componentes:

- Prevenir el delito
- Buscar un sistema de justicia eficaz
- Profesionalización de la policía
- Transformar el sistema penitenciario
- Impulsar la participación ciudadana
- Impulsar la cooperación internacional
- Informar a la ciudadanía
- Coordinación entre instituciones gubernamentales
- Dividir al país en regiones
- Fortalecer las labores de inteligencia

Estos puntos fueron presentados en el 2013 por el Secretario de Gobierno y son y seguirán siendo los fines últimos de la política criminal, la cual, al igual que cualquier política pública, debe establecer metas, objetivos, precisar intervenciones y mecanismos de evaluación.

02. Coordinación entre actores

La política criminal debe ser un hilo conductor que no solo involucre a los miles de policías, a las fiscalías, a los jueces y a las cárceles. Tiene que entenderse desde todas las instituciones del Estado y de la comunidad para que esto tenga un sentido y tenga un resultado.

03. Prevención del delito

La política criminal debe iniciarse por el enfoque de prevención y no generarlo únicamente desde la educación sino desde un enfoque de trabajo para niños y adolescentes.

04. Criterios de oportunidad

Se deben de generar lineamientos claros en las fiscalías para la utilización de los criterios de oportunidad con base a la política criminal.

05. Política social

No debemos de perder de vista que una buena política social es la mejor política criminal. Esa debe ser la apuesta ante la situación que vive el país actualmente. La política criminal debe entenderse como un conjunto de conocimientos, estrategias y acciones que el Estado adopta para combatir la delincuencia. La política criminal es macro, es una y hay estrategias, acciones o decisiones.

06. Servicio de carrera

Es urgente revisar el reclutamiento, selección, evaluación, profesionalización y seguimiento de los cuerpos de policía.

07. Participación de ciudadanos

Necesitamos tener la participación de los ciudadanos en la política criminal, para esto es importante transmitir y comunicar de forma eficaz a la ciudadanía los alcances del sistema.

08. Generación de indicadores

Es importantísimo generar indicadores e información para evaluar el impacto del sistema, así como fortalecer la inteligencia y análisis delictivo. Dichos indicadores se deben de utilizar para el diseño de la política criminal.

09. Principios generales

La política criminal se debe de diseñar en base al respeto irrestricto a los derechos humanos y a los principios generales del derecho penal como el de mínima intervención. Igualmente, debe de atender a los principios que surgen luego de las reformas constitucionales de 2008 y de 2011. Se tiene que hacer un uso real de los mecanismos y procedimientos disponibles en el Código Nacional de Procedimientos Penales para dar fin a los procesos con base a una política de persecución penal específica.

Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos debe entenderse naturalmente. No violentar el principio del hecho, no diseñar tipos penales basados en la peligrosidad.

10. Regionalización

Además de la política criminal a nivel nacional, esta también tiene que detallarse a nivel regional y atender a las particularidades de los estados. Debe haber política criminal en cada lugar de acuerdo a cada contexto.

11. Código Penal Único

Se deben unificar los modelos, es necesario un Código Penal único. Quizá tenemos ahora la mejor oportunidad de reflexionar la autoría, la participación, la tentativa y los concursos de delitos que son entendidos de forma diversa en cada entidad.

Las siguientes son determinaciones procesales estratégicas:

1. Prisión preventiva: habla también de bienes jurídicos, habla de delitos contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y contra la salud, es decir, deja abiertos los tipos penales de prisión preventiva oficiosa.
2. Criterios de oportunidad: En varias de las fracciones se requiere y exigiría uniformidad en los códigos penales, pues la aplicación de estos criterios depende de los tipos penales y ellos varían de un estado a otro.

12. Mecanismos de supervisión

Se tienen que implementar mecanismos de supervisión ciudadana externa a los fiscales y a la policía, los cuales sirvan de contrapeso a la autonomía de la fiscalía.



Conclusiones

Un común denominador en la problemática planteada en ambas mesas fue la inexistencia de una política criminal como política de Estado, reflejada en mecanismos de prevención, reacción y sanción de alcance y articulación nacional. En ambas mesas se destacó el hecho que tanto la procuración como la administración de justicia mexicanas, funcionan sin objetivos trazados, directrices de actuación y menos aún, sin tener información clara y sistematizada que pueda orientar la generación de estrategias para combatir la criminalidad en sus diferentes manifestaciones.

Así pues, se señaló que existen grandes incongruencias e inconsistencias en las políticas de persecución que, por un lado, tienden notoriamente a racionalizar la acción penal para evitar el colapso o la congestión del sistema y, por otro, la sobrecriminalización de conductas en los códigos penales y otras leyes que tipifican conductas.

Igualmente, se anticipó el serio problema de la indefinición o definición poco clara de las competencias entre las materias estatales y federal por la tibieza generada por los conceptos de delitos de interés o competencia compartida. Además de la necesidad de definir con precisión lo que es la delincuencia organizada, las reglas de investigación que se aplican a estos casos y, sobre todo, la competencia para saber a quienes (estado o federación) se le pueden exigir resultados. Por otro lado, se apuntó la falta de claridad en las funciones o responsabilidades de las fiscalías, esto es, distinguir y diferenciar la persecución penal y la función preventiva.

Fue consenso en ambas mesas la necesidad de redefinir y conceptualizar lo que es política criminal desde el punto de vista normativo y de lo que debe generarse desde el punto de vista estratégico, de tal forma que sea diseñada con actores de los tres poderes del Estado y pueda ser coherente en tanto a su integración y ejecución. No solo debe aglutinar instancias gubernamentales, también debe ser considerada en el diseño de la misma la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil.

Se hizo hincapié en una de las mesas en la dimensión estratégica de la política criminal. La cual debe entenderse en clave de política pública y pasar por todas las etapas de la política pública: identificación de problemas, actores críticos, planeación, ejecución y evaluación. Tiene que ser también dinámica, se debe evaluar y tiene que ser dúctil. En principio debe de ser armonizada en todo el país, pero puede tener adecuaciones dependiendo de la complejidad del fenómeno delictivo. Desde la dimensión normativa, debe dar certidumbre a las partes incluyendo al ministerio público. También se dijo que se debe diferenciar entre quien expide la política y quien la pone en práctica o ejecuta. Desde el punto de vista político, para su diseño, quizá pueda ser un espacio la Conferencia de Procuradores.

Se mencionó en ambas mesas que la política de persecución penal es una especie del género de política la criminal estatal. Difícilmente se puede hablar de una política de persecución si no se tiene en claro cuál es la política criminal del Estado mexicano. La fiscalía debe generar consenso con actores e instituciones específicas que estén vinculadas a la política criminal. Las fiscalías deben generar planes de persecución penal, con base a la política de persecución penal armonizada con un plan de política criminal.

En este ámbito se señaló también que la política de persecución penal debe tener el liderazgo con el operar y ejercer la procuración de justicia. Debe estar acompañada, relacionada y robustecida con las demás áreas que hacen política criminal. Si bien la fiscalía establecerá liderazgo, el eje toral de la política criminal no debe ser precisamente la fiscalía.

Se dijo que el primer punto a identificar para establecer una política de persecución debe ser de los recursos y recordar que son limitados, así como la mínima intervención del Estado a través del derecho penal.

De manera muy concreta se establecieron los elementos con los que debe contar la fiscalía para la ejecución de un plan de persecución penal armonizado con la política criminal, los cuales se retoman a continuación:

1. Una unidad de análisis criminal y planificación de la persecución penal. Esta se encargará de la gestión y el análisis de la información necesaria para comprender la evolución de distintos fenómenos criminales, y en función de tal análisis se realizará la planificación de estrategias de persecución penal destinadas a intervenir sobre esos fenómenos en forma eficiente y eficaz para la reducción de sus efectos.

Esta instancia debería trabajar con fiscalías e instancias de todo el país, conformando un sistema de flujo de información que incida en la identificación de aspectos de los distintos fenómenos criminales que trascienden la mirada del caso a caso y permiten darles una orientación planificada a las investigaciones penales. Debe conformarse por un equipo multidisciplinario, vinculado con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales y que así la persecución penal tenga un mayor enfoque estratégico que jurídico.

Instancia de evaluación y monitoreo interno sobre la consecución de objetivos sobre los planes de persecución penal. Debe haber un monitor dentro de cada fiscalía que esté evaluando si se están consiguiendo o no los objetivos. Se debe pensar en clave de política pública, de carácter dinámico.

2. Mecanismos de evaluación y rendición de cuentas externo. Mecanismos de rendición de cuentas y supervisión de la ciudadanía.
3. Servicio de carrera. Resulta urgente revisar el reclutamiento, selección, evaluación, profesionalización y seguimiento de los cuerpos de policía y agentes del ministerio público. Solo así podría garantizarse la autonomía individual de los fiscales. Estas instancias podrían formar parte de una Dirección General de Políticas Públicas dentro de las fiscalías.
4. Estructuras regionales. La política criminal debe ser regional y atender a las particularidades de los estados.

Otro de los temas destacados en las mesas fue el modelo de investigación criminal, entendiendo que investigar y ejercer la acción penal de forma sostenida ante los tribunales son actividades de naturaleza muy distinta que exigen competencias diferenciadas. Se habló de la necesidad de reinterpretar el artículo 21 de la Constitución Federal para que mediante el desarrollo armónico de la regulación secundaria, orgánica y reglamentaria quede claro que la investigación de campo es de competencia exclusiva de la policía y no de los fiscales.

Desde el punto de vista normativo y como expresión de la política criminal de Estado mexicano se propuso la despresurización de la ley penal, así como revisar las leyes penales y los tipos penales ya que los códigos penales están saturados. Consecuencia de lo anterior es que el Código Penal Único es necesario para dar un eje rector a la política criminal nacional, ello nos daría luz respecto a muchas lagunas jurídicas, problemas competenciales y nos daría facilidades operativas para la investigación, persecución y procesamiento de delitos.



05.



PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA



Relator:
Héctor Fix-Fierro
Asistente técnico:
Diego Manrique Azzolini

Marco contextual

Entre los ocho ejes temáticos de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, se encuentra el de Administración y Procuración de Justicia que tuvo el objetivo examinar uno de los puntos centrales del nuevo sistema de justicia penal: la relación entre los órganos de procuración de justicia y las autoridades jurisdiccionales. De esta forma, se discutieron aspectos sobre la actuación del ministerio público en las audiencias del procedimiento ordinario como las iniciales, intermedias y las de juicio, los recursos, el juicio de amparo y la ejecución penal. Esto incluyó también las peticiones que puede hacer el ministerio público al juez como la aplicación de medidas cautelares o la terminación de un caso por la aplicación de soluciones alternativas o salidas anticipadas.

El tema es de gran trascendencia, en el contexto actual, en donde se han generado amplios debates tanto a nivel político como a nivel académico sobre ciertos aspectos del proceso penal acusatorio como las reglas sobre la prisión preventiva, la figura de la vinculación a proceso, la solicitud del procedimiento abreviado, los supuestos de procedencia de las salidas alternativas, las reglas del amparo, entre otras. Se ha llegado, incluso, a vincular al nuevo sistema con los altos índices de criminalidad y se han presentado numerosas propuestas para reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Respecto a la dinámica de las mesas, estas se dividieron en dos rondas. En la primera, cada participante expuso brevemente los temas de interés o en los que estaba especializado sobre administración de justicia de acuerdo a las preguntas detonantes que se les hicieron llegar. La segunda, consistió en una ronda de debate a partir de los puntos de coincidencia y divergencia que identificó el moderador respecto a lo expuesto por los distintos ponentes de tal forma que se pudieran aclarar determinados temas y así generar conclusiones.

PREGUNTAS GENERADORAS

Se hicieron llegar las siguientes preguntas a los ponentes de ambas mesas para orientar el curso del debate:

EL CONTROL JUDICIAL DE LAS DECISIONES MINISTERIALES

- ¿Cuál debe de ser el papel del juez de control durante el proceso para garantizar la legalidad de las actuaciones del ministerio público? ¿De qué forma debe de controlar dichos actos?
- ¿Cómo garantizar el cumplimiento de las decisiones jurisdiccionales cuando recaen sobre actuaciones del ministerio público?
- ¿Qué retos de gestión existen para que las víctimas y la defensa puedan cuestionar las decisiones ministeriales de una manera efectiva y oportuna?

MEDIDAS CAUTELARES Y AUTORIDADES DE SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES (UMECAS)

- ¿Cuál es el modelo ideal de las unidades de supervisión de las medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso a prueba?
- ¿Qué cambios operativos y/o estructurales son necesarios o convenientes para garantizar que se impongan las medidas cautelares que verdaderamente se correspondan con los fines legítimos del proceso?
- ¿Cómo desarrollar las capacidades de argumentación y litigación de los fiscales para solicitar la imposición de medidas cautelares?
- En términos generales, ¿cómo fortalecer y garantizar la eficacia de las autoridades supervisoras de medidas cautelares?
- Sabemos que existen diversas iniciativas que pretenden ampliar el catálogo de delitos de prisión preventiva de oficio. ¿Es ésta la estrategia correcta para garantizar los fines del proceso?
- ¿Las unidades de medidas cautelares deben estar vinculadas con la ejecución penal (supervisión de condiciones de libertad) o debe modelarse una autoridad distinta para ello?

SOLUCIONES ALTERNAS Y SALIDAS ANTICIPADAS

- ¿Dónde deben ubicarse los centros de justicia alternativa: en la procuraduría/fiscalía, en el poder judicial, o en ambos?
- ¿Cómo garantizar desde las fiscalías que los acuerdos reparatorios sean equitativos? ¿Cómo garantizar que los MASC no se conviertan en meras negociaciones que no resuelvan los conflictos de fondo? ¿Cómo evitar que la víctima se sienta presionada para optar por esta vía?
- ¿Cómo garantizar que las unidades de atención temprana canalicen los casos de forma debida para que se puedan resolver por una solución alterna?
- ¿Qué cambios normativos, operativos y/o estructurales deben darse para acercar los centros de justicia alternativa a la ciudadanía?

- ¿Qué cambios normativos, operativos y/o estructurales deben darse para potenciar la utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias? ¿Qué rol juegan en ello la defensa (pública y privada) y los juzgadores?
- ¿Cómo garantizar la autonomía de los fiscales para negociar el procedimiento abreviado? ¿Debería dársele al imputado el derecho a solicitar formalmente el procedimiento abreviado?
- ¿Qué mecanismos de control se deben generar para evitar la corrupción en la aplicación de soluciones alternas y salidas anticipadas?

ACTUACIÓN Y DESEMPEÑO DE FISCALES Y POLICÍAS EN AUDIENCIA

- ¿Cómo mejorar las capacidades de argumentación y litigación de los fiscales en la audiencia? ¿Qué tipo de capacitación, acciones, estrategias se tienen que brindar?
- ¿Cómo mejorar la interacción entre fiscales y policías con miras al efectivo desempeño en las audiencias?
- ¿La asignación de diversos fiscales para un mismo caso, dependiendo de la etapa, incide en el desempeño litigioso de la fiscalía y de los policías en audiencias?
- ¿De qué manera incide la regulación procesal en las formalidades para la investigación, en el desempeño litigioso de la fiscalía y de los policías en audiencias?

EJECUCIÓN PENAL

- ¿Cuál debe de ser el papel de los fiscales en la ejecución penal? ¿Qué se requiere desde el punto de vista del modelo de fiscalía para mejorar la procuración de justicia en materia de ejecución penal?
- ¿Qué cambios normativos, operativos, presupuestales y/o estructurales supone la Ley Nacional de Ejecución Penal a nivel de las fiscalías y de los poderes judiciales?

JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

- ¿Qué se requiere desde el punto de vista del modelo de fiscalía para mejorar la procuración de justicia en materia de adolescentes?
- ¿Qué cambios normativos, operativos, presupuestales y/o estructurales supone la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, a nivel de las fiscalías y de los poderes judiciales?

CAPACITACIÓN HOMOLOGADA DE SUJETOS PROCESALES

- ¿Cómo garantizar una actuación homologada de ministerios públicos, jueces, defensores y asesores jurídicos en cuanto a principios y entendimiento común respecto al proceso penal?

AMPARO

- ¿En qué medida el juicio de amparo es compatible con el sistema de justicia adversarial?
- ¿Qué modificaciones deberían realizarse al juicio de amparo para armonizarlo con el sistema adversarial?
- ¿En qué medida obstaculiza la persecución penal? ¿Qué hacer al respecto?

Mesa en la Ciudad de México



Sede: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Fecha: 27 de junio de 2017

Problemática identificada

a) Críticas infundadas al sistema acusatorio

Se ha criticado injustamente el modelo de justicia acusatorio adversarial por parte de políticos y gobernantes. La operación a un año no da para dar críticas severas al sistema, este sistema es el único compatible con un Estado democrático, pues se cimienta en la presunción de inocencia de las personas. Esto significa que el Estado es quien debe comprobar que una persona cometió un delito para poder sancionarla. Contrariamente, el modelo penal mixto invertía la carga probatoria para que fueran las personas quienes debían demostrar ante el Estado que no cometieron los delitos que les fueran imputados. El modelo mixto presumía la culpabilidad y obligaba a las personas a demostrar su inocencia.

Los objetivos específicos de la procuración, administración e impartición de justicia, en un sentido punitivo, establecen que las personas que delinican sean sancionadas y que las personas inocentes no sean tomadas por delinquentes. El segundo objetivo era excepcional en el modelo mixto, mientras que el primer objetivo tampoco se cumplía, pues los niveles de impunidad eran muy elevados.

Se ha criticado, por ejemplo, que los jueces se rehúsan a aplicar la prisión preventiva, esto no coincide con la realidad. A nivel federal los ministerios públicos solicitan la aplicación de la prisión preventiva en el 20% de los casos y en el 14% de estos se aplica.

Existe un impacto positivo en el sistema de justicia penal pero no se ha logrado transmitir a la ciudadanía.

b) Altos índices de impunidad durante la ejecución de sanciones

Existen altos índices de impunidad durante la ejecución de las sentencias. Esta se da de dos formas: la primera, “de puertas hacia fuera”, cuando existen las fugas de las personas sentenciadas; y, la segunda, “de puertas hacia adentro”, es decir, cuando las personas sentenciadas tienen acceso a las comodidades y a una forma de vida lujosa, propias de una persona libre y con privilegios especiales. De esta forma, la sanción es muy relativa, pues el fin de la sanción no se cumplimenta.

c) Prisión preventiva oficiosa

La prisión preventiva oficiosa es un contrasentido, pues genera incentivos para que el ministerio público no investigue y no aprenda a argumentar sobre la necesidad de las medidas cautelares, en virtud de que resulta una vía de acceso sumamente fácil para privar de la libertad a las personas que son procesadas. La prisión preventiva de oficio no es efectiva para garantizar los fines del proceso, no resuelve ningún problema, más bien incorpora un elemento distorsivo en el sistema adversarial. Es un mensaje inquisitorial incompatible con un estado de derecho.

d) Saturación de los centros penitenciarios

Los sistemas penitenciarios locales y el federal están saturados y rebasados. Además de los problemas teóricos y políticos que genera el abuso de la prisión preventiva oficiosa, durante la vigencia del sistema de justicia penal bajo el modelo mixto, también generó que la población en reclusión sobrepasara las capacidades físicas de los centros penitenciarios. Por ello, estos centros no cumplen con sus funciones, pues la saturación impide la efectiva gobernabilidad en el interior de ellos y genera la existencia de redes de corrupción y criminalidad, que son los elementos que realmente controlan y dirigen las dinámicas de los centros.

e) Capacitación deficiente de la policía

A un año de que entrara en vigor en todo el país el nuevo modelo acusatorio, la capacitación de las policías no ha sido fructífera, ya que no se realizan investigaciones competentes para sostener los casos en las audiencias. Los policías deben tener un perfil más técnico y de índole criminalístico. La falta de capacitación se ve reflejada también en su labor como primeros respondientes, por ejemplo, en el llenado de los informes de policía homologados. Los agentes del ministerio público consideran que los informes de la policía no son de calidad.

f) Impunidad y violaciones a derechos humanos

Persisten en nuestro país problemas graves de violaciones a derechos humanos como la tortura durante el procedimiento penal, tanto de parte de la policía como por parte del ministerio público. La tortura se incentiva con figuras como el arraigo, en donde no existe la garantía de audiencia, la cual, no obstante, las críticas que ha recibido de la comunidad internacional, el Poder Judicial Federal, las organizaciones civiles y los expertos, hasta la fecha permanece en nuestro sistema jurídico. Como pasa en otros casos, el juicio de amparo no sirve para combatir la ilegalidad de esta medida, ya que se tarda más de 40 días en resolver que es lo que generalmente dura.

Por otro lado, existe un problema grave de impunidad que no ha mejorado con el nuevo sistema penal acusatorio. Solo el 8% de los delitos son denunciados y buena parte de ellos no se investiga. La impunidad ha generado que se multipliquen los actos de justicia por propia mano o los linchamientos. Lo más preocupante es que aún con este escenario el sistema se encuentra saturado.

g) Amparos que dificultan la fluidez del proceso

El amparo se ha convertido en un obstáculo para el debido funcionamiento del sistema penal acusatorio, ya que no ha sido transformado de acuerdo a las nuevas necesidades y lógicas procesales. Ello está generando, entre otras cosas, que no sean operables los plazos que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales respecto a las distintas etapas procesales y que se generen incentivos perversos.

El amparo mexicano debe de ajustarse. Se ha abusado de su utilización para cuestiones meramente formales. Se presentan amparos, por ejemplo, para reponer audiencias porque el ministerio público leyó, o bien, porque en audiencia no se mostró la cédula del defensor.

Por otro lado, existen criterios dispares sobre su aplicación. No está claro por ejemplo hasta dónde hay que analizar en el juicio de amparo directo. ¿Solo la sentencia de apelación o todo el juicio penal, desde la audiencia inicial o desde la detención? Hay criterios distintos porque no hay armonización.

h) Ausencia de investigación

En el actual sistema las policías deben investigar y los agentes del ministerio público deben idear la teoría del caso y argumentar jurídicamente ante la autoridad jurisdiccional para poder resolver los casos que conozcan, no obstante ello, se pretende que los agentes del ministerio público sigan investigando. Además, ni estos últimos, ni las policías investigan, ya que la mayoría de los casos presentados ante las autoridades jurisdiccionales se dan gracias a la flagrancia.

En el ámbito federal básicamente se está trabajando en flagrancia, la cual se observa en el 99% de los casos. No se está trabajando en el desarrollo de investigaciones debido a la falta de investigación no se ha visto la operación del sistema con delitos más complejos. En materia federal, los casos que se están judicializando son principalmente de portación de arma con un 60%; narcomenudeo con un 25%; el robo de hidrocarburos tiene el 6% a nivel nacional (en Puebla este porcentaje es del 25%).

i) No se está trabajando con criterios de oportunidad

Si bien el criterio de oportunidad es una de las salidas más importantes del sistema acusatorio para lograr su descongestionamiento e incentivar el desarrollo de otras investigaciones, casi no se aplica ni a nivel estatal ni a nivel federal, lo que abona a la saturación del sistema. Esto tiene que ver con que muchas veces hay problemas con los acuerdos entre el ministerio público y la defensa y, debido al hecho de que se requiere autorización de los superiores jerárquicos. Otro problema es que no se han generado los criterios para su aplicación en muchas entidades federativas como lo obliga en Código Nacional de Procedimientos Penales.

j) Persisten vicios del sistema tradicional

Los operadores del sistema no han cambiado sus prácticas tradicionales, propias del sistema mixto. No han comprendido que la transformación del modelo implicó un cambio esencial en la forma de procurar, administrar e impartir justicia. Es alarmante que, por ejemplo, se piense que la carpeta de investigación es una averiguación previa o un conjunto de papeles que reflejan toda la burocracia extrema y nada de investigación eficaz. Se sigue pensando que la prueba se construye en la carpeta, no en la audiencia de juicio.

El nuevo modelo se encuentra atrapado entre las antiguas prácticas y los antiguos operadores, quienes únicamente pretenden burocratizar los procedimientos para respaldar sus actuaciones. Las policías entregan machotes a los agentes del ministerio público para demostrar que están trabajando, y los ministerios públicos hacen lo propio cuando se comunican con las autoridades jurisdiccionales, al igual que hacen los jueces previendo posibles juicios de amparo.

En un estudio, México Unido Contra la Delincuencia detectó fallas o malas prácticas en el 94% de los casos penales que analizó. Entre las principales: los jueces son parciales hacia el ministerio público y este carece de capacidad técnica. Otro problema es que los agentes del ministerio público usan medios de pruebas insuficientes y la argumentación es deficiente.



Propuestas

01. Función del ministerio público en la ejecución penal

Como ya se mencionó, hay un problema grave de impunidad respecto a las personas que están reclusas en los centros penitenciarios. Hay muchos reclusos que gracias a la corrupción se les otorgan beneficios y comodidades. Por ello, es necesario que se instituyan agentes del ministerio público especializados en materia de ejecución para que garanticen que las sentencias se cumplan tal como fueron establecidas, tanto en lo relativo a la pena como en la reparación del daño.

Estos agentes deben tener la facultad de velar por el interés y el respeto a los derechos de la víctima y de la sociedad en la ejecución penal, y de demandar ante los jueces de ejecución penal para exigir el cabal cumplimiento de las resoluciones judiciales, de manera que se generen contrapesos.

Para lo anterior, se requiere realizar cambios al artículo 102 constitucional y a la ley orgánica en armonía con la Ley Nacional de Ejecución Penal para establecer la función del ministerio público en esta materia. Este deberá de ser la contraparte en las audiencias de ejecución solo cuando se vea favorecida la impunidad por privilegios materiales o legales. Al evitarse situaciones de privilegio se producirá un efecto benéfico, puesto que los internos acudirán ante los jueces de ejecución para conseguir condiciones razonables de alojamiento. Dado que las resoluciones en estos asuntos tienen efectos generales, litigar las condiciones idóneas de reclusión generaría un benéfico para toda la población y se haría imperar el Estado de derecho en reclusión.

02. Racionalizar el sistema penal despenalizando conductas

Si bien nuestro sistema penitenciario registra una población sensiblemente inferior de la que tendría si se redujesen las cifras de la impunidad, ello no obsta para que se observe el principio de “ultima ratio” del derecho penal, resolviendo algunos casos en otras vías como la justicia cívica y con un sistema integral de mecanismos alternativos. De esta forma, la materia penal se enfocaría en los temas más relevantes para la sociedad. La excesiva tipificación de conductas solamente entorpece la atención y el proceso de aquellos delitos que requieren mayores esfuerzos de investigación, argumentación y preparación. Esto debe ser definido en un solo cuerpo normativo penal. Un Código Penal Nacional nos brindaría congruencia, coordinación y una simplificación eficiente.

03. Eliminar el catálogo de delitos de prisión preventiva de oficio y el arraigo

Debe de garantizarse que siempre que sea necesaria se imponga la prisión preventiva, pero, que también sean aplicadas de forma correcta todas las medidas cautelares. El juez tiene que ponderar la necesidad de cautela y la proporcionalidad de las medidas solicitadas para garantizar los fines del proceso, por lo cual, no puede haber un catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa. Del mismo modo, es urgente eliminar el arraigo, figura que también es incompatible con el sistema penal acusatorio, la cual incluso ha entrado en desuso.

04. Mando único de la policía

La heterogeneidad en los procedimientos, operaciones y responsabilidades policiales entre mandos municipales, estatales y federales, hace necesario que se constituyan mandos únicos en los estados. De esta forma, se eliminaría un nivel de descoordinación (municipal) y las actuaciones policiales mejorarían. Además, las responsabilidades policiales tendrían un mando visible sujeto al escrutinio público y, por ende, a una mejor actuación institucional.

05. Servicio de carrera

Debe establecerse un servicio de carrera para los agentes del ministerio público que brinde los incentivos necesarios para mejorar el desempeño de éstos. Es imposible que un agente compita contra un abogado bien pagado si su trabajo no le permite generar expectativas positivas dependientes de su actuación. Es importante que los abogados más brillantes que egresan de las mejores universidades vean en la carrera ministerial una fuente de oportunidades de crecimiento y desarrollo, tanto laborales como personales, ya que, de esta forma, se interesarán en ingresar y ofrecer un buen rendimiento para lograr mejoras personales e institucionales.

06. Reformar el Código Nacional de Procedimientos Penales solo en casos muy excepcionales

No es momento para pensar en cambios operacionales y reformas normativas. Se requiere más tiempo para dejar madurar el sistema. No podemos estar reformando el Código Nacional de Procedimientos Penales de manera continua, sobre todo tomando en cuenta que son cambios que exigen cambios de procesos, gasto de energía y capacitación no solo en la federación sino en todos los estados.

07. Modelo de investigación

Urge implementar la diferenciación categórica y clara de facultades y responsabilidades procesales y procedimentales entre los operadores del sistema y consolidar la trilogía de ministerios públicos, peritos y policías en la investigación. Las policías deben ser entidades autónomas de investigación, cuyo objetivo sea aportar al agente del ministerio público insumos para sostener su relato y estrategia, su teoría del caso.

Los peritos deben aportar las deducciones lógicas derivadas de la observación y el análisis científico de los hechos y materiales relacionados con el caso. Por ende, el agente del ministerio público debe especializarse en fundamentar jurídica y argumentativamente la teoría del caso que haya ideado.

08. Atención temprana

Se deben de instituir y homologar los centros de atención temprana en todas las procuradurías, con el objetivo de canalizar los casos y evitar la burocratización ineficiente. Es preciso regular de mejor forma el ingreso de los asuntos a la procuraduría y garantizar claridad y buen servicio al ciudadano que presenta su denuncia. Dichos centros deberán de contar, entre otras cosas, con un área de análisis y repartición de asuntos.

09. Unidades de supervisión a las medidas cautelares

Es urgente enfatizar e implementar las unidades de supervisión de las medidas cautelares (UMECAS) a nivel federal y en todos los estados. Sin estas áreas, las fiscalías no pueden argumentar ante un juez las razones válidas que existen para que consienta la aplicación de medidas cautela-

res, como la prisión preventiva. Actualmente, debido a que los agentes del ministerio público no saben solicitar razonadamente la prisión preventiva, se complacen en buena medida con el catálogo constitucional de delitos que la ameritan oficiosamente, en cuyo caso, no requieren realizar razonamientos lógicos ni jurídicos. Es por esto que, sin esta unidad, no puede haber efectividad respecto a las medidas cautelares. Es una manera de apoyar a las fiscalías.

Igualmente, deben imponerse las condiciones para que las fiscalías funcionen. Para esto se requiere de asignación presupuestaria para generar condiciones de materialización y operatividad. Entre otras cosas, se requiere de recursos humanos con buenos sueldos y servicio profesional de carrera.

Por otro lado, se debe garantizar que las unidades de supervisión de medidas cautelares (UMECAS) tengan independencia absoluta de los cuerpos de policía, de tal forma que pueda existir secrecía en la información que obtienen.

10. Derogar las disposiciones que formalicen la investigación del Código Nacional de Procedimientos Penales

Es preciso quitar del Código Nacional de Procedimientos Penales todas las disposiciones que formalizan la investigación. La investigación debe estar regulada en protocolos específicos de la investigación, no en el Código, ya que no se trata de cuestiones procesales. De lo contrario, lo que se hace es formalizarla. En dichos protocolos deberá de establecerse que el ministerio público dirige a la distancia, desde el punto de vista jurídico, la investigación.

11. Retomar experiencias de comunidades indígenas

No olvidemos que vivimos en un país multicultural y que la Constitución reconoce la existencia de pueblos originarios. Esto ha devenido en que el país tenga un pluralismo jurídico. Se ha dicho en múltiples ocasiones que nuestro sistema penal se encuentra saturado e impide el acceso a la justicia. Debemos aceptar la pluralidad y contemplar las otras formas de justicia, como la indígena, para ayudar a resolver las controversias en un marco de respeto a los derechos humanos. El reconocimiento de los sistemas de justicia indígena, no solamente nos ayudaría a despresurizar el sistema de justicia penal en todos sus aspectos, también serviría para enfocarnos en el contexto de los hechos.

Es preciso aprender de la experiencia de las comunidades indígenas en lo relativo a la justicia alternativa, la reparación del daño y las estrategias para combatir los delitos de alto impacto.

12. Generar información legítima sobre el sistema acusatorio

Es urgente que generemos información de calidad sobre el estado de la procuración e impartición de justicia. Las críticas que se hacen y la mayoría de decisiones que se toman para realizar cambios normativos sobre el sistema penal acusatorio carecen de sustento en datos objetivos. En este sentido, es importante reconocer el trabajo que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para brindar información precisa, técnica, objetiva e imparcial en distintos y variados temas.

Se propone contar con una institución especializada en crear y brindar información relacionada con el sistema de justicia penal. De esta forma, la sociedad mexicana tendría un referente legitimado y respetado para informarse verazmente acerca del estado que guarda la justicia en México.

13. Armonización del amparo con el sistema acusatorio

Sabemos que el amparo ha sido una institución nobilísima en la historia del derecho constitucional y penal mexicanos, pero es necesario que se haga una revisión profunda de sus alcances y límites en el contexto del nuevo sistema penal acusatorio. Se requiere una armonización que no desvirtúe la naturaleza ni los objetivos que la reforma de 2008 buscó implementar.

El amparo se debe enfocar en las afectaciones cuyas reparaciones puedan devenir imposibles, pues resulta incongruente que se enfoque en fallas de forma y no únicamente de fondo. Si el juicio de amparo se sigue enfocando en la forma, esto será en detrimento del modelo penal porque éste busca la desformalización del proceso; además, las autoridades jurisdiccionales encargadas de resolver el amparo tendrían que leer todo el proceso previo, es decir, se eliminaría la oralidad del proceso penal y, con ello, se volvería al antiguo sistema.

14. Garantizar la reparación del daño

Cuando se comete un delito, quizá lo más importante no es su sanción (como muestra de autoridad estatal o venganza social), sino la reparación del daño que se hubiera causado. El nuevo sistema penal pone en el centro a las personas y la protección de sus derechos humanos, por ende, es necesario que se consoliden los medios para garantizar que la finalidad de la labor de las autoridades sea la reparación del daño, aunque esto signifique que no siempre se deban continuar las actuaciones por la vía jurisdiccional o, inclusive, en la materia penal.

15. Reinserción social

Dos objetivos son fundamentales en el nuevo sistema de justicia penal: (1) la reparación del daño que ya se mencionó y (2) la reinserción social de los victimarios. El segundo objetivo es necesario para evitar los ciclos delictivos que se crean cuando las personas que cometieron un delito no pueden reintegrarse plenamente a las dinámicas sociales lícitas. El problema es crítico cuando se trata de adolescentes porque no se garantizan sus derechos humanos y porque se condiciona que, casi necesariamente, no generen habilidades de adaptación social necesarias para el desarrollo personal integral.

16. Delincuencia organizada

Si bien es cierto que el arraigo y la prisión preventiva oficiosa deben ser eliminados, los delitos relacionados con la delincuencia organizada deben tener un tratamiento legislativo y ejecutivo especial para poder ser sancionados eficazmente, pues, como se mencionó, existen delitos cuya resolución requiere mayores esfuerzos. Debe haber un régimen de excepción para que el ministerio público investigue delitos de delincuencia organizada, y tratar que la excepción no se convierta en la regla. Dichas medidas de excepción deben de estar contempladas en la legislación ordinaria.

Existen delitos que requieren un grado de complejidad muy elevado para poder realizarse, por lo que emplean redes humanas y financieras organizadas igualmente complejas. Para poder atacar este tipo de delincuencia organizada, el Estado debe enfocar esfuerzos en análisis e inteligencia criminal.

Es necesario resaltar que la naturaleza de la delincuencia organizada, además de representar un reto financiero para el estado, es especialmente peligrosa para las personas involucradas como autoridades responsables de investigarla y sancionarla. Desde las policías hasta los jueces se encuentran amenazados por el peligro de estas redes delincuenciales.

Estas características de la delincuencia organizada hacen necesario que las policías estén debidamente preparadas para poder investigar los delitos complejos y sean capaces de aportar los elementos que el agente del ministerio público requiere para fundamentar su teoría del caso. Estas ideas son ya conocidas, pero otro factor igualmente importante, aunque normalmente olvidado u obviado, es la especialización judicial en delincuencia organizada. Deben existir jueces especializados en este tipo de delincuencia para poder generar conocimiento, experiencia e inteligencia que ayude a comprender mejor el fenómeno y a aplicar las normas con un enfoque metodológico más amplio.

La especialización judicial también permitirá que los jueces enfocados en esta materia se encuentren debidamente protegidos por el Estado. Si las medidas de protección no se aplican en los jueces, sería necesaria la implementación de otro tipo de medidas que afectarían el respeto de los derechos procesales; por ejemplo, se podría recurrir al anonimato de testigos o de víctimas, pero esto impediría al acusado desarrollar una defensa técnica, ya que carecería de información importante sobre su propio caso.

17. Regulación de la abogacía

Debemos dejar de pensar que solamente la defensoría pública y, en general, la práctica de los abogados públicos se debe regular para garantizar su calidad y actualización. Igual de importante resulta que se elaboren protocolos reguladores de la abogacía privada para garantizar prácticas éticas, profesionales, capacitadas, eficientes y que realmente puedan garantizar un ejercicio profesional óptimo.

18. Mejorar la capacitación a ministerios públicos

Aunque las cuestiones fundamentales en el nuevo sistema son, sin duda alguna, los conocimientos jurídicos y las capacidades de investigación, las formas también son importantes en el nuevo sistema para persuadir a las autoridades jurisdiccionales. Los agentes del ministerio público, la defensoría pública y los asesores jurídicos deben tener capacidad argumentativa y facilidad de expresión oral que refleje un proceso intelectual lógico-jurídico; esto se puede lograr mediante la capacitación en técnicas de expresión oral que complementen la capacitación técnica en cuestiones de fondo.

Debe trabajarse en la elaboración de la carpeta de investigación, enseñar a los ministerios públicos a que definan cuáles son las premisas y conclusiones para construir su argumentación y que puedan exponer sus conclusiones en vez de simplemente describir o leer lo que hay en la carpeta.

19. Reclutamiento para personal de la nueva Fiscalía

Es preciso hacer un corte de caja respecto a quienes están operando actualmente la procuraduría. No pueden pasar en automático todos a formar la nueva fiscalía. Hay que realizar una evaluación para ver qué operadores se quedan y quiénes se van. Para el reclutamiento de los nuevos elementos se propone la realización de concursos abiertos para el ingreso a los cargos y contratar solo a los que evidencien las mejores competencias.

20. Eliminar la vinculación a proceso

Se propone eliminar la figura de la vinculación a proceso, la cual, es una figura que se heredó indebidamente del sistema tradicional. La vinculación a proceso lo que hace es desnaturalizar la etapa de investigación y abonar a su formalidad. Es una figura que no existe en países en donde se contempla el sistema acusatorio por lo que está probado que no se requiere. Sin embargo, la eliminación de la vinculación a proceso tendría que estar acompañada necesariamente de la eliminación de la prisión preventiva de oficio.

Mesa en Mérida



Sede: Universidad Anáhuac Mayab

Fecha: 29 de junio de 2017

Problemática identificada

a) Deficiencia en la capacitación

Para iniciar con el análisis de la diversidad de problemáticas que se han suscitado a partir de la implementación del nuevo sistema de justicia penal, deben tomarse en cuenta las dificultades que supone la implementación del mismo, específicamente en lo que atañe a la capacitación de los operadores implicados. Ello, debido a que una mala planeación en la formación de los elementos especializados, deviene en malas prácticas, ya sea en la secretaría ejecutiva o los procesos internos, así como dentro de las distintas fiscalías del país. La eliminación de malas prácticas en los distintos procedimientos penales requiere, tanto de una revisión técnica, como de una revalorización de los principios que rigen el nuevo sistema y los resultados que la sociedad demanda.

En primer lugar, la capacitación deficiente suele originarse en la mala comprensión del sistema acusatorio. Motivado por una transición considerada como errónea, pues no hubo sensibilización de la ciudadanía ni de las universidades ni de la academia. Particularmente en estas últimas es donde se han identificado las mayores retenciones. Por ello, hay mucha falta de información. En este sentido, un claro ejemplo de falta de capacitación se refleja en la incapacidad de los ministerios públicos y los defensores para formular argumentos en la audiencia. Por ejemplo, en los argumentos que se vierten en la audiencia de control de la detención, en ocasiones, tanto la defensa como los fiscales, confunden las etapas del proceso.

b) Desconfianza en las autoridades

Otro efecto adverso de la falta de capacitación y entendimiento del sistema, se refiere a la nula difusión de los derechos del imputado, lo que genera una sensación de indefensión. Esto va ligado con un problema que aqueja gravemente al sistema, la desconfianza. Se desconfía del ministerio público, de los jueces, de las fiscalías y, en algunos casos, del sistema en su totalidad. Por ello, la necesidad de garantizar que el imputado conoce sus derechos.

c) Simulación por parte de la policía

La simulación es el pan de cada día en el sistema de justicia penal, tanto de parte del policía como del ministerio público. Se simula que se garantizan los derechos del imputado estableciendo por ejemplo en el informe que se le hicieron saber sus derechos cuando no es así. Otro ejemplo de ello es, al ejercer el derecho a realizar una llamada, los oficiales de policía llaman y cuelgan; haciendo constar en el informe que, al realizar la comunicación, ésta no fue efectiva. Se simula también en los procesos de levantamiento y protección de la evidencia, la evidencia que se levanta se embala hasta llegar al ministerio público y se inventa buena parte de la información que viene en los formatos del Informe de Policía Homologado.

Por otro lado, los agentes del ministerio público muchas veces les indican a los policías cómo llenar sus informes sin asegurarse de que el contenido de ellos corresponda a la realidad, para poderse blindar en una posible audiencia. Prácticas como estas son sumamente graves, pues bajo el compromiso del Estado de derecho, simulaciones como las anteriores no pueden tener cabida.

d) Se pierden de vista los resultados positivos de la implementación del sistema

Muchas veces se pierde de vista que hay muchos ejemplos en los cuales el sistema ha sido asimilado con buenos resultados y que, si bien hay cosas por mejorar, hace falta que el sistema madure. Por ejemplo, desde 2011, año en que entró en vigor el sistema en Yucatán, se ha reportado una correcta asimilación por parte del personal jurisdiccional. Ellos comprenden y sienten apego por su labor a partir del nuevo sistema. Ejemplo claro es el tratamiento de los casos de violencia de género en los cuales la implementación de protocolos ha sido tan rigurosa como sensible y la urgencia de nuevas salas de oralidad hacen patente que, dentro de la mentalidad de los operadores, la oralidad y sus beneficios son el camino a seguir para el sistema penal.

e) Falta independencia de los jueces y de los fiscales

Otra de las preocupaciones relevantes dentro del sistema son las que tienen que ver con los jueces y la fiscalía. Respecto a los primeros, en el ámbito federal se tiene un estatuto de jueces con una serie de garantías de independencia, pero a nivel local no se percibe que los jueces cuenten con instrumentos similares que vayan más allá de su carácter de inamovibles. Esto los hace susceptibles de presiones de alguno de los otros poderes que, en algunos casos, se ha visto reflejado en el cambio de adscripción de distintos jueces.

En el caso de los fiscales, también es evidente que no existe independencia del poder ejecutivo ni a nivel institucional o del titular ni en relación a los ministerios públicos “de a pie”, quienes muchas veces reciben órdenes respecto de qué casos procesar, cómo procesarlos y cómo solucionarlos.

f) Subutilización de mecanismos alternativos de solución de controversias y salidas anticipadas

Otro aspecto a atender es el de los mecanismos alternativos de solución de controversias. Éstos se difundieron como los procedimientos para evitar el juicio, sin embargo, los centros de justicia alternativa en algunas entidades no han sido adecuadamente implementados y carecen de infraestructura, y muchas veces estos no se utilizan ya sea por ignorancia o presiones del ministerio público. No podemos llevar a cabo en su totalidad el nuevo sistema si no atendemos todas sus dimensiones.

Otra medida que requiere de un estudio pormenorizado, es el procedimiento abreviado, el cual muchas veces no se utiliza como opción al juicio oral por la negativa injustificada por parte del ministerio público. El procedimiento abreviado no lo puede solicitar el imputado sino solo el ministerio público, lo que incentiva la corrupción, ya que en muchas ocasiones se exige dinero a cambio de optar por esta medida. En otras entidades federativas como el Estado de México, se contemplaba en las legislaciones anteriores que el procedimiento abreviado era derecho de imputado, cuando no debe de ser así. El derecho del imputado es a un juicio oral.

Una posición distinta que se estableció fue que el hecho de que el procedimiento abreviado esté bajo la tutela del juez de control le da facultades que no corresponden propiamente a la función de control sino al juez de juicio oral. El procedimiento abreviado debería ser abreviado en tiempo, pero no en derecho.

g) Prisión preventiva oficiosa

Existe una campaña generalizada, no nada más por Mancera, sino por otras autoridades federales y estatales para aumentar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa. Todo esto, bajo premisas falsas que confunden a la ciudadanía. Se habla por ejemplo del catálogo de delitos de prisión preventiva como si fuera el catálogo de delitos graves, como si en los demás casos no se pudiera aplicar prisión preventiva. Se dice además que los ministerios públicos se ven obligados a liberar a las personas por estos delitos, lo que es doblemente falso, ya que el ministerio público puede llevar a una persona detenida a la audiencia inicial en todos los casos, no solo los de prisión preventiva oficiosa. Se dice además que es necesaria para que el sistema funcione cuando en Chihuahua y Oaxaca, durante los primeros años de implementación, no existía y no había ningún problema.

El aumento de la prisión preventiva oficiosa tiene enormes riesgos que debemos de tomar en cuenta: incentiva la ineptitud por parte de los fiscales, los deja en un estado de infantilismo porque no promueve el desarrollo de capacidades de argumentación; se abona a la confusión del catálogo de delitos de prisión preventiva de oficio con el de delitos graves (confusión que los propios operadores tienen), lo que vuelve más difícil su aplicación para casos que no son de oficio; genera un desequilibrio muy grande porque el estándar para vincular a proceso ha bajado; se convierte en un mecanismo de coacción para que los imputados opten por salidas alternas aunque sean inocentes.

Por otro lado, la prisión preventiva oficiosa parte de la desconfianza a los jueces evitando que hagan su trabajo. La función jurisdiccional se ve interferida violentando el carácter de independencia en sus determinaciones.

h) Unidades de Medidas Cautelares

No se han implementado a nivel federal las unidades de medidas cautelares, las cuales, son de enorme importancia para generar información imparcial y objetiva que le permita al ministerio público justificar la aplicación de medidas cautelares. Esto es muy grave también por el mensaje que se manda a las entidades federativas.

Las medidas cautelares pueden ser un reflejo de la eficacia del sistema. Una manera de dar certeza sobre la impartición de justicia y, con ello evitar la impunidad. No obstante, en la práctica, las medidas cautelares tienden a ser un instrumento de abuso por parte de las fiscalías.

i) Desinformación sobre el sistema acusatorio

Hay mucha desinformación sobre el sistema penal acusatorio, tanto a nivel de la ciudadanía como de los operadores y de los gobernantes. Las autoridades iniciaron un proceso de cambio erróneo ya que no hubo una correcta sensibilización en la ciudadanía ni en las universidades respecto al nuevo sistema. Esto ha dificultado en gran medida la implementación de la reforma.

j) Duración de las audiencias iniciales

Existe un problema grave de saturación de las salas de audiencia. Esto se debe, entre otras cosas, a la duración de las audiencias iniciales, en donde el ministerio público lee la carpeta de investigación en vez de argumentar, la defensa controvierte todo en lugar de enfocarse en los puntos controvertidos y las determinaciones de los jueces no son sintéticas, sino que repiten buena parte de lo que sucedió en la audiencia, aunado a que hay veces que suspenden la misma hasta por varias horas para tomar sus determinaciones.



Propuestas

01. Mejorar las capacidades de argumentación de los ministerios públicos

Es preciso fortalecer la capacitación de los fiscales lo que implica en un principio repensar los programas de estudios y la forma de enseñar el Derecho, se requiere de una capacitación mucho más práctica con técnicas de aprender haciendo. Igualmente, la capacitación debe de ser homologada. Ello se puede lograr con cursos y prácticas interinstitucionales entre ministerios públicos, defensores, jueces, peritos, policías y asesores de víctimas.

Es necesario también seleccionar con más cuidado a los docentes que brindan estos cursos. Tiene que ser gente que no nada más entienda el sistema desde el punto de vista teórico y práctico sino también que crea en él. Para esto, se requiere continuar con la evaluación constante de los profesores por parte de los alumnos.

Es urgente que la capacitación se dé también en los altos mandos, quienes son muchas veces quienes toman las decisiones más relevantes y por falta de entendimiento del sistema las bloquean.

Aunque en una primera impresión, el modelo considerado como anglosajón podría chocar con la tradición romano-germánica, lo cierto es que las piedras angulares del nuevo sistema pueden identificarse en que el objetivo de aclarar los hechos y construir la verdad en la audiencia a través de dos versiones opuestas, como ocurre en juicio, superando a la antigua noción de hallar la verdad histórica. Para ello, es necesario allegarse de los recursos que permitan arribar a una decisión basada en la racionalidad. Este sistema se basa en la transparencia contra la opacidad y la impunidad.

Por lo que hace a las capacidades de argumentación de litigantes y fiscalías, debe dejarse claro el carácter de la oralidad como una característica, no como un derecho fundamental. Con base en estos malentendidos, se acontecen absurdos como prohibir a rajatabla la lectura dentro de las audiencias. En el mismo sentido, deben evitarse prácticas como las de emitir circulares que impongan a las fiscalías el deber de apelar todos los asuntos. Por último, aunque parecería obvio mencionarlo, hay que asegurarse que los fiscales capacitados sean quienes litiguen en la realidad.

02. Garantizar el papel del juez de control como un juez que tutela derechos fundamentales

El juez de control debe cumplir con una doble función, en primer lugar, un juez penal y en segundo un juez que tutela derechos fundamentales. En este sentido, si se aprecia que el ministerio público toma, o no toma, las determinaciones que son necesarias para la equidad de las partes, el juez de control tiene las facultades para evaluar y tutelar los derechos de los intervinientes. En las legislaciones de los estados anteriores al Código Nacional esta doble función era expresa, pero hoy la función de protección a derechos humanos no es clara, lo que hace que muchas veces que se tenga que recurrir al amparo.

Debido a lo anterior, es preciso clarificar la función del juez de control en ese sentido, y crear una dinámica de balances y contrapesos. Esto implica dejar en claro, entre otras cosas, que el juez de control no únicamente

tiene como labor dirigir y decidir en lo relativo a las audiencias contempladas en el código, también deberá de pronunciarse sobre las posibles violaciones procesales que denuncie la defensa o la víctima como actos de arbitrariedad por parte del ministerio público. Si el ministerio público toma decisiones que afecten derechos, el imputado o la víctima deberían poder acudir ante el juez de control para audiencias de tutela de derechos fundamentales, cuando este perciba que hay un control judicial real sobre él, mejorará su función.

03. Independencia judicial

La labor jurisdiccional necesita de fuertes garantías de independencia. La seguridad laboral es un nivel mínimo, pero indispensable. Si estamos buscando un nuevo modelo de procuración de justicia, el juez debe tener un papel preponderante. En primer lugar, las determinaciones del ministerio público son sometidas a la consideración del juez.

04. Mecanismos alternativos de solución de controversias

Merece la pena el revisar la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, de tal forma que no caigamos en las malas prácticas de llevar a lo penal lo que no es penal. Hay que apostar por resolver la mayor cantidad de casos por estas vías para evitar que sean procesados y saturen al sistema.

Por otro lado, urge una base de datos nacional para medir la implementación de los mecanismos alternativos. Esto, en vista de que hoy los mecanismos de solución llevan una sobrecarga de trabajo por la falta de apoyo institucional y presupuestario.

Debe generarse una formación especializada. El facilitador solo debe ser facilitador, no debe ser invitador, ni quien dé seguimiento al acuerdo. Debe darse permanencia a los operadores de los mecanismos alternativos. Asimismo, debe haber intervención de asesores victimales para proteger a las víctimas.

05. Procedimiento abreviado

El procedimiento abreviado es un mecanismo de descongestión que permite a los fiscales enfocarse en las labores de investigación de aquellos casos que presentan mayor complejidad, o bien apresurar aquellos que no presentan amplias posibilidades de consumarse en sentencias favorables. En este sentido, se trata de una negociación en la cual no deberían exigirse todos los principios del juicio oral, precisamente su función es evitar el desgaste del juicio oral. De lo contrario se puede caer en vicios de solicitar el abreviado en la última etapa del juicio, una vez que se han invertido tiempo y recursos en investigaciones profundas.

No obstante lo anterior, si la idea es descongestionar el sistema, no podemos dejar que el procedimiento abreviado quede al total arbitrio del ministerio público, y que éste lo pueda negar arbitrariamente. En este sentido, se debería permitir que el imputado pueda solicitar al juez dicho procedimiento de tal forma que el juez pueda considerar las opiniones de ambas partes respecto de la posibilidad de abreviar el procedimiento: permitir al juez ser juez y decidir si es procedente o no. Sin embargo, el procedimiento no deberá ser entendido como un derecho, el ministerio público podrá justificar por ejemplo una posible negativa por razones de política criminal. Este diálogo adversarial entre el órgano que acusa y el que defiende para que el juez valore la viabilidad, permitiría controlar el abuso en la solicitud del procedimiento abreviado, asimismo combatir la corrupción en la solicitud del mismo.

Entonces, si nos preguntamos cuáles requisitos debe cumplir un procedimiento abreviado, bastaría con mencionar que: el pleno acuerdo entre las partes debería ser suficiente para iniciar el procedimiento abreviado, haciendo constar que procesalmente sólo debería contemplarse la previa existencia de un auto de vinculación a proceso; y, en ese mismo sentido, como un balance entre las partes, el juez debe asegurarse que el imputado entienda los alcances e implicaciones de optar por tal procedimiento.

En conclusión, tomando en cuenta la sobrecarga procesal a la que se enfrentan los jueces, debemos apreciar los beneficios que otorgan los mecanismos alternativos de solución de controversias y el procedimiento abreviado.

06. Prisión preventiva oficiosa

Es preciso eliminar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa y permitir que el juez haga su trabajo y valore en todos los casos la necesidad de esta medida cautelar con base a los argumentos de las partes. Esta figura vicia el sistema y favorece la ineficiencia de la investigación al ministerio público. El ministerio público debe de justificar en todos los casos la necesidad de la cautela, de no ser así, las excepciones que prevé la ley representarán disparidades que pueden favorecer la inequidad.

07. Fortalecimiento de Unidades de Medidas Cautelares (UMECAS)

La eliminación de la prisión preventiva oficiosa debe de ir acompañada del fortalecimiento de las unidades de supervisión y seguimiento a las medidas cautelares y de la implementación en donde no las hay. Existen modelos exitosos de estas unidades en el país que están reportando más del 90% de cumplimiento de las medidas cautelares.

Para el éxito de las unidades de supervisión a las medidas cautelares, se requiere asignación presupuestaria real y alimentación con bases confiables de información. Asimismo se necesita dar a conocer su trabajo a la sociedad y hacer una selección meticulosa de personal con salarios competitivos. Tiene que integrarse con personal interdisciplinario (psicólogos, trabajadores sociales, investigadores que verifiquen la información), para que los informes no se basen solo en la entrevista al imputado como muchas veces suelen hacerlo.

08. Conversatorios interinstitucionales

Se propone la creación de conversatorios periódicos entre las instituciones y entidades participantes en el nuevo sistema de justicia penal para el intercambio de experiencias, problemáticas e información. Es fundamental que dichos conversatorios incluyan no nada más a los altos mandos también a los operadores de base para evitar que los acuerdos se queden en las altas esferas y no bajen a los operadores.

09. Servicio de carrera

Es urgente fortalecer la carrera ministerial, que incluya concursos de oposición, evaluación y formación constante, así como incentivos para mejorar y garantías para no estar sujetos a presiones. Se puede replicar una figura similar a la del Poder Judicial Federal.

10. Sistema para adolescentes

En el sistema de justicia para adolescentes se debe abandonar el enfoque disciplinario y adquirir una visión más humana en donde el adolescente sea tratado

de manera digna. Se debe aplicar lo que señala la Ley en la materia, en donde se establece que la finalidad de medidas de sanción para adolescentes es la reinserción y reintegración social, así como reparación del daño.

Es necesario también mejorar la prevención en materia de adolescentes. Hay que contemplar programas sociales, educativos y de concientización en instituciones públicas y privadas para que participen en ellas menores infractores, esto acompañado con programas educativos para los padres.



11. Revisar el amparo y capacitar a jueces federales

Hay que revisar el amparo en materia penal de tal forma que se garantice la inmediatez. Si el nuevo sistema de justicia tiene vertientes garantistas, éste debe disminuir y aplicarse únicamente en los casos que verdaderamente causan un perjuicio. El amparo se queda corto frente al nuevo sistema. De igual forma, es urgente que se garantice la capacitación a los jueces de amparo, magistrados y ministros, y garantizar que sea homologada. Hay criterios muy dispares y algunos de ellos muestran un total desconocimiento del sistema.

12. Eliminar cuotas exigidas a los ministerios públicos

Es muy importante que la evaluación de los fiscales no sea con base a cuotas exigidas por los superiores jerárquicos, ya que esta medida satura al sistema de casos que no necesariamente tienen que ser procesados. De igual forma, no se puede exigir a los fiscales que apelen o recurran todas las resoluciones que no los favorezcan, pues los esfuerzos se tienen que centrar en lo relevante respecto a los fines de la procuración y administración de justicia.

13. Eliminar la vinculación a proceso

Debe desaparecer la vinculación a proceso. Desde un inicio fue un error incluir el auto de vinculación a proceso, se incluyó en el nuevo proceso de Chihuahua porque entró antes de la reforma de 2008. En ningún país existe una figura como tal, no es necesaria. Esto no quiere decir que no se tenga que hacer un análisis de méritos antes de llevar un caso a juicio oral, pero ese análisis de méritos tiene que hacerse en la acusación, no antes de que acabe la investigación. La vinculación genera que todos los esfuerzos se centren en la investigación inicial y que en la complementaria no se haga nada, sobre todo en los casos de flagrancia. Es también un estigma para el imputado.

El momento donde el juez tiene que valorar si hay causa probable y riesgos procesales o necesidad de cautela es cuando el ministerio público genere actos de molestia como en el caso de las medidas cautelares. El estándar probatorio que se exija en ese momento al ministerio público dependerá de que tan gravosa sea la medida cautelar o acto de molestia que solicite. Incluso en la actualidad el estándar de la vinculación debe ser acorde a la medida cautelar que se solicite.

Conclusiones

En las mesas sobre procuración y administración de justicia que se llevaron a cabo en la Ciudad de México y en Mérida, hubo numerosas coincidencias tanto en relación a las preocupaciones y problemáticas, como en relación a las propuestas que se generaron. Ambas mesas contaron con una diversidad de actores que incluía a académicos, consultores, abogados litigantes, jueces y funcionarios de la Procuraduría General de la República y a las procuradurías estatales.

Sobre las problemáticas que se identificaron, se expusieron los problemas de impunidad, corrupción, falta de capacitación y vicios heredados del sistema penal tradicional. De forma más específica y de acuerdo al contexto en que se realizaron las mesas, en ambos casos se mostró preocupación por las recientes críticas al sistema acusatorio y propuestas de reformas normativas.

En relación al tema de medidas cautelares, en ambas mesas se criticó ampliamente al catálogo de delitos de prisión preventiva de oficio y su ampliación, proponiendo eliminarlo. A la par, se hizo hincapié en que es urgente fortalecer las unidades de medidas cautelares dotándolas de recursos materiales y humanos para su funcionamiento. Se mencionó en específico el caso federal, en donde ni siquiera se han implementado. En las dos mesas se propuso también, por varios ponentes, mejorar la capacitación tanto de ministerios públicos como de policías y jueces, la cual, coincidieron, tiene que ser homologada, continua, práctica y especializada.

Hubo acuerdo también en lo relativo a la necesidad de limitar el amparo y adaptarlo a las necesidades del nuevo sistema de justicia, así como en ampliar la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias y salidas anticipadas como el procedimiento abreviado. En la relación al sistema para adolescentes, si bien en la mesa de Mérida se hicieron planteamientos generales sobre la visión del sistema, en el caso de la mesa de Ciudad de México se hicieron propuestas muy concretas sobre la necesidad de incluir al ministerio público como parte procesal en la etapa de ejecución de tal forma que vele porque las sentencias se cumplan tal como las dictó el juez.

En relación a las propuestas sobre reformas normativas se propuso eliminar la vinculación a proceso, pero en la mesa de Ciudad de México se dijo también que lo mejor era no hacer reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales hasta que no madurara el sistema de justicia penal acusatorio. También, en este último espacio, se habló de la necesidad de suprimir las disposiciones que formalizan la investigación y sustituirlas por protocolos operativos.

Otras propuestas relevantes que se pudieron apreciar fueron, la homologación de las unidades de atención temprana, la regulación del sistema de excepción en casos de delincuencia organizada, la recuperación de la instancia de coordinación nacional para la consolidación del nuevo sistema de justicia penal (antes SETEC), la expedición de un Código Penal único a nivel nacional, eliminando figuras penales y asignando penalidades racionales, la definición en el Código Nacional de Procedimientos Penales de los casos en que deba mantenerse en reserva la identidad de víctimas y testigos, y la realización de una cruzada nacional de información sobre el nuevo sistema.

06.



**DELINCUENCIA
ORGANIZADA**



Relator:
Juan Mayolo Medina
Linares
Asistente técnico:
José Luis Castellón Sosa

Marco contextual

Entre los ocho ejes temáticos, se encuentra el de delincuencia organizada, que tuvo el objetivo de analizar estándares, reglas y estrategias para la investigación y persecución de este tipo de delitos.

Ello obedece a que esta manifestación delictiva ha cobrado gran relevancia en el orden nacional e internacional, y la naturaleza de los actos criminales cometidos por la delincuencia organizada son de los que más afectan los bienes jurídicos tutelados de los individuos y de la sociedad.

Asimismo, la investigación y el enjuiciamiento de estas conductas son complejos por los diversos elementos que la ley criminal ordena probar, lo cual obliga a fortalecer el arreglo institucional, las capacidades de los operadores y los procedimientos respectivos para frenar la impunidad e integrar investigaciones eficaces.

Por ello, el propósito de las mesas fue abonar al debate y discusión sobre los retos que tienen las procuradurías para la investigación eficiente de este delito y los delitos conexos, así como para identificar el diseño orgánico y procedimental pertinente que, para estos efectos, ha de asumir la nueva Fiscalía General de la República.

Por consiguiente, y con el propósito de orientar los análisis de las mesas, se propusieron cinco subtemas de carácter transversal:

- La regulación y los estándares internacionales.
- La persecución de la delincuencia organizada en el procedimiento penal acusatorio.
- La colaboración entre los órdenes de gobierno para la investigación.
- Técnica, protocolos y herramientas de investigación.
- Crimen organizado transnacional: características, estructura y operación.

Además, el diálogo se construyó en dos sesiones, la primera de las cuales buscó establecer y analizar el estado actual del marco doctrinal y jurídico en el cual se establece la ley especial sobre delincuencia organizada, su situación actual y los referentes internacionales que sirven de marco referencial en la comunidad de las naciones.

Mientras que en la segunda sesión se abordó el tipo delictivo de delincuencia organizada, así como tipos subyacentes: terrorismo, delitos contra la salud, falsificación o alteración de moneda, robo de hidrocarburos, operación con recursos de procedencia ilícita, piratería de fonogramas y videogramas, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, tráfico y corrupción de menores, y pornografía y lenocinio (infantil), robo de vehículos, trata de personas, secuestro y delitos ambientales.

PREGUNTAS GENERADORAS

- ¿Cuál es el escenario de la delincuencia organizada en México? ¿Cuáles son sus principales manifestaciones? ¿Cómo se vincula con otras manifestaciones delictivas?
- ¿Qué estimaciones se tienen sobre el volumen de este delito y su impacto en otras manifestaciones delictivas? ¿Qué impacto tiene este delito en la región?
- ¿Cuáles son sus principales impactos? (económicos, sociales, políticos)
- ¿Qué retos se enfrentan para la persecución de estos delitos? ¿Cuál es la problemática para su investigación, persecución y judicialización? ¿Qué herramientas se requieren para su investigación? ¿Qué medios técnicos se requieren para su prevención y persecución? ¿Qué técnicas de investigación son eficaces?
- ¿Qué se hace actualmente y qué elementos podrían mejorarse a partir de la implementación del nuevo sistema de justicia penal?
- ¿Se pueden plantear prioridades en la investigación de estas manifestaciones criminales?
- ¿Qué tipo de cooperación se establece con otras instituciones de gobierno, tanto a nivel federal como estatal y local? ¿Cuáles son las dificultades? ¿Qué tan importante es la cooperación internacional?
- ¿Cuáles son los perfiles profesionales actuales y cuáles que se requieren?
- ¿Cuáles son las nuevas tendencias de la delincuencia organizada? ¿Qué papel juegan las tecnologías de la información?
- ¿Qué modelos exitosos se tienen a nivel mundial para la investigación de estos delitos?
- ¿Qué buenas prácticas se conocen en el mundo para combatirlo?

Mesa en Ciudad de México



Sede: Centro Cultural Universitario Tlatelolco

Fecha: 25 de agosto de 2017

Problemática identificada

La problemática identificada tanto por el moderador como por los participantes fue la siguiente:

a) Dificultad para perseguir la delincuencia organizada

En México la delincuencia organizada no es un tema nuevo, sin embargo, ha empeorado en el transcurso del tiempo, por lo que es de suma importancia la actualización de las instituciones encargadas del tema, que respondan a las necesidades que la sociedad manifiesta.

Las siguientes características de la delincuencia organizada la vuelven un fenómeno muy complejo de perseguir:

- Existe una mayor profesionalización de las organizaciones criminales, es decir, presentan metodología, preparación y estudio de los hechos delictivos que realizan.
- La manifestación del cambio de actividades ilícitas para obtener recursos, esto es, las de las grandes organizaciones criminales conseguían sus fuentes de ingresos a través de una actividad criminal, por ejemplo, el narcotráfico. En la actualidad, esas organizaciones, al ser combatidas por el Estado y, consecuentemente, al perder el producto (droga) o dinero y bienes, optan por realizar otras actividades ilícitas que sean rentables (secuestro, cobro de derecho de piso, robos, etc.) con el fin de obtener ganancias y, estar en aptitud de reiniciar la actividad ilícita a la que en realidad se dedican.
- Estrechamente relacionado con la característica de la profesionalización, se observa con mayor medida la utilización de especialistas del tema de lavado de dinero, al convertirse en un fin relevante de la organización delictiva que la obtención de las ganancias quede fuera de la investigación del Estado y, consecuentemente, lograr el fin último de los participantes de esa trama delictiva, que es disfrutar de las ganancias obtenidas al margen de la ley. Por ello, integran al grupo criminal especialistas en operaciones de blanqueo, para que a través del sistema financiero se logre la ocultación y movimiento de los recursos que han sido obtenidos ilegalmente.
- Las organizaciones criminales han optado por dejar atrás las organizaciones con estructuras rígidas (tipo empresa). Existe una creciente evolución hacia la flexibilidad del entramado delictivo, esto es, el reparto de las actividades, ya no es específico para un determinado sujeto, sino que un actor criminal puede realizar diversas actividades o funciones en la organización ilícita.
- Son de destacarse que, al margen de la distribución de actividades dentro de la organización delictiva, subsiste la figura de la sociedad hermética o cerrada, primando en muchos casos, los orígenes étnicos o geográficos fundamentalmente, como requisito para formar parte del grupo.
- Es de destacarse las alianzas que se producen entre estos grupos delictivos. Éste es un hecho que ya ha sido señalado y que cada vez se produce con un sentido más comercial. Frente a la rivalidad por ocupar determinados territorios y especializarse en una sola materia, las organizaciones llegan a acuerdos para intercambiar y optimizar los recursos.
- La rápida reconstitución de las personas que conforman una organización delictiva y que tienen problemas con la justicia. La sustitu-

ción de los líderes se hace de una forma rápida y flexible, ocupando en poco tiempo el rol que le corresponde a la persona detenida. Esta situación se observa de una forma más nítida en el tráfico de estupefacientes.

- Otra característica que tenemos que resaltar es la excepcional capacidad de adaptación que presentan estos grupos organizados. Esta capacidad de adaptarse a los embates de la persecución de sus miembros por parte de las autoridades estatales, esto, en gran medida explica el carácter duradero y el desarrollo de este fenómeno delictivo.
- Cada vez existe una mayor intervención o actuación de estas organizaciones criminales en actividades lícitas. Las bandas delictivas, optan por compatibilizar sus actos ilícitos con actividades lícitas, lo que les permite encubrir sus conductas ilegales, actuando como cualquier empresa legalmente constituida.

b) Impacto económico, social y político de la delincuencia organizada

El crimen organizado ha impactado en el cierre de centros de trabajo, la fuga de capital, la pérdida del poder adquisitivo y el desempleo; ello, derivado de que las tasas de delincuencia y alta criminalidad perjudican el clima de inversión privada. La criminalidad ha llegado a establecer una especie de sistema tributario basado en el acoso, el llamado derecho de piso. El cobro a las empresas es a menudo un porcentaje de su facturación.

El actuar de la delincuencia organizada, no sólo tiene consecuencias para los individuos y las empresas, sino también, representa un costo para las instituciones públicas, tanto a través de la pérdida de ingresos que provoca, como en términos de gasto presupuestario para hacer frente a ella a través de la policía u otros organismos especializados. Ello, debido a que los recursos públicos son encaminados al fortalecimiento del sistema policial en lugar de fomentar las actividades económicas.

El impacto social es evidente, pues las acciones de la delincuencia organizada ha trascendido al goce de los derechos fundamentales de los mexicanos, a grado tal que en ciertos estados de la República se ha generado el fenómeno de desplazamiento forzado. Además, la inseguridad generada por el actuar criminal y, por su combate -por parte de las autoridades- ha provocado que los derechos de seguridad personal y libre tránsito sean afectados. Es por esto que se ha propiciado una impresión hacia la sociedad de que existen niveles de impunidad desmedidos, además de que las autoridades no han puesto atención adecuada y suficiente a las víctimas y familiares.

La delincuencia organizada ha corrompido al sistema político y a nuestro gobierno a través de la corrupción en virtud de que se ha creado un panorama en donde las organizaciones criminales se fortalecen en vista a la connivencia de las élites locales, instituciones policiales y cuerpos políticos. Incluso, las organizaciones criminales han provocado que la propia práctica política mexicana, con respecto a la corrupción, pueda definirse como criminalidad organizada de Estado.

c) Mala colaboración entre los órdenes de gobierno para la investigación de la delincuencia organizada.

El problema de los gobiernos es que responden de manera fragmentada. Las Fuerzas Armadas se han vuelto multidimensionales porque tienen más de 25 misiones diferentes, lo cual no es sano porque sólo deberían estar haciendo cuatro o cinco máximo. Esto significa que de las 18 secretarías de Estado que tiene el gobierno federal mexicano, las fuerzas armadas absorben el trabajo de más o menos ocho o nueve de ellas.

Actualmente la Policía Federal es una dependencia más robusta, con más elementos y más profesionalización, sin embargo, hay poca coordinación con el ministerio público, cuando, debería aprovecharse en las investigaciones realizadas en sede policial para lograr el procesamiento de los integrantes de las organizaciones delictivas, pues, pareciera que tanto policía como el órgano investigador, realizan acciones independientes de investigación que nunca encuentran un punto de coincidencia.

d) Leyes obsoletas

Las leyes que emite el Congreso de la Unión, que rigen a la Policía Federal, al servicio de inteligencia y a las propias fuerzas armadas, con sus leyes orgánicas, no se crearon para el desafío actual. Éstas fueron publicadas para las circunstancias de cuando se elaboraron, en las que se vivía otro contexto nacional e internacional y cuando no se hablaba de delincuencia organizada, por lo que es importante actualizarlas.

e) Falta de preparación de policías y fiscales

Existe una falta de preparación profesional y adecuación de la mentalidad por parte de los encargados de la investigación y persecución, tal pareciera que el nuevo modelo propicia y es proclive a la impunidad y a la corrupción, pues las nuevas reglas y principios bajo los que se rige llegan a ser de tal exactitud en su aplicación que en ocasiones pareciera que se favorecen los derechos de los delincuentes y, no así los derechos de la ciudadanía y de las víctimas del delito por carecer de investigación criminal basada en principios técnicos y científicos.

En este orden de ideas, vemos que si la investigación y persecución de los delitos por parte de la policía y el ministerio público se ha visto mermada, no ha sido porque el nuevo modelo de justicia penal sea inoperante, sino por la manera de interpretarlo e implementarlo por parte de nuestras autoridades, lo que se agrava aún más al momento de investigar y perseguir los delitos. Ante ello, resulta urgente la capacitación profesional de nuestras autoridades encargadas de procurar, impartir y administrar justicia, pues cada error de su parte se traduce en ventajas y beneficios procesales a favor de los delincuentes. Sobre todo, de aquellos que pertenecen a bandas de crimen organizado.

f) Dificultad para perseguir al crimen organizado transnacional

El carácter transnacional de las actividades delictivas es un problema. Las fronteras resultan ya indiferentes para los delincuentes organizados; incluso, les son útiles para protegerse de la persecución de autoridades. En efecto, estos delincuentes plantean sus acciones a una escala continental o planetaria, aun cuando disponen, en la mayoría de los casos de una base territorial concreta.

La persecución del crimen organizado presenta dificultades que surgen del acotamiento geográfico de la competencia del Estado mexicano para perseguir a un delincuente que se refugia en otro país. De ahí la necesidad de contar con organizaciones de cooperación internacional con capacidad de actuación para combatir a la delincuencia organizada de manera conjunta o multinacional.

g) Nuevas tendencias de la delincuencia organizada

Otro problema es la utilización de la tecnología en las actividades de los grupos del crimen organizado, tanto para la ejecución y comisión de los delitos, como para la preparación previa y uso de objetos o armas sofisticadas. Aparte de las operaciones de blanqueo de capitales, los grandes robos a bancos o a cualquier tipo de establecimiento comercial llevan

aparejados amplios conocimientos en el manejo de ordenadores, bases de datos, software, etc.

Estas nuevas tendencias de la delincuencia organizada se manifiestan a través de la ciberdelincuencia y fraudes informáticos. También la explotación sexual de niños, los delitos contra el medio ambiente y el tráfico de bienes culturales, junto con la piratería.

h) Investigación deficiente

Como sabemos, la investigación en casos de delincuencia organizada, es distinta al paradigma de investigación tradicional. Se incorporan otro tipo de figuras como protección de testigos, infiltración de agentes, entregas vigiladas. Pero no son herramientas que se han explotado del todo, se ha avanzado muy lento en incorporar estas técnicas de investigación. Los ministerios públicos no están investigando de manera especializada los delitos, por ello, es más complicado que se persigan y se sancionen.

Por otro lado, la policía de inteligencia no tiene base de datos para perseguir delitos y no hay capacidad del Estado mexicano para llevar a cabo las periciales financieras.

i) Se favorece la política de represión en vez de la de prevención

Hace 20 años las tasas de homicidios en México eran menores que las de Estados Unidos, estaban alrededor de 10 por 100 mil habitantes. Hoy Estados Unidos tiene 5 homicidios por cada 100 mil habitantes y México 20 por cada 100 mil. Son cifras muy importantes. En todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las tendencias de las cifras de homicidios son a bajar y en México pasó todo lo contrario.

La lección principal de estas cifras, es que tenemos que evitar el tratar de resolver los problemas del nuevo siglo con los métodos del siglo XIX. Hay mucha evidencia, por ejemplo, de que la política de represión no es suficiente. En México, de 2006 a 2012 fue claro que esta política lo que hizo fue aumentar las tasas de homicidio en vez de bajarlas. En 2012 hubo una pequeña baja y en los años que siguen se vio el mismo fenómeno. Ello se debe en buena parte a que México no tiene políticas de prevención en donde se invierta lo suficiente, se realice monitoreo y evaluación, se utilice el conocimiento y se tenga una perspectiva multisectorial en su aplicación.



Propuestas

01. Uso de equipos multidisciplinarios

Con base en la sofisticación con la que opera la criminalidad organizada, se hace imprescindible el uso de equipos multidisciplinarios, esto es, el trabajo conjunto de especialistas en distintas materias y de los diferentes cuerpos o autoridades públicas (policía, aduanas, hacienda, bancos, etc.). La actuación por parte de las autoridades requiere de un trabajo en equipo que permita la investigación en una escala amplia; favoreciendo siempre el intercambio de información, el cual tiene que ser rápido y fiable.

02. Profesionalizar y crear vocación de policías

Uno de los ejes fundamentales de la planeación en la lucha contra la delincuencia, es proporcionar recursos a la profesionalización y crear vocación de servicio en los cuerpos policiales. Hay que crear un área responsable de la motivación, superación, capacitación, evaluación y control de la eficiencia. A la fecha, existe en la Comisión Nacional de Seguridad una política suficiente (aunque perfectible) para profesionalizar a la Policía Federal.

Es importante generar un sistema adecuado de percepciones económicas de acuerdo al puesto y funciones de las autoridades encargadas de la seguridad pública. Igualmente, hay que generar la idea, en el ámbito policiaco y en la sociedad, de que ser policía es tener una auténtica profesión. Por ello, es necesario un proceso de adecuación legal para lograr un verdadero colegio de profesionalización policial con reconocimiento en la Secretaría de Educación Pública. Con lo que se logrará una pertenencia real del policía y se entenderá la importancia social de sus labores.

Uno de los ejes fundamentales de la planeación en la lucha contra la delincuencia es proporcionar recursos a la profesionalización y crear vocación de servicio en los cuerpos policiales. Hay que crear un área responsable de la motivación, superación, capacitación, evaluación y control de la eficiencia.

03. Investigación de robo de vehículos

Es importante dotar a las policías de la tecnología suficiente que les permita prevenir, investigar y perseguir adecuadamente la comisión de los delitos, entre ellos, el robo de vehículos.

Asimismo, hay que adecuar el registro público vehicular, que contemple todos los automotores que circulan en el país, y sea eficiente y acorde a la realidad actual. También hay que homologar los procedimientos a nivel nacional para la investigación del robo, localización y liberación de los vehículos, pues existen 32 formas distintas de abordar el tema.

Por otro lado, aprovechando la regulación homogénea y a nivel nacional derivada del Código Nacional de Procedimientos Penales, necesitamos concebir y crear los mecanismos que les permitan a las víctimas del delito de robo de vehículos cancelar el reporte de robo cuando el vehículo ya fue localizado y liberado por la autoridad competente. Nuestra visión sistémica, por supuesto, considera la integralidad de los procedimientos y su homologación en todo el país.

Finalmente, habría que agregar al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa el delito de robo de vehículos, toda vez que como fue mencionado, desde que dicho delito es considerado como no grave, su comisión se ha incrementado en un 30%, estadística que podría aumentar, pues como también fue mencionado, éste delito funge como el inicio de otras conductas antisociales, tales como las contempladas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Los vehículos robados son el medio eficaz para la comisión de delitos de mayor gravedad.

04. Ciberdelitos

En el tema de ciberdelitos, si bien la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Presidencia de la República han trabajado en foros con empresarios y especialistas en acciones concretas de ciberseguridad, México no se ha adherido al Convenio de Budapest, lo que es fundamental. Dicho convenio establece un protocolo para la atención de ciberdelitos, así como facultades, procedimientos y protocolos para que las autoridades del sistema penal puedan actuar ante estas amenazas.

Los países miembros de Budapest comparten bases de datos y recursos. Sin embargo, cada país tiene la facultad de crear excepciones y reservas

a los delitos. El internet tiene un modelo de gobernanza particular, por lo que sí es importante atender esta necesidad.

05. Prisión preventiva oficiosa

El catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa no debería estar establecido en la Constitución, pues cualquier modificación implica obligadamente convocar al constituyente permanente y seguir el proceso de cualquier reforma constitucional, lo que podría traer como consecuencia la dilación en las adecuaciones que se le deban de hacer a dicho catálogo y la situación actual requiere inmediatez. Dicho catálogo debería de estar contemplado en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en las leyes secundarias correspondientes, con la finalidad de agilizar el procedimiento legislativo para el caso de que se requiera hacer cualquier reforma, modificación o inclusión al citado catálogo.

06. Fortalecer la cooperación internacional

La cooperación internacional, es una de las prácticas efectivas para efectos de debilitar la delincuencia organizada respecto de sus recursos económicos ilegales, lo que es fundamental en la lucha para este tipo de organizaciones. Trasladar y esconder activos en el extranjero, obtenidos directa o indirectamente a partir de delitos es, obviamente, un esquema muy común para preservar la riqueza adquirida de manera ilícita. A la frecuente naturaleza transnacional de las conductas delictivas, los delinquentes a menudo añaden un segundo escalón transnacional, consistente en involucrar a varios países con propósitos de blanqueo y asignación final de los activos. Si la propiedad que va a ser finalmente confiscada se encuentra en otro país, las discrepancias entre los sistemas nacionales de decomiso podrían causar dificultades en la ejecución del decomiso, además de los obstáculos objetivos de las investigaciones internacionales en asuntos financieros y de propiedades.

Por su parte, la cooperación internacional propicia el intercambio de conocimientos de expertos, como instrumento eficaz para apoyar la aplicación de la Convención de Palermo, -Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada-, como primera respuesta a las amenazas que plantea la delincuencia organizada transnacional, que a su vez ofrece un conjunto único de herramientas jurídicas y un marco concertado de política penal.

07. Métodos proactivos de investigación

Se requieren métodos proactivos, es decir, investigación de actividades sospechosas antes de que se lleve a cabo el delito. Incluso, la investigación de grupos criminales antes de que se constituyan en delincuencia organizada. El desmantelamiento económico de estas organizaciones se considera actualmente, más que un deseo, una necesidad, en la medida que el poderío económico de una organización es lo que en gran medida permite la eficaz acción delictiva.

08. Establecimiento de objetivos claros de persecución

Debemos de salirnos de la lógica de la información (indicadores) para solamente tener un propósito procesal. Con relación al modelo y al proceso penal es importante tomar lo siguiente en cuenta:

- Ante la complejidad son necesarias estrategias de gestión de casos y de cargas.
- La medición es el incentivo del policía que investiga. Si lo miden por capturas pues es lo que va a hacer. Es por esto que hay que replantearse cuál es la medida del éxito (replanteamiento de indicadores).
- Hay que tener estrategias de sometimiento y negociación masivas. Imaginemos que una banda criminal se entrega, debe haber estrategias de sometimiento.

09. Fortalecer el uso de la extradición

Es imprescindible el uso de la extradición de líderes criminales de alto impacto, para despresurizar las cárceles y, provocar la desarticulación real de las organizaciones criminales, en razón de que la ausencia del líder extraditado impide que siga operando en el país.

10. Legislación diferenciada de delincuencia organizada

Hay que retomar la experiencia de Italia, país que tiene una peculiaridad que la vuelve única en el panorama de países europeos. Es el único país que ha tenido y tiene todavía un poder criminal de gran importancia por lo que el legislador italiano introdujo una “legislación diferenciada”, la cual se funda en un derecho penal modular, un sistema penal en cuyo seno conviven varios subsistemas normativos y uno de estos subsistemas normativos es el derecho penal de la delincuencia organizada, el cual, reúne ciertas necesidades específicas de política criminal y donde el balance de los intereses en conflicto, posiblemente todos con cobertura constitucional, son resueltos de modo diferenciado en comparación con otros subsistemas normativos.

La experiencia antes descrita es, en términos generales, la que ha adoptado México, y así debería de continuar haciéndolo. Es importante que el régimen de excepción de delincuencia organizada establecido en la Constitución, así como en las reglas especiales, estén contempladas en un instrumento normativo distinto al Código Nacional de Procedimientos Penales. La Ley de Crimen Organizado, al materializar los principios constitucionales que permiten dar una respuesta eficaz a procesos seguidos en contra de personas vinculadas a organizaciones criminales, constituye una válvula de escape para el Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que este último está pensado para el delincuente común que no tiene capacidad para amenazar la viabilidad del proceso.

De no expedirse una ley de delincuencia organizada, se creará una tendencia de hacer contrarreformas al Código Nacional para tratar de incorporar herramientas de persecución de delitos de delincuencia organizada, con el riesgo de que estas normas de carácter excepcional terminen aplicándose a delitos de cualquier naturaleza.

11. Entender la lógica de mercado del crimen organizado y fortalecer estrategias de descapitalización

Existe una necesidad imperante de descapitalizar al crimen organizado. Las estrategias deben de pensarse no sólo en los grupos que los desarrollan sino en romper esas fuerzas del mercado que lo hacen posible. Cuando hablamos de fuerza del mercado debemos hablar de las estrategias de decomiso y se tiene que tener un enfoque de política criminal orientado a romper esas lógicas de mercado.

En Colombia, la lucha contra el crimen organizado transnacional contempla dos objetivos: desestructurar y descapitalizar. Las estrategias de desestructurar han sido exitosas, pero no suficientes, como el de voltear las cabecillas, lo cual genera nuevas estructuras y los grupos criminales siguen funcionando y organizando. Esto ha generado vacantes, vacíos y redes de subcontratación. La estrategia de desarticular por sí sola no contiene estas variables de cambio.

Es importante entender el crimen organizado en lógica de mercado, comprender que lo que se mueve más allá de dinero, son bienes y servicios que nos obligan a repensar qué es la delincuencia organizada y quién es el traficante. Hay zonas que están completamente dominadas y generan participaciones diferentes en la cadena de producción. Para esto, debemos de redefinir el concepto de investigación y así poder focalizar la estrategia para hacerla.

Cuando se habla de irrumpir la economía criminal se trata de disminuir las economías en el mercado local. A esas 100 familias que vivían de economía ilícita hay que conseguirles cómo vivir de manera lícita.

Por ejemplo, se puede invitar a algunos criminales y pandillas para que expliquen cómo funcionaban sus mercados. Hay que aprender de ellos, pues, por ejemplo, en cuanto a la tecnología sabemos hay hackers éticos. Hay que utilizar este tipo de estrategias.

12. Falsificación de moneda

Investigar el delito de falsificación de moneda en una unidad distinta a la Fiscalía especializada de lavado de dinero, pues no se le da la importancia necesaria ni se asignan los recursos necesarios para su combate. En un año y medio del nuevo sistema penal no hemos recibido ningún resultado en materia de falsificación de moneda.

13. Reformas normativas

Establecer en la legislación, como ya existe en algunos países, la llamada inversión de la carga de la prueba, respecto de la licitud de los bienes que indiciariamente provienen de una actividad ilícita. Hay que insistir en la prevención respecto al lavado de dinero, sin que se desconozcan los esfuerzos de las autoridades competentes.

Es necesario que se revisen algunos ordenamientos jurídicos para que realmente se pueda penalizar la responsabilidad de las personas jurídicas. La mayor parte de los directivos de empresas, instrumentalizadas directa o indirectamente en actividades criminales, se escudan en la imposibilidad actual de su procesamiento. Cuidando que las empresas como entes jurídicos, en la medida de lo posible, puedan rescatarse para garantizar las fuentes de trabajo lícitas.

14. Fortalecer la política de prevención más que la política de represión

La solución al problema de la delincuencia organizada y las altas tasas de homicidios está en la prevención. La prevención es el derecho que todos tenemos a no ser víctimas y uno de los actores importantes para esta labor será la nueva Fiscalía.

Las acciones tendrían que estar enfocadas principalmente en disminuir la adición a la droga, disminuir la violencia contra la mujer y disminuir la violencia en la calle. Se pueden implementar acciones sencillas como programas en las escuelas para el cambio de la mentalidad machista de los alumnos y el respeto a las normas o acciones de prevención de la violencia para formar a los padres. Son acciones que no son muy costosas, han sido probadas y son eficaces.

La prevención de las actividades criminales ha sido un aspecto en el que se ha insistido mucho a nivel internacional. Por ejemplo, el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia), celebrado en noviembre de 1999, con carácter monográfico sobre el tema de la delincuencia organizada transnacional, ha puesto especial énfasis en el uso de medidas preventivas, formando parte de la estrategia global de lucha contra la delincuencia organizada. A tal efecto, existe resolución sobre medidas preventivas, también dentro de la Unión Europea, que están poniendo en práctica los distintos Estados miembros. Es éste, un reconocimiento y una creencia de que el entorno preventivo de políticas económicas, sociales y legislativas, juega un papel importante en la reducción de las oportunidades para la delincuencia organizada.

15. Legalización del cannabis recreativo

Otra política que ya se ha vivido en varios países y sería útil analizar su pertinencia en México es la de legalizar las drogas, sobretudo la utilización

recreativa del cannabis y atacar las adicciones con métodos de salud. Esta tendencia la podemos observar en varios países y ciudades como Portugal, Uruguay, Colorado, estado de Washington, Óregon, Alaska, Washington D.C. y próximamente Canadá. La marihuana es uno de los productos más importantes para los cárteles de México y al legalizarla se daría un golpe muy importante a la delincuencia organizada.

16. Entender la delincuencia organizada como un fenómeno social y económico

En México el problema de la delincuencia organizada se ha definido solo desde una de sus manifestaciones, la legal, cuando se trata también de un fenómeno con fuertes implicaciones sociales y económicas.

Si vemos a la delincuencia organizada como un fenómeno económico podemos identificar tres componentes claves y dos motores sin los cuales no funciona. Uno son las armas, dos es el dinero y tres son los jóvenes en situación de alta vulnerabilidad. Hay además dos motores que le permiten crecer de una forma muy rápida: la corrupción y la impunidad. No hay país en el que la delincuencia no crezca de la mano del poder político. Tenemos entonces que pensar cuales van a ser las herramientas que nos van a servir para atacar cada uno de estos componentes. En el caso de la corrupción y la impunidad la respuesta está en buena parte en la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde el punto de vista social, necesitamos entender a la delincuencia como un fenómeno mucho más complejo en donde se analice qué es aquello que la articula y qué es aquello que le permite crecer en todas las comunidades. La economía ilícita seduce muy rápido, pero jamás va a crear una cadena de valor con las economías locales.

17. Cooperación técnica de otros países

La cooperación técnica por parte de otros países que han vivido problemas similares va servir mucho para que México logre sus objetivos en combatir la delincuencia organizada. Por ejemplo, se puede hacer uso de las experiencias comparadas, como la colombiana, para realizar un registro nacional de desapariciones, el cual, es urgente en nuestro país. Hay que obviar las curvas de aprendizaje para no repetir los mismos errores. Esto va también para registro de personas, para atención a víctimas, para investigación de lavado de dinero y de delitos complejos.

concentra en personas físicas cuando actualmente la delincuencia transnacional se concentra en personas morales. En este sentido, lo fundamental es comprender que la eficacia de dicha ley dependerá de las reformas a las leyes secundarias.

Asimismo, existe una falta de técnica legislativa respecto a la Ley Federal de Delincuencia Organizada, la cual, mezcla normas orgánicas, sustantivas y adjetivas. Esto aunado a que dicha ley es obsoleta y no responde a los cambios al sistema de justicia penal.

b) Ineficiencias en la persecución de delitos relacionados con migrantes

La investigación de delitos relacionados con migrantes se da de forma desarticulada con la Subprocuraduría de Investigación de Delincuencia Organizada. No hay una investigación real de delitos migratorios. Sólo se desahoga prueba anticipada como requisito.

Asimismo, el sistema provoca una revictimización del migrante. Los fiscales emplean la prueba anticipada hasta 10 días después de que el migrante fue privado de su libertad en la estación migratoria. La legislación es omisa en relación a la temporalidad en que puede solicitarse el desahogo. Los fiscales también fomentan el traslado de personas en condiciones insalubres e infra-humanas; promueve la limitación de la libertad en estaciones migratorias e incitan a la no declaración para acelerar los procesos de repatriación.

Otro problema es que los fiscales no conocen protocolos para atención a migrantes. Ante la existencia del asesor jurídico, el fiscal pretende desentenderse de su responsabilidad con la víctima. No conoce las necesidades del migrante. Interroga con falta de tacto a las víctimas por no conocer a los migrantes y no tener capacitación alguna al respecto. Por otro lado, El migrante usualmente desconoce los montos exactos para la reparación del daño. La víctima suele no declarar para tratar de recuperar lo pagado.

c) Incompatibilidad con la Convención de Palermo.

En México ha habido un camino paralelo respecto a los ámbitos nacionales e internacionales. La Ley de Delincuencia Organizada se publicó en 1996 y los procesos internacionales, hasta llegar a la Convención de Palermo, finalizaron hasta 2003, por lo que hay cuestiones que contempla la Ley que no se empatan con lo que dice la Convención.

Si bien muchos de los instrumentos han servido de marco de referencia o espacio paraguas para ir tomando forma, hay elementos de dicha Convención que no se están tomando en cuenta, lo que puede traer problemas por control de convencionalidad. Por ejemplo, la definición de la Convención de Palermo no es recogida por la Constitución. Especialmente en cuanto a la obtención del beneficio económico. Esto último puede generar problemas fuertes de interpretación ya que, un defensor, en base al control de convencionalidad podría pedir que se deje de aplicar la legislación mexicana y si no se acredita el fin de obtener un beneficio económico se podría caer el caso.

Asimismo, hay incompatibilidad de la Convención de Palermo frente al sistema acusatorio en razón de la exigencia o carga de la prueba en materia de delincuencia organizada. Palermo nos dice que el elemento subjetivo distinto al dolo que exige el tipo de delincuencia organizada se puede inferir de circunstancias fácticas objetivas siempre y cuando la legislación y los principios jurídicos del Estado así lo permitan, lo que no sucede en México ya que el sistema acusatorio exige que todos los elementos se acrediten con prueba desahogada ante un juez.

Un problema más es que la Convención de Palermo nos dice que el juez tiene que considerar la gravedad de las conductas para determinar si debe

Mesa en Tuxtla Gutiérrez



Sede: Universidad Autónoma de Chiapas

Fecha: 15 de agosto de 2017

Problemática identificada

a) Problemas con la Ley Federal de Delincuencia Organizada

En su formato actual, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es una institución deficiente, que puede ser violatoria de garantías y que, al mismo tiempo, desaprovecha todas las posibilidades legales que tiene a su alcance para combatir un delito que es capaz de arrinconar y poner en peligro a las instituciones del Estado. Entre otras cosas la Ley Federal se

de haber prisión preventiva o no, y en México esa opción no es viable para el juez ya que se trata de un delito de prisión preventiva oficiosa.

d) Expansión del régimen de excepción

Hay una tendencia hacia la expansión del derecho penal y el régimen de excepción en materia de delincuencia organizada. Históricamente el ministerio público ha abusado de las herramientas que da la Ley de Delincuencia Organizada para la investigación, en vez de fortalecer la investigación científica. Se abusa, por ejemplo, de la figura de testigo protegido. Ello debilita a las instituciones.

La Reforma del 2008 que constitucionaliza un régimen de excepción para delincuencia organizada y la reforma de derechos humanos de 2011, específicamente el control de convencionalidad, nos está creando problemas fuertes de interpretación.

e) Capacitación deficiente

Si bien el rubro de capacitación a los operadores es en donde más se han gastado recursos, la misma es deficiente y muchas veces se trata de pura simulación. Se pretendió por ejemplo capacitar a medio millón de policías en un curso de 40 horas, lo cual es imposible. Esto afecta de manera directa los esfuerzos contra la lucha del crimen organizado.

Está claro, existe ausencia de socialización de las ventajas del nuevo sistema de justicia penal, así como de su funcionamiento. Han proliferado los institutos de capacitación, porque nadie sabe qué se debe de hacer, ni cómo hacerlo. El problema es que no existen los controles necesarios para garantizar la calidad de dichos institutos.

f) Ausencia de investigación

La investigación en contra de delitos de delincuencia organizada es muy limitada, son contadas las causas judicializadas en materia de delincuencia organizada y una gran mayoría de casos inician por flagrancia. Es decir, el sistema es dependiente a la flagrancia. La Fiscalía no genera investigación, sólo llena formatos.

g) No existen bases de datos suficientes

En México no tenemos bases de datos suficientes y las que tenemos no están interconectadas. Esto es sumamente grave ya que sin información no puedes hacer investigación. Existe una tendencia a no compartir la información. El problema es aún más grave cuando no se sabe generar información.

h) No hay sostenibilidad de los centros de reclusión

Otro problema de seguridad en México, que está relacionado con el fenómeno de delincuencia organizada, es el descontrol de los centros penitenciarios, en donde además de la violencia, las riñas y la corrupción que se viven día a día; los motines, homicidios y control de grupos del crimen organizado son cada vez más frecuentes.

i) Exceso de protocolos

En México existe la tendencia de crear protocolos para regular absolutamente todo en relación a la actuación del ministerio público, los peritos y los policías. El problema es que dichos protocolos nadie los conoce, se establecen requisitos que no pueden ser aplicados en la práctica y no se capacita en base a dichos protocolos. Muchas veces son letra muerta.



Propuestas

01. Reformas normativas

Se propone eliminar la Ley Federal de Delincuencia Organizada y concentrar su contenido sustantivo en un Código Penal Único con una visión nacional de política criminal. Se podría eliminar la Ley Federal de Delincuencia Organizada si se tuviera dominio de dogmática penal, especialmente en materia de autoría y participación.

Es necesario el fortalecimiento de la Fiscalía a través de las reformas secundarias. Permitir autogobierno y autonormatividad, con parámetros básicos impuestos por el legislativo.

Las reformas normativas deben de tomar en cuenta los estándares establecidos por los convenios internacionales que obligan a México, específicamente la Convención de Palermo, ya que actualmente la Constitución y la legislación mexicana se exceden en distintos ámbitos a lo establecido por dicho instrumento normativo.

02. Revisar el tipo penal de delincuencia organizada

Es importante también repensar el tipo penal de delincuencia organizada desde un acercamiento de derecho comparado. Revisar por ejemplo las experiencias de Brasil e Italia. Hay que tener cuidado para no crear un tipo penal improbable. Entre otras cosas hay que tratar de evitar catálogos.

03. Fortalecer la persecución de personas jurídicas

Debe comenzarse a perseguir a personas jurídicas y no físicas. Concentrarse en entes colectivos, para esto, es necesario incluir las normas adjetivas y sustantivas necesarias que actualmente no están incluidas en la Ley de Delincuencia Organizada.

04. Espacios de coordinación con el poder judicial

Es importante formalizar el diálogo de la fiscalía con el poder judicial. Posibilidad de elevar consultas entre las instituciones públicas para arribar a acuerdos que beneficien el sistema de gestión judicial y de procuración de justicia.

05. Fortalecer la investigación científica y la inteligencia

Es fundamental fortalecer la investigación científica para lograr resultados en delitos complejos como la delincuencia organizada y abandonar el sistema flagrante-dependiente. Se tiene que contemplar entre otras cosas, la independencia de servicios periciales y la generación de bases de datos interconectadas.

Como metodología de trabajo actual, se hace más necesario que nunca insistir en la necesidad de hacer un mayor análisis e inteligencia sobre toda la información de que se dispone sobre estas actividades ilícitas. Hay que fortalecer las facultades de las fiscalías para la generación de inteligencia, especialmente para seguir el dinero.

06. Equipos interdisciplinarios

Las delegaciones estatales de la Procuraduría General de la República deben contar con unidades especializadas en, al menos, los estados con mayor incidencia de este delito (trata, delitos migratorios). Deben estar conformadas por equipos interdisciplinarios. Articular las investigaciones con Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO). Establecer protocolos y capacitaciones para los agentes del ministerio público, Policía Federal y policía de investigación que están en contacto con ellos.

Es necesario evaluar las tendencias y las amenazas futuras, para poder adoptar la política criminal de cada Estado a esta realidad. Hay que tener áreas especializadas en los cibercrimes, pues se usan para otros delitos como la trata y el fraude. Tener áreas de análisis especializadas. Pensar fuera de la caja e investigar la estructura financiera.

07. Mejorar la atención e investigación de delitos con migrantes

México tiene flujo migratorio de tránsito, es importante replantear el enfoque de política criminal en torno a este fenómeno. Por otro lado, hay que reevaluar los tipos penales de delitos migratorios. El Código Nacional de Procedimientos Penales, no hace referencia alguna al supuesto especial de víctima migrante, cuando lo tiene que hacer. Se tiene que retomar la idea de la Ley General de Víctimas, en donde se hace alusión a ese supuesto a partir del enfoque especial y diferenciado. La Ley General de Víctimas indica que los consulados de los países de origen deben ser inmediatamente notificados; establece el derecho a la reunificación familiar; indica la posibilidad de regresar a su lugar de origen.

08. Formación de policías y fiscales

Con la finalidad de atacar adecuadamente la delincuencia organizada, se propone establecer los métodos de enseñanza que permitan capacitar tanto a los agentes policíacos como a los encargados de procurar justicia, entre ellos los agentes del ministerio público y fiscales, para colocarlos en aptitud de investigar, perseguir los delitos y a los delincuentes, así como defender la causa en proceso con la solidez técnico-científica suficiente que se requiere, sosteniendo las imputaciones que se hagan durante el proceso penal, la etapa de juicio y las bases para una sentencia objetiva e imparcial.

Los métodos de enseñanza y capacitación deberán contemplar estudios en criminalística, criminología, derecho procesal penal. Muy especialmente, se deben entender en plenitud los derechos humanos y garantías constitucionales.

09. Crear un Consejo del Ministerio Público

Crear un Consejo de Ministerio Público, semejante al Consejo de la Judicatura Federal, como propuso Héctor Fix-Zamudio. Dicho Consejo decidirá sobre la selección, adscripciones, formación y ascensos de los ministerios públicos. De esta forma se va a lograr fortalecer el factor humano que es lo más importante de una fiscalía.

10. Crear sostenibilidad de los centros de reclusión

Es preciso poner más atención en la seguridad y sustentabilidad de los centros de reclusión que muchas veces están a merced de los grupos de crimen organizado.

11. Generar una visión nacional de política criminal y una política de persecución.

No se puede avanzar en el tema de lucha contra la delincuencia organizada, ni cualquier otro, si no se tiene un plan claro de política criminal y política de persecución que pueda ser discutido por todas las instituciones involucradas en la lucha contra la delincuencia. Esta política tendría que tomar en cuenta el principio de derecho penal mínimo y la idea de que la seguridad pública no está limitada a la labor de la policía.

12. Autonomía de los fiscales frente al Fiscal General

El nuevo modelo tiene que prever no solo la autonomía del Fiscal General, sino también la de los agentes de ministerio público frente a este. De lo contrario no se garantizará la independencia de las investigaciones en delincuencia organizada y otras materias. Para lograr este fin, se tiene que contemplar un verdadero servicio profesional de carrera, en donde se reevalúe el sistema de certificación actual que contempla la Constitución y se establezcan verdaderos incentivos para la mejora del cargo. Esto no quiere decir que se deba de eliminar la designación especial de ciertos cargos, pero deben de ser la excepción, no la regla.

13. Sistema de persecución apegado a los derechos humanos

Es fundamental que por más que se requiera hacer eficiente el sistema de persecución de delitos de delincuencia organizada, este debe actuar con estricto apego a los derechos humanos; hay que romper el falso dilema entre seguridad y libertad. Puede haber excepciones puntuales que permitan investigar eficientemente los delitos de delincuencia organizada, pero tienen que delimitarse verdaderamente en la norma.

14. Entender a la delincuencia como un fenómeno complejo que trasciende a lo jurídico

La delincuencia organizada no puede tener solo un abordaje jurídico, es una expresión estructurada relacionada con la evolución económica y así debe entenderse. La frontera entre la economía lícita y la economía ilícita es una frontera ilusa lo que hace muy complejo perseguir este tipo de delitos. Este problema se da en todo el mundo, el capitalismo como sistema económico convierte en mercancía todo. En la nueva construcción de la política criminal nacional debe tener en consideración este contexto.

15. Autonomía presupuestaria

El tema central de la autonomía de la fiscalía está ligado con el presupuesto. Si el funcionamiento de una fiscalía depende de la asignación de presupuesto del ejecutivo, en donde muchas veces se toman en cuenta los aspectos políticos y no técnicos, la autonomía se ve sumamente coartada. Por lo que se tiene que establecer la vía para que la fiscalía tenga un presupuesto establecido que pueda garantizar su operación y un proyecto de vida y estabilidad a sus integrantes. Una opción es establecer un presupuesto o piso mínimo presupuestal.

16. Programa de cumplimiento estatal

Se requiere hacer un programa de cumplimiento estatal, en donde los protocolos sean solo uno de sus componentes. Este programa requiere además tener un diagnóstico y establecer obligaciones claras para capacitar en base a los protocolos.



Conclusiones

Las mesas técnicas fueron contrastantes ya que la que se realizó en Tuxtla Gutiérrez estuvo compuesta en su mayoría por investigadores, estudiosos del derecho penal, consultores y miembros de la sociedad civil organizada. La mesa en Ciudad de México se conformó principalmente por operadores del sistema de justicia, tanto nacionales como extranjeros. Esto generó la diversidad de enfoques y perspectivas para abordar la problemática de delincuencia organizada. En la mesa en Tuxtla Gutiérrez, una de las preocupaciones recurrentes fue la generalización del régimen de excepción de delincuencia organizada. Se fue muy enfático en establecer que el combate a la delincuencia organizada no puede, en ningún caso, prescindir del respeto a los derechos humanos. En la mesa en Ciudad de México, en cambio, se enfocó más en acciones estratégicas para atacar este tipo de delitos, y se propusieron determinadas herramientas que limitan aún más los derechos del procesado, como la inversión de la carga de la prueba respecto de la licitud de los bienes que indiciariamente provienen de una actividad ilícita, la inclusión de prisión preventiva oficiosa para robo de vehículos y el fortalecimiento de la extradición.

En ambas mesas se habló de la importancia de realizar reformas normativas en materia de delincuencia organizada y revisar o derogar la Ley Federal de Delincuencia Organizada actual. No obstante, no hay coincidencia en relación a la necesidad de prever una nueva ley especial en materia de delincuencia organizada, como se hace actualmente, o incluir las normas adjetivas y sustantivas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En lo que sí hubo total coincidencia fue en la necesidad de fortalecer determinados rubros como: las herramientas de inteligencia e investigación científica, las bases de datos interconectadas y la capacitación de ministerios públicos y policías. Asimismo en las dos mesas se destacó la importancia de contemplar equipos multidisciplinarios para realizar investigaciones complejas, en donde se incluyan especialistas en finanzas y operaciones bancarias, enfocarse más en la persecución de delitos de personas jurídicas y contar con una aproximación holística para combatir los mercados criminales, no solamente en términos de compartir información, sino en términos de capacidad y conocimiento para poder estructurarlo.

En relación a la metodología de trabajo actual, se estableció que es necesario insistir en la necesidad de hacer un mayor análisis de inteligencia sobre toda la información de que se dispone sobre estas actividades ilícitas. Es necesario evaluar las tendencias y las amenazas futuras de la delincuencia y adoptar una política criminal que se adapte a esta realidad. Para eso la información y la inteligencia tienen que ser recogidas, tratadas y analizadas por los cuerpos policiales, a nivel central, para tener una visión lo más amplia posible del problema. El resultado de este trabajo permitirá proponer a las autoridades competentes, las reformas operativas y legislativas adecuadas.



Foto por: Guillermo Zamora

07. OPERACIÓN, GESTIÓN Y CAMBIO DE LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA



Relator:
María Novoa
Asistente técnico:
José Luis Castellón Sosa

Marco contextual

Han transcurrido más de nueve años desde que comenzó el proceso de reforma procesal penal, además de haberse cumplido un año de operación plena del sistema para todos los delitos y en todo el territorio nacional. Sin embargo, no se ha generado un modelo homologado de procuración de justicia que responda a las necesidades y problemática actuales; entre ellas, la crisis de inseguridad pública y la heterogeneidad del fenómeno delictual a lo largo del país, así como la necesidad de coordinación y cooperación entre las instituciones para mejorar el modelo de investigación criminal.

Con el objeto de analizar el tema de “operación gestión y cambio en las instituciones de procuración de justicia” se convocó a miembros de la sociedad civil, académicos, defensores de derechos humanos, servidores públicos y abogados litigantes a fin de abordar diversos temas relacionados con el modelo de gestión y organización: la elaboración de plan de procuración de justicia; las tecnologías de la información, comunicación y sistemas informáticos; la gestión del cambio y plan de transición; la capacitación y formación jurídica continua; la evaluación y mecanismos de control entre otros.

En el caso de la mesa de Ciudad de México se decidió variar la metodología, con el objetivo de analizar a detalle las experiencias internacionales que expusieron los ponentes de Colombia, Chile, Guatemala y Honduras y así, visualizar cuál sería el modelo más adecuado para la realidad mexicana en el contexto de una profunda transformación al sistema de justicia penal y de una compleja realidad criminal. En este sentido, la primera parte de la mesa se destinó a que los ponentes extranjeros presentaran los modelos de gestión, su transición y evolución en sus respectivos países o instituciones. Después de ello, se abrió debate a fin de que los expertos mexicanos realizaran preguntas o comentarios sobre las propuestas.

Por su parte, en la mesa de Pachuca, Hidalgo, se invitaron a diversos expertos, servidores públicos, abogados y académicos nacionales quienes analizaron temas que, en lo particular, se encuentran vinculados con el modelo de gestión, como el servicio profesional de carrera, uso de tecnologías de la información, métodos de evaluación y monitoreo a los integrantes de las fiscalías, estrategias de implementación del nuevo sistema de justicia penal y formas de coordinación interinstitucional.

PREGUNTAS GENERADORAS

PLANES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

- La necesidad de planes de procuración de justicia para la priorización de la persecución de los delitos en el marco de la política criminal del país. Metodología de diseño, seguimiento y evaluación de los planes.
- ¿Qué aspectos metodológicos son importantes a considerar para la elaboración del plan de persecución penal al interior de una fiscalía?
- ¿Cuáles son las diferencias entre la política criminal y el plan de persecución penal, y su relación para la toma de decisiones en las fiscalías?
- ¿Cuál es el impacto del plan de persecución en la organización y gestión de las fiscalías?

ORGANIZACIÓN DE LA FISCALÍA

El diseño de un modelo de gestión y organización de una fiscalía en el marco de su autonomía y de la operación del sistema penal acusatorio.

- ¿Cuáles son las características de organización, estructura y gestión de una fiscalía autónoma en el marco de operación del sistema penal acusatorio?
- ¿Cuáles deberían ser los pesos y contrapesos internos y externos de las fiscalías?
- ¿Cuáles son los procesos o procedimientos críticos en el funcionamiento de las fiscalías?
- ¿Cuál sería el esquema de delegación de la operación en el territorio nacional? ¿Continuar con el esquema de delegaciones estatales o la regionalización de la operación?
- ¿Se mantiene el mismo modelo de especialización por tipos penales rígida o se plantea la flexibilización?
- ¿Qué consideraciones debe tener un modelo de gestión y organización para una fiscalía en un contexto de impunidad, macrocriminalidad, corrupción y crisis de derechos humanos?
- ¿Qué aspectos se deben de considerar para un diseño institucional con perspectiva de derechos humanos, atención a víctimas y género?
- ¿Cuál es la importancia de la estandarización de los procesos y el flujo de información en la operación de las fiscalías?

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

- ¿Cuáles son los criterios para el registro de las actuaciones de acuerdo al sistema penal acusatorio?
- ¿Se requiere la automatización de todos los procesos sustantivos y administrativos o solo los procesos críticos?
- ¿Se requiere la interconexión entre todos los operadores internos y externos?
- ¿Es importante que la información estadística e indicadores de desempeño institucional se generen en automático del propio sistema informático?
- ¿Cuáles son las principales funciones de un sistema informático para la operación de una Fiscalía?
- ¿Cuál debería ser el uso de la información para tomar decisiones sobre procuración de justicia y para la mejora de procesos internos?

COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

- ¿Cuál sería el mejor esquema de coordinación y colaboración entre los diferentes operadores internos y externos?
- ¿Cómo plantear autonomías dentro de autonomías y mantener la operación de las fiscalías, servicios periciales y policía de investigación?
- ¿Cómo establecer equipos de trabajo y la participación de los analistas de información?
- ¿Qué mecanismos permiten el compartimiento de bases de datos diversos y su fácil acceso durante la operación?

LA GESTIÓN DEL CAMBIO EN LA TRANSFORMACIÓN INSTITUCIONAL

- ¿Cuál sería la mejor estrategia para la transición de la vieja institución a la nueva?
- ¿Cuáles son los posibles escenarios de la transición, diferentes etapas, tiempos, economías y la oportunidad política?
- ¿Cómo advertir las resistencias al cambio? ¿Cuáles actores son relevantes para liderar el cambio?
- ¿Cuáles serían las principales acciones para disminuir las resistencias e introducir una cultura del cambio?

Mesa en la Ciudad de México



Sede: Instituto Nacional de Ciencias Penales

Fecha: 22 de agosto de 2017

Problemática identificada

Tanto la moderadora como los ponentes identificaron distintas problemáticas relacionadas con el modelo de gestión de las procuradurías. Las principales se describen a continuación.

a) Cambio meramente nominal de procuraduría a fiscalía

A la fecha existen distintos aspectos que afectan la procuración de justicia en el país. Por una parte, la transición de procuradurías a fiscalías que se ha dado en todo el país durante el último año, fueron en su mayoría meramente nominales, sin una reingeniería del modelo de procuración de justicia que incluyera a su vez un sistema de pesos y contrapesos.

b) Ausencia de modelo de gestión homologado

No se cuenta con un modelo homologado de organización y gestión en las procuradurías. Se cuenta con instituciones burocratizadas y muy rígidas que utilizan excesivamente los esquemas de especialización o por tipo penal o por etapa procesal. Esta lógica de organización, por un lado, no es eficiente frente al fenómeno criminal que cada vez tiene mayores niveles de sofisticación, y por otro, plantea problemas en cuanto a las definiciones de competencias. Otro problema que se vislumbró fue, la diversidad de criterios de operación que suelen ser arbitrarios y han evitado la estandarización de los procesos, lo cual, impacta en la dificultad de evaluar.

c) Inexistencia sistemas informáticos efectivos

Por un lado, ha faltado un desarrollo de sistemas informáticos efectivos que no solamente ayuden en la gestión de los casos de las procuradurías, y por otro, tampoco existe un sistema nacional de bases de datos e información centralizada. Tenemos una gran dispersión de bases de datos en el país, no hemos logrado cruzar la información para apoyar los procesos de investigación.

d) Inexistencia de mecanismos de evaluación

No contamos con mecanismos de evaluación que nos permitan saber qué es lo que está pasando con la procuración de justicia y poder tener un control a nivel institucional e individual de los operadores.

e) Rezago de las instituciones

Sobre el modelo de gestión actual, lo que las estadísticas señalan es que existe un alto nivel de rezago, por ejemplo, en las entidades federativas

oscila entre un 40% y 60%. Igualmente, respecto de los asuntos que sí son resueltos, en uno de cada tres casos se determinó el archivo temporal, lo que quiere decir que siguen sin resolverse definitivamente.

Esto responde en parte a que no se está haciendo uso suficiente de las herramientas de despresurización que ofrece el nuevo sistema, como son las salidas alternas. Sin bien en el fuero común alrededor de un 60% de los casos puede ser resuelto por esos mecanismos, solo se utilizan para resolver aproximadamente el 30%.

f) Poca o nula investigación

El alto porcentaje de judicialización de carpetas que corresponden a casos de flagrancia evidencia la poca capacidad de investigación de las unidades. Lo único que se está logrando judicializar son aquellos asuntos que tienen detenido. Esto significa que las procuradurías más allá de investigar casos, que puedan tener cierto grado de complejidad, están llevando a audiencias detenciones que se hacen “en la calle”, fenómeno que también está relacionado con la falta de conformación de equipos de investigación y análisis criminal capaces de resolver asuntos en los que no haya flagrancia.

En cambio, se hace uso excesivo del artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en los casos de detención por flagrancia, el ministerio público está liberando al 70% de los detenidos y en buena parte de los casos no realiza los actos de investigación necesarios para que los casos sean judicializados en corto plazo.

g) Percepción de impunidad

Existe una alta percepción de impunidad ante la ciudadanía y desconfianza en las instituciones de procuración y administración de justicia del país. Esto se suma a la poca difusión que se ha dado sobre la transformación del sistema de justicia penal, sus principios y postulados y, sobre todo, que las autoridades han utilizado al nuevo sistema como pretexto para explicar el incremento de los índices delictivos tanto en la Ciudad de México como en otras partes del país.

h) No se cuenta con una política criminal nacional con una visión sistémica

No se cuenta con una política criminal nacional con una visión sistémica, que incluya desde el análisis, la generación de insumos para conocer el fenómeno delictivo y la prevención del delito hasta la reinserción social. Tampoco se elaboran planes de persecución penal que definan prioridades, ya que ni siquiera está definido quién tiene la autoridad para determinarlos.



Propuestas

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Colombia

01. Implementación de una dirección de políticas y estrategias

Se percibió, que uno de los fenómenos en Colombia, al igual que en Latinoamérica, es que las políticas que se aplicaban en las procuradurías se miraban desde una perspectiva jurídica, los problemas se trataban de explicar desde el punto de vista de la dogmática penal. Es por eso que en 2005 se creó una oficina que no es la típica oficina de planeación de una entidad pública, sino que es una dirección que aplica herramientas de análisis de política pública, de gestión pública y de teoría organizacional para guiar las decisiones que tomaba la fiscalía. Esta oficina tiene no solo abogados sino también estadistas, economistas, ingenieros, sociólogos, psicólogos, y de esta forma se busca combinar e integrar estas disciplinas para explicar mejor los problemas de la procuración de justicia.

Dicha dirección tiene a su cargo, entre otras cosas, asesorar al Fiscal General en su participación en el diseño de la Política Criminal; dirigir y elaborar un Plan Estratégico de Persecución; analizar información sobre el comportamiento delictivo del país; adoptar un modelo de gestión, seguimiento y evaluación basado en gerencia de planes, programas y proyectos; evaluar los resultados de la implementación de políticas públicas en las fiscalías.

02. Política de priorización para la persecución del delito

La fiscalía colombiana implementó también una política de priorización para la persecución del delito, enfocada en analizar y definir, entre otras cosas, en qué se deben focalizar los recursos disponibles, y qué fenómenos criminales debe priorizar la fiscalía. Esta se entiende como una política orientada al diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo y del flujo de casos que son puestos en conocimiento de la fiscalía, para el manejo analítico de la investigación y del ejercicio de la acción penal, así como de la acción de extinción de dominio. Se habla en términos de priorización ya que de acuerdo al marco constitucional colombiano no se puede seleccionar.

Ahora, las cargas de trabajo son analizadas con base en criterios establecidos, priorizando la investigación de delitos graves y fáciles de investigar, en los que resulta más eficiente invertir recursos, sobre delitos graves y difíciles, así como casos de delitos no graves y difíciles en los que la inversión resulta poco redituable. La idea es que los fiscales que trabajan casos priorizados tengan una menor carga de los que no.

La política de priorización se pronuncia también sobre las formas más estratégicas de resolver casos en específico como, por ejemplo, si se está investigando una determinada organización criminal, decidir si se va a ir contra las cabezas, si se va a procesar a la gente de abajo de la estructura o si se va a tratar de buscar a la gente con más capacidad operativa.

De manera más específica, algunos de los fines de la priorización son los siguientes:

- Aplicar herramientas analíticas de gestión y de investigación que permitan el uso adecuado y eficiente de los recursos humanos, administrativos, económicos y logísticos.
- Modernizar y fortalecer el análisis y la especialización de la investigación penal y del ejercicio de la acción de extinción del derecho de dominio.
- Focalizar el trabajo de la fiscalía en la investigación y judicialización de estructuras criminales, a través de estrategias de investigación analítica en contexto, que permitan caracterizar las estructuras, judicializar a los individuos responsables que cumplan funciones importantes y extinguir el derecho de dominio de sus bienes, para su desmantelamiento definitivo.
- Contribuir a la garantía de la seguridad ciudadana, a través de investigaciones estratégicas enfocadas en la identificación de patrones y prácticas criminales, que permitan la judicialización efectiva de las organizaciones criminales que más afectan a la ciudadanía y la extinción del derecho de dominio de sus bienes.

Cada una de las direcciones seccionales de la Fiscalía tiene que realizar un plan de priorización. Lo que implica hacer un análisis de su carga de trabajo, de sus entradas y de su inventario y decidir en base a los criterios preestablecidos qué merece más recursos en comparación de otras cosas. Para esto se distingue tanto por gravedad del delito como por facilidad de investigar. Lo que es grave y fácil de investigar es más eficiente y es prioritario, lo que es grave y difícil de investigar necesita más recursos, y lo que no es grave y es difícil de investigar no se prioriza.

Los planes de priorización de cada dirección son aprobados posteriormente por el Comité de Priorización compuesto por los siguientes funcionarios: El (la) Vicefiscal General de la Nación; un (a) Delegado (a) del Fiscal General de la Nación; el Director (a) Nacional de Políticas Públicas y Planeación; el Director (a) Nacional de Análisis y Contextos; el Director (a) de Fiscalías Nacionales; el Director (a) de Articulación de Fiscalías Nacionales Especializadas; el Director (a) Nacional del Cuerpo Técnico de Investigación - CTI; el Director (a) Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas; y el Director (a) Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana.

03. Priorizar la intervención de las unidades regionales más que nacionales

Como experiencia, se ha encontrado que genera mejores resultados la focalización de recursos en unidades regionales más que nacionales, principalmente debido a la relevancia que tiene la información generada en los primeros días para la resolución del caso. Si bien anteriormente se generaron direcciones especializadas nacionales para atender casos muy relevantes con muchos recursos, se ha demostrado que no son más eficientes en términos de persecución. Por ello, hoy en día, se establece que esos delitos sean resueltos por las procuradurías regionales, si estas no tienen la fortaleza para responder, las direcciones nacionales atraen los casos, pero tienen muy poca probabilidad de que avancen. Los únicos casos que llevan las direcciones nacionales son aquellos en donde el fiscal está en peligro o son casos transversales a varias secciones regionales.

Las principales dificultades que ha enfrentado el proceso de priorización son las siguientes:

1. Que la priorización sea utilizada y sea tomada en cuenta no solo por las direcciones regionales sino también por las unidades locales y las direcciones nacionales, lo cual ha sido más difícil.
2. La coordinación con otros actores como la policía para que trabajen también en base a la política de priorización y con la judicatura que no prioriza la solución de los casos priorizados.

04. Indicadores de desempeño con base en resultados

La priorización también impactó en la forma en que se evaluaba el trabajo de las distintas direcciones y unidades regionales. Antes se evaluaba en relación al número de casos resueltos (a las entradas y salidas) respecto de todos los delitos. Ahora se evalúa en relación a las tasas de imputación y condena respecto de los delitos priorizados, esto genera incentivos adicionales para que las direcciones focalicen sus recursos en este tipo de fenómenos.

05. Equipos de investigación

En Colombia se identificó que la investigación de los delitos priorizados estaba muchas veces desperdigada o no estaba coordinada; los forenses, policías y fiscales trabajaban cada uno por su lado y no era solo un fiscal el que llevaba el caso sino varios. Esto generaba altos índices de pérdida de información e incentivos perversos debido a que las personas que veían el caso desde un inicio no sabían que pasaba con él después y no tenían incentivos para resolverlos.

Por todo lo anterior, se crearon equipos de trabajo a cargo de un fiscal específico, con policías investigadores y peritos permanentes que están a cargo del caso de principio a fin, desde la primera intervención hasta la resolución del caso. Este es el modelo que ha mostrado mejores resultados.

Chile

01. Esquema de implementación gradual de políticas públicas.

A partir de la reforma al sistema de justicia penal chileno, prácticamente todas las políticas públicas que se implementan en el sector justicia se hacen de manera gradual. Generalmente se utiliza una gradualidad territorial comenzando con las regiones con menor población a las que tienen mayor población.

02. Área de gestión dentro de la fiscalía

Tanto la fiscalía nacional, como las fiscalías regionales y sus propias fiscalías locales tienen unidades de gestión con equipos multidisciplinarios. Todos los fiscales son acompañados de un gestor administrativo que apoya en la construcción institucional con una mirada de política pública.

03. Tramitación de casos en distintas áreas de acuerdo a la complejidad

Recientemente se creó un área para la tramitación de casos menos complicados, lo que implicó trabajar con un modelo de distintas complejidades para poder apoyar la gestión de causas, dividiendo estas causas en las de alta y mediana complejidad.

04. Sistemas de análisis criminal y focos investigativos

Se implementó un sistema de análisis criminal y focos investigativos. Cada fiscalía cuenta con una unidad de análisis cuyas funciones son:

- Generar información mediante el análisis estratégico de los datos agregados provenientes de delitos contra la propiedad y, en general, de aquellos de mayor connotación social, calificados por el Fiscal Nacional, ya sea que su investigación se encuentre vigente o terminada.
- Efectuar reportes de información analizada sobre criminalidad regional, identificación de patrones comunes en ciertos tipos de deli-

tos, reconocimiento de imputados y cualquier otro que se requiera en relación con un tipo de criminalidad específica.

- Formular orientaciones y diseñar procedimientos estándares de gestión eficiente de la información que permitan el logro de los resultados propuestos por el ministerio público.

Las unidades de focos investigativos a su vez dependen de cada Fiscalía Regional y se coordinan operativamente con las fiscalías locales de la respectiva región y están compuestas por fiscales adjuntos, quienes ejercen la acción penal, adoptan medidas de protección a víctimas y testigos, y dirigen la investigación en aquellos delitos que hayan sido objeto de estudio o priorizados por las unidades de análisis criminal del sistema.

Dicho sistema ha tenido muy buenos resultados y ha logrado mejorar la eficiencia de la tramitación de casos de mediana y alta complejidad.

05. Plan estratégico institucional

Se diseñó un plan estratégico institucional que implica tener una hoja de ruta única para la institución completa. Esto ha permitido tener un gran sentido de pertenencia para funcionarios y fiscales ya que todos ellos participaron en dicho plan. Se realizaron diagnósticos regionales por cada una de las 18 fiscalías regionales, quienes definieron cuales eran los aspectos que se deberían de priorizar en la estrategia.

En dicho plan se definió trabajar en 4 grandes áreas en las cuales se está trabajando hoy en día:

- La eficacia para la persecución penal. Por primera vez se trabaja una política nacional de persecución penal. Esta si bien existía de manera implícita no estaba escrita y no se podía exponer a la ciudadanía ni a los propios fiscales. Actualmente se está trabajando en esta política y se prevé que tenga tanto un plan nacional como planes regionales y locales.
- El trabajo con policías para definir objetivos comunes e implementar la agenda anti delincuencia.
- La atención a los usuarios, principalmente las víctimas. Se ha hecho un trabajo muy importante son las comunidades en el tema de protección de víctimas y testigos. Se han generado distintos instrumentos como aplicaciones móviles y campañas de difusión de los derechos de las víctimas. También se diseñó una política comunicacional del ministerio público para difundir la política de persecución y los albores del ministerio público.
- Mecanismos de gestión interna para apoyar la implementación de los procesos definidos en el plan nacional.

06. Reconocimiento de la carrera funcionaria dentro de la institución

Se ha implementado la carrera funcionaria o servicio profesional de carrera en la Fiscalía. Dicho sistema mejora las condiciones de trabajo, genera incentivos permanentes para mejorar la operación, establece un sistema de ascensos y crea un sentido de pertenencia de los operadores.

También se generó una política de calidad de vida para las personas que trabajan en la institución. Al final de cuentas, las instituciones son y están formadas por personas. Esto ha mejorado significativamente la actitud y rendimiento de los funcionarios.

07. Incentivos de desempeño

Como parte de las herramientas de gestión que se han implementado, se han generado incentivos de desempeño tanto a nivel individual como a

nivel colectivo. Dichos incentivos responden tanto al plan nacional como a planes anuales de corto plazo.

08. Contar con estructuras de gobierno internas

Contar con este tipo de estructuras facilita la participación de los funcionarios de manera horizontal y no vertical, en el diseño e implementación del plan estratégico.

09. Banco Unificado de Datos

Se está trabajando en la generación de un Banco Unificado de Datos, el cual es una plataforma tecnológica que integra toda la data de las nueve instituciones del Estado que son partícipes del sistema procesal penal: policías, fiscalías, gendarmería, servicio nacional de menores, Ministerio de Justicia, Servicio de Registro Civil y Subsecretaría de Prevención del Delito. Éste proyecto fue anunciado a fines de 2012 y comenzó su marcha blanca en enero de 2015. Sin embargo, aún no está en funcionamiento.

Guatemala

En Guatemala la reforma al sistema de justicia penal de dio desde 1994, fue el primer país en Latinoamérica en donde se implementa el sistema de justicia acusatorio. No obstante, esto fue hasta 2005 que se transformó el ministerio público dotándolo de autonomía.

Para acompañar la labor del ministerio público en el procesamiento de casos de violaciones a derechos humanos y corrupción, se instaló una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) de la Organización de las Naciones Unidas. Dicha Comisión ha jugado un papel muy relevante en la transformación de la institución.

01. Plan estratégico

En Guatemala, el contexto era parecido al de México: no existían planes de persecución criminal, había una alta tasa de impunidad, los resultados de operación eran cuestionables y era imposible llevar a cabo una evaluación y seguimiento del sistema. Debido a esto, se creó un plan estratégico que incluyó: gestión, análisis criminal y una completa reestructuración organizacional.

02. Autonomía de la fiscalía

Un primer paso para solucionar esta problemática del ministerio público fue darle autonomía verdadera a la persecución, establecer la priorización de causas y la definición de una política criminal.

03. Priorización de la atención primaria

Como parte de la gestión, se priorizó la atención primaria mediante el fortalecimiento de áreas de atención a víctimas y derechos humanos minimizando la victimización secundaria. Se conformaron unidades de atención a víctimas conformadas por equipos multidisciplinarios.

Se crearon también unidades de salidas alternativas o de atención temprana mediante mecanismos de no judicialización y mecanismos alternos.

04. Unidad de análisis criminal

La unidad de análisis criminal se enfocó en obtener información sobre los fenómenos criminales y generar persecución penal estratégica en base a economía de escalas para la atención de los casos.

El trabajo de dicha unidad permitió realizar un trabajo de priorización de casos, en donde se incluyó entre otros el crimen organizado y el delito de homicidio. A partir de esta información se crearon planes de persecución que se transparentaron a la ciudadanía.

Las unidades adoptaron un enfoque de persecución penal en función de mercados criminales logrando golpes importantes en materia de delitos de cuello blanco y corrupción.

05. Fortalecimiento de servicios forenses

Como parte del plan de persecución criminal, se estableció una coordinación permanente entre los servicios periciales y los agentes de investigación en materia de homicidios. Asimismo, hubo un fortalecimiento de servicios forenses, aunque aún hace falta sofisticarlos.

06. Servicio profesional de carrera

Se implementó efectivamente el servicio profesional de carrera y se creó la unidad de evaluación y desempeño. Esta unidad se encarga de generar indicadores de resultados y de procesos, y a la vez, mejorar el sistema de supervisión.

Honduras

Más que hablar de la experiencia específica de Honduras Jan-Michael Simon se enfocó en abordar necesidades generales para el funcionamiento de las fiscalías, las cuales, se describen a continuación.

01. Definición de la política criminal y plan de persecución penal

En México y Honduras la política de persecución penal es una política de seguridad pública. En este marco, los órganos de procuración de justicia son subsumidos en un esquema de seguridad pública. Esto significa que las procuradurías están facultadas para generar política criminal, lo que quiere decir que toman decisiones sobre cómo debería de ejercitarse la acción penal y solicitar la imposición de las penas.

Ya que está definida la política criminal se debe generar la política de persecución penal, definida por la entidad a cargo de la definición de la acción penal, así como un plan de persecución en donde se establezca cómo implementarla. Si no se tiene claro el objetivo, los planes de gestión no sirven.

02. Sistemas de información

El proceso no es más que gestión de información, desde la *notitia criminis*. Deben componerse de análisis de información y gestión para poder investigar de una forma eficiente.

03. Importancia del liderazgo

El liderazgo de la institución es fundamental, el cual no necesariamente se aprende, se tiene o no se tiene.

A partir de la ronda de preguntas e intervenciones de los demás expertos que participaron en la mesa, se propuso también lo siguiente:

01. Especialización racionalizada

Contar con un modelo de especialización racionalizado. La división del trabajo no debe depender de tipos penales, sino de tipos de actividades.

El modelo de gestión de las unidades deberá ser un híbrido que permita la especialización, pero a la vez flexible, es decir, unidades de trabajo locales especializadas que sean capaces de adaptarse y cooperar con otras unidades para resolver otros tipos de delitos, de manera que, en lugar de burocratizar procesos contribuya a mejorar la gestión de la política criminal.

02. Sistema homologado de datos

Implementar un modelo homologado de datos, el cual está directamente relacionado con la sustentabilidad de un modelo homologado de procuración de justicia. Mesas con distintas autoridades para coordinación, tanto de bases de datos, como de comunicación institucional.

Además, se deben de contemplar sistemas de procesamiento de información que los analistas entiendan, debe haber simplicidad en la captura de datos de los sistemas de información, de lo contrario, ya que de ser complejos, en lugar de incentivar una mejor gestión y manejo de información, genera cargas de trabajo innecesarias.

03. No perder de vista la delincuencia cotidiana

Debe existir una fiscalía especializada en redes criminales y otra que se dedique a la delincuencia cotidiana. No hay que perder de vista que también importa la investigación de los crímenes individuales, pues el análisis criminal puede ser complejo.

Mesa en Pachuca



Sede: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Fecha: 17 de agosto de 2017

Problemática identificada

Algunas de las problemáticas que se plantearon tanto por la modera como por los intervinientes fueron las siguientes:

a) No hay un enfoque sistémico de la procuración y administración de justicia

Uno de los grandes problemas de la procuración de justicia es que no se cuenta con un enfoque sistémico sobre la política criminal, objetivos claros y distribución de competencias de las instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia, estas funciones del Estado se ven como fenómenos separados. Esto se ve reflejado, entre otras cosas, en que no existen suficientes herramientas de coordinación y comunicación entre las instituciones y la poca información que se genera sobre el sistema penal no se comparte.

b) Servicio de carrera deficiente

No existen perfiles bien desarrollados que permitan a las procuradurías seleccionar los mejores ministerios públicos, policías, peritos y facilitadores de acuerdo a sus necesidades. Se establecen en algunos casos requisitos no asociados a los objetivos de las funciones de los operadores. Por otro lado, no existe transparencia en la asignación de los nombramientos. Se cuenta con un servicio de carrera opaco, lo que va en contra de su naturaleza. La mayoría del personal es de asignación especial, lo que implica que además de no contar con estabilidad no fueron sometidos a los procesos de selección ordinarios. Al mismo tiempo, no existe suficiente interés para integrar a nuevos operadores, sobre todo en las áreas estratégicas de la Procuraduría como las de litigación, que es donde más se exige nuevas destrezas y habilidades.

Se cuenta además con pocos apoyos y malas condiciones laborales de personal sustantivo de la institución y una ausencia de cultura de ascensos, esto hace que los trabajos que ofrece la procuraduría sean poco atractivos.

c) No existe un modelo homologado de gestión

No se cuenta con un modelo de gestión homologado de las instituciones de procuración de justicia. Ni siquiera entendemos lo que es un modelo de gestión. Tuvimos un modelo de sistema acusatorio en 2008 a partir de la reforma constitucional y cada quién lo entendió como quiso, es por esto que se expidió un código procesal único, pero ahora cada persona o institución está entendiendo a su manera el código, así como la forma de organizar sus instituciones.

Entre otras cosas, se cuenta con unidades de atención temprana diversas que no cumplen con los requisitos mínimos para un buen funcionamiento, esto se debe a que se subestima la necesidad e importancia de estas unidades.

Por mucho tiempo hemos ido al revés, pareciera que la estructura de las instituciones es la que ha marcado la pauta de cómo debe funcionar el proceso a seguir, cuando debería de ser al revés. Hemos forzado a que el nuevo sistema se adapte a lo que siempre hemos venido haciendo en las instituciones,

queremos por ejemplo medirnos de la misma forma que lo hacíamos en el sistema tradicional. De nada nos sirve cambiar a un sistema acusatorio si en la práctica cada institución sigue trabajando de la misma forma.

d) No se genera información

No se genera información suficiente sobre el funcionamiento del sistema y la poca información que se genera no se comparte, ya que existe un problema grave de comunicación entre las distintas instituciones. Uno de los problemas es que hay ausencia de lineamientos para la elaboración de los registros de información, lo cual dificulta que la información se comparta y, si bien hay iniciativas importantes en ese sentido, como el caso del registro nacional de acuerdos reparatorios, aún no están en marcha.

e) No hay evaluación suficiente

Existe una ausencia de cultura de evaluación tanto del sistema en general como de los ministerios públicos y demás operadores, lo que no permite generar conocimiento para detectar talentos y malos elementos e ir depurando y subiendo de nivel la institución. Por otro lado, se ha optado por la capacitación masiva, la cual tampoco permite rastrear desde un principio a las personas mejor preparadas. Tampoco se han integrado a nuevos actores ni operadores que puedan hacer aportaciones relevantes para el futuro funcionamiento del sistema.

f) Evaluación ligada al miedo al castigo

En vez de existir un modelo basado en la evaluación del desempeño, existe una cultura institucional de miedo al castigo. Institucionalmente hay un problema grave de fomento de la cultura de simulación para evitar castigos y el fortalecimiento de las lealtades personales frente a las capacidades.

g) Discriminación a las mujeres

Las procuradurías son profundamente misóginas. Las mujeres para ascender tienen que cumplir con muchas más condiciones que los hombres. Hay un problema grave de acoso sexual a las mujeres que laboran en todas las procuradurías y por lo general estos casos quedan en secreto y son impunes.

h) No se han implementado sistemas informáticos

Si bien muchas instituciones tienen identificadas buenas prácticas, modelos informáticos y de gestión que pueden ayudar a coordinar a las instituciones, hasta la fecha no se han implementado como sí se ha hecho, por ejemplo, en Querétaro.

Muchas veces el tope no es la tecnología, el principal problema es la comunicación entre las mismas instituciones. No tenemos mecanismos que formalicen o faciliten la comunicación entre las instituciones. Ahí es donde la tecnología se topa, porque no se pueden generar acuerdos, lo cual no permite tener un sistema transparente e interconectado.



Propuestas

01. Enfoque sistémico

Es fundamental tener un enfoque sistémico que incluya a la administración de justicia, procuración de justicia y seguridad pública. Dichas funciones no se pueden ver por separado. Esto obliga a implementar herramientas de comunicación y coordinación entre policías, ministerios públicos, peritos y jueces. La reingeniería institucional de la Fiscalía requiere de un enfoque interdisciplinario con visión constructivista y método heurístico. El Proyecto Cosmos, implementado en Querétaro desde el 30 de mayo de 2016, parte de esa visión, articulando las instituciones de seguridad, procuración y administración de justicia. Próximamente se integrará en ese sistema el seguimiento al procesamiento y sanción de faltas administrativas. Es una experiencia que se puede retomar a nivel nacional.

02. Sistemas informáticos y uso transversal de la información

Es necesaria la incorporación de tecnologías de la información en el modelo de gestión que puedan servir para coordinar a las distintas instituciones que participan en el proceso. Se debe contar con sistemas de registro, en donde cada caso cuente con un número de registro único nacional y expediente electrónico, rastreable en cada etapa procesal, el cual, sea compartido interinstitucionalmente para que todos los operadores involucrados tengan acceso (definiendo, claro está, el tipo de información o el nivel de acceso que tiene cada operador). Esto nos permite transparentar la información y facilitar su acceso. Para estos sistemas habrá que definir, previamente, lineamientos para la elaboración de registros que correspondan con la lógica del sistema acusatorio. Este tipo de sistemas informáticos permiten generar bases de datos que pueden ser empleadas por las unidades de análisis para el despacho masivo de casos.

Además, hay que cambiar las lógicas de proceso de las instituciones de procuración. El sólo empleo de la tecnología no implica eficiencia en los procesos. Es necesario crear una cultura de intercambio de información, incluida la definición del tipo de información que puede ser compartida.

En Querétaro, por ejemplo, se tiene un modelo informático único para todas las instituciones de procuración y administración de justicia, que va desde la prevención general positiva hasta la reinserción social. Toda la información generada es utilizada por las unidades de inteligencia para la construcción de redes y el despacho masivo de casos. Mediante este sistema informático muchos de los procesos tienen servicios personalizados para los usuarios. Esto no solamente abate los tiempos, sino que también genera una percepción distinta de lo que es la justicia.

Actualmente la tecnología es muy flexible para todo. Por ejemplo, no se requiere necesariamente que exista un solo sistema informático que conecte a todas las instituciones, cada institución

pudiera tener su propio sistema de información y su propia tecnología y comunicarse de manera transparente con los otros sistemas informáticos o servicios de web.

03. Recepción y sistematización de denuncias

Se sugirió retomar la experiencia de Querétaro, en donde se ha logrado que se tome la denuncia al ciudadano en el lugar mismo de los hechos o donde se encuentra éste de tal forma que se abaten las 4 o 5 horas de espera a las que antes se sometía el ciudadano, convirtiéndolo en un plazo de 45 minutos. También se hizo más eficiente la presentación de denuncias en la misma fiscalía en donde ahora la persona solo tarda en promedio 30 minutos para hacerla.

Como la policía toma las denuncias en una tableta electrónica, el sistema permite que la información llegue al fiscal decisor, quien es un tomador de decisiones quien determina quién va a participar en el caso en concreto (si se requiere al defensor de oficio, personal de atención a víctimas, el asesor jurídico, etc.) y a donde se va a canalizar el caso. Si no existen datos para que la fiscalía judicialice, toda la información que se toma por parte del primer respondiente pasa directamente a las unidades de análisis, de tal forma que se puedan generar patrones delictivos. Esto permite a la fiscalía determinar con mayor facilidad qué casos va a perseguir y al mismo tiempo determinar patrones delictivos y hacer análisis de contexto de los casos.

04. Registro nacional de acuerdos reparatorios.

De manera más específica, es fundamental que se ponga en marcha el Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal que permita, entre otras cosas, saber los casos en que una persona se somete a un acuerdo reparatorio, si lo cumple o lo incumple, de tal forma que apliquen las limitaciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales para optar por este tipo de solución alterna.

05. Coordinación a nivel nacional de sistema de información.

Es fundamental que exista una instancia a nivel nacional con un sistema de información que asegure la creación e interacción de bases de datos de las instituciones de seguridad, administración y procuración de justicia entre las entidades federativas y la federación. Si bien esa es una labor que actualmente corresponde al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, actualmente no cuenta con los medios para realizar cabalmente dicha labor, por lo que es preciso fortalecerlo.

06. Área de atención temprana

Se requiere implementar en cada fiscalía un área de recepción única de denuncias, querellas y partes policiales, con asignación de número único de causa, que permita la trazabilidad de un caso desde el inicio hasta su resolución. En dicha área se deberá de contar con ministerios públicos orientadores que determinen el tipo de caso y puedan determinar la conclusión temprana del asunto o derivarlo al área más oportuna, ya sea al área especializada en mecanismos alternativos de resolución de controversias, a las unidades de imputado desconocido y tramitación masiva de causas o a las unidades de investigación.

El Consejo de Seguridad pública aprobó un modelo homologado de órganos de medios alternativos de solución de controversias y atención temprana, dicho modelo debe de ser implementado en todo el país.

07. Mecanismos de supervisión, control y evaluación del desempeño

Se requiere contar con mecanismos de control y evaluación tanto cuantitativos como cualitativos para evaluar el trabajo del personal de la fiscalía. Para esto es preciso diseñar indicadores de operación que permitan una evaluación objetiva.

Este tipo de mecanismos son imprescindibles pues, debido a la autonomía que se le pretende conceder, es necesario contar con algún sistema de supervisión o contrapesos para evitar una mala gestión al interior de la institución.

En este sentido, la infraestructura tecnológica puede también ser empleada para trazar y evaluar el desempeño de los operadores. En el caso de Querétaro, por ejemplo, los sistemas informáticos son empleados para la construcción de indicadores de operación y para la evaluación del desempeño. Sin embargo, contar con un sistema informático que genere indicadores para la evaluación de los operadores no es suficiente; estos resultados deben funcionar bajo un esquema de incentivos para que tenga un efecto sobre el desempeño de los operadores como promociones, ascensos, etc.

También en el caso de Querétaro, se tomó en cuenta la opinión de los operadores para consolidar una serie de mecanismos de evaluación que les permiten detectar a tiempo las desviaciones del sistema: desde conversatorios, evaluaciones de los sistemas informáticos, con lo que se genera la corrección temprana. El modelo de evaluación es la solidez progresiva de la ejecución especializada de cada operador, de cada modelo y del propio sistema, conforme a los indicadores que se han elaborado en ese sentido.

08. Sistemas de medición de eficiencia del sistema acusatorio

Aunado a la evaluación del personal, se requiere también generar indicadores que permitan medir la eficiencia del sistema de justicia penal acusatorio, de tal forma que se cuente con información estadística suficiente que nos permita tomar decisiones en base a diagnósticos objetivos sobre las modificaciones normativas e institucionales que se requieren.

09. Descargar a los ministerios públicos de las funciones administrativas

Los agentes de ministerio público deben ser descargados de las funciones administrativas de tal forma que se puedan concentrar en funciones verdaderamente sustantivas. Esto implica repensar en la estructura de las fiscalías y contemplar áreas administrativas y de gestión separadas de las áreas sustantivas.

10. Servicio profesional de carrera

Es una necesidad contar con el servicio profesional de carrera en todas las instituciones. Este sistema garantiza que los operadores cuenten con el perfil y las capacidades necesarias al igual que la autonomía del ministerio público para desempeñar su cargo. Igualmente, genera incentivos para la mejora continua, crea un sentido de pertenencia hacia la institución y a la vez, brinda independencia al operador para desempeñar su cargo desde el momento de su designación. De esta manera, el servicio profesional de carrera transparente permite acabar con la cultura de corrupción, de lealtades y del miedo al castigo y sustituirla por la cultura de la evaluación y la meritocracia.

En el sistema COSMOS, por ejemplo, la información generada es empleada para la selección de personal a partir de la perfilación generada, atendiendo caracteres de orden conductual de conformidad al tipo de operador esperado.

11. Distribución proporcional de recursos

No podemos permitir que las lógicas institucionales marquen la pauta de la operación. Es preciso distribuir los recursos de manera proporcional a la naturaleza de las necesidades. Eso requiere de la priorización del procesamiento de casos en base a los planes de persecución penal.

12. Planes de persecución penal

Es necesario definir planes de persecución criminal que ayuden en el proceso de toma de decisiones del operador para priorizar la resolución de casos. Este tema es fundamental, especialmente en un contexto como el actual, nos enfrentamos a una ola de violencia y delincuencia en el país que implica una mayor carga de trabajo para las instituciones de procuración y administración de justicia.

13. Transversalidad para atacar la incidencia delictiva

Se requiere trabajar en un modelo con una visión de transversalidad que corresponda con la lógica con la que opera el delito realmente, en la que no hay demarcaciones ni regiones. Por tanto, es necesario construir un modelo homologado -concepto totalmente diferente de la unificación- que le dé transversalidad a la persecución del delito, sin que esto entorpezca la operación de las instituciones del sistema de justicia penal acusatorio.

14. Fortalecer la capacitación conjunta y focalizada

Para lograr una verdadera coordinación entre policías, ministerios públicos, peritos y facilitadores, se requiere fortalecer la capacitación conjunta de tal forma que todos entiendan no nada más su rol si no el de todos los demás actores.

Por otro lado, hay que abandonar la capacitación masiva de elementos y buscar otros esquemas de profesionalización focalizada que permitan al mismo tiempo la evaluación de los operadores. En específico se propone implementar un esquema de acompañamiento o mentoría en el seno de las procuradurías, que esté más enfocado en el entrenamiento que en la formación académica. No necesitamos a ministerios públicos con doctorado litigando en audiencia, lo que necesitamos es que el ministerio público logre identificar que se está haciendo mal y qué se está haciendo bien.

15. Evitar la sobreespecialización

Se debe dar marcha atrás a creación de fiscalías camaleónicas, es decir, aquellas que se especializan por tipo penal o etapa procesal dependiendo de lo que las eventualidades demanden, lo que genera procesos rígidos y vacíos legales en los que no siempre queda claro quién tiene la facultad de atraer casos complejos. La especialización se debe lograr, pero siempre bajo un esquema lo suficientemente flexible para que puedan adaptarse a las necesidades específicas del momento sin necesidad de crear nuevas instituciones o mediante la burocratización del proceso.

16. Prestar atención a unidades de investigación

Más allá de una visión holística de la fiscalía como institución, se debe prestar atención a las partes que la conforman, especialmente las uni-

dades de investigación criminal y en qué medida la operación de ésta impactará positivamente al resto de la institución.

17. Generar inteligencia

Un punto crucial a tomar en consideración para la elaboración del nuevo modelo será dar prioridad a la construcción de unidades de análisis e inteligencia criminal que privilegien la generación de inteligencia frente al seguimiento caso a caso, y trabajen con bases de datos e información suministrada al sistema informático sobre los fenómenos delictivos que orienten los planes de persecución.

La definición de una política criminal requerirá determinar quién es el encargado de estas unidades, a las cuales se les deberá de brindar de autonomía para definir objetivos y estrategias a largo plazo.

18. Reclutamiento focalizado a partir de las universidades

Sería ideal que las procuradurías pudieran hacer reclutamientos focalizados, detectando talentos en las universidades. Para esto, es necesario que se cambie la forma en que se enseña el derecho en México, la cual debería de estar enfocada en la resolución de problemas y en la práctica, en vez que en el almacenaje de conocimientos.

19. Modelo homologado de procuración de justicia

Es necesario contar con un modelo homologado de procuración de justicia. La homologación no implica imponer camisas de fuerza sino lineamientos básicos que sean escalables, no podemos comparar por ejemplo la realidad de Tlaxcala con la realidad de la Ciudad de México.

Este modelo deberá estar enfocado en los usuarios (reforzando atención a víctimas), deberá consistir en las reglas que debemos de seguir desde que la víctima pone la denuncia hasta que se resuelve el conflicto penal.

Dicho modelo deberá mejorar la calidad de la justicia mediante el uso de las salidas alternativas, la priorización de casos y la tramitación masiva de causas, que privilegie la generación de inteligencia frente al seguimiento de caso por caso. Para ello, es necesario fortalecer a las unidades de inteligencia, así como garantizar que los ministerios públicos puedan enfocarse en su trabajo y no en funciones administrativas.



Conclusiones

En las mesas sobre operación, gestión y cambio de las instituciones de procuración de justicia que se llevaron a cabo en la Ciudad de México y Pachuca, se lograron identificar algunos de los problemas principales y las necesidades para mejorar el desempeño de las instituciones de procuración de justicia. Sin embargo, las propuestas de solución a los mismos fueron variantes entre los expertos.

Se enfatizó la importancia de lograr una definición clara de competencias. Empezando por determinar a quién le corresponde la definición de la política criminal del país y brindarle autonomía para ejecutarla.

Se planteó que es necesario homologar el marco normativo en el que operan las instituciones de procuración del país, a fin de dar certeza al operador. Estas pautas deben a su vez funcionar como criterios de decisión para que el operador pueda priorizar el despacho de causas. Se debe recordar que no es lo mismo la unificación que la homologación. También se dijo que el modelo de gestión deberá ser construido con una visión transversal que incluya a todos los operadores y todas las etapas del proceso, es decir, desde la prevención del delito hasta la reinserción social.

Se remarcó en ambas mesas la necesidad de un modelo homologado de procuración de justicia. Para ello se requiere, en primera instancia, definir quién tiene la potestad para diseñar los planes de persecución del delito. Además, dicha autoridad deberá tener autonomía para la definición de objetivos, del plan para conseguirlos y de la sostenibilidad de éste. Como parte del modelo homologado, se hizo hincapié en la necesidad de priorizar y fortalecer a las unidades de investigación criminal y de contar con un servicio profesional de carrera. Este sistema, tal como la evidencia demuestra, contribuye a mejorar el desempeño general de las instituciones. En primer lugar, garantiza que los operadores estén capacitados para desempeñar su cargo; en segundo lugar, crea incentivos para operar y dar resultados, y finalmente, contribuye a mermar la cultura de corrupción y control al interior de las instituciones, pues un sistema meritocrático brinda autonomía y libertad al operador para desempeñar sus funciones sin intervención de terceros.

Para el diseño de este modelo existen posturas encontradas: algunos expertos apuestan por estructuras flexibles, en las que las unidades de investigación puedan generar pools para atender casos relevantes. Otros, en cambio, apuestan por la especialización, siempre que sea bajo una adecuada división del tra-

bajo. Sobre cómo debe ser la división del trabajo, ésta puede ser por tipos penales o por actividades. Algunos consideran la distinción de etapas preferible. Otros proponen la construcción de una fiscalía especializada en redes criminales y otra para la delincuencia cotidiana, o bien para delitos complejos y comunes. Sin embargo, en este último caso sería necesario tener mecanismos que señalen cuándo un caso común debe pasar a una unidad de investigación de delitos complejos. Una propuesta más integral sería la construcción de un modelo de gestión especializado pero flexible. Es decir, unidades de trabajo locales especializadas que sean capaces de adaptarse y cooperar con otras unidades para resolver otro tipo de delitos, de manera que en lugar de burocratizar procesos contribuya a mejorar la gestión de la política criminal.

En general, se reconoce la importancia de que la fiscalía sea autónoma, así como la conveniencia de contar con una estructura jerárquica vertical. Sin embargo, en esta transición será fundamental tomar en consideración la creación de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que la autonomía en la gestión no se traduzca en vicios institucionales, no puede haber autonomía sin control, se requieren mecanismos de rendición de cuentas que permitan transparentar el trabajo de la fiscalía. Aunque el servicio profesional de carrera es un sistema de contrapesos natural, probablemente sea insuficiente para garantizar una buena gestión, por lo cual, se propuso además la creación de un área de vigilancia o evaluación interna.

El punto en el que se logró unanimidad fue el de la necesidad de tener espacios de coordinación interinstitucional. Para ello, se propone tener mesas o unidades de coordinación con representación de distintas autoridades, que sirvan tanto para el cruce y uso de bases de datos, como para comunicación institucional y la generación de planes de acción coordinados.

También existe consenso sobre la necesidad de contar con bases de datos y sistemas informáticos. Para esto es necesario identificar las mejores experiencias regionales y replicarlas en el resto del país, por ejemplo, el proyecto COSMOS. Se considera una inversión redituable pues, en el largo y mediano plazo, contar con este tipo de sistemas informáticos disminuye los costos de operación, facilita el trabajo de las unidades de análisis y mejora la eficiencia general de las instituciones. Entre las necesidades que deberá satisfacer este sistema se encuentran: el número único de registro, la trazabilidad del caso mediante el etiquetamiento por etapa procesal, la interconectividad y el acceso de todos los operadores involucrados a la información. Además, no basta con la generación de información, es fundamental que ésta sea empleada y compartida con el resto de las instituciones de manera que se construya una cultura de intercambio de información. Este intercambio, eventualmente, reducirá costos procesales, facilitará el trabajo de las unidades de análisis y despacho masivo, además de mejorar, en general, el desempeño de las instituciones.

Por otro lado, sobresalió la idea de fortalecer a las unidades de inteligencia y análisis. Se debe transitar de un modelo de resolución caso por caso, hacia un modelo de priorización en la distribución de recursos y el uso de herramientas de análisis para el despacho masivo de casos.

Una de las mayores constantes fue la mención a la creación de un servicio profesional de carrera. Ningún modelo de gestión, por bueno que sea, es capaz de funcionar adecuadamente si no se cuenta con operadores capacitados, trabajando bajo un esquema de incentivos, pero además que aporte autonomía para investigar y hacer su trabajo desde el momento de su designación. También se deberá contar con una instancia de monitoreo, seguimiento y evaluación de la operación para las unidades de investigación, sobre todo en un país tan extenso como México en el que el control de lo que ocurre en estas unidades es prácticamente inexistente. Al respecto, se propuso la creación de unidades de vigilancia interna en las procuradurías.

08.



MODELO DE AUTONOMÍA EN LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA



Relator:
Hugo Concha Cantú
Asistente técnico:
Alberto Toledo Urbina

Marco contextual

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma constitucional por el que la Procuraduría General de la República sería reemplazada por la Fiscalía General de la República. La nueva redacción del artículo 102 constitucional contempla que el ministerio público

se organizará a través de una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Si bien la reforma logró un gran avance respecto al tema de autonomía, durante los últimos meses ha habido señalamientos que establecen este avance no ha tenido los alcances suficientes a efecto de garantizar la elección de un fiscal autónomo e independiente. Esto vinculado a la ineficiencia de la Procuraduría General de la República, reflejada en diversos estudios y encuestas.

Asimismo, en tanto se desarrollaron las mesas sobre este eje temático, en el Senado de la República había varias iniciativas para reformar artículo 102 constitucional. El tema central era el nombramiento del nuevo fiscal. Así pues, para discutir esta temática se invitó a expertos nacionales y a expertos internacionales para exponer experiencias regionales e, incluso, las experiencias de Europa continental.

Estas mesas consideraron como eje de discusión la relevancia de contar con una Fiscalía realmente autónoma frente a las injerencias de cualquier poder público y, también, la libertad de acción ante cualquier interés político o partidista. También resultó indispensable analizar la autonomía desde sus dimensiones: política, técnica, normativa y financiera. Por otro lado, se invitó a los expertos a exponer cuáles mecanismos o estrategias institucionales habrían de desarrollarse para garantizar una verdadera autonomía. La idea era que no se analizara únicamente desde su ámbito normativo o desde el nombramiento del Fiscal General, sino también desde sus dimensiones estructurales e institucionales.



PREGUNTAS GENERADORAS

LOS MODELOS DE AUTONOMÍA DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO (AUTONOMÍA VS. INDEPENDENCIA)

- ¿Qué modelo de autonomía (técnica y presupuestal) deberían adoptar la Fiscalía General de la República y las fiscalías estatales?
- ¿Cómo garantizar la verdadera autonomía técnica y de gestión de las fiscalías?
- ¿Cómo debe seleccionarse a los titulares de las fiscalías?
- Además de la forma de nombramiento y remoción de los titulares de las fiscalías, ¿qué otras condiciones deben cumplirse para garantizar investigaciones libres e independientes?
- ¿Cómo debería impactar el modelo de autonomía de las fiscalías en la ubicación orgánica y operativa de los cuerpos de policía?

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE MODELOS DE AUTONOMÍA

- ¿Qué experiencias internacionales se deben de tomar en cuenta sobre el modelo de autonomía para el diseño de las fiscalías en México?
- ¿Con qué dificultades se han enfrentado en otros países en relación a este tema? ¿Qué lecciones se han aprendido?
- ¿Qué condiciones se exigen para que exista dicha autonomía?

AUTONOMÍA OPERATIVA Y FUNCIONAL DE LOS FISCALES EN LA PERSECUCIÓN DEL DELITO VS. LÓGICA DE DESCONFIANZA.

- Sabemos que las procuradurías actuales operan bajo una lógica de desconfianza, que exige que las decisiones relevantes de los fiscales tengan que ser aprobadas por el o los superiores jerárquicos. ¿Cómo brindar autonomía operativa y funcional a los fiscales frente a esta lógica?
- ¿Qué cambios estructurales y operativos serían necesarios para brindar dicha autonomía?
- ¿Qué mecanismos de control se deben implementar?

PROFESIONALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS SERVICIOS PERICIALES.

- ¿Deben de ser autónomos los servicios periciales? ¿Qué tipo de autonomía deben tener?
- ¿Qué cambios normativos, estructurales y operativos serían necesarios para brindar dicha autonomía?
- ¿Cómo garantizar la constante capacitación de los servicios periciales?

- ¿Cómo inhibir la corrupción en la intervención de los peritos?
- ¿Cómo garantizar la efectiva colaboración de los servicios periciales con la defensa, en el contexto del descubrimiento probatorio?

CONTRAPESOS A LA AUTONOMÍA Y MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

- ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas se deben establecer?
- ¿De qué forma se debe evaluar al capital humano?
- ¿Qué mecanismos de supervisión ciudadana se deben implementar?
- ¿Cómo debe operar el control parlamentario de la función ministerial?

MECANISMOS DE DESIGNACIÓN, SUPERVISIÓN Y SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.

- ¿Cómo diseñar un servicio profesional de carrera que garantice la independencia y preparación de los servidores públicos de las fiscalías? ¿Qué características mínimas debe tener?
- ¿De qué forma se debe seleccionar al capital humano de las fiscalías?
- ¿Qué experiencias comparadas hay que considerar en este tema?
- ¿Qué tipo de controles se pueden emplear para supervisar la función de los fiscales?
- ¿De qué forma se puede supervisar la labor de los policías de investigación?
- ¿Cómo deben realizarse los controles disciplinarios?
- ¿Cómo debe evaluarse el desempeño ministerial?

REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL BAJO UN MODELO DE AUTONOMÍA.

- ¿Cuáles son las características de organización, estructura y gestión de una Fiscalía autónoma, en el marco de operación del sistema penal acusatorio?
- ¿Qué implicaciones normativas, estructurales y operativas tendría una reorganización institucional de esa naturaleza (a nivel federal y a nivel estatal)?

Mesa Ciudad de México



Sede: Universidad Panamericana

Fecha: 8 de agosto de 2017

Problemática identificada

a) Situación contextual

Es importante tomar en cuenta el contexto social y político que se vive en la actualidad, así como la crisis de violencia y las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de la ciudadanía. Se debe reflexionar respecto a cuáles problemas podría enfrentarse esta nueva fiscalía. La política de gobierno contra el crimen organizado ha sido la de violación a derechos humanos y la de sacar a los militares a la calle quienes actualmente hacen funciones policiacas. Hay cientos de miles de quejas ante las comisiones de derechos humanos por violaciones cometidas por el ejército, la marina y la propia Procuraduría General de la República. No hay que dejar de tomar en cuenta el trabajo al que se enfrentaría una fiscalía autónoma. Así pues, el fin de una fiscalía no es en sí la autonomía sino la de investigar y hacer persecución criminal.

b) Desinterés del Estado

Debemos de tomar en cuenta que tal parece que al Estado no le interesa que un organismo autónomo como la Fiscalía prospere. Veamos lo que pasa con el Sistema Nacional Anticorrupción. Es claro que se está obstaculizando que se consolide. Otro ejemplo son las propuestas en materia de seguridad interior, que pretenden blindar a los militares, quienes precisamente han cometido enormes atrocidades contra los derechos humanos de los mexicanos. En México no hemos tenido dictaduras como otros países, pero sí vivimos ante un autoritarismo suavizado. Respecto al caso de Ayotzinapa se tienen más de 100 personas que han sido detenidas y a quienes se les ha torturado para que se auto incriminen. Esta es la dimensión del problema que se tiene.

Desde 1996 se viene trabajando e intentando hacer transformaciones al sistema de justicia penal, la cual se consolidó en 2008 con la reforma constitucional. No obstante, el sistema penal ha sido altamente criticado los últimos meses por la reforma al sistema acusatorio. No se ha entendido que el sistema penal no es solo el procedimiento adversarial, tiene otros componentes. Tampoco se han transformado las instituciones de tal forma que puedan solventar el nuevo sistema y sus estándares de manera correcta.

c) Debate sobre autonomía de la fiscalía

La autonomía implica mandar una señal muy clara a la comunidad: en el futuro no se va a permitir que el poder político subordine a la impartición de justicia. Por eso la ciudadanía está tan preocupada por la autonomía. Muchas de las personas que están involucradas en el tema han trabajado en organismos de combate a la corrupción o en esfuerzos para garantizar la verdadera autonomía de la futura fiscalía. De ahí que les preocupa el proceso de selección o designación.

La otra razón por la que este tema se está discutiendo es porque se vio -en el sistema acusatorio- el costo de tener a una sociedad distante de la reforma, lo que generó que se quisieran aprobar reformas de madrugada y en secreto, lo que no genera arraigo social. En cambio, un claro ejemplo de arraigo social es lo que aconteció hace unos días que el Estado quiso ir en contra del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. El costo fue muy alto para el Ejecutivo, para los

legisladores e incluso para la prensa, ante la renuncia de cinco columnistas de primer orden debido a la decisión editorial de un diario de circulación nacional y la consigna de ir contra del Comité.

La sociedad civil ha exigido que la discusión de este tema se haga por parlamento abierto y no en reuniones secretas. Interesa que tenga arraigo social porque se quiere que muchos actores se involucren, incluyendo el 98% de la ciudadanía que no fue a la universidad. Así fue como se juntaron 134 mil firmas de los ciudadanos y se pudo pasar una iniciativa popular. Fue algo inédito. En general, el papel de la sociedad civil en este proceso ha sido fundamental. Su discurso no ha sido solo de crítica o “contra el gobierno”, se han hecho aportes técnicos muy valiosos.

Estamos construyendo nueva Fiscalía a partir de la desconfianza, lo cual puede ser problemático. Debemos ser lo suficientemente inteligentes para generar contrapesos sin obstaculizar el trabajo del órgano acusador, para lo cual podemos aprender de las experiencias internacionales. A más de diez años de las primeras reformas, este es el momento clave para determinar la Fiscalía que se va tener.

d) El rol de la Procuraduría General de la República

Es bien sabido que la Procuraduría General de la República es ineficiente ante esta crisis y ante estos problemas estructurales. Se corre el riesgo de que solo se de un cambio en la nomenclatura de la institución y no una transformación de fondo. De hacerlo así, continuaremos atrapados en el mismo círculo de corrupción, impunidad y violaciones a derechos humanos.

e) Desinterés en la investigación

Actualmente, es imposible integrar una carpeta de investigación porque nadie se quiere involucrar. Por ejemplo, para que la Comisión Nacional Bancaria emita un dictamen es necesario esperar más de ocho meses. Nadie se quiere participar y estamos haciendo las cosas al revés: estamos adaptando la ley al servidor público y no adaptando al servidor público a la ley.

f) Poca estabilidad de los operadores

Por otro lado, hay que reconocer que los servidores públicos, lamentablemente carecen de estabilidad porque es frecuente que con el cambio de titulares se renueve al personal. Tal parece que uno debe tener siempre influencias o conocidos en las instituciones para que se pueda dar curso a una denuncia.

g) No se han consolidado las fiscalías en materia electoral

Otro ejemplo es que en materia electoral existen 29 fiscalías locales. Aún no se tienen fiscalías estatales en todas las entidades después de 3 años de reforma. Esto es una irresponsabilidad. Incluso hay fiscalías electorales unipersonales. Se debe generar un modelo institucional. Las autoridades han sido muy irresponsables en la construcción y consolidación de estructuras. Estamos sobre todo ante una decisión administrativa, ni siquiera legal. Por ejemplo, el hecho de que el Instituto Nacional Electoral reciba más recursos que las procuradurías evidencia una escala de valores. No es posible que el Estado invierta más en elecciones que en seguridad pública y procuración de justicia.

h) Debate tardío sobre la autonomía de la Fiscalía

Cuando se hizo la reforma al sistema de justicia en México, se incluyó el tema de la autonomía, pero nos concentramos más en el proceso penal. Es preocupante que hayamos pasado por muchísimas reformas y cambios estructurales al interior del país y que sigamos sin poder consolidar el tema de la autonomía.

Ahora tenemos que aprovechar esta coyuntura para definir pesos y contrapesos, controles internos y externos de la Fiscalía y herramientas para la rendición de cuentas. Hacernos cargo también del control presupuestal y el tema de la responsabilidad. Muchas veces generamos muy buenos controles, bien diseñados, pero no se aplican.

i) No hay independencia en la procuración de justicia

Debemos tener en claro qué es la autonomía y qué entendemos por ella. Un primer elemento es la autonomía política, que debería estar acompañada por estabilidad institucional. Otro elemento es la autonomía técnica, como la capacidad de resolver procedimientos propios. A pesar de que muchas constituciones locales transformaron a las procuradurías como “fiscalías autónomas”, ningún fiscal “autónomo” en los estados quedó tras el cambio de administración. La única excepción fue Puebla. En la actualidad no hay independencia técnica ni a nivel federal ni a nivel estatal.

j) Artículo 102 constitucional

Es importante tomar en cuenta lo que ocurre y prescribe el artículo 102 constitucional. Un punto de referencia es el índice que mide la autonomía desde la A hasta la C y se establecen principios generales. Uno es el relativo a las garantías de independencia, otro, a la designación de los titulares. También establece que se debe garantizar plenamente el ejercicio de la función de la fiscalía de tal forma que la participación de la sociedad civil pueda permear en la conformación de los órganos públicos. En contraste a esto, el 102 constitucional no establece la participación de abogados, sociedad civil ni universidades. Tampoco establece los criterios de selección y evaluación. No está claro el proceso de remoción, ni se establecen las causales. El no tener definidas estas causas puede ir en detrimento de la autonomía. Si no hay participación de la sociedad civil en la conformación de la lista de la terna, vamos a tener un gran problema.

k) No se entiende la autonomía en todas sus dimensiones

Se ha entendido la autonomía solo desde su aspecto normativo. En el trabajo que publicó en el libro *Estado de derecho y transición jurídica*, al referirse a los órganos constitucionales autónomos en México, Susana Pedroza da la Llave establece 19 elementos de una autonomía idónea. Se debe de considerar en el proceso de implementación controles efectivos y, además, garantizar la autonomía política, técnica y financiera.

La nueva Fiscalía debe integrarse con personas que tengan prestigio y remuneración suficiente, así como garantías laborales. Debe poder auto-regularse y además rendir cuentas ante el poder legislativo. En cuanto a la persona que encabece esta institución, debe ser una persona con reconocida calidad ética y conocimiento del derecho. Estamos ante una gran oportunidad en nuestro país para darle un giro a la procuración de justicia.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Argentina

El tema de la autonomía es un tema muy relevante en América Latina porque esta se ha formado con estructuras inquisitivas y, los últimos 30 años, ha avanzado desde los sistemas inquisitivos hacia los sistemas adversariales. La investigación históricamente estuvo en manos de los jueces y no existía una figura de fiscal como tal, lo cual ha implicado que los jueces de instrucción dejen su “rol investigativo”. En este contexto, se ha avanzado en la creación de fiscales autónomos y un nuevo paradigma en la investigación penal.

Otro aspecto que debe ser discutido es la desformalización del proceso penal, sobre todo de la investigación. En la medida en que sigamos vinculados a un expediente formalizado y secuencial será mucho más difícil tomar decisiones sobre la investigación y el seguimiento a los procesos, así como el respeto al principio de oportunidad. Debemos de saber que el juez no puede ser quien controla al fiscal. El control del fiscal está en el querellante o en la defensa, pero no una visión paternalista y de control del juez sobre el fiscal. Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, desde su autonomía, se está luchando contra la cultura inquisitiva que permea las instituciones y ya se han tomado varias decisiones para avanzar en la desformalización de la investigación del ministerio público, entendiendo que aquí la discusión no es de leyes, es una discusión de prácticas.

En Argentina, cuando se hizo la reforma del 1994, se estableció que la elección de fiscales fuera a través del Consejo de la Magistratura, quien presenta una terna y está representado por colegios de abogados, jueces y del mundo académico. Luego las elecciones fueron cooptadas por el poder político y permeadas por los partidos. La terna que presenta el Consejo es por mérito, es decir, se somete a concurso a los aspirantes, pero lo que sucedió es que el Consejo emitió su propio reglamento y se reservó 40 puntos para la entrevista personal, lo cual dejó sin relevancia el mérito de los aspirantes. A 25 años de este ejercicio, podemos decir que es mejor que la responsabilidad de asignar a los fiscales sea interna, ya que, no obstante la opinión de la sociedad civil, el poder político siempre logra permear.

Definitivamente la ley debe garantizar la estabilidad, la independencia, las remuneraciones. Argentina lo vivió hace 3 años: el gobierno anterior quiso destituir a un fiscal independiente que estuvo investigando contra la corrupción, pero no pudieron. La clave no está en buscar un modo intrincado y participativo sino en que se asuma la decisión de esa asignación y en que se paguen las consecuencias de la corrupción. Es importante pensarlo en sencillo. En Buenos Aires se hizo una Constitución con tanto control que ya no se pudo gobernar.

Guatemala

Respecto a la experiencia de Guatemala, la reforma al sistema de justicia penal inició desde 1992, y ello ha representado transformaciones constantes en las instituciones de procuración y administración de justicia. Por ello, debe quedar en claro que una reforma procesal penal no se trata de revigorar a las instituciones, se trata de construirlas a partir de distintos valores y conceptos.

En Guatemala se dice que el ministerio público es autónomo funcional y presupuestariamente. El nombramiento se hace por el ejecutivo después de haber sido electa una terna o una comisión de postulación integrada por el presidente de la corte suprema, los decanos de las facultades de derecho y el presidente del colegio de abogados. Lo que al principio parecía muy interesante, resultó en un invento perverso permeado por una clase política. No obstante, hay varios ejemplos que muestran que resultó positivo este experimento.

Las comisiones de postulación elegían a magistrados, al contralor general de cuentas y al fiscal. Como resultado, tenemos cuatro magistrados de proceso penal y 3 de ellos están en prisión preventiva. Estos procesos de selección no garantizan que los poderes políticos no puedan cooptar estos espacios. Es por esto que si bien la autonomía de las fiscalías es el modelo ideal, se sugiere transparencia. Todos tenemos que saber quienes son los candidatos para que se puedan impugnar o tachar y así haya un equilibrio.

Guatemala, a partir de 2009, estaba en una situación muy grave de violencia, impunidad, corrupción y violaciones a los derechos humanos. La fiscalía tuvo que reinventarse porque había una fiscalía *ad hoc* al poder político. En este contexto, la sociedad civil tuvo una gran participación y

por tal motivo se asignó a Claudia Paz y Paz como fiscal. Ahí es cuando se empezó a construir una fiscalía autónoma. Ello implicó la creación de nuevos modelos de trabajo y de organización. Si el fiscal no es capaz de trabajar al interior de la organización, corre el riesgo de convertirse nuevamente en una institución sometida al poder político o sujeta a injerencias de cualquier índole. La consecuencia de aquel proceso es que se pudo juzgar a Ríos Montt por genocidio. Es en ese momento cuando se empieza a juzgar a cualquier persona y deja de haber intocables.

El juicio de genocidio tocó tantos intereses de poder público y privado que destituyeron a la Fiscal bajo el argumento de que el mandato había finalizado. Así, la clase política comenzó a pactar quien sería el nuevo fiscal. Sin embargo, la ex titular dejó estructuras sólidas y fiscales comprometidos que en el día a día continuaron persiguiendo delitos bajo esquemas de autonomías.

La situación guatemalteca fue tan grave que fue necesaria la cooperación internacional. Estaba tan permeada la corrupción que no era posible salir de tantos problemas. La intervención internacional finalizará en el 2019, por tal motivo las instituciones guatemaltecas deberán continuar su camino por sí solas.

España

En España el modelo de fiscalía es absolutamente monárquico y vinculado al poder ejecutivo. Por tanto, choca de plano con lo que aquí se está diciendo respecto a la autonomía. Al Fiscal General lo nombra el gobierno. El jefe de Estado es el que firma el nombramiento, pero lo propone y nombra el gobierno. El Consejo General del Poder Judicial es oído y puede emitir opinión sobre el candidato, pero no es vinculante. Solo se le pide ser jurista con 15 años de antelación. Hay además una notificación a los diputados y debe debatir con ellos vía comparecencia su plan de acción. Toda la estructura corresponde a un esquema jerárquico y los fiscales, jefes provinciales, mandan y mandan de verdad. También el gobierno puede llamarle para pedirle acusaciones sobre hechos que verdaderamente afectan el interés público. Los ascensos y plazas las hace el gobierno. Aquí la paradoja es, ¿cómo un órgano con clara dependencia del ejecutivo ha resultado ser extraordinariamente eficaz en la lucha con la corrupción? Por ejemplo, se han sentado en el banquillo per-

sonajes públicos y de la clase política, hasta el yerno del rey emérito y su hija. El presidente actual concurrió como testigo sobre actos de corrupción vinculados con su administración. ¿Cómo se explica esa paradoja? Quizá el hecho de que haya jueces y policía que tienen independencia orgánica. Esto ofrece elementos que pueden ser interesantes para México.

La autonomía no se gana únicamente con un estatuto legal. Es más bien una actitud que deben tener y garantizar en todo momento los fiscales tanto en lo individual como en lo colectivo. Esto está vinculado al sistema de oposiciones por el cual están seleccionados. El ejercicio de estas funciones es de alto prestigio y no es proclive ni vulnerable a presiones externas. Hay una clara preocupación por unidad de actuación y esto se hace vía circulares, vía instrucciones y vía oficios. No se puede garantizar la autonomía si no hay unidad de acción y criterios. Se tiene autonomía cuando hay ausencia de coacción externa y se está libre de presiones.

En España ha sido determinante el sistema de oposición de los jueces, es un sistema de oposición pública y concurren los abogados a hacer un examen de 400 temas. Luego de terminar el examen, hacen una exposición oral de 6 temas. Después resuelven un caso práctico y cuando terminan, van un año a la escuela y luego a pasantías como jueces o fiscales de apoyo. La academia forma parte de los tribunales de valoración. Es una vía muy sana para acceder a la función pública. Ese sistema tiene la virtud de ser extraordinariamente democrático. Cuando la selección es por instancias políticas se elitizan las instituciones.

Respecto a México, se percibe una sensibilidad muy especial respecto a la corrupción. Hay que entender que hay 15 millones de personas que están pidiendo justicia y no la están teniendo, este es el problema auténtico. Si se tuvieran planes y estrategias para resolver la delincuencia común las cosas cambiarían. El problema serio es darle una respuesta a la población y a la gente. No se puede perder un segundo más. Más que discutir hay que hacer las cosas desde ya. Hay que cambiar el foco de atención hacia víctimas y derechos humanos.



Propuestas planteadas

01. Proceso de transición

Es indispensable debatir y hacer acuerdos sobre el esquema de autonomía que queremos y necesitamos, por lo cual es fundamental que se establezca, a toda precisión, un proceso de transición para tener claridad sobre la forma en que se irá liquidando la Procuraduría General de la República, cómo se conformará la nueva Fiscalía, así como la forma en que será nombrado el nuevo Fiscal General. Por ello los dos siguientes puntos deben cumplirse:

- Parlamento abierto para la discusión sobre la estructuración de la Fiscalía General de la República.
- Proceso de transición legítimo donde no solo sea elegido el Fiscal General sino también el electoral, anticorrupción y el visitador general.

02. Bases para la garantizar la autonomía en la Fiscalía

Garantizar la independencia, imparcialidad y objetividad de los fiscales en la investigación y acusación criminal, lo cual implica generar mecanismos, estrategias y procedimientos que impidan que sea coaccionado o interferido en su ejercicio. La autonomía, igualmente, debe manifestarse en diversas dimensiones: autonomía financiera, autonomía política y autonomía técnica.

La autonomía debe estar garantizada tanto en lo individual como en lo colectivo, debe ir acompañada de la unidad de criterio de actuación. La ciudadanía no puede ser vulnerada por existir términos heterogéneos y arbitrarios con relación a la acusación como acción pública. Los términos de la acusación deben responder a criterios, programas y líneas de acción comunes y consensuados. Igualmente, se recomienda desplegar un modelo homologado para las entidades federativas. Por lo que respecta al nuevo Fiscal General, el nombramiento no solo debe ser un tema de discusión, también se deben pensar en mecanismos de remoción y garantizar que esa decisión no recaiga en una sola persona.

03. Fiscal General de la República

En el marco de un nuevo modelo de procuración de justicia es indispensable que el Fiscal General de la República tenga un perfil específico, que sea confiable, con aptitudes técnicas y sobre todo sea capaz de gestionar la transición además de llevar el liderazgo de investigaciones criminales con los estándares que exige el nuevo sistema de justicia. En consecuencia, se puntualizaron las siguientes características como aquellas que deben trazarse para el nuevo fiscal:

- Sin subordinación al poder político.
- Independiente.
- Orientado al mérito e idoneidad técnica.
- Con conocimiento en procuración y administración de justicia.
- Con reconocida honorabilidad y compromiso con los valores democráticos.
- No estar involucrado en casos de corrupción.
- No generar incompatibilidad con otros puestos.

04. Servicio profesional de carrera

Debe de ser concebido como una política institucional transversal. Implica que los fiscales de todos los niveles sean seleccionados por concurso público y transparente. Los fiscales deben ingresar a través de un sistema de oposición pública extraordinariamente selectivo. Los servidores públicos, en lo individual, deben tener los incentivos necesarios para tomar decisiones de forma autónoma y de acuerdo a un plan de trabajo que establezca indicadores y bajo los cuales se pueda evaluar su desempeño. El respaldo institucional y servicio de carrera debe coadyuvar a que los fiscales no sean proclives o vulnerables a la presión externa a los planes u objetivos de la institución. Igualmente, el servicio profesional de carrera debería establecer un sistema de ascensos a partir de resultados, así como causales de remoción claras tanto del Fiscal General como de los fiscales operativos.

Sería importante que en el servicio profesional de carrera se involucrara institucionalmente a la sociedad civil organizada a través de universidades, instituciones académicas, barras y organizaciones de la sociedad civil. Sin duda, para poder estructurar un servicio con tales dimensiones es necesario que se dispongan de los recursos presupuestales suficientes.

05. Mecanismos de control

Una institución autónoma no puede concebirse, ni podrá ser legítima frente a la ciudadanía si no cuenta con un sistema de contrapesos tanto a nivel interno como a nivel externo. Por ello, una posibilidad es la creación de una fiscalía en materia de derechos humanos, así como contar con un visitador general, uno interno y otro externo. También es indispensable involucrar a la sociedad civil y a la ciudadanía como instancia de rendición de cuentas. Asimismo, los controles deben caracterizarse por ser fuertes pero que no se conviertan en mordazas que paralicen a la institución.

La Fiscalía podría contar con un consejo ciudadano de expertos facultado para dar recomendaciones técnicas, que coadyuve a cumplir con sus objetivos, que sea parte del diseño de la política criminal, incluyendo a activistas, defensores de derechos humanos e incluso colectivos de víctimas. Cuidar que este consejo no atienda a intereses específicos y sea nombrado, por ejemplo, a través del Senado. El hecho que se tenga una representación ciudadana en la Fiscalía representa un contrapeso ante la crisis que tenemos de legitimación social de las instituciones. Así, debe garantizarse la participación permanente de la sociedad civil en la evaluación de la Fiscalía, y establecer una figura similar al gran jurado para analizar la viabilidad de los cargos y establecer si se justifica o no que vaya a juicio, sobre todo ante los casos graves como de los detenidos por el caso de Ayotzinapa.

06. Otras propuestas

En la mesa, también se elaboraron otras propuestas como la de desaparición de la figura del arraigo, retirar el fuero militar, crear una comisión para la prevención del delito, regular la profesión de los abogados, así como crear fiscalías especializadas para perseguir asuntos de desapariciones forzadas que involucren a funcionarios.

Se discrepó respecto a la participación de la sociedad civil, aduciendo que los consejos deliberativos solían ser ineficientes. Se señaló que no existe un patrón único de autonomía al cual pueda ajustarse la Fiscalía General de la República pues será en la ley secundaria donde se defina. Habrá que tomar en cuenta que la estructura de la norma secundaria sea la que prevea la integración del organismo autónomo, pero no debemos caer en la ingenuidad que por la promulgación de una ley se va a permear la cultura.

Mesa en Tijuana



Sede: Universidad de Xochicalco

Fecha: 10 de agosto de 2016

Problemática identificada

a) Cultura de la ilegalidad

La impunidad y la corrupción están relacionadas. Esto no incumbe solo al gobierno sino toda a la sociedad, lo cual implica no solo el cumplimiento de la ley sino el desprecio a los mandamientos obligatorios. La acumulación de incumplimiento o simulación ante la crisis atienden a un problema cultural en donde es permisible violar la ley o exigir su cumplimiento a conveniencia de quien se trate, esto, además de ser un problema político y social.

Para este problema no hay soluciones fáciles, rápidas ni baratas. ¿El Estado de excepción podría ser la solución? No. Solo en el cambio cultural es como México tiene futuro. Así las normas tendrán la posibilidad de funcionar tal como se diseñaron. No es un cambio rápido, pero es el más seguro. Esto debe hacerse con la sociedad organizada, pero es el gobierno quién debe modelar el cambio. Por ejemplo, las reformas de 2008, 2011 y 2014, técnicamente bien elaboradas, carecen de los cimientos para sostenerse pues no fueron trazadas como estrategias con acciones de largo plazo acompañadas con otras de corto plazo.

b) Reclamo social

Hay un evidente reclamo social por hacer un cambio. Los datos estadísticos apuntan a la poca denuncia y a los altos índices de impunidad. Es importante separar la diferencia entre autonomía e independencia. Si sigue dependiendo el procurador de una terna del ejecutivo, aunque tenga un filtro desde el legislativo, sigue teniendo dependencia. Por ejemplo, no existe un proceso de destitución y ese es un peso muy fuerte para el fiscal o el procurador desde el ejecutivo. Esto se puede pelear con un sistema independiente.

c) Modelos de autonomía dispares

Tenemos modelos de procuraciones totalmente del adaptadas a las necesidades e intereses del ejecutivo; otros con cierta independencia, pero sin autonomía técnica; algunos vinculados al poder judicial e igualmente modelos con un extra poder en donde la procuración de justicia se extrapoló del ejecutivo lo cual también detona una serie de problemáticas que deben resolverse en torno a un sistema de nombramiento. También existen con contrapesos como los consejos consultivos, juntas de gobierno y servicios de carrera.

Hay mucho camino que recorrer también respecto a las fiscalías anticorrupción, ahí podría haber un órgano encargado de perseguir a quienes cometan ilícitos dentro de la misma fiscalía.

d) Recomendaciones desde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Desde la sociología del derecho y desde una perspectiva de las instituciones se diría que el tema de la autonomía probablemente ha sido el tema más álgido. En 2013, cuando se presenta el informe respecto a las garantías de los operadores de justicia por parte de los expertos de la Comisión Interamericana Derechos Humanos, se habla de la autonomía. En el informe se dice que es importante observar las posibilidades que tiene la región latinoamericana para tener un modelo que garantice la autonomía.

Este informe sugiere que trabajemos en fortalecer los niveles de autonomía dentro del ministerio público, sin adoptar un solo modelo precisamente. Vemos que hay una diversidad de ideas, pero el gran reto es que ello se concrete. Es necesario encontrar la autonomía horizontal, es decir, frente a los demás poderes, y neutralizar las injerencias del poder ejecutivo. También hay que tener cuidado con la capacidad de corrupción, las instituciones actuales son muy permeables a ella. Se propone también que se realicen procesos abiertos y de consulta donde se impida que haya voces demasiado fuertes o que atiendan a intereses específicos.

e) Percepción de la sociedad

Para la sociedad, todo lo que suene a ministerio público, policía o jueces no suena bien. La gente no les tiene confianza a las instituciones de administración de justicia. En el nuevo sistema uno de los problemas principales es que la ciudadanía no admite aún el principio de presunción de inocencia.

f) Inestabilidad del Procurador

En este sexenio llevamos tres procuradores. Vemos además que hay un cambio constante de funcionarios que particularmente deben de ser especialistas en el área, lo que llama en sobremanera la atención. Si el fiscal va a durar nueve años, ¿por qué no refrendar el puesto? ¿Por qué no buscar un mecanismo para que sea constantemente evaluado? Es importante conocer en este periodo su desempeño. No hay que dejar de ver tampoco que el fiscal es “el director de la orquesta” pero necesita equipo para trabajar. Por eso es bueno que intervenga la academia y la sociedad.



Propuestas

01. Autonomía horizontal y vertical

La recomendación apunta a que haya voces externas a través de consejos consultivos y tener controles a la autonomía de manera horizontal y vertical. Las disposiciones más importantes que hay que tener para ello son: un servicio de carrera auténtico, un modelo de gestión muy eficiente y un sistema de rendición de cuentas transparente que funcione como sistema de control y de sanciones con cierta independencia del titular. Pensado en estos dos niveles, horizontal y vertical, podemos empezar a construir las autonomías.

02. Las dimensiones de la autonomía

Si la Fiscalía da resultados de legalidad, eficacia, honradez y justicia, privilegiando los derechos de la persona, estará modelando el cambio que México necesita. El cambio no debe ser solo de membrete ni cambiar para seguir siendo lo mismo, para conservar el statu quo. Así pues, la autonomía debe garantizarse desde sus diversos ámbitos y dimensiones, para lo cual debe contemplar lo siguiente:

- Autonomía técnica para aplicar normas y principios con respeto a los derechos humanos.
- Independiente de los tres poderes, de los órganos de la sociedad y de los poderes informales.
- Autonomía financiera, así como en materia de nombramiento, remoción, evaluación y rendición de cuentas.

03. Creación de un Consejo de Ministerio Público

Se sugirió crear un Consejo del Ministerio Público que sea un reflejo del Consejo de la Judicatura Federal. El Fiscal General debería ser nombrado también por este Consejo, que ejecutaría los lineamientos, requisitos y mecanismos de evaluación para el nombramiento del nuevo fiscal.

Los cargos deben accederse a través de un órgano representantes de los tres poderes, academia, sociedad civil y barras y colegios de abogados, que fungirá como consejo de la Fiscalía.

04. Servicio profesional de carrera

Es fundamental el respaldo institucional hacia los fiscales para así garantizar la independencia de los mismos. Debe desarrollarse con base a los méritos del candidato, de acceso e iguales oportunidades a los aspirantes, debe configurarse un sistema de evaluación objetivo y transparente, así como los métodos de evaluación. En el sistema de ingreso se determinarán las formas de reclutamiento, concursos de oposición, cursos de selección y pruebas de diversos tipos. Hay que establecer también un sistema de ascensos que implique diversos grados en los funcionarios. Igualmente consagrar garantías a favor de los fiscales de ascenso, remuneración, independencia, causales específicas de remoción. En cuanto a los cambios de adscripción solamente si así lo amerita la necesidad del servicio. Es fundamental hacer a un lado la política del ejercicio de los fiscales, en lo específico evitar que sean plataformas de carreras políticas.

En lo relativo al Fiscal General, debería haber incompatibilidad entre los cargos públicos y políticos. Por ejemplo, el Fiscal General de la República o los ministros deberían quedar impedidos para continuar con una carrera política y acceder a ciertos puestos o cargos.

En resumen, las Fiscalía General de la República debería de modelar el cambio eficiente y humanista sobre la procuración de justicia. Por su parte una fiscalía autónoma debe tener las suficientes capacidades técnicas para el desarrollo de la investigación penal. El sistema penal adversarial y las audiencias son un importante contrapeso.

Conclusiones



En ambas mesas se tuvo la oportunidad de escuchar voces de expertos nacionales e internacionales. Se contó con la presencia de representantes de Argentina, España, Estados Unidos y Guatemala. Así, para entender el contexto sobre el cual se discute el tema de la autonomía de las fiscalías, se hizo referencia a la historia de las instituciones de administración de justicia en materia penal como resultado de un proceso histórico y colonial.

Así pues, se señaló que en América Latina este tema ha cobrado especial relevancia porque nuestras instituciones se conformaron desde la tradición y estructuras inquisitivas y en los últimos 30 años. En la región se ha avanzado desde los sistemas inquisitivos hacia los sistemas adversariales. Así, la investigación en materia penal, además de ser burocrática y basada en la conformación de expedientes, históricamente estuvo en manos de los jueces de instrucción y no existía una figura de fiscal como tal, lo cual ha implicado que los jueces de instrucción dejen su “rol investigativo” y, en muchos casos crear nuevas fiscalías adecuadas al nuevo paradigma de justicia.

No obstante, estas transformaciones, hubo disenso en las mesas respecto al rol que juega la autonomía respecto a la influencia e injerencia del poder político en el ejercicio de investigar y perseguir los delitos. Por un lado, se señaló que una de las grandes apuestas en América Latina era lograr la autonomía en las instituciones de procuración de justicia para tener fiscalías más sólidas y comprometidas con los intereses de los ciudadanos y no del poder político. No obstante, también se dijo que ha habido ejemplos, como en el caso de Guatemala o en Argentina, donde a pesar de tener fiscalías autónomas y generar mecanismos democráticos para la selección de operadores, incluyendo a los titulares, el poder político ha permeado y cooptado labores de investigación. Sin embargo y a pesar de estas vicisitudes, se acordó que la autonomía era, hasta el momento, el modelo más adecuado para los valores democráticos de las sociedades latinoamericanas.

Por su parte, se expuso el modelo español, en donde la fiscalía tiene un modelo absolutamente monárquico y está íntimamente vinculado al poder ejecutivo, por lo tanto, resulta un modelo muy distante al modelo de autonomías que sea plantea respecto a las fiscalías latinoamericanas. Por ejemplo, se mencionó que en España, al fiscal general lo nombra el gobierno y no está sujeto precisamente a un proceso democrático. Por su parte, se hizo hincapié que en España ha sido determinante el sistema de oposición de los jueces y fiscales como es un sistema de oposición pública en donde concurren los abogados a hacer un examen de 400 temas y son seleccionados los mejores. Así, desde el punto de vista del experto español, las condiciones para asegurar un verdadero ejercicio autónomo tanto en los operadores como en las instituciones, descansa en el hecho de tener un servicio de carrera riguroso y eficiente.

Respecto a México se señaló que existe un evidente reclamo social por hacer un cambio, y entre los cambios institucionales que habrá que consolidar es el de la autonomía en la Fiscalía General de la República, así como verdaderos esquemas de autonomía en las fiscalías de las entidades federativas. Actualmente, los datos estadísticos apuntan a la desconfianza y a las pocas denuncias acompañadas de los altos índices de impunidad. A todo lo anterior se suma el hecho de tener instituciones burocratizadas, ineficientes, difíciles de auditar y poco transparentes. Por ello, en México, se señaló, la autonomía debería de ir acompañada de otros mecanismos e instancias, pues la autonomía no va a resolver todos los problemas del actual modelo de procuración de justicia.

En conclusión, la transición hacia una fiscalía autónoma no debe pensarse únicamente desde el ámbito legislativo, ni mucho menos que el nombramiento democrático del fiscal general va a arreglar las ineficiencias de la función ministerial. Resulta indispensable generar mecanismos, estrategias y procedimientos que impidan que sea coaccionado o interferido en su ejercicio, tales como: procesos de reclutamiento y selección de los operadores; un servicio de carrera eficiente; contrapesos al interior y al exterior de la fiscalía; así como mecanismos claros sobre la evaluación de su actuar, transparencia y rendición de cuentas. También se señaló que la autonomía debe manifestarse en diversas dimensiones: autonomía financiera, autonomía política y autonomía técnica.

B. FOROS REGIONALES MULTITEMÁTICOS

Durante el periodo de mayo a agosto de 2017, se realizaron nueve foros multitemáticos en diversas ciudades del país donde todas las personas interesadas expusieron propuestas para el diseño del modelo de procuración de justicia. A continuación, se presentan las síntesis de las propuestas presentadas en cada uno de ellos:



Foro regional en Ciudad Juárez, Chihuahua



Sede: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
Fecha: 30 de mayo de 2017



Moderadora:
María Eloísa Quintero
Asistente técnico:
Diego Manrique Azzolini

Temáticas abordadas por los participantes:

Jesús Abraham Martínez Montoya

Problemática: Existen cifras alarmantes de personas privadas de la vida por el crimen organizado, ante este fenómeno existen víctimas secundarias, es decir, las familias que convivían y dependían de las personas que fueron privadas de la vida. La mayoría de las víctimas no son atendidas ni reciben reparación del daño, no obstante que existan instrumentos normativos que así lo establezcan. En la medida en que la víctima no sea atendida, se tornan exponenciales los procesos de revictimización.

Propuesta: Mejorar el modelo de atención a víctimas indirectas del crimen organizado sobre todo a las familias que resienten el daño. Utilizar los bienes y recursos económicos decomisados del Sistema de Administración y Enajenación de Bienes para beneficiar a víctimas indirectas como viudas o huérfanos.

Mariano Moctezuma Castillo

Problemática: Desde 1990 México ha firmado y ratificado múltiples tratados internacionales, entre ellos, la Convención de los Derechos del Niño en el año de 2005. Esta convención da competencia a todos los Estados para implementar un sistema de procuración y administración de justicia en materia de adolescentes. En el año 2007, Chihuahua comenzó a implementar esto. Antes no se tenía la legislación especializada en la materia. Ahora se tiene la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Sin embargo, después de 9 años de la primera instauración del sistema penal acusatorio en el país, no se ha creado verdaderamente un sistema penal acusatorio especializado en adolescentes. Son pocas las instituciones que tienen especialidad en materia de adolescentes.

Propuesta: Se propone la capacitación y la correspondiente especialización para el sistema penal acusatorio en materia de adolescentes en todas las instancias que deban cumplir con este deber constitucional.

José Luis Barrón

Problemática: Las víctimas no tienen acceso a recursos para inconformarse de las resoluciones del ministerio público como el no ejercicio de acción penal o de inconformarse ante la negativa de realizar investigación. Por otro lado, hace falta agentes del ministerios público honestos, pues hay un problema grave de corrupción y delincuencia institucional.

Propuesta: Hacer promoción a los recursos, en los cuales la víctima puede recurrir y garantizar la autonomía de las fiscalías. Tanto el Fiscal General como los estatales deben ser electos popularmente y no ser asignados por el titular del ejecutivo.

Jorge Carranza Bueno

Problemática: La Fiscalía tiene facultades concurrentes y debe combatir la delincuencia organizada. Cuando se aplica el Código Nacional de Procedimientos Penales se presentan muchas dificultades. Para procurar la justicia se necesita el uso de policías encubiertos y que se realicen entregas vigiladas, pero estas actividades no están debidamente reglamentadas en el Código.

Propuestas: Trabajar en la reglamentación de las herramientas de investigación que se requieren para perseguir el crimen organizado y evaluar hasta qué punto estas actividades pueden ser reguladas por los estados. Analizar en lo específico la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas respecto a la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.

Andrés Barrera Rubio

Problemática: La mayoría de los asuntos podrían tramitarse a través de formas de terminación anticipada, como criterios de oportunidad y procedimientos abreviados, pero esto no es posible por la falta de autonomía, en la mayoría de los casos se requiere la autorización de los superiores jerárquicos para optar por estas vías. El agente del ministerio público a cargo de la carpeta está subordinado a otro agente ministerio público y limita su actuación. Es necesaria una mayor flexibilidad para que el ministerio público pueda tomar en cuenta decisiones.

Propuesta: Se debe dotar de autonomía de actuación e investigación y garantizar flexibilidad real para tomar decisiones adecuadas para poder ejercer o no criterios de oportunidad. Asimismo, se deben crear unidades de atención a delitos en flagrancia. Una vez que se vincula, remiten la carpeta a otras unidades. Por otro lado, tienen que modificar la estructura orgánica de la Fiscalía y evitar la creación de unidades especializadas únicamente en etapa de investigación inicial.

Adonái Carreón Estrada

Problemática: La investigación de delitos complejos en el sistema acusatorio es débil, sobre todo por parte de las policías de prevención comunitaria, prevención local y prevención a través de la reincidencia. Por otro lado, el sistema penal acusatorio debe afrontar a una complejidad enorme de normas nacionales e internacionales en los casos de delitos contra la salud por lo que los fiscales, en la investigación de los delitos, realiza su trabajo frente a una serie de disposiciones normativas sobre las modalidades relacionadas al narcotráfico.

Propuesta: Es importante sistematizar las normas que regulan los delitos contra la salud y su vínculo con la delincuencia organizada. El Estado debe proporcionar los mecanismos y plantear estrategias de prevención para atender los problemas de adicciones.

Foro Regional en Monterrey, Nuevo León

Sede: Universidad Autónoma de Nuevo León
Fecha: 7 de junio de 2017



Moderador:
Rogelio Contreras
Asistente técnico:
Alberto Toledo Urbina

Temáticas abordadas por los participantes:

Sonia Martínez Mireles

Problemática: Es grave el problema en materia de reinserción social, la reforma de 2008 cambió la nomenclatura y la concepción de la reinserción. Antes era la readaptación social, un término desagradable. El tema ha estado olvidado o abandonado por el derecho penal y la impartición de justicia.

Propuesta: Se debe generar conciencia y sensibilizar a la sociedad para dar oportunidad de reincorporarse a las personas que estuvieron privadas de su libertad. Por otro lado, se debe limitar al mínimo el uso de la prisión preventiva para salvaguardar la esencia del sistema acusatorio. Igualmente, se tiene que dotar al juez de ejecución de una facultad que garantice los derechos de los internos así como, en general, los derechos penitenciarios, laborales y de salud de estos. Hay que permitir que puedan aportar para el pago de reparación de daño.

Edgar Rodríguez Díaz

Problemática: No se tiene información confiable sobre reincidencia, lo cual es importante, sobre todo en los casos de delitos de armas de fuego. Las facultades de los fiscales están muy limitadas lo que afecta en la eficacia y prontitud de los actos de investigación ya que no se hacen responsables. Por otro lado no hay coordinación en la investigación, lo cual incide en los resultados de la misma.

Propuestas: Hay que dar más facultades a los fiscales para que se responsabilicen de sus investigaciones, por ejemplo, deberían poder hacer las gestiones directamente con empresas de telecomunicaciones y con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Por otro lado, se requiere la implementación de un sistema de salas de mando ministerial, además de reuniones de todo el personal que interviene en un caso: jefe de ministerio público, ministerio público titular de la carpeta, policía federal y policía de investigación. Asimismo, hay que desconcentrar las investigaciones a las delegaciones y no investigar todos los casos de la misma forma.

Luis Alberto Cañamar Esparza

Problemática: La implementación del sistema penal acusatorio causó la expectativa de que las procuradurías se iban a arreglar. Sin embargo, los problemas continúan: hay exceso en las cargas de trabajo, rezagos y falta de efectividad. Otro problema es que las unidades de recepción no funcionan, hacen falta unidades de atención temprana con facultades para resolver asuntos de forma temprana.

Propuestas: Las procuradurías son el primer contacto con las víctimas, la organización institucional ayuda a obtener resultados diferentes. Es necesario un modelo de gestión de los casos, se deben crear procesos y protocolos para priorizar las investigaciones, debe haber política criminal. Se debe dar atención a todas las víctimas y crear un protocolo de atención de casos para decidir qué seguimiento darle y tomar decisiones de cómo atender los casos.

Luis Enrique Orozco

Problemática: Falta de comunicación entre los actores del proceso para lograr mayores niveles de coordinación y eficiencia en la operación del sistema.

Propuesta: Se debe institucionalizar el diálogo. El protocolo del primer responsable es producto del diálogo entre policías, procuradurías y comisiones de víctimas. El diálogo permitió que Monterrey fuera el mejor estado en la implementación del nuevo sistema. El diálogo entre instituciones permite generar acuerdos con enfoque sistémico y, en consecuencia, no afectar al debido proceso. Se deben registrar todos los diálogos ente las instituciones, es indispensable la cooperación institucional.

Martín Carlos Sánchez Bocanegra

Problema: Falta de información en el tema de medidas cautelares. Por ejemplo, no hay datos duros sobre cómo se dictan las medidas cautelares para afrontar el proceso en libertad en los casos de posesión de armas. No se entiende que el problema no está en el catálogo de delitos sino en las deficiencias argumentativas de los jueces, en los criterios de los jueces. Por otro lado, no hay unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso (UMECAS) a nivel federal. En el caso de Nuevo León, tienen solo 26 personas, pero requiere 100 personas.

Propuesta: La prisión preventiva debe ser usada sólo en casos verdaderamente graves y se debe analizar caso por caso. Es necesario el trabajo con los operadores para mejorar capacidades de argumentación. Por otro lado, hay que implementar y dotar a las UMECAS de recursos suficientes.

Rubén Cardoza Moyrón

Problemática: No hay estándares éticos en los jueces, ministerios públicos, ni defensores. La corrupción en Nuevo León ha aumentado y se cobra el acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias. Actualmente los acuerdos reparatorios los tramitan los fiscales, no los operadores especializados que deberían hacer la mediación. Los ministerios públicos no están capacitados para la justicia alternativa.

Propuesta: La unidad de atención temprana debe canalizar a la unidad de mecanismos alternativos de solución de controversias, no el fiscal. Es urgente aclarar también que el fiscal no debe hacer los acuerdos reparatorios y atender a los principios restaurativos que nos dicen que el delito es un acto contra las personas, por eso, las personas son las que lo pueden resolver. Por otro lado, se necesita mejorar la capacitación sobre los derechos humanos de las partes como la presunción de inocencia.

Miguel Ángel Campos Ortiz

Problemática: No existe claridad en los protocolos de actuación (criterios sobre diligencias de investigación apegadas a derecho, teoría y práctica, toma de decisiones, interacciones con policías y otras autoridades) ni los lineamientos institucionales y acuerdos con otras instituciones.

Propuesta: Se debe mejorar la atención al público y canalizar los casos a las instancias locales. La unidad de atención temprana debe atender al denunciante, querrelante o víctima y determinar si lo atienden ellos, lo canalizan a la unidad de investigación o interviene el facilitador de mecanismos alternativos de solución de controversias. Hay que implementar y mejorar el trabajo de las salas de mando ministerial. Es necesario evitar desvíos en las investigaciones y que no trabaje cada quien por su cuenta.

Javier Sepúlveda Ponce

Problemática: Las investigaciones son débiles porque los ministerios públicos están preocupados por su seguridad laboral ante los cambios de administración. Los jueces tienen estabilidad institucional en su puesto mientras que los ministerios públicos no.

Propuesta: Se necesitan formar agentes del ministerio público de carrera, para transformar el puesto del ministerio público se les debe otorgar derechos y prerrogativas iguales que a los jueces de primera instancia. Se requiere capacitación, autonomía, ratificación en sus puestos, selección e inamovilidad. Asimismo, los agentes del ministerio público requieren de incentivos de tal forma que dediquen toda su atención a la investigación y a la procuración, en vez de estar buscando sostenerse en sus puestos.

Aixa Amalia Alvarado Gurany

Problemática: Falta que el poder judicial siga participando en ordenar las compensaciones a cargo del fondo para víctimas. Existe una enorme insatisfacción de las víctimas cuando errores del proceso evitan la reparación y hacen que el imputado quede libre. También existen errores de operadores que afectan directamente a las víctimas y no hay consecuencias, o consisten sólo en una sanción administrativa. Por otro lado, la capacitación es insuficiente para los policías y para el resto de los operadores en materia de atención a las víctimas.

Propuesta: La visión de la víctima debe ser integral, como se establece en la Ley General de Víctimas, la cual fue creada por exigencia de la sociedad civil con base en el nuevo sistema de justicia penal. La operatividad del sistema estatal de atención a víctimas necesita de la coordinación de los tres poderes del Estado, de políticas públicas y de una Comisión Ejecutiva.

Rosalba González Ramos

Problemática: Formación deficiente sobre el sistema acusatorio de los alumnos que estudian Derecho. Hay pocos profesores con perfil para enseñar y de tiempo completo.

Propuesta: Las escuelas de derecho deben tener materias basadas en la reforma al sistema de justicia penal (nunca creyeron que fuera a prosperar la reforma) y que sean relacionadas a los mecanismos alternativos de solución de controversias. Se requieren cambios de planes de estudio basados en competencias. Es indispensable, aprovechar las capacidades de las organizaciones no gubernamentales para capacitar. Se propone también implementar un "Examen diagnóstico de conocimientos y habilidades en el sistema penal acusatorio del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior" para que las instituciones educativas se auto-diagnostiquen.

Emilio Rodríguez Rodríguez

Problemática: La Ley de Adolescentes es mejor que la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal porque incluye más figuras entre las cuales se encuentran la diferencia entre justicia retributiva y justicia restaurativa. Por su parte, los operadores (jueces, ministerios públicos y defensores) no están capacitados para explotar estas figuras y los procuradores no conocen del tema.

Propuesta: Urge mayor seriedad y responsabilidad en el entendimiento de la justicia restaurativa. En los modelos de gestión se deben garantizar instancias y estructuras para aplicar los procesos restaurativos. También, es necesario documentar los casos para hacer evidencia científica de lo que realmente funciona. Por otro lado, las autoridades deben trabajar con organizaciones civiles y deben tener programas permanentes de justicia restaurativa en el poder judicial y en las procuradurías.

Fernando Arizpe Carrillo

Problemática: El policía está estresado por su función, porque el Informe Policial Homologado es muy laborioso y complejo. Son más de diez hojas que se deben llenar por lo que es necesario simplificarlo.

Propuesta: Hacer el informe a través de aportes tecnológicos: cámaras, evitar informaciones sesgadas, enlaces al C4 para documentar las intervenciones de la policía. Por otro lado, hay que dar oportunidad para que los egresados en criminología y criminalística sean integrados a la policía.

Foro Regional Aguascalientes, Aguascalientes



Sede: Universidad Autónoma de Aguascalientes
Fecha: 15 de junio de 2017



Moderadora:
Eloy Morales Brand
Asistente técnica:
Pamela Soto Valdivieso

Temáticas abordadas por los participantes

Fernando Marentes Zavala

Problemática: Los ciudadanos que acuden a denunciar siempre se quejan por la actitud de las personas que los reciben en el ministerio público, por lo que es necesario trabajar en la atención pronta a las víctimas. La orientación a las víctimas, en ocasiones, no son las más acertadas, los mecanismos alternativos de solución de controversias no se impulsan lo suficiente.

Propuesta: Impulsar y promover los mecanismos alternativos de solución de controversias, ya que no todos los conflictos en materia penal deben llegar a juicio oral. Implementar capacitación especializada para tener mejores investigaciones y mejorar las técnicas de litigación. Por otro lado, es responsabilidad de los medios de comunicación y de todos los actores hacerle saber a la ciudadanía cuales son las facultades de los operadores y policías, y también hacer mayor difusión de sus derechos.

María Guadalupe Márquez Algara

Problemática: Hablar de la nueva cara de justicia en México es hablar de los mecanismos alternativos de solución de controversias. Uno de los grandes problemas es que no ha habido una correcta difusión de los mismos, no se entiende que, el mediador es un experto cuya misión es propiciar la comunicación entre las partes y guiarlas para que encuentren una solución a sus conflictos. Otro problema es el de la infraestructura de los centros de justicia, ya que no existen instalaciones adecuadas, los operadores ocupan lugares de segunda categoría y con esto no se puede lograr lo que se pretende.

Propuesta: Para que los mecanismos alternativos funcionen hay que garantizar los recursos y medios económicos. Igualmente, garantizar instalaciones adecuadas y dar a los facilitadores los lugares que merecen dentro de la estructura jurídica. Hay que hacer que la gente los conozca. La mediación y la conciliación son instrumentos que nos permitirán presentar una cara más eficaz y eficiente, se debe trabajar en grupos interdisciplinarios.

Christian Manuel Iriart Altamirano

Problemática: La atención a las víctimas es deficiente, no se les atiende ni se les proporciona información clara y oportuna respecto a las investigaciones, ni información clara y oportuna sobre los procesos penales.

Propuestas: Implementar módulos de atención temprana y mejorar los centros de justicia alternativa, así como mejorar la capacitación para dar estos servicios. Todo cambio tiene más acciones de fondo que de forma, ello está relacionado con la organización de las procuradurías o fiscalías y el desarrollo de capacidades de los operadores.

Leticia Pacheco Macías

Problemática: La víctima que acude a la procuraduría se frustra por la abstención del ministerio público a investigar. La víctima anda de institución en institución buscando justicia y atención. Además, hay diversas problemáticas en las audiencias por falta de preparación y capacitación de los operadores del sistema.

Propuesta: Se deben comenzar a preparar las audiencias por parte de los ministerios públicos, es urgente la capacitación en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio. Los operadores deben tener conocimiento en más materias y características, se requiere una capacitación conjunta e interinstitucional de los operadores. Por otro lado, las agencias del ministerio público deben contar con áreas donde se encuentren los representantes de la procuraduría, los asesores, área de atención ciudadana, área de trabajo social y un área de psicología.

Carlos Cervantes Elizondo

Problemática: No hay asesores de víctimas suficientes, sigue existiendo una falta del Estado y hay mucho que hacer en relación a esto. Otro problema está relacionado con los ingresos del defensor que hasta la fecha sigue percibiendo menos que el ministerio público, no obstante, lo prohíbe el artículo 17 constitucional. Lo mismo para con los asesores jurídicos, quienes en muchos casos perciben menos de siete mil pesos al mes.

Propuesta: Tal como lo establece la Constitución, garantizar equidad salarial entre ministerios públicos, defensores y asesores jurídicos.

Jesús Figueroa Ortega

Problemática: En Aguascalientes hay falta de preparación en los agentes del ministerio público pues presentan información contradictoria a las víctimas y entre los testigos; en las audiencias se da por sentada información que no se ha dicho y que el juez no conoce; en juicio, no sabe hacer preguntas y no sabe presentar pruebas.

Propuesta: Mejorar la capacitación de los ministerios públicos, desarrollar capacidades tanto en materia de investigación como de argumentación y litigación en las audiencias.

Julio César Kala

Problema: Tenemos pretensiones garantistas al extremo, pero también tenemos pretensiones inquisitivas al extremo. El nuevo sistema de justicia penal ha creado diversos mecanismos y procedimientos por los cuales deben ser procesadas las conductas delictivas, sin embargo, no existe una política criminal definida que pueda orientar de qué manera aplicar estos mecanismos o procedimientos. En muchas ocasiones, se sigue trabajando bajo las lógicas del sistema inquisitivo.

Propuesta: Definir mejor y sistematizar la política de Estado para atacar los delitos. La política debería nombrarse política penal y no política criminal.

Sadi Kuri Martínez

Problemática: Existen prejuicios sociales que dañan al sistema de justicia penal. Por otro lado, contamos con investigaciones deficientes que no están coordinadas y tampoco se cuenta con los recursos necesarios para atender las necesidades de todas las víctimas.

Propuesta: Necesitamos un sistema que nos ayude a articular la investigación y el trabajo de los operadores. Se necesita que a los agentes del

ministerio público conozcan la metodología que utiliza cualquier agente de investigación. Hay que generar manuales de investigación, de atención a víctimas y todos los protocolos necesarios para la correcta impartición de justicia.

Manuel Vidaurri Aréchica

Problemática: No contamos con un Código Penal Único, lo que genera que tengamos diversas contradicciones a nivel sustantivo. Solo está homologada la parte procesal y no la parte sustantiva, lo que dificulta la creación de una política criminal nacional. También estamos ante ciertas carencias estructurales como el servicio profesional de carrera.

Propuesta: Es necesario contar con un Código Penal Único, ya que tenemos las herramientas procesales pero estamos desarticulados, en general, en materia de política criminal. Desde los años cuarenta se ha planteado tener un Código Penal Nacional para homologar la labor de policías y de ministerios públicos. Se debe crear un documento que tome en cuenta las necesidades de todas las entidades federativas. Por otra parte, se propone desarrollar el servicio profesional de carrera, ya que actualmente se trabaja en un sistema vertical donde las designaciones de cargos son más bien arbitrarias y no basadas en méritos. El servicio profesional de carrera permitiría la reducción de la corrupción en las instancias de procuración de justicia. Por último, se propone la independencia de los servicios periciales, donde estos se enfoquen en la investigación y no lo hagan respecto a temas burocráticos.

Homero Oswaldo Ramírez Ambriz

Problemática: Las procuradurías se han convertido en un cuello de botella, por lo que los agentes del ministerio público no están realizando su trabajo correctamente y no existen mecanismos de control que sean verdaderamente funcionales.

Propuesta: La visitaduría debe ser una instancia que garantice la operación correcta del sistema de justicia penal. Debe ser el órgano técnico-jurídico de control de procuradurías y debe tener una función preventiva como órgano de control interno. Es necesario, por otro lado, la argumentación en las audiencias. Las visitadurías deberían revisar el desempeño de los agentes del ministerio público para proponer mejoras respecto a su actuar. Esta instancia también debería ser un órgano de control frente a la actuación de los titulares de las procuradurías o fiscalías.

Foro Regional Guadalajara, Jalisco



Sede: Universidad Panamericana, Guadalajara

Fecha: 22 de junio de 2017



Moderador:

Rodrigo Lazo Corvera

Asistente técnica:

Pamela Soto Valdivieso

Temáticas abordadas por los participantes:

Felipe de Jesús Álvarez Cibrián

Problemática: La principal función de todas las instituciones públicas es, en general, la preservación del Estado de Derecho y, en lo particular, la procuración de justicia. Las instituciones deben proteger los derechos hu-

manos de todas las personas. Respecto al estado de Jalisco, existen avances en cuanto a la protección de derechos humanos, sin embargo, hay un gran rezago en materia de reparación del daño a las víctimas.

Propuesta: Retomar la experiencia de Jalisco en donde se ha logrado la reparación del daño de víctimas en situaciones graves y de violación a los derechos humanos como la tortura. Se ha logrado, por lo menos, la reparación del daño de manera económica. De manera general, es necesario que se atiendan los alcances y procedimientos que establece la Ley General de Víctimas, la cual, a la fecha, es la mejor en América Latina.

Eduardo Barajas Languren

Problemática: Actualmente es limitada la efectividad de los acuerdos reparatorios en el nuevo proceso penal debido a que los códigos punitivos de los estados no están unificados y esto genera una enorme diversidad de criterios de aplicación. Los códigos punitivos estatales se contraponen al Código Nacional de Procedimientos Penales por lo que se limita el acceso a la justicia tanto de imputados como de víctimas.

Propuesta: Unificar los códigos penales de los estados en un Código Penal Único a fin de unificar los criterios y alcances de las normas sustantivas frente a los procedimientos penales.

Rogelio Barba Álvarez

Problemática: El país necesita políticas públicas para prevenir el delito y garantizar la protección de los bienes jurídicamente tutelados. Debemos establecer límites para armonizar el derecho penal que sea democrático y que proteja los bienes jurídicos de los mexicanos.

Propuesta: Se deben reducir las penas para garantizar la protección de los bienes jurídicos de los mexicanos. La libertad es uno de los principales bienes jurídicos a proteger por parte del Estado. El sistema penal se debe usar como *ultima ratio* y no como la primera. Es urgente armonizar las penas en todas las entidades federativas como garantía de seguridad jurídica del ciudadano frente al derecho penal.

Víctor Alejandro Domínguez Díaz

Problemática: Uno de los problemas más graves que sufre el país es que la Procuraduría General de la República no es un órgano independiente. Actualmente, esta institución está politizada, partidizada y solo se atienden las necesidades del gobierno que está al mando. No se busca la protección de justicia, sino mantener el statu quo y beneficiar a las personas que están en el poder.

Propuesta: Se propone la creación una Fiscalía verdaderamente autónoma e independiente en la que no solo se haga un cambio nominal, como lo que pasó en Jalisco. La nueva Fiscalía General de la República debe ser independiente de todos los órganos y del Poder Ejecutivo. Por otro lado, también se propone la capacitación de los medios de comunicación, ya que actualmente circulan noticias falsas a través de redes sociales lo cual distorsiona la percepción que tiene la ciudadanía sobre el sistema.

Christian Eduardo Gutiérrez Amezcua

Problemática: La delincuencia organizada actualmente afecta a la población, los jóvenes se sienten atraídos por los grupos de delincuencia organizada.

Propuesta: Se propone aplicar la *abalatio memore* a los delincuentes, se les cambiaría el nombre y apellido a los delincuentes para que cuan-

do compurguen su pena, empiecen una nueva vida. Esta medida también aplicaría en funcionarios públicos.

Blanca Jacqueline Trujillo Cuevas

Problemática: El cambio del sistema penal inquisitivo al sistema de justicia penal acusatorio requiere un profundo cambio de paradigma en la investigación de los delitos. No podemos seguir teniendo carpetas de investigación llenas de formalismos y documentos que no aportan información para el esclarecimiento de los hechos. Después de 2008, los estados decidieron autónomamente la manera de implementar el nuevo sistema penal acusatorio el problema es que esto fue sin planeación. La implementación del nuevo sistema ha sido un reto para los operadores, sobre todo para los policías (el primer respondiente), ya que el sistema les dio facultades y obligaciones que antes no tenían lo cual, ha complicando su operación ya que el policía no estaba acostumbrado a estas nuevas facultades investigativas.

Propuesta: Se debe trabajar en Informe Policial Homologado (IPH) y homologar las tareas de investigación en todos los estados. Se debe establecer y regular el uso de las tecnologías para facilitar la operación tanto de policías como de cualquier operador de justicia.

Marco Antonio González Mora

Problemática: La sociedad civil necesita una capacitación adecuada ya que las instituciones y los servidores públicos han sido rebasados.

Propuesta: Es necesario trabajar en tres ejes institucionales: las instancias de procuración y administración de justicia, las universidades y la sociedad civil. Se debe informar a la sociedad civil respecto al nuevo sistema de justicia penal acusatorio para que conozcan sus derechos y obligaciones. Debemos acabar con el desconocimiento y la desconfianza de la sociedad civil. Se debió de haber socializado y difundido mayor información sobre la reforma desde el 2008. Asimismo, se deben regular los cursos que se dan en las academias y universidades respecto del nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

Pedro Bernardo Carvajal Maldonado

Problemática: La justicia alternativa se ha mal entendido y no ha incorporado debidamente a profesionales de disciplinas diversas a la abogacía. La justicia alternativa debe ser una materia multidisciplinaria, el abogado no necesariamente debe ser mediador, la mediación es disciplinaria, por ejemplo un arquitecto puede ser mediador.

Propuesta: Se deben unificar criterios en cuanto a los mecanismos alternativos de solución de controversias. Los institutos de justicia de todos los estados deben ser independientes de las procuradurías o tribunales como es el caso del estado de Jalisco, esto permite mayor efectividad. Es normal que el nuevo sistema tenga fallas ya que recientemente está comenzando, de tal forma que se deben hacer un debido acompañamiento a los operadores y consolidar las instituciones, no pensar en contrarreformas. Tenemos el ejemplo de otros países en los que han tardado 15 o 20 años para funcionar. Las instancias de justicia alternativa deberían de incorporar profesionales de diferentes áreas, no solamente a abogados.

Mauricio Alejandro Murillo de la Rosa

Problemática: Es necesario crear mecanismos eficientes para la investigación de los delitos, sobre todo cuando se trata de delitos de investigación compleja. Por otro lado, no hay un buen servicio profesional de carrera, ni

condiciones laborales debidas para la implementación de todas las reformas que se han realizado al sistema de justicia mexicano.

Propuesta: Se propone un control judicial para el uso y ejercicio del agente encubierto, ya que, aunque es viable, se debe tener un control judicial en cuanto a los agentes encubiertos. Se deben remunerar correctamente a los agentes encubiertos para que estos cubran cabalmente con sus obligaciones y no sean atraídos por la corrupción. También se debe realizar una correcta selección de estos agentes y en general, es urgente tener un servicio profesional de carrera para todas las personas involucradas en la investigación criminal.

Alfonso Partida Caballero

Problemática: No existe la autonomía de las fiscalías, de los agentes del ministerio público ni de las policías. Actualmente las instancias de procuración de justicia atienden a las necesidades de los partidos políticos, no hay comunicación entre las instituciones de procuración de justicia. Por otro lado, los salarios de los servidores públicos no son dignos, debemos de tomar como ejemplo países como Brasil donde los operadores ganan lo justo y no hay necesidad de ser parte de la corrupción para obtener dinero extra.

Propuesta: Mejorar el servicio profesional de carrera y luchar contra la corrupción que ha permeado en las instituciones de procuración y administración de justicia en general. No se deben hacer reformas por personas que no entienden nada de reformas, como lo quieren hacer actualmente los gobernadores de los estados con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Carlos Enrique Burguete Medina

Problemática: El ejercicio de la abogacía en México no ha sido suficientemente regulado. Solo se exige una cédula profesional y no hay un ordenamiento que establezca ética o responsabilidad profesional a los abogados. Esto ha generado impunidad y corrupción entre el foro jurídico, de tal forma que el mal comportamiento de los abogados no es perseguido ni sancionado.

Propuesta: Se propone la creación de una Ley General de Carreras que establezca la obligación de la colegiación en los abogados y se debe tener una certificación obligatoria para garantizar el correcto ejercicio profesional de los abogados. Esto debe ser obligatorio para abogados postulantes y servidores públicos. Igualmente, una normativa de esta índole permitiría dignificar la profesión del abogado.

María Eugenia Flores Chávez

Problemática: La actividad investigadora del ministerio público es ineficaz. Los agentes del ministerio público tienen cargas excesivas de trabajo. Por otro lado, aunque los agentes del ministerio público tienen la obligación de la debida diligencia, no cumplen con esta obligación y siempre hay omisiones por parte del ministerio público.

Propuesta: Se proponen adiciones al artículo 20 apartado B de la Constitución y al artículo 120 del Código Nacional de Procedimientos Penales para que, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se faculte al imputado para poder impugnar las omisiones y negligencias del ministerio público y, no solo sea un derecho de la víctima. Se propone también que se instaure el servicio profesional de carrera en todos los integrantes del ministerio público de manera homologada del país y que se generen incentivos para que los operadores realicen sus actividades conforme a la ley.

Octavio Temístocles Acosta Sánchez

Problemática: El procurador de justicia debe proteger los derechos humanos y cumplir cabalmente con lo que se establece en la ley. Los derechos humanos a lo largo de la historia han sido masacrados como los árboles y otros bienes, hay una limitada regulación secundaria en cuanto a derechos humanos y se debe trabajar en ello. El Estado se quiere liberar del sistema penitenciario olvidándose de los derechos humanos de las personas en reclusión. El Estado ha manipulado todo a través de la violencia, los medios y la pobreza.

Propuesta: Garantizar el respeto de los derechos humanos de todos los intervinientes en el proceso, incluyendo los que están cumpliendo penas. Se deben fortalecer las instituciones desde la procuración y administración de justicia hasta dar cabal cumplimiento a los preceptos establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

José Cruz Guzmán Díaz

Problemática: En materia de procuración y administración de justicia, se siguen cometiendo los mismos errores por lo que es necesario hacer un estudio de derecho comparado con otros estados y países. Hay un problema grave de saturación del sistema y de desconocimiento sobre la reforma al sistema de justicia penal.

Propuesta: Es necesario fortalecer a las unidades de atención temprana en las Fiscalías para hacer más eficaz la procuración de justicia del país. La procuración de justicia debe ser una actividad multidisciplinaria, ya que no solo los abogados pueden realizar todos los trabajos de procuración. La procuración de justicia, además de involucrar la investigación de los delitos, involucra la atención y acompañamiento a víctimas. Por otro lado, debemos despresurizar el sistema con los mecanismos alternativos de solución de controversias, la respuesta no está en crear más salas de juicios orales o capacitar a más personas para litigar en juicio. No todos los casos son irán a juicio. No son necesarias las reformas que actualmente se proponen al Código Nacional de Procedimientos Penales. Necesitamos valorar lo que ya tenemos y visualizar lo que realmente nos hace falta, lo que hay que mejorar.

Foro Regional Mérida, Yucatán



Sede: Universidad Anáhuac Mayab, Mérida

Fecha: 29 de junio de 2017



Moderadora:

Guadalupe Sánchez

Trujillo

Asistente técnico:

Diego Manrique Azzolini

Temática identificada por los participantes:

Julio César Bonilla Gutiérrez

Problemática: La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) se encuentra circunscrita, respecto al sistema de justicia penal, en las instituciones garantes de democracia. Los tipos penales de la materia electoral tienen características particulares y tienen

impacto en las decisiones democráticas, por lo que la investigación de estos delitos requiere recursos y personal especializado para tal efecto.

Propuesta: Es necesaria la especialización de jueces de distrito o tribunales en materia penal electoral. En esta materia, el diálogo entre las decisiones ministeriales y judiciales es fundamental. El principio de especialización debe cumplirse tanto en el ámbito judicial como en el ministerial. Deben agilizarse los procesos de diálogo a nivel judicial para afrontar la elección de 2018 desde el punto de vista del ámbito penal.

Carlos Tovar Galicia

Problemática: No existe autonomía de las fiscalías que investigan delitos electorales a nivel local. Tan solo en las elecciones de 2017 se presentaron 2,557 denuncias ante la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales a nivel federal. Las 4 fiscalías electorales locales recibieron menos de 150 denuncias.

Propuesta: Garantizar la especialización en delitos electorales a nivel local, las leyes generales en materia de delitos electorales tienen pisos mínimos de base de construcción. Las fiscalías electorales locales deben gozar de una autonomía técnica, presupuestal y de gestión. No debe haber una fiscalía central, sino fiscalías locales autónomas en materia electoral. Se deben generar instituciones, más allá de nombres, se debe contar con infraestructura humana y administrativa para darle cabida a las denuncias.

Carolina Grisel Salazar Parra

Problemática: Los agentes del ministerio público están encargados de la integración de las carpetas de investigación, pero no son conscientes de los beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias, de tal forma que, no hay una gestión correcta y adecuada de los casos en tanto deban ser investigados y llevados a tribunales o deban ser canalizados a justicia alternativa.

Propuesta: Mayor capacitación a los operadores de las procuradurías en todo el país sobre mecanismos alternativos de solución de controversias para descongestionar el sistema de justicia penal. Los ministerios públicos deben tener acceso a capacitaciones sobre los alcances y beneficios de los mecanismos alternativos de solución de controversias. El Estado mexicano debe procurar la capacitación sobre justicia alterna, muchos asuntos susceptibles a medios alternativos se van a archivos temporales y no satisfacen las necesidades de las víctimas. Se deben fortalecer canales de comunicación y diálogo entre agentes del ministerio público y facilitadores.

Ariana Marí Tere González Torres

Problemática: Actualmente no existe una verdadera reserva de datos personales, las notas periodísticas son un ejemplo de cómo se pone en peligro la identidad de los testigos, víctimas, ofendidos y acusados. En muchas audiencias se hacen públicos los datos de los testigos o menores de edad y éstas, en muchas ocasiones no son a puertas cerradas.

Propuesta: Es necesario tomar en cuenta si el imputado o el testigo desean que sean reservados sus datos. Asimismo, se debe adicionar al Código Nacional de Procedimientos Penales que los testigos, víctimas, ofendidos y acusados puedan reservar su identidad. También es necesario especificar cuáles órganos podrán tener acceso a datos personales, además, se debe establecer quiénes no pueden tener acceso a los mismos y limitar el acceso a los medios de comunicación.

Naybi Guadalupe Arcila Keb

Problemática: Hay problemas y defectos respecto al sistema, cuando un policía llega a la escena del crimen, al no estar capacitados (medicina legal, criminalística, etc.), no saben hacer embalajes, cadenas de custodia o preservación del lugar de los hechos. El Consejo Nacional de Seguridad Pública y la Secretaría de Seguridad Pública deben garantizar la capacitación de los policías, incluyendo a la policía municipal, se debe realizar una evaluación de las policías para conocer su rendimiento.

Propuesta: Se propone el perfeccionamiento y la capacitación del primer respondiente. Se necesita una base sólida para la procuración de justicia y seguridad pública, es indispensable contar con personal capacitado y garante del proceso de todos los intervinientes del proceso (acusados, víctimas, etc.). Los cuerpos policiacos ya cuentan con más herramientas científicas para llevar a cabo sus funciones de acuerdo al sistema de justicia penal, pero hay que mejorar la capacitación técnica respecto a la preservación del lugar de los hechos y todos los elementos materiales necesarios para poder auxiliar a las autoridades tanto en el proceso, como en las audiencias.

Ada Peniche Romero

Problemática: Ante la reforma del 2008 se hizo una evaluación de la labor de los operadores del sistema y se detectó que el policía de investigación es el que requería un poco más de apoyo. Los niveles académicos no eran los óptimos (45% de los operadores contaban apenas con secundaria o preparatoria).

Propuesta: Implementar un servicio profesional de carrera para todos los operadores. Los operadores responden positivamente a este sistema. El servicio profesional de carrera debe incluir a agentes del ministerio público, peritos y cuerpos policiales y del mismo modo que les sean garantizados seguridad y crecimiento en la institución.

Ana Gabriela Aguilar Ruíz

Problemática: La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Procesal Penal cerró sus puertas y frenó la implementación del nuevo sistema a nivel nacional. El nuevo sistema de justicia penal está totalmente deslegitimado, se habla de una puerta giratoria sin conocimiento de causa, al menos en Yucatán no la hay. Hay un Centro Estatal de medidas cautelares y funciona correctamente respecto a las personas que han de afrontar sus procesos en libertad.

Propuesta: Se tiene que crear una vinculación interinstitucional entre los órganos del sistema como podría ser un Secretariado Ejecutivo. Por otro lado, es esencial otorgar recursos para capacitación, peritajes y recursos humanos. Debe haber una mejora continua del sistema. Solo entre 5% y 7% de los casos se debe llegar a juicio oral, se debe difundir y hacer saber a la ciudadanía que muchos casos no llegarán a juicio oral.

Jesús Armando Pacheco May

Problemática: No hay coordinación en todos los estados para la persecución de delitos y unidades de atención temprana efectivas.

Propuesta: En Yucatán funciona la coordinación entre el Fiscal y el Secretario de Seguridad Pública, esto podría aplicarse en todos los estados para una correcta procuración de justicia. Las investigaciones que se les encargan a los Ministerios Públicos y a los policías ministeriales son más fluidas debido a las capacitaciones que se han impartido a todos los operadores. Por otro lado, la creación de las unidades de atención temprana deben concebirse como el primer contacto con la ciudadanía y los ope-

radadores deben estar capacitados para determinar si los asuntos necesitan una investigación especializada o se pueden atender a través de medios alternativos.

Foro Regional Tijuana, Baja California

Sede: Universidad de Xochicalco, Tijuana

Fecha: 10 de agosto de 2017



Moderador:

Hugo Concha Cantú

Asistente técnico:

Alberto Toledo Urbina

Temáticas identificadas por los participantes:

Jorge Alberto Álvarez Mendoza

Problemática: Los policías afirman que realizar el Informe Policial Homologado es una tortura, y muchas veces no relatan sólo lo que sucedió, sino que tratan de encuadrar los asuntos, lo que deriva en muchas detenciones ilegales. Con relación a las medidas cautelares, la firma y garantía de no volver a cometer delitos no funciona, la gente vuelve a delinquir. La prisión preventiva es la única forma de disminuir la criminalidad en determinados casos. Por ejemplo, con el aumento de prisión preventiva ha bajado la incidencia de robo de vehículos.

Propuesta: Los medios tecnológicos y de comunicación modernos permiten que las detenciones sean notificadas inmediatamente al ministerio público, lo que reduciría las detenciones ilegales. Con relación a la prisión preventiva, esta debe resultar de la trilogía del Informe Policial Homologado (IPH), la investigación del ministerio público y las resoluciones de los jueces. El juez solo deberá enviar al imputado a prisión preventiva con los recursos otorgados por la argumentación de las partes e investigación del ministerio público. No obstante esto, el nuevo sistema debe hacer justicia y atender el reclamo respecto a la incidencia delictiva.

Rosa Isela Ortiz Ocampo

Problemática: La sociedad no ha comprendido el nuevo sistema de justicia penal, tenemos una cultura de la sanción y el castigo. Los operadores del ministerio público tienen miedo al cambio. Se realiza la investigación, pero solo llega hasta ahí, no se procesan y no se imparte justicia. Si no hay detenido el tema se queda en reserva.

Propuesta: Se deben crear áreas multidisciplinarias ya que los fiscales y los policías no tienen conocimiento sobre el uso de perfiles criminológicos. En el nuevo sistema penal acusatorio el perfil criminológico se plantea como una serie de datos sobre antecedentes, datos de identificación, armas, etc. El perfil criminológico debe ver más allá de estos datos. Se necesitan datos adicionales para evitar la reincidencia. Especialmente en la etapa de ejecución.

Gilberto Cota Alanís

Problemática: El problema de inseguridad y temor es parte de la cultura de denuncia, existe una gran desconfianza de la sociedad en las instituciones de impartición de justicia. También hay falta de información a las víctimas no obstante ahora son parte del proceso y son sujetos procesales

independientes respecto al ministerio público. Por otro lado, la Dirección de Atención de Víctimas depende de la Procuraduría y supe la función de los asesores, esta relación crea un conflicto de intereses y obstaculiza el acceso a la justicia de las víctimas.

Propuesta: Es necesario que los operadores se capaciten en temas de derechos de las víctimas. Asimismo, se debe trabajar en la difusión a través de medios y campañas sobre los derechos que tienen las víctimas. Se deberá crear un Instituto de Asesores Jurídicos para garantizar la debida asesoría a las víctimas, también se debe crear una Comisión Estatal de Atención a Víctimas. Es urgente la capacitación de asesores jurídicos ya que la mayoría no tiene conocimiento en la materia y ellos deben estar activos durante la investigación.

Paulina Elma Tinoco Lara

Problemática: No todos los estados tienen unidades de atención temprana, la cual, permite identificar las características de los asuntos y ofrecerles posibilidades a los ciudadanos sobre las salidas alternas al proceso penal y sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Propuesta: Implementar unidades de atención temprana efectivas. La unidad de atención temprana, atiende denuncias y las derivan a la instancia que las puede atender, asimismo, ofrecen a las partes la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias. De ser viables, estas unidades deberían guiar al ministerio público para continuar con el proceso ordinario. Se requiere un sistema de gestión de calidad para homogeneizar el servicio en todo el estado.

Ismael Chacón

Problemática: No se ha logrado el cambio de paradigma y conceptos en cuanto al sistema de justicia penal acusatorio, no obstante, el nuevo modelo no implica derechos humanos nuevos.

Propuesta: Se deben reincorporar y difundir los valores en la sociedad sobre el debido proceso penal y el respeto irrestricto a los derechos humanos. Es necesario que se conozcan y se haga una difusión correcta a la ciudadanía de los derechos de los imputados y de las víctimas. Debe fortalecerse la cultura de la paz y desarrollo de los ciudadanos.

Atalo Machado Yépez

Problemática: El sistema inquisitivo era un sistema fallido, el nuevo sistema penal acusatorio es más claro y la gente puede rechazar las cosas que no están bien. Antes, a la víctima se le hacía a un lado después de presentar su denuncia. No obstante esto, no hay herramientas para trabajar con nuevos estándares de prueba, ni estándares para tomar entrevistas. Las personas no quieren declarar en la segunda entrevista porque duran demasiado y se convierte en un riesgo para ellos realizarla. Adicionalmente, no se cuenta con recursos para aplicar la protección a testigos.

Propuesta: Se requiere una política criminal para atender los delitos más graves. Debe garantizarse un mejor trato y protección a los testigos. Cuando un ciudadano acude a las instancias a denunciar o se le toman entrevistas, el ministerio público debe ser transparente y explicar las decisiones que tome en los casos. Igualmente, se necesita desarrollar capacitación efectiva para ministerios públicos, policías y jueces.

Roberto Ochoa Romero

Problemática: La reforma del nuevo sistema tenía un propósito particular, debía marcar las bases para la homologación del proceso penal a nivel

nacional. En los primeros años del proceso no se logró tal homologación debido a la pluralidad normativa en los códigos procesales estatales. Fue hasta que se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales que se comenzó a unificar la forma de procesar los delitos. No obstante esto, hace falta unificar la legislación sustantiva. Hoy, las Procuradurías no tienen razones para seguir siendo diferentes, aún es necesario homologar la arquitectura institucional.

Propuesta: El régimen procesal exige un Código Penal Único. Se ha impulsado con mucha fuerza desde la Procuraduría General de la República y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. Con este instrumento, se lograrán aterrizar principios en la Constitución sobre el hecho penal, la culpabilidad, la presunción de inocencia, la proporcionalidad, el desvalor de acción y resultado.

Foro Regional Tuxtla Gutiérrez, Chiapas



Sede: Universidad Autónoma de Chiapas

Fecha: 15 de agosto de 2017



Moderadora:

Bertha Alcalde Luján

Asistente técnico:

José Luis Castellón

Temáticas identificadas por los participantes:

Juan Marcos Dávila Rangel

Problemática: Los modelos de procuración de justicias de países como Estados Unidos de América, Colombia, Honduras y Alemania han trabajado en el fortalecimiento de la independencia de las fiscalías, esto ha provocado un efecto cascada de beneficios a partir de la designación en los países que ya lo han aplicado. En el caso de Colombia, se ha discutido el tema de independencia vs. autonomía, mientras que en México aún predomina un sistema mixto, especialmente respecto al mecanismo de remoción (ausencia de garantía aún con el mecanismo de objeción).

Propuesta: Es necesario el fortalecimiento de la Fiscalía a través de las reformas secundarias. Se le debe otorgar autogobierno y autonormatividad, con parámetros básicos impuestos por el poder legislativo. Nos debemos preguntar, ¿qué estructura de organización en derecho comparado puede fortalecer la independencia y autonomía de las fiscalías en nuestro país?

Eligio Valdenegro Gamboa

Problemática: Los delitos de la federación no tienen una víctima tangible. Los migrantes como grupos vulnerables requieren de un foco específico de actuación en el nuevo modelo de procuración de justicia. México tiene flujo migratorio de tránsito, es importante replantear el enfoque de política criminal en torno a este fenómeno. El sistema judicial provoca una revictimización del migrante; fomenta el traslado en condiciones insalubres e inhumanas; promueve la limitación de la libertad en estaciones migratorias, incita a la no declaración para acelerar los procesos de repatriación. Con el sistema de justicia penal acusatorio ha disminuido la judicialización de causas, debido a razones de capacidad de sustento probatorio por parte de la Procuraduría General de la República.

Propuesta: Hay que reevaluar los tipos penales de delitos migratorios. El Código Nacional de Procedimientos Penales no hace referencia alguna al supuesto especial de la víctima migrante. La Ley General de Víctimas hace alusión a ese supuesto a partir del enfoque especial y diferenciado; indica que los consulados de sus países de origen deben ser inmediatamente notificados; establece el derecho a la reunificación familiar; indica la posibilidad de regresar a su lugar de origen. Es indispensable que las delegaciones estatales cuenten con unidades especializadas en -al menos- los estados con mayor incidencia de este delito. Deben estar conformadas por equipos interdisciplinarios. Estas unidades deben articular las investigaciones con la subprocuraduría especializada en delincuencia organizada, establecer protocolos y capacitaciones para los ministerios públicos, la policía federal y la policía de investigación que están en contacto con ellos.

Faustino Guerrero Posadas

Problemática: Actualmente hay una contradicción en el Código Nacional de Procedimientos Penales respecto a la audiencia inicial, ya que se establece la recepción de datos de prueba en vez de medios de prueba. Asimismo urge la reestructuración de la Unidad de Litigación de Procuraduría General de la República, también se deberá mejorar la integración de la carpeta de investigación cuando se tiene un detenido.

Propuesta: Se recomienda dividir la unidad de litigación. Urge también la regulación de la recepción de medios de prueba en el Código Nacional en lugar de datos de prueba durante la audiencia de vinculación a proceso. No debemos olvidar que el juez tiene fe pública mientras que el ministerio público no.

Horacio Reyes Pérez

Problemática: No hay claridad respecto a cuál es el sistema procesal competente para conocer de hechos delictivos que se cometieron antes de la entrada en vigencia del sistema de justicia penal acusatorio.

Propuesta: Se propone que las investigaciones iniciadas por hechos suscitados con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio, deben ser conocidas por un juez del sistema acusatorio. Las investigaciones iniciadas después de la entrada en vigor deben ser conocidas por jueces del sistema de justicia penal acusatorio, no obstante que los hechos hubiesen ocurrido antes.

Felipe Nery León

Problemática: Persisten figuras obsoletas en el Código Nacional y la Constitución como la del caso urgente. No obstante, la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos dispone que deben existir autoridades disponibles para cualquier momento en que sea necesaria su intervención, no siempre es así.

Propuesta: El sistema necesita jueces de control disponibles 24 horas. Aunado a esto, el supuesto de caso urgente debe eliminarse de la Constitución, dado que el juez de control debe estar disponible, física o electrónicamente para poder solicitarle órdenes de aprehensión o autorización para realizar actos de investigación.

Nancy Benítez Rebollo

Problemática: Hay falta de claridad en relación al sistema de justicia penal aplicable, lo que ha generado impunidad. No se aplica suficientemente la convalidación y regularización de actuaciones, tampoco la prueba anticipada a migrantes y menores. Por otro lado, los jueces no suelen

admitir el desahogo de la prueba anticipada en el caso de migrantes. No obstante, la inminencia de su repatriación. Esto ha generado revictimización y dificultades técnicas de litigación durante su desahogo en juicio oral. Riesgo de pérdida de información ante el paso del tiempo.

Propuesta: Se propone establecer la posibilidad de desahogo como prueba anticipada en el caso de menores y de migrantes en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Martha Patricia Tejada Flores

Problemática: Hay una gran deficiencia en la actuación del primer respondiente, sobretodo en temas de cadena de custodia y procesamiento de la escena del crimen ya que no hay policía procesal. Falta de infraestructura adecuada en la procuraduría, poder judicial, bodegas de evidencia y laboratorios. Existe también ausencia de protocolo para realización de operaciones encubiertas por lo que es necesario el fortalecimiento presupuestario y la autonomía.

Propuesta: Es importante analizar la utilidad del Informe Policial Homologado y reestructurarlo. Es importante también, generar equilibrio en la capacitación de todos los operadores, ya que se ha capacitado más al poder judicial. Se requiere también un protocolo para realización de operaciones encubiertas y formar a policías procesales.

Adolfo Chacón Ruiz

Problemática: La ausencia de prisión preventiva oficiosa genera una percepción de impunidad en la sociedad que se debe de atender.

Propuesta: Se propone la modificación del catálogo para indicar que se aplicará prisión preventiva oficiosa para delitos cometidos con medios violentos, de manera que cualquier delito cometido con violencia amerite prisión preventiva oficiosa. También se propone permitir la modificación del catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa a los estados, para permitir su adaptación a la realidad local.

Carlos Tovilla Padilla

Problemática: Los jueces elevan el estándar del auto de vinculación a proceso de manera indebida. Dicho acto procesal debería encaminarse al estándar de causa probable. Esto ha generado que la carpeta de investigación se entienda como una averiguación previa y se pretendan adelantar pruebas durante una etapa muy previa al juicio oral.

Propuesta: La causa probable debe aplicarse como estándar probatorio para la vinculación y la duda razonable para el juicio oral. Esto debe de especificarse de manera clara en el Código Nacional de Procedimientos Penales. La vinculación a proceso no debe ser un "mini juicio".

Alma Rosa Cariño Pozo

Problemática: Existe resistencia por parte de los agentes del ministerio público para compartir información y para el diseño de estrategias en la elaboración de casos. Por otro lado, hay una ausencia de credibilidad y confianza por parte de las víctimas respecto del asesor jurídico, por estar adscrito a la Fiscalía General de la República. Por otro lado, las instalaciones tienen carencias inmobiliarias, operativas y técnicas. La ausencia de protocolos de atención a víctimas es grave.

Propuesta: Mejorar la infraestructura de las fiscalías y evitar que los asesores estén adscritos a las mismas.

Foro Regional Pachuca, Hidalgo



Sede: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
Fecha: 17 de agosto de 2017



Moderador:
Héctor Carreón Perea
Asistente técnico:
José Luis Castellón

Adolfo López Badillo

Problemática: Los derechos humanos de las víctimas son vulnerados por los agentes del ministerio público debido a la ausencia de la reparación del daño, la cuantificación u orden para garantizar la efectividad. Las litigaciones e investigaciones deficientes también vulneran los de los derechos humanos de las víctimas.

Propuesta: Existe una percepción respecto de que las comisiones estatales de derechos humanos defienden delincuentes. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla ha elaborado un manual de hechos violatorios de derechos humanos, los cuales se han calificado conforme a las quejas en el sistema de justicia penal acusatorio. Es importante la difusión del manual, así como del folleto de diagrama básico del sistema de justicia penal acusatorio elaborado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Puebla.

Elva Patricia Herrera Torres

Problemática: Es necesaria la profesionalización y capacitación de los sujetos intervinientes en el sistema de justicia penal acusatorio realizando énfasis en la investigación.

Propuesta: Se debe crear un modelo de competencia integral para la capacitación tomando en cuenta las cualidades personales, habilidades, actitud y conocimiento técnico de los sujetos que intervienen.

Denitza López Téllez

Problemática: El sistema acusatorio ha olvidado incluir a las personas transgénero. La reclusión de estas personas debe atender a su autodeterminación de género.

Propuesta: La creación de nuevas leyes para proteger a los grupos vulnerables se pueden evitar a partir del ejercicio responsable de las libertades. Las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersex y queer son grupos vulnerables dentro de las prisiones para hombres, por lo que es importante que el tribunal de enjuiciamiento, al emitir su fallo condenatorio, esté obligado a preguntar a cuál centro de reclusión desea acudir la persona sentenciada (hombres o mujeres).

Omar Darío de Lassé Cañas

Problemática: Los centros penitenciarios están sobrepoblados. Existe un 13.2% de hacinamiento. Las penitenciarías tienen autogobiernos, se debe luchar en contra de estos autogobiernos para poder acabar con la violencia. Igualmente, hay un problema grave de violación de derechos humanos de las personas reclusas.

Propuesta: Es importante apostar a la prevención social de la violencia y a

la delincuencia y esto debe estar materializado en los presupuestos de las entidades, con el propósito de poner fin a la violencia. Por otro lado, las personas internas merecen respeto y deben garantizar sus derechos humanos. Es necesario diseñar un programa a favor de la reinserción social, el cual debe enfocarse en la prevención general positiva. Se propone un modelo de reinserción social en el eje penitenciario que incluya trabajo, educación, salud y deporte a través de un diagnóstico.

Belén Citlalli Santana Reyes

Problemática: La suspensión condicional del proceso a prueba sujeta al imputado a una serie de condiciones que promueven la justicia restaurativa a diferencia de la retributiva. El hecho de que una persona se pueda sujetar a la justicia alternativa crea un efecto positivo, ya que la persona analizará cuál fue la situación que provocó la comisión del delito.

Propuesta: Si más personas se sujetan a la justicia alternativa, se reduce significativamente el número de internos en las penitenciarías. Por lo anterior, es importante el fortalecimiento de las autoridades supervisoras de medidas cautelares en procesos de seguimiento al cumplimiento de la suspensión condicional del proceso en busca de la reinserción social para que las personas solucionen los conflictos que provocan el acto delictivo.

Brenda Estrada Hernández

Problemática: El Informe Policial Homologado (IPH) se ha convertido en un obstáculo para la investigación y el acceso a la justicia de la ciudadanía, hay falta de seguimiento sistemático a partir de la puesta a disposición de los imputados ante el ministerio público.

Propuesta: Es necesaria la capacitación conjunta de policías y agentes del ministerio público, misma que debe enfocarse en las fallas relacionadas a la obtención de información y llenado del Informe Policial Homologado (IPH). Deben existir mejores estrategias de trabajo conjunto y comunicación entre la policía y los agentes del ministerio público en materia de investigación criminal.

Miguel Ángel Estrada Hernández

Problemática: Existen prácticas violatorias de derechos humanos en el sistema acusatorio como la prisión preventiva oficiosa y las confesiones de los imputados o detenidos.

Propuesta: Se propone la creación de una visitaduría jurisdiccional, la cual debe estar adscrita a la Procuraduría Federal de la República. Respecto a la confesión, debe ser una entrevista al imputado y debe realizarse de manera cuidadosa al igual que el Informe Policial Homologado.

Karen Bautista Bautista

Problemática: El examen poligráfico es violatorio de los derechos humanos de los imputados.

Propuesta: Es necesario eliminar el examen poligráfico como medio de prueba de nuestro sistema penal acusatorio.

Marisol Nashiely Ruíz Ruvalcaba

Problemática: No existe perspectiva de género en las investigaciones ni en las actuaciones del ministerio público.

Propuesta: Las instituciones de impartición de justicia deben incluir perspectiva de género en la investigación de los delitos. La perspectiva

de género a nivel técnico debe verificar que los procedimientos y protocolos no tiendan a la revictimización. Es urgente la inclusión en los protocolos de análisis de perspectiva de género para que los operadores puedan determinar cuándo debe darse un trato diferenciado con enfoque de género. El personal institucional debe estar capacitado, no solo las unidades especializadas deben tener personal capacitado.

Marcelo Aguilar Pérez

Problemática: Existen sentencias contradictorias entre procesos de materias distintas a la penal en los casos de fraude procesal.

Propuesta: La propuesta recae en la regulación del incidente criminal, en los procesos civiles, laborales, mercantiles, etc., con efecto de suspensión del proceso, para evitar la existencia de sentencias contradictorias entre procesos que implican la comisión de delitos del tipo de fraude procesal.

José María Hernández Villalpando

Problemática: Existe un dilema de representación por parte del agente del ministerio público cuando existen delitos de afectación recíproca “dilema de identidad víctima-victimario”. Siempre existe la posibilidad de solución a través del ejercicio de la acción penal por particulares. Las instituciones de procuración de justicia y sus dinámicas de trabajo son responsables respecto al daño psicológico causado a los servidores públicos, por lo que deben contar con atención integral por parte de las instituciones de procuración de justicia.

Propuesta: Se propone la integración en los criterios de oportunidad que regule el supuesto de responsabilidad penal concurrente entre víctima y victimario. Se deben regular las relaciones laborales entre servidores públicos y las instituciones; para ello podemos tomar como referente el modelo de organización de la policía federal.

Miguel Ángel Salazar Martínez

Problemática: No se respeta lo contemplado en el artículo 18 constitucional respecto a la ejecución de la pena de prisión.

Propuesta: Se debe expedir una ley reglamentaria del artículo 18 de la Constitución que contemple un organismo autónomo que vigile el cumplimiento de los lineamientos que establece tal artículo. Se requiere un protocolo de atención a los reclusos. Éste debe contemplar un eje de reinserción social con base al trabajo, labores retribuidas y aplicadas a la reparación del daño.

Víctor Hugo Máximo Calva

Problemática: La ineficiencia del modelo de gestión de acceso a las carpetas de investigación es un gran problema.

Propuesta: La digitalización de las carpetas de investigación mejoraría la gestión y el seguimiento de los procesos penales acusatorios. Sería un impacto transversal facilitar el acceso a las carpetas de investigación con el apoyo de medios electrónicos.

Manuel Burgos Zamora

Problemática: Ineficacia del modelo de gestión de las direcciones de justicia alternativa de las procuradurías.

Propuesta: La ubicación al interior de las procuradurías y la necesidad de la independencia funcional de los facilitadores respecto del resto de servi-

dores públicos implicados en la procuración de justicia debe ser estratégica, a fin de garantizar la correcta operación y funcionalidad del sistema.

Myriam Temjhay Martínez

Problemática: Capacitación insuficiente de los operadores del sistema de justicia penal acusatorio.

Propuesta: La capacitación de los operadores del sistema de justicia penal es necesaria y fundamental, la cual podría ser más eficiente, así como accesible con la acumulación de materiales digitales y accesos remotos a través de dispositivos móviles. La capacitación a través de aulas virtuales no sustituirá a la capacitación presencial, solo reforzará la capacitación de los operadores.

Foro Regional Ciudad de México



Sede: Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Universidad Nacional Autónoma de México
Fecha: 29 de agosto de 2017



Moderador:

David Fernández Mena

Asistente técnica:

Pamela Soto Valdivieso

Rubén Martín Olvera y Aguilar

Problemática: En México no tenemos un diseño de política criminal tanto para combatir los delitos de corrupción a nivel institucional, ni para combatir los delitos en sus diversas manifestaciones.

Propuesta: La política criminal debe estar presente en el modelo de procuración de justicia. Es necesario tener una política anticorrupción clara y refinada.

Bernardo Cadena Alcántara

Problemática: Es necesario un cambio en el ministerio público ya que con el nuevo sistema solo la revestimos. La investigación está fallando, los agentes del ministerio público están haciendo mal su trabajo porque no están bien capacitados debido a que copiamos la legislación chilena y no fue debidamente adaptada a las necesidades nacionales.

Propuesta: Debemos estudiar otros sistemas jurídicos para diseñar las nuevas instituciones de procuración de justicia, no debemos quedarnos en zona de confort de América Latina.

Marcela González Duarte

Problemática: Es importante que el sistema no tenga regresiones. El modelo del sistema de justicia no es verdaderamente garantista y tampoco estamos ante un sistema acusatorio. A nuestro sistema le hacen faltan garantías.

Propuesta: No hacer reformas regresivas sino progresivas, es importante diseñar un sistema verdaderamente garantista.

Amelia Zetina Pinello

Problemática: Actualmente hay solo 71 facilitadores certificados que han participado en más de mil cien acuerdos reparatorios a nivel federal. Estos facilitadores no son parte del servicio profesional de carrera.

Propuesta: Se sugiere que en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los facilitadores formen parte del servicio profesional de carrera. Para que se lleve a cabo un correcto desarrollo debe otorgárseles la importancia debida e incorporarlos al mismo.

Xóchitl Guadalupe Rangel Romero

Problemática: Los niños y jóvenes requieren una justicia verdaderamente especializada, se requiere un órgano específico para evaluar la justicia juvenil.

Propuesta: Elevar la edad de responsabilidad juvenil, se debe limitar la detención buscando la protección de los derechos de los jóvenes. La justicia juvenil requiere un procedimiento basado en el sistema penal, pero especializado para los niños y los jóvenes.

Omar Siddhartha Martínez Báez

Problemática: La víctima sigue recibiendo el mismo trato, aunque ya se hayan reformado las normas. Las fiscalías necesitan mejorar los mecanismos de atención a las víctimas.

Propuesta: En el Código Nacional de Procedimientos Penales y las leyes orgánicas, adicionar la obligatoriedad para que los agentes del ministerio público actúen y atiendan una certificación de protección de derechos humanos.

Erika Ríos Escutia

Problemática: Actualmente los agentes del ministerio públicos y los jueces están derivando procesos a mecanismos alternativos de solución de controversias, pero también hay muchos operadores que no lo están haciendo. Se están celebrando acuerdos sin que un facilitador este presente. Los jueces y el ministerio público llevan a cabo acuerdos que pueden generar una puerta giratoria.

Propuesta: Se debe garantizar el acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias por solicitud de parte o por derivación de la autoridad, así como la obligación de la derivación por el juez de control a partir de la investigación complementaria. Se propone también que la ley especifique que solo los facilitadores celebren acuerdos reparatorios.

Eduardo Avendaño Flores

Problemática: Existen problemas graves de corrupción aunado a que el modelo acusatorio con el que contamos no es verdaderamente garantista.

Propuesta: Se deben crear programas, mecanismos y estrategias para que los operadores no cometan actos de corrupción y garantizar los derechos tanto de víctimas como de imputados.

Eidy Barragán Moreno

Problemática: El principio de presunción de inocencia se ha visto gravemente afectado por la prisión preventiva oficiosa.

Propuesta: No se puede considerar que la prisión preventiva permita que la maquinaria del sistema de justicia funcione. No se debe aceptar que el sistema de justicia siga funcionando con inocentes en la cárcel por la ineficacia para realizar investigaciones del ministerio público. La prisión preventiva solo debe utilizarse para garantizar los fines del proceso.

Carlos Manuel Rosales

Problemática: Las clínicas universitarias para que los estudiantes puedan aprender mediante la práctica y al mismo tiempo asesorar a personas de bajos recursos no son utilizadas de manera suficiente. Estos son recursos que deberían aprovecharse para el fortalecimiento del sistema de justicia.

Propuesta: Usar el capital humano como los estudiantes del último año de carrera de derecho para hacer una clínica judicial de manera gratuita. Se debe realizar una clínica judicial para asesorar jurídicamente a personas de escasos recursos.

Hugo Hernández Vaquero

Problemática: El país es diverso y en cada entidad son diferentes los delitos, por lo que es importante que el ministerio público se especialice en los delitos de mayor concurrencia de cada localidad, lo cual no puede hacer actualmente porque no se involucra en la comunidad.

Propuesta: La Procuraduría General de la República debe estar más involucrada en la comunidad y los problemas delincuenciales. Se debe adecuar la actuación del ministerio público a las condiciones contextuales y que la sociedad vive actualmente. El ministerio público debe estar en constante contacto con la comunidad para así dirigir o encaminar sus trabajos. Por ejemplo, debe estar en contacto con las comunidades indígenas para que respeten los usos y costumbres de estas comunidades.

Guillermo Naranjo

Problemática: Al ministerio público se le exigen funciones sumamente complejas y son muchas las tareas que se le asignan. No solo debe ser un ministerio público que investigue, sino que incluya unidades integrales de atención a víctimas.

Propuesta: El derecho penal no solo puede ser de los abogados y penalistas. Se necesita una visión integral e interdisciplinaria para que logre ser una institución acorde a las necesidades sociales. El nuevo sistema de justicia penal que implica replantear objetivos y no parchar lo que ya existe. Nos debemos centrar en las consecuencias de los delitos y repensar el derecho penal. No solo se debe sancionar al infractor sino que deben resarcir los daños causados a partir de la comisión de los delitos y garantizar una atención integral a las víctimas.

Enrique Jiménez

Problemática: No existe política criminal con objetivos definidos ni estrategias de seguridad a largo plazo.

Propuesta: Es indispensable generar estrategias de seguridad pública a largo plazo con un enfoque vecinal donde la procuración de justicia esté orientada a atender problemáticas específicas y se reconozca que el problema delincriminal varía de una localidad a otra.

Jesús Benito Nares Pérez

Problemática: Los mandos medios y superiores no conocen las problemáticas del país. Los policías, peritos y agentes del ministerio público trabajan 48 horas, estas jornadas de trabajo son excesivas. Hay falta de entrenamiento y de capacitación. La ausencia de condiciones de trabajo entorpece la impartición de justicia.

Propuesta: Es necesario darles un sentido de pertenencia y respaldo institucional a los operadores del sistema de justicia. Ésto solo es posible con la mejora en las instalaciones e infraestructura y el servicio profesional de carrera. Se requiere más capacitación, entrenamiento, mejores horarios y salarios. Se propone también la determinación de perfiles de los operadores conforme a las necesidades institucionales.

Miguel Ángel Estrada

Problemática: Es urgente evaluar las actuaciones de los jueces para proteger y garantizar el respeto a los derechos humanos de víctimas e imputados.

Propuesta: Creación de la visitaduría jurisdiccional a fin de evitar negligencia o mala actuación por parte de los jueces, magistrados y consejeros estatales. Se necesita una visitaduría autónoma e independiente o algún contrapeso capaz de auditar la actividad jurisdiccional.

Rodolfo Basurto

Problemática: Los policías actualmente no están haciendo bien su trabajo, ni tienen las herramientas adecuadas para participar de una manera eficiente en la investigación de los delitos.

Propuesta: Integrar en el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales una fracción en la cual los mandos deban supervisar, asesorar, evaluar y respaldar a sus elementos. Ellos deben ser facilitadores de sus elementos. Por otro lado, se debe reestructurar el Informe Policial Homologado (IPH) y se debería de adjudicar responsabilidad a algún mando superior para que haga revisión del informe.

Álvaro Rodríguez Doniz

Problemática: La implementación del nuevo sistema se realizó sin un proceso de planeación adecuado. El proceso se caracterizó por la improvisación. Los estados omitieron un criterio de medición, olvidando la capacitación y contratación de operadores.

Propuesta: Debería existir una estrategia de planeación y articulación para la consolidación del nuevo sistema de justicia penal que incluya la estandarización de criterios de control y seguimiento (monitoreo y evaluación).

Víctor Manuel Vergara Quezada

Problemática: Seguimos dejando a las instituciones del sistema penal inquisitorio que estaban colapsadas en un sistema nuevo. Aún hay fallas que obstaculizan el debido proceso penal, lo cual es urgente sea atendido y subsanado.

Propuesta: La privación de la libertad debe aplicarse de manera correcta y racional, debe ser muy quirúrgica. Se requieren órganos e instancias nuevas. No podemos pretender que un nuevo sistema funcione cuando los operadores siguen acarreado vicios del sistema anterior. Se debe vigilar y sancionar a los órganos de impartición de justicia del país que continúen con prácticas del sistema anterior y sean violatorias de derechos humanos y del debido proceso.

Vivian Carmina Huerta Álvarez

Problemática: El tráfico de influencias es impune en nuestras instituciones de procuración de justicia. Hay violencia de género por parte de las autoridades hacia las servidoras públicas.

Propuesta: El nuevo sistema no va a funcionar si no hay transparencia. Es urgente y se requiere de un órgano que vigile a los jueces y les imponga sanciones sobre todo cuando se trate de violencia de género institucional.

Martín Soto Mendoza

Problemática: No es suficiente la regulación en los aeropuertos a pesar de que son lugares donde existe un alto tráfico de drogas. Por su parte, es común que los policías no tengan conocimiento de cómo tratar las pruebas, dejándolas contaminadas o inservibles para la investigación y, en su caso, para ser presentadas en juicio.

Propuesta: Los aeropuertos deben estar regulados y debe haber mayor control en ellos. La investigación policial se debe registrar de manera fehaciente, debe haber mayor capacitación y capacidades sobre la conservación, manejo y resguardo de evidencias, sobre todo cuando se trata de indicios recolectados por motivo de actos delictivos en puertos aéreos.

Magdalena Hernández

Problemática: En México se hablan 68 lenguas indígenas y las personas indígenas tienen derecho acceder a la justicia y a tener intérpretes certificados durante sus procesos penales. Sin embargo, hay una falta de traductores certificados en los actos de procuración y administración de justicia. Las actuales regulaciones permiten que un intérprete empírico pueda asistir a los indígenas generando vacíos y malas interpretaciones.

Propuesta: Es necesario que se garanticen las correctas interpretaciones en los procesos jurisdiccionales a las personas indígenas a través de intérpretes certificados para garantizar el acceso a la justicia.

C. FOROS ESPECIALIZADOS

Foro del Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de la República “La Muralla”, Querétaro.



Fecha: 11 de julio de 2017

Sede: Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de la República “La Muralla”, Querétaro

Moderadores:

Alonso González Villalobos,
Rafael Ruiz Mena, Gabriela Ortiz
Quintero, Bertha Alcalde Luján,
David Fernández Mena y Héctor
Carreón Perea

Asistente técnica: Pamela Soto

Metodología

El Foro se dividió en seis mesas distintas. En dos de ellas participaron aspirantes a peritos, dos donde participaron aspirantes a policías de investigación y dos más en las que participaron estudiantes de justicia alternativa. En cada una de ellas participaron diez representantes de cada grupo conforme a su área de especialización. El objetivo del trabajo en las mesas fue la generación de propuestas, a partir de preguntas detonantes, para generar insumos relevantes para el nuevo modelo de procuración de justicia. Posteriormente se realizó una sesión plenaria moderada por Alonso González Villalobos donde un representante de cada mesa expuso las propuestas y las conclusiones a las que arribaron. A continuación, se presentan las propuestas expuestas en dicha sesión plenaria.



Propuestas

Mesas de aspirantes a peritos

TEMA: LAS CIENCIAS FORENSES Y EL ROL DE LOS PERITOS EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL Y EN EL SISTEMA ACUSATORIO

a) Modelo de investigación

- El analista criminal debe ser también participe en la investigación criminal.
- Delimitar claramente las funciones de policías, peritos y agentes del ministerio público en la investigación.
- Trabajar con base en objetivos claros y evaluación constante de resultados.
- Eliminar el sistema burocrático a través de la atomización y sistemas de información.

b) Participación del perito en la investigación

- Homologar las actuaciones de peritos.
- Una participación más activa y proactiva de los peritos en la investigación; actualmente los peritos tienen un rol sumamente pasivo.
- Salvaguardar la autonomía y objetividad del perito respecto a sus peritajes.

c) Condiciones laborales

- Capacitación de forma permanente y especializada.
- Mejorar el servicio de carrera, especialmente la estabilidad y permanencia, incluso para el personal de confianza.
- Evitar los cambios drásticos de adscripción y las bajas injustificadas.

d) Coordinación con ministerio público y policía

- Capacitación constante de acuerdo a las necesidades institucionales.
- Que se mejore el trabajo de la sala de mando para que exista éxito en la investigación.
- Capacitación en conjunto con policía y ministerio público.

e) Ubicación institucional de los servicios periciales

- Que haya una coordinación de servicios periciales con autonomía técnica y que dependa directamente del Procurador.
- No se considera la autonomía como un esquema que favorezca la coordinación con los demás actores.
- Que los peritos no dependan directamente de la policía de investigación y se vuelva a la estructura que se tenía antes donde era el ministerio público quién hacían las peticiones y los servicios periciales estaban claramente separados y no estaba debajo de la policía de investigación.

Mesas de aspirantes a policías de investigación

TEMA: LA POLICÍA EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL Y EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

a) Papel del policía en la investigación

- Garantizar el papel del policía como el actor central en la investigación.
- Prever siempre la participación del policía en las salas de mando ministerial.
- Se debería de permitir que tanto la policía preventiva como los agentes del ministerio público reciban denuncias.
- Reducción de las cargas de trabajo para poder realizar investigaciones de calidad.

b) Primer respondiente

- Limitar las funciones del primer respondiente y simplificar sus protocolos de actuación.
- Modificar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública para dotar de más facultades a los cuerpos de seguridad pública para utilizar la fuerza no letal (pistola eléctrica, balas de goma etc.).
- Zonificación más delimitada que permita al primer respondiente cubrir mejor los territorios.
- Simplificar el Informe Policial Homologado (IPH) que es demasiado largo, confuso, repetitivo y formalista.

c) Coordinación con el ministerio público y peritos

- Modificar el artículo 21 constitucional dejando claro que el fiscal o agente del ministerio público es únicamente quien realiza la conducción jurídica y legal. Dejar en claro que a la policía le toca ejecutar la investigación.
- El perito debe ser más cooperativo y proactivo, actualmente son muy cuadrados, se les tiene que dar la instrucción exacta sobre el tipo de estudio o pericial que se requiere a determinado indicio. En vez de dar una orden directa, debería de explicarle cual es el contexto en el cual se obtuvo el indicio para que pueda proponer el tipo de estudios que se pueden hacer y aporte más a la investigación.
- Normas y procesos más claros respecto a lo que hay que hacer entre policía y ministerio público.
- Que se garantice que las personas que participen en las salas de mando y estudien antes las carpetas de investigación.

d) Capacitación

- Darle más capacitación al policía para tomar mejores decisiones al momento de la investigación y generar líneas de investigación.
- Concientizar a la ciudadanía sobre las funciones policiales.
- Capacitación conjunta con policías, peritos y agentes del ministerio público que en la calle se vean entre iguales, no como superior o empleado. Que se entienda que tienen la misma capacidad para ayudar en la investigación.
- Una capacitación más práctica y con más talleres donde se identifique precisamente qué es lo que hay que hacer en concreto. Identificar malas prácticas.
- Capacitación especializada, más allá de la genérica.

e) Protocolos de actuación

- Hay que modificar los protocolos de actuación, haciéndolos más flexibles y operables.
- Existen infinidad de protocolos, pero estos deben ser más apegados a la realidad. La realidad en cada lugar del país es muy diferente. El protocolo de actuación lo deben hacer policías sumamente experimentados.

f) Condiciones de trabajo del policía

- Dar apoyo y material para realizar las funciones del artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales que establece las obligaciones, pero se tiene que hacer con los mismos materiales de antes, hay que trabajar más con menos materiales.
- Crear condiciones mínimas respecto a los horarios de trabajo.
- Seguridad jurídica y respaldos institucionales.

Mesa de aspirantes a facilitadores

TEMA: LAS SOLUCIONES ALTERNAS EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO

a) Ubicación institucional de los Centros de Justicia Alternativa

- Es importante que puedan existir dos centros de justicia alternativa, tanto en sede ministerial como en sede judicial. Hay que homologar los criterios del personal de ambas.
- Generar un órgano autónomo de justicia alternativa que no dependa ni de la Procuraduría ni del Poder Judicial.

b) Condiciones de los Centros de Justicia Alternativa

- Personal suficiente en los centros para que se puedan resolver realmente los conflictos entre partes.
- Tomar en cuenta las diferencias culturales en cada parte del país para el diseño de los centros y procedimientos de los mecanismos alternativos.
- Generar supervisión por parte de órganos desconcentrados que controlen las malas prácticas y corrupción.
- Hay que generar convenios interinstitucionales con organismos públicos autónomos y organizaciones de derechos humanos.
- El centro debe de contar con condiciones óptimas para garantizar que las personas se sientan a gusto y en confianza.

c) Capacitación y sensibilización

- Sensibilización al interior y exterior de las fiscalías respecto a la justicia alternativa y sus ventajas.
- Prever un área de difusión y capacitación para poder transmitir la información a la ciudadanía.
- Fortalecer la capacitación de los mecanismos alternativos a todos los actores que forman parte del procedimiento penal, no solo a los agentes del ministerio público.

d) Condiciones de trabajo de los facilitadores

- Contar con una consolidación del servicio profesional de carrera.
- Fortalecer las unidades de atención temprana para que funjan como verdaderos filtros.

e) Normatividad

- Armonizar la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias con el Código Nacional de Procedimientos Penales para que los facilitadores puedan participar en la generación de los planes de reparación de la suspensión condicional del proceso.
- Existe una laguna respecto al procedimiento para llegar a acuerdos reparatorios. Hay que garantizar que los acuerdos reparatorios se celebren en los centros de justicia alternativa.
- Reformar el artículo 10 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para que no fuera una decisión caprichosa del ministerio público.

f) Procesos y alcance de la justicia alternativa

- Hay que fortalecer la opinión de las víctimas, incluyendo a las comunidades que se ven afectadas por un hecho delictivo. Se debe de respetar su voluntad a la hora de celebrar los acuerdos.
- Que los facilitadores puedan participar en el diseño de los planes suspensión condicional del proceso.

g) Canalización de casos

Mejorar la canalización de los casos. Capacitar mejor a los agentes del ministerio público en el tema de justicia alternativa a efecto de sensibilizarlos en el tema.

Introducir una unidad distinta al ministerio público y al centro de justicia alternativa para que canalicen los casos (que la unidad de atención temprana no esté conformada por agentes del ministerio público).

antes no estaban reconocidas. De cada 100 delincuentes sólo se juzga a dos, hay una gran cifra en términos de impunidad. El imputado tiene una defensa técnica garantizada, mientras que no pasa así con la víctima. Las víctimas, en el 90% de los casos, no tienen un asesor jurídico técnicamente capacitado. La mayoría de derechos siguen en papel, sin haberse realizado debidamente.

Propuesta: Se debe de prestar más atención a los derechos de las víctimas y garantizar su protección y participación en el proceso.

Francisco Javier Gaitán

Problemática: Los derechos de las víctimas aún continúan sin garantizarse debidamente. Toda la sociedad es una víctima potencial de un evento delictivo, personas físicas y morales. Hay que recordar que toda víctima tiene derecho a la verdad, reparación integral, a la garantía de dicha reparación del daño, ser sujetas de ayuda y asesoría jurídica inmediata.

El artículo 20, fracción VII, de la Constitución establece el derecho a impugnar ante la autoridad judicial las omisiones de los agentes del ministerio público, no obstante, los jueces limitan este ámbito de impugnación al catálogo del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Propuesta: Se propone permitir expresamente un amplio control judicial sobre las omisiones del ministerio público durante la investigación. También se deben establecer plazos que limiten al ministerio público para realizar la investigación previa a la formulación de la imputación. Es urgente también establecer como fin de las medidas cautelares la reparación del daño.

Francisco Riquelme Gallardo

Problemática: No existe suficiente control judicial de las investigaciones ministeriales, tradicionalmente existía ese control a través del amparo, sin embargo, actualmente no hay acuerdo entre quien debe tener el control de la investigación (juez de amparo vs. juez de control). Por otro lado, no existe flexibilidad en las técnicas de litigación.

Otro problema es que, si bien la publicidad es uno de los principios del proceso, no se deja entrar a los medios de comunicación. También hemos diseñado obstáculos de infraestructura para garantizar la publicidad y el acceso a la procuración e impartición de justicia.

Propuesta: Debemos empoderar a los jueces de control, siempre y cuando tengan la capacidad y perfiles adecuados. El sistema mejora cuando resuelve a través de controles ordinarios. Asimismo, se deben permitir los ejercicios de litigio lo más amplio posible, el sistema no requiere camisas de fuerza, sino de flexibilidad.

No se debe ampliar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa. Ampliar el catálogo no inhibe la comisión de delitos, ni el fenómeno criminal. Lo que debemos hacer es fortalecer a los operadores, especialmente a los jueces de control, brindarles la oportunidad de valorar caso a caso el fenómeno que le exponen. Se debe construir en torno a la reforma que ya hemos avanzado, no comenzar a dar marcha atrás. No necesitamos reforma de prisión preventiva oficiosa, siempre y cuando contemos con operadores debidamente capacitados.

Debe permitirse entrar a los medios de comunicación a las audiencias. Asimismo, la mayoría de los juicios deberían llevarse a cabo dentro de la ciudad, debido a que estamos privilegiando la libertad.

Foro de Barras y Colegios de Abogados



Sede: University Club, Ciudad de México

Fecha: 24 de agosto de 2017

Moderador:
José Antonio Caballero Juárez
Asistente técnico:
José Luis Castellón

Víctor Olea Peláez

Problemática: Los derechos de las víctimas son relevantes. El catálogo de derechos para las víctimas es perfectible. Estamos transitando de un esquema *in dubio pro reo* a uno *in dubio pro víctima*.

Propuesta: Se deben garantizar los derechos de las víctimas y ofendidos, para tener un mejor sistema de justicia penal. En específico, se debe el ampliar catálogo del artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Julio Hernández Barros

Problemática: El combate a la delincuencia ha creado cada vez más víctimas. La Constitución apenas incluyó el término de víctima en el año 2000,

José Ramón Greenham

Problemática: La mayoría de las investigaciones son con detenido, la mayoría de los casos se inician con detenciones en flagrancia. Hay una falta de investigación con las denuncias sin detenido. Por otro lado, hay una gran urgencia de reformar el artículo 19 de la Constitución sin que haya indicadores claros respecto a qué está pasando en relación con el sistema de justicia penal acusatorio.

Propuesta: Se tienen que revisar los acuerdos de la Procuraduría General de la República. La mayoría no están homologados al diseño procesal del sistema de justicia penal acusatorio. Por otro lado, hay que difundir el Sistema de Justicia Penal Acusatorio a la sociedad. En la medida en que la sociedad entiende, es capaz de exigir. Se debe ciudadanizar el acceso al sistema de justicia penal acusatorio.

Moisés Castro Pizaña

Problemática: Por siempre las víctimas han sido sujetas a los embates de la impunidad y de la corrupción. Por ello, se debe establecer un mecanismo para obligar y llevar a cabo una correcta investigación de actos delictivos. El que recibe la carga para desvirtuar la presunción de inocencia es la víctima. Es necesario que se realicen cambios en este sentido. Los agentes del ministerio público deben ser responsables de la investigación desde el inicio hasta el final. Debe fortalecerse a los agentes del ministerio público.

Propuesta: Se necesita facilitar la interacción entre agentes del ministerio público y víctimas. El agente del ministerio público debe respetar los derechos humanos de todas las partes. Tiene que especializarse y desarrollar capacidades en los agentes del ministerio público. Por otro lado, necesitamos generar inteligencia para prevención de los delitos. Deben crearse fiscales regionales, el modelo de delegación estatal está superado.

Albertico Guinto

Problemática: Los operadores no están preparados para enfrentar la exigencia de proceso ya que no sólo hay ausencia de preparación en las técnicas de litigación, también en el conocimiento del derecho penal sustantivo. Existe también un problema en la comprensión social del sistema de justicia penal acusatorio. La falta de capacidad jurídica nos lleva a impunidad y corrupción.

Propuesta: Se debe capacitar mejor a los operadores del sistema acusatorio. La trilogía de investigación debería estar certificada para operar. Mientras, los abogados deberían estar avalados por un colegio y contar con una regulación profesional. Por otro lado, es necesario que haya controles judiciales ante la tradición histórica de los agentes del ministerio público de crear verdades.

Luis Martín Contreras Gama

Problemática: Las instituciones de procuración de justicia dependen demasiado de los supuestos de flagrancia, no están investigando. Asimismo, se propone constantemente aumentar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa. No obstante, con esta medida no se va a lograr la disminución de la percepción de impunidad.

Propuesta: No hay que aumentar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa. Debemos tener capacidad técnica para argumentar, así como ética y moral. No podemos generar disposiciones inconstitucionales. La prisión preventiva es excepción, no regla general.

Virgilio Tanús Namnún

Problemática: Existen propuestas regresivas desde diversos ámbitos de cómo aumentar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa, lo mismo que aumentar el estándar probatorio para la vinculación a proceso. Por otro lado, las instituciones de procuración de justicia están creadas como cualquier otra secretaría de Estado. El 70% del personal es administrativo y 30% es sustantivo.

Propuesta: Para pensar en un modelo de gestión debemos establecer para qué queremos a la institución. No todo debe ser delito, algunas soluciones pasan por fortalecer a otras instituciones. Existe un abuso del derecho penal.

Debemos preguntarnos qué es lo que realmente amerita ser perseguido y transitar hacia un derecho penal mínimo. Las fiscalías deben estar especializadas. Un único fiscal debería conocer desde el inicio hasta el final del asunto.

Luis Alfonso Madrigal Pereyra

Problemática: La procuración de justicia está demasiado unida a la política, también es afectada por la falta de agilidad en la administración de justicia del resto de materias.

Propuesta: La Fiscalía General de la República se tendrá que hacer cargo de los pendientes de la Procuraduría General de la República. Por otro lado, la investigación debe ser regional, ya no hay delitos tan locales. Por otro lado, debe haber una remuneración adecuada para todos los que están involucrados en la procuración de justicia. El Fiscal debe siempre rendir cuentas, para ello, debe contar con autonomía técnica y operativa. Se requiere autonomía al desempeño para los agentes del ministerio público.

Gonzalo Alanís Figueroa

Problemática: Hemos burocratizado la procuración de justicia. No se puede trascender institucionalmente a un modelo acusatorio con una Procuraduría que investiga con base en las reglas del sistema tradicional.

Propuesta: No debemos de entender a la investigación como una averiguación previa. Hay que agilizar la gestión ministerial con miras en los requisitos de investigación del sistema acusatorio.

Erik Nelson Ramírez Barbosa

Problemática: Hemos tenido procuradores políticos, técnicos o militares. Aunque contemos con un Fiscal autónomo, cuando él vea hacia abajo, va a encontrar gente poco capacitada, gente que no entiende el sistema y gente que no es un investigador. Antes era policía judicial ahora es policía de investigación y nunca cambió.

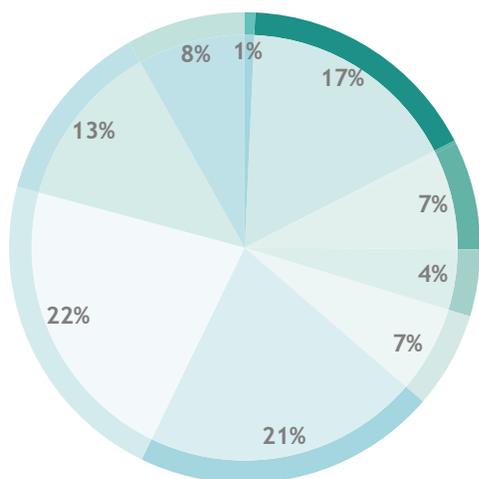
Propuesta: Los fiscales tienen que ser criminólogos, criminalistas, técnicos, estrategas. Tienen que saber argumentar, enfrentarse con el defensor, saber en qué momento preguntar y repreguntar. Ahora se está frente a un partido de iguales. Se tiene un doble compromiso, la víctima puede estar representada pero el fiscal representa a la sociedad. La nueva Fiscalía debe estar alejada de los partidos políticos y debe de existir transparencia en el ejercicio de sus funciones, evaluación y estabilidad en el empleo. Por otro lado, debe tener autonomía de actuación, presupuestal, normativa y orgánica. Cuando tenga esos factores tendremos un Fiscal autónomo alejado de los poderes del Estado cuya función no debe estar empatada con los poderes ejecutivos. Este último tiene que entrar en periodos discontinuos y transexenales, debe tener el control de la policía de investigación y debe tener el perfil de una persona ética, íntegra y proba.

D. PROPUESTAS PRESENTADAS EN LA PLATAFORMA DEL SITIO WEB

La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia mantuvo, del 25 de mayo al 10 de agosto de 2017, una plataforma en línea dispuesta para la recepción de documentos con propuestas de la ciudadanía sobre los ocho ejes temáticos del modelo. A través de ella, personas expertas, servidores públicos y la ciudadanía en general, tuvieron un espacio de libre expresión para comentar, evaluar y proponer. Este informe presenta un análisis descriptivo de los documentos recibidos y los temas tratados.

1. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LAS PROPUESTAS RECIBIDAS

Durante los dos meses y medio que estuvo abierta la plataforma, fueron recibidos un total de 135 documentos-propuesta sobre el modelo de procuración de justicia que tocaron, en mayor o menor medida, los ocho ejes temáticos de la Consulta. En la gráfica puede apreciarse la cantidad de participaciones recibidas en los distintos ejes, de acuerdo con la auto-clasificación de los propios autores. Tres fueron los que obtuvieron un mayor número de menciones: operación y gestión en la procuración de justicia (22%), procuración y administración de justicia (21%), y procuración de justicia y política criminal (17%). En conjunto, representan 60% del total de participaciones.



+17%
23
Procuración de justicia y política criminal

+7%
10
Procuración de justicia y seguridad pública

+4%
06
Delincuencia organizada

+9%
09
El modelo de investigación criminal

+21%
28
Procuración de justicia y administración de justicia

+22%
30
Operación y gestión en la procuración de justicia

+13%
17
Modelo de autonomía de las instituciones de procuración de justicia

+08%
11
Operación y gestión en la procuración de justicia

+01%
01
Víctimas y Derechos Humanos

Figura 1. Distribución de las propuestas por eje temático

2. FRECUENCIAS DE SUBTEMAS POR EJE TEMÁTICO

Los subtemas con mayor número de participaciones pertenecen, en su mayoría, a los tres temas más frecuentemente mencionados. Cabe destacar que el subtema de “Mecanismos de designación y servicio profesional de carrera” obtuvo un número considerable de menciones (8), pese a que pertenece a un eje temático que únicamente recibió 13% del total de las propuestas.

TEMA	SUBTEMA	NÚMERO DE PARTICIPACIONES
Operación y gestión en la procuración de justicia	Modelo de gestión y organización	8
	Capacitación y formación jurídica continua	6
	Otros operación y gestión	6
Procuración de justicia y administración de justicia	Otros procuración y administración	10
Procuración de justicia y política criminal	Política criminal como política de Estado	11
Modelo de autonomía de las instituciones de procuración de justicia	Mecanismos de designación y servicio profesional de carrera	8

Tabla 1. Subtemas con mayor número de propuestas recibidas

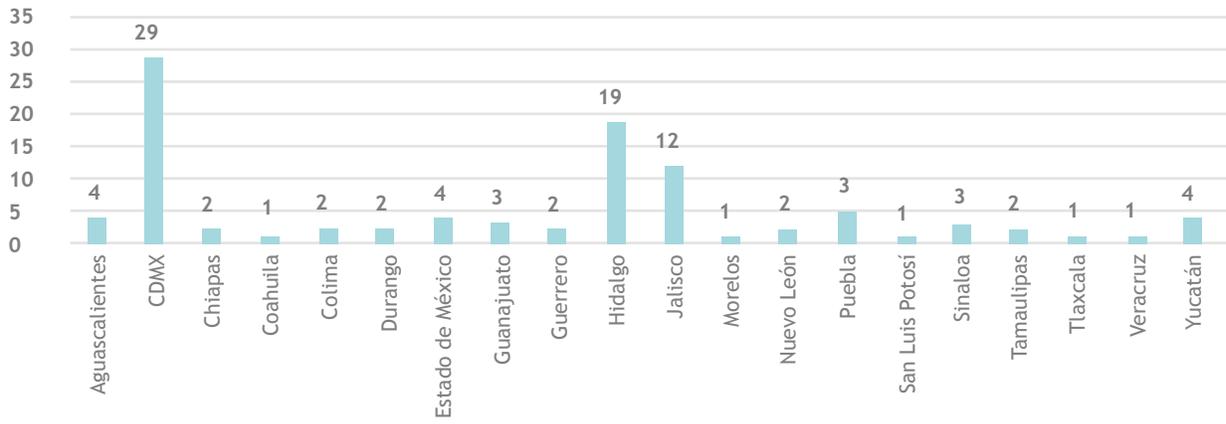


Figura 3. Distribución de los participantes por entidad de procedencia

3. LOS PARTICIPANTES DE LA CONSULTA

Los 135 documentos-propuesta fueron presentados por un total de 100 participantes, tanto personas físicas, como personas morales o colectivos. Como es posible observar en la gráfica, la gran mayoría de los participantes fueron personas físicas y sólo 4% personas morales/colectivos. Los hombres tuvieron una participación casi del doble que las mujeres (61% y 35% respectivamente).

En general, podemos afirmar que la mayoría de los participantes de esta Consulta tienen más de 17 años de escolaridad pues reportan estar, por lo menos, en el quinto semestre de la licenciatura. Una tercera parte tiene la licenciatura concluida, 28% cuenta con maestría y 20% con doctorado (Figura 2).

Se recibieron propuestas de 20 entidades federativas del país y de 40 ciudades distintas. La entidad con mayor cantidad de propuestas, tal como lo muestra la Figura 3, fue la Ciudad de México con 29, seguida de Hidalgo con 19 y Jalisco con 12.

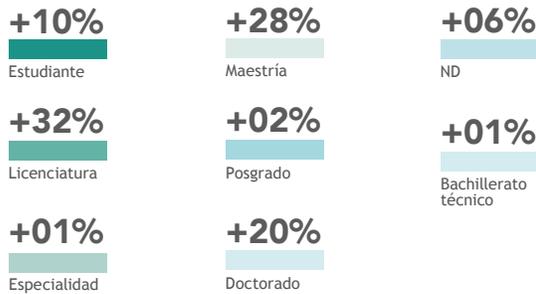
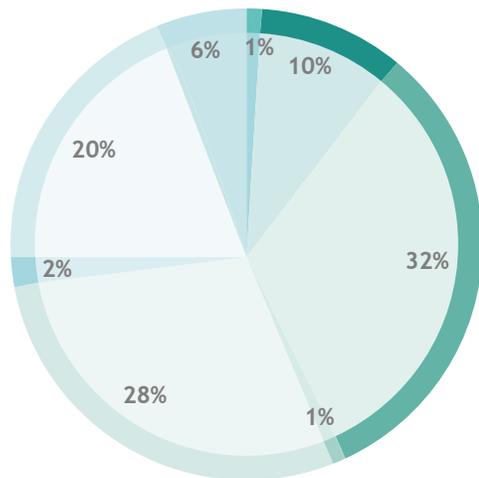


Figura 2. Distribución de los participantes por grado académico

4. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS RECIBIDAS

Para llevar a cabo el análisis de contenido de las propuestas recibidas, fue utilizado el software *Atlas.ti*, herramienta especializada en el análisis cualitativo de grandes cuerpos de textos. Este programa permite organizar y clasificar la información de manera que facilita el análisis de su contenido a través del uso de códigos, que son construcciones conceptuales que permiten agrupar secciones, párrafos u oraciones de los textos analizados en un determinado tema.

La codificación de los 135 documentos-propuesta recibidos fue realizada manualmente por un equipo especializado en derecho e impartición de la justicia⁴. Es decir, los especialistas leyeron a profundidad todas las propuestas y etiquetaron (codificaron) los fragmentos de texto correspondientes a cada código definido previamente. De tal forma, las frecuencias de códigos que serán mencionadas en los siguientes apartados hacen referencia a las menciones encontradas en los textos analizados⁵. En total, fueron utilizados 65 códigos con 2,773 menciones.

Cabe destacar que los resultados aquí expuestos no deben ser interpretados como una representación de la opinión o las preocupaciones de toda la sociedad mexicana con respecto al modelo de procuración de justicia de nuestro país. Los datos muestran la perspectiva de las personas que enviaron las 135 participaciones analizadas. Su relevancia radica en que son personas especialistas, por vocación o profesión, en los temas de interés en esta Consulta.

04 Gabriela Ortiz, Bertha Alcalde y José Luis Castellón.

05 En un mismo documento puede haber varias referencias a un mismo tema, por ejemplo, cuando se trata en secciones distintas del texto, o bien, cuando está ligado a otros temas o es mencionado con intenciones diversas. Por ello, el número de veces que aparece un código no está correlacionado directamente con el número de propuestas/documentos recibidos, pero señala la tendencia general con la que se trata el tema.



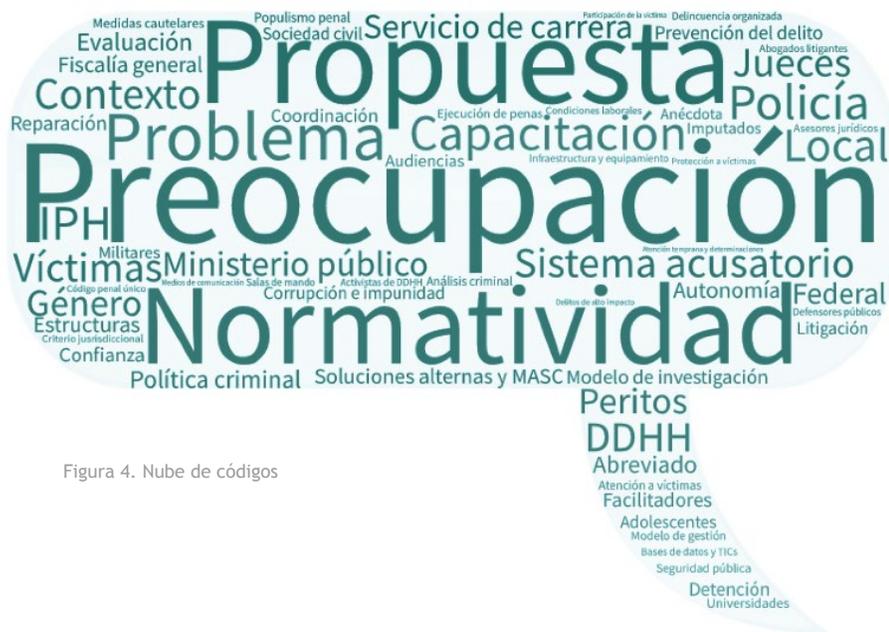


Figura 4. Nube de códigos

5. TEMAS MÁS RECURRENTES

Los códigos utilizados fueron categorizados en tres grandes grupos: intención del comentario, actores involucrados y temas relacionados. La primera categoría hace referencia al sentido con el que era expresada la opinión: se buscaba visibilizar algún problema, contar algún caso concreto o dar algo de contexto vinculado a los procesos de impartición de justicia, señalar alguna preocupación o proponer una línea de acción o estrategia. La segunda categoría corresponde a los diversos actores, personas e instituciones, relacionadas con los procesos de impartición de justicia. Finalmente, la tercera agrupa tanto las etapas del proceso, como algunos otros temas relacionados con el que compete a la Consulta.

A continuación, la Figura 4 da cuenta de los códigos y sus respectivas frecuencias. El tamaño de la letra indica una frecuencia mayor de menciones en los documentos-propuesta. En cuanto a la naturaleza de los comentarios, el código más utilizado fue el de “preocupación”, lo que refleja un conjunto de situaciones que llaman la atención de los participantes de la Consulta, usualmente por presentar algunas problemáticas o áreas de oportunidad. En esta misma categoría de códigos le siguen las “propuestas”, como indicios específicos de líneas de acción o estrategias. En cuanto a actores del sistema de impartición de justicia, los más mencionados fueron el “ministerio público” y la “policía”. En temas generales, destacan la “normatividad”, el “sistema acusatorio”, la “capacitación” y el “servicio de carrera”. Las siguientes subsecciones describen con mayor detalle las menciones por categoría.

6. LA NATURALEZA DE LOS COMENTARIOS

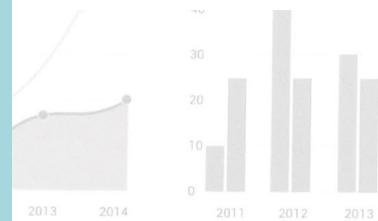
Si bien el cometido central de la Consulta fue el de recoger propuestas para atender problemas y preocupaciones detectadas por la ciudadanía, sólo 8.7% de los códigos utilizados fueron propuestas explícitas de acción (241). Una cantidad mayor de menciones refieren a preocupaciones (347, 12.5% de la codificación) y a problemas (136, 4.9% de la codificación).

Las dos entidades en las que se identifica mayor cantidad de preocupaciones emitidas son la Ciudad de México e Hidalgo, con 81 y 88 menciones respectivamente. Hablando del perfil de las personas que participaron en la Consulta, la academia obtuvo la mayor cantidad de comentarios de propuesta con 61 en comparación con las 19 preocupaciones identificadas. En consecuencia, tuvo la mejor relación propuesta/preocupación. En sentido opuesto estuvieron las personas que se identificaron como trabajadores del sector público (no vinculado directamente a la impartición de justicia). En este caso, la tasa propuesta/preocupación fue casi inversa: 56 preocupaciones y 19 propuestas. Los funcionarios públicos vinculados directamente a la impartición de justicia, también obtuvieron más preocupaciones que propuestas, 65 y 44 respectivamente.

7. LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Los dos actores mencionados con mayor frecuencia en los documentos-propuesta fueron el “ministerio público” (139) y la “policía” (96), lo que denota interés por aquellas personas involucradas en la impartición de justicia que tienen contacto directo con la ciudadanía. Por su parte, la “Fiscalía General” también obtuvo un número importante de menciones (67), frecuencia que puede asociarse con el objeto central de la Consulta.

una adecuada coordinación, ajena a rivalidades entre corporaciones, especialidades y otros aspectos que a menudo enturbian la labor de la policía, lo que solamente puede lograrse, en la camaradería que se logra el ser compañeros en la institución que los formó.” (Académico, Guanajuato, 2017)



“Por ello, es de importancia establecer la función ministerial, en el entendido que por su destino de investigación ante la presencia de un delito, de seguimiento para lograr su esclarecimiento y sanción dentro del sistema de justicia penal adversarial y oral, es depositado en la figura del agente del ministerio público, mismo que por su naturaleza fue creado para ejercer atribuciones en satisfacción del interés social y del bien común, los cuales deben garantizar el cumplimiento irrestricto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante una procuración de justicia, eficaz y eficiente apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos” (Funcionario, Puebla, 2017)

“[E]s necesario invertir en la infraestructura adecuada para el establecimiento de una policía eficiente, tanto a nivel de dotarlos con los uniformes y equipos necesarios, así como también en el ámbito operativo, mediante

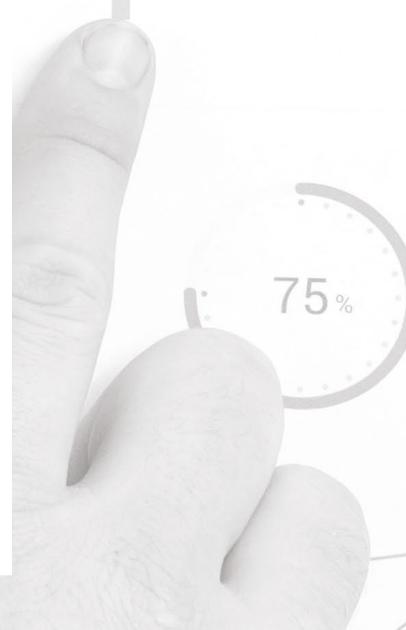
Además de estos dos actores hubieron algunos otros que fueron mencionados constantemente, tal es el caso de los jueces, facilitadores, peritos y víctimas.

8. LOS TEMAS MÁS MENCIONADOS

Los temas con mayor frecuencia fueron “normatividad” con 167 menciones, “sistema acusatorio” con 106, la “capacitación” con 102, “servicio de carrera” con 83, “modelo de investigación” con 82, “soluciones alternativas y mecanismos alternos de solución de controversias en materia penal” con 81 y la “política criminal” con 71. En conjunto, abarcan una cuarta parte del total de menciones codificadas.

En el caso de “normatividad”, la Ciudad de México tuvo la mayor cantidad de menciones con 37, le siguen Jalisco, Hidalgo y Chiapas con 18, 17 y 16 respectivamente. La mayoría de ellas, respecto a normatividad fueron propuestas relacionadas con las víctimas y el ministerio público, aunque también hubo un número muy importante de preocupaciones y problemas identificados respecto a las normas.

Bar Chart



Los participante de la Ciudad de México también destacaron en “servicio de carrera” al cual se refirieron 34 veces. Asimismo, la Ciudad de México fue puntera en “género” con 28 alusiones (le sigue Tamaulipas con 11). Por último, en “soluciones alternas y mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal” la Ciudad tuvo la mayor participación en el tema con 28 menciones, seguida por Aguascalientes con 14 e Hidalgo con 13.

Los participantes hablaron sobre todo de los temas de “sistema acusatorio”, “servicio profesional de carrera” “capacitación” y “condiciones laborales” con 32. También figuran el Estado de México y la Ciudad de México con 14 cada una. Como era de esperarse tanto las propuestas y preocupaciones respecto a las condiciones de trabajo y servicio de carrera eran enfocadas en su mayoría en ministerios públicos y policías.

Otros temas constantemente mencionados por entidad federativa fueron “criterio jurisdiccional” la cual fue mencionada 11 veces en el caso de Chiapas. En cuanto al tema de “política criminal”, Aguascalientes fue la entidad con más alusiones (23), seguida por Guanajuato y Chiapas con 21 y 14 respectivamente. Tamaulipas tuvo 13 menciones en “reparación”, Guanajuato en “populismo penal” con el mismo número de menciones y Puebla, 18 en “abreviado”.

Al distinguir por ocupación, los intereses de la academia, las y los abogados y los funcionarios públicos relacionados con el sistema de impartición de justicia se comportan de una manera similar: atienden a normatividad, las soluciones alternas, la capacitación, el servicio de carrera, el sistema acusatorio y la política criminal, principalmente, así como a otros aunque con menos menciones.

Destacan los temas de “corrupción e impunidad” y “bases de datos y tecnologías de la información (TIC)” donde las y los abogados, y la academia son quienes más mencionan los temas. Cuando se habla de “prevención del delito” son los estudiantes y los peritos quienes más participan.

9. ANÁLISIS DE CONTENIDO

Los códigos, además de “etiquetar” el contenido de una idea vinculándolo a un cierto tema, actor o intención, permiten reconocer las relaciones existentes entre diversos temas al identificar el número de veces que dos códigos aparecen juntos en el mismo fragmento de texto. Entre mayor sea la frecuencia de co-ocurrencia⁶, más fuerte será la relación entre uno y otro código.



06

Co-ocurrencia entre códigos se refiere a las selecciones de texto donde los dos códigos suceden al mismo tiempo, es decir, donde una misma cita está etiquetada con los dos códigos que se están comparando al mismo tiempo. La co-ocurrencia entre grupos de documentos y códigos da cuenta de la frecuencia de aparición de un determinado código en un grupo de documentos que comparten alguna característica en particular.

Además, los códigos tienen la función de sintetizar la información vertida en los textos: cuando una cita o párrafo involucra distintos códigos, la mezcla de códigos utilizados nos puede aproximar a la idea que le da contenido al fragmento de texto. Por ejemplo, si un conjunto de dos oraciones tienen asociados los códigos “propuesta”, “protección a víctimas” y “adolescentes”, podríamos inferir que, en términos generales, el texto presenta una estrategia o línea de acción vinculada a la protección de adolescentes cuando son víctimas de algún delito.

10. ACTORES Y TEMAS QUE OCURREN A LA PAR

Cuando se hacen cruces simples, es decir, un solo código con otro, es posible plantear de manera general hacia donde se perfila el interés de las personas que participaron en la Consulta.

Como fue dicho anteriormente, los actores que fueron mencionados con mayor frecuencia fueron ministerio público, policía y fiscalía general. Cuando se habló de los primeros, el tema más recurrente fue el “servicio de carrera”, con 33 menciones. Le sigue el “modelo de investigación” y la “capacitación” estos dos últimos vinculados en su mayoría con los policías. Cuando se trata de la Fiscalía General, los temas más relacionados son “género”, “autonomía”, “servicio de carrera” y “estructuras”. Asimismo, si bien las “víctimas” no fueron de los actores con más menciones, destaca que, cuando aparecen, casi siempre están vinculadas a la “reparación del daño” y a la “normatividad”.

Cuando se analiza el cruce de los temas más mencionados con otros temas, destacan la capacitación relacionada con el sistema acusatorio y el servicio de carrera; la normatividad con las soluciones alternas, la política criminal, y el abreviado; y el sistema acusatorio con la política criminal y el populismo penal.

Los siguientes dos apartados dan cuenta del cruce múltiple de códigos que vinculan, al mismo tiempo, un actor, una intención y un tema.

11. PREOCUPACIONES

Los temas que más “preocupan” a los participantes de la Consulta son el “sistema acusatorio”, la “normatividad”, la “política criminal”, la “capacitación” y las “soluciones alternas y mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal”. Todos ellos con, por lo menos, 45 menciones. Sin embargo, cuando la preocupación está vinculada a ciertos actores en particular, la distribución de temas tiene ciertas variaciones.

Por ejemplo, cuando las preocupaciones giran en torno a la Fiscalía General, éstas hacen referencia

a su autonomía y estructuras. Por otro lado, lo que más preocupa tanto, sobre los jueces, como sobre las víctimas, es la normatividad y, cuando la preocupación toca a la policía, está vinculada con la capacitación y la etapa de detención.

“Para lograr una verdadera autonomía en la investigación de los delitos se requiere que las instituciones puedan contar con los recursos presupuestales necesarios para desarrollar sus funciones de manera eficaz. En este sentido, si la Fiscalía General será una institución autónoma, eso no garantiza que las Fiscalías establecidas en la Constitución puedan realizar sus funciones adecuadamente sin presiones presupuestales que limiten en los hechos las investigaciones que se desarrollan” (Funcionaria, Ciudad de México, 2017).

“Son pocos los policías que cumplen con los requerimientos mínimos de conocimiento para actuar de manera eficaz y responsable en una detención, no es por ser despectivo pero la media de preparación académica de nuestros policías no rebasa a la educación media. Este sistema busca la participación de una policía científica y bien preparada, el resultado es catastrófico pues las detenciones se convierten en arbitrarias y violatorias de derechos humanos contemplados en diversos tratados internacionales”. (Abogado, Puebla, 2017).

“[E]l juez, si bien tiene una labor como intérprete de la norma, no puede únicamente avocarse a lo que dice la misma; debe en cambio reflexionar en torno a sus implicaciones directas e indirectas en el ejercicio de los derechos fundamentales, evitando, de igual forma, hacer una lectura moralista, pragmática o incluso textual como pretenden los textualistas”. (Funcionario, Ciudad de México, 2017).

El ministerio público tiene un mayor grado de dispersión sobre los temas que preocupan a los participantes. En este sentido, la atención se concentra en la capacitación, evaluación y el servicio de carrera de los ministerios públicos. Le siguen la corrupción y el modelo de investigación.

12. PROBLEMAS IDENTIFICADOS

La corrupción y la impunidad son, de acuerdo a los textos analizados, los problemas identificados con mayor frecuencia en ministerio público, policía y jueces. Otras áreas identificadas como problemáticas resultan el modelo de investigación y la capacitación de los policías.

13. PROPUESTAS IDENTIFICADAS

En relación a las propuestas más específicas, “normatividad”, “servicio de carrera” y “capacitación” vuelven a ser los temas que más se tocaron. Vinculando el resultado con el apartado anterior, esto parece indicar que, varios de los temas que generan preocupación o donde se identifica un problema, encuentran una contraparte en una propuesta de acción.

En el caso del servicio de carrera, este se vincula sobretodo a los ministerios públicos y en segundo lugar a la policía.

“Se debe de crear un verdadero servicio de carrera para policías y agentes del ministerio público, es decir, que el servidor público pueda desarrollarse y lograr ascensos basados en el buen desempeño y logros profesionales, evitando en todo momento en los tres niveles de gobierno la inclusión de servidores públicos recomendados o empleados mediante el tráfico de influencias, con esta propuesta se puede lograr despertar en el servidor público un verdadero interés de servicio que le retribuya como contra prestación un mejor nivel profesional con mejoras en el aspecto económico, que logren el óptimo rendimiento [...]. Es necesario que, además de atender lo urgente, se les capacite por medio de un programa permanente que comprenda la actualización y la evaluación rigurosa del desempeño en el puesto, con el correspondiente estímulo que se les otorgue a quienes sean sobresalientes y tengan un resultado satisfactorio en la misión de investigar y perseguir a quienes cometen delitos. Este programa debe tener relaciones interinstitucionales entre lo federal y lo estatal, mediante intercambios con diferentes institutos de capacitación nacionales e internacionales” (Académica, Jalisco, 2017).

En el caso de “normatividad” muchas eran propuestas de reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales, aunque algunas se referían a la Constitución, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

“Homologuemos en todo el Código Nacional la denominación de Institución Titular del Ministerio Público, y eliminen las palabras Procuraduría y Fiscalía...2) Sustituyamos el término cuando se hable del delito de violación en el Código Nacional, por el concepto de delitos Sexuales, se lo debemos a las víctimas... 3) Aclaremos que será apelable el Auto de Vinculación a Proceso, así como el que la niegue... 4) Hagamos apelables las re-

soluciones dictadas por incompetencia en razón de seguridad, declinatoria e inhibitoria... 5) Re definamos el tema de la Convalidación y Regularización de actuaciones, el artículo quinto transitorio del Código Nacional.”

Cuando se leen en conjunto las propuestas relacionadas con los ministerios públicos y la policía, las propuestas se concentran en relación a las “condiciones laborales” y la “coordinación”. En relación al último tema varias propuestas se refieren en específico a las salas de mando ministerial.

“La implementación de ‘salas de mando ministerial’ constituye una medida favorable que permite garantizar mejoras en la planeación de la investigación a través de la inclusión de técnicas metodológicas para sistematizar a la misma, con la finalidad de procurar su eficacia y eficiencia. Estas salas de mando representan un espacio de comunicación y puesta en funcionamiento de las estrategias que se adopten por los agentes investigadores y sus auxiliares; en ellas se plantean propuestas, se evalúan las que ya se realizaron y se da seguimiento al plan de Investigación elaborado para cada uno de los casos, facilitando así nuevas líneas de investigación o el agotamiento de las planteadas en un inicio”. (Visitadora, Ciudad de México, 2017).

Las propuestas más frecuentes sobre la Fiscalía General están relacionadas con el tema de género como se puede ver en las propuestas expuestas en las conclusiones. También destacan, aunque con un número menor de menciones, las estructuras y el modelo de gestión.



14. CONCLUSIONES

Los documentos-propuesta recibidos durante el periodo de la Consulta sobre el Modelo de Procuración de Justicia concentran la participación de un grupo de especialistas en los temas relacionados. Si bien no representan la opinión de la sociedad en general, dan cuenta de los principales intereses de las personas involucradas con mayor profundidad en temas de impartición de justicia en México.

En este sentido, la atención se centra en los ministerios públicos, la normatividad, el sistema acusatorio, la capacitación de distintos actores y la policía, todos ellos con más de 95 menciones en los documentos recibidos. En el sentido opuesto, con cinco menciones o menos están la litigación, los militares, la participación de la víctima, el Código Penal Único, los delitos de alto impacto, las salas de mando, los activistas de derechos humanos y los medios de comunicación; los dos últimos sólo con una mención.

Del análisis de los códigos como síntesis de las ideas vertidas en los textos, se desprende que las áreas de mayor preocupación, pero también con más propuestas, están relacionadas con la capacitación, las condiciones laborales y el servicio de carrera tanto de ministerios públicos, como de policías. Destaca también, por el número de asociaciones, la atención prestada a la Fiscalía General en temas de género y la reparación a las víctimas.

Con base en la información recabada, sistematizada y analizada en la plataforma web, a continuación se presentan algunas de las propuestas orientadas a la construcción de un nuevo modelo de procuración de justicia. Cabe señalar que todas las propuestas presentadas fueron leídas y analizadas para la elaboración de la propuesta que consta en el siguiente capítulo.

a) Política criminal

Es necesario contar con una normatividad penal única, aplicable en todo el país, en donde se regulen claramente las reglas o normas comunes que se aplican al delito, al delincuente, a la víctima y a la imposición de las sanciones. También donde se consideren los mismos elementos del delito, tanto positivos como negativos, y las clases de consecuencias jurídicas.

Generar información y estudios empíricos sobre criminalidad acompañados de publicaciones sobre:

1. Estadísticas sobre incidencia delictiva por colonia, barrio o pueblo.
2. Publicación semestral de un compendio y análisis de estadísticas criminales por Delegación.
3. Aplicación anual de la encuesta delegacional de victimización.
4. Encuesta delegacional de violencia en el ámbito escolar.

5. Encuesta delegacional de victimización por violencia intrafamiliar.
6. Encuestas de percepción y evaluación de la labor de la policía y de las agencias de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.
7. Estudio delegacional de consumo de drogas en población escolar.

b) Procuración de justicia y seguridad pública:

Es indispensable la creación de una escuela de policía. Esta debe ser única, ya que en ella se concentrarán todas las personas que aspiren a ser policías. Ello implica la consolidación de un servicio de carrera en cuerpos de seguridad pública.

En esta escuela se propone que reciban educación homologada, en un programa general, respecto de materias atinentes a la formación esencial de un policía; y, de acreditar el bloque de formación general, se les permitirá continuar a un área de especialización para la función específica que pretendan cubrir.

Con esto se concibe que es posible lograr un mayor grado de confiabilidad en los elementos policiales, pues se ha demostrado en la práctica que los exámenes de control y confianza, no permiten saberlo. Al egresado de esta escuela, se le deberá ofrecer un trabajo en condiciones competitivas, que le permitan tener solidez laboral. Asimismo, se deberá exigir que para ocupar el cargo de policía, en cualquier área, entidad federativa o institución, se deberá haber acreditado la instrucción recibida en esta escuela.

c) Modelo de investigación criminal

En el fuero común, crear las salas de mando ministerial, que tengan la tarea de brindar una retroalimentación entre los encargados de la investigación con el ministerio público. Esto con la finalidad de fortalecer los puentes de comunicación, orquestar trabajos de todas las instituciones y dar solución oportuna a los problemas que se vayan presentando, de manera que no existan obstáculos para la realización de las respectivas labores.

d) Sistemas de evaluación y control de confianza

1. Capacitación constante en materia de sistema procesal acusatorio adversarial y ejecución de sentencias. Con procesos de revisión cada seis meses a través de examen de evaluación, mismos que serán aplicados y calificados por un órgano independiente a cada instancia operadora.
2. Crear un comité de auditoría y seguimiento que vigile la calidad de la impartición de justicia en el Estado; que sea conformado por autoridades policiales que velen por el buen funcionamiento de la seguridad pública.

3. Aplicación de exámenes de control de confianza a la totalidad de los operadores, con independencia al poder al que pertenezcan. Exigiendo la aprobación de los mismos.

e) Operación, gestión y cambio en las instituciones de procuración de justicia

Los modelos de gestión de las instituciones de procuración de justicia deberán desarrollarse en torno a los siguientes ejes:

1. La atención cálida, pronta y con solvencia técnica de los operadores.
2. La consolidación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.
3. La especialización de las áreas de investigación criminal.
4. El fortalecimiento de las técnicas de litigio oral.
5. La promoción de las salidas alternas del proceso.

Para elevar la calidad de los servicios técnico-jurídicos de los operadores institucionales adscritos a las procuradurías o fiscalías, resulta necesario dejarles las funciones netamente jurídicas y separar de su competencia las demás facultades de carácter administrativo, para encomendar éstas a un órgano autónomo. Con ello, todo el personal de las áreas de procuración de justicia se dedicaría, sin distracción, a cumplir a cabalidad las funciones primigenias de investigación y persecución de las conductas ilícitas, así como las de representación social y procesal. Se tiene el antecedente en el poder judicial mexicano de la separación de las funciones administrativas y de gobierno que desempeñaba antes de 1994 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para asignarlas al Consejo de la Judicatura, órgano que se creó en ese año, con una autonomía muy limitada y que se convirtió con el tiempo en un órgano auxiliar de la Suprema Corte, respecto de las funciones administrativas y de gobierno, en las que lamentablemente sigue participando el máximo tribunal del país.

Reformar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento, así como el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, a fin de que la figura de facilitador sea incorporada en el artículo 10 sobre el personal auxiliar del Procurador; en el Capítulo V de la Ley Orgánica y en el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

f) Servicio profesional de carrera como parte del modelo de gestión

El Titular de la Procuraduría General de la República y en su momento el Fiscal General de la República, deberán implementar acciones institucionales para garantizar que el personal sustantivo

de designación especial acredite -previo a su nombramiento en la categoría básica de la plantilla reconocida para el personal sustantivo de carrera- evaluaciones de conocimientos para el perfil a desempeñar y experiencia acreditable de por lo menos tres años.

Para instituir un servicio de carrera de la Fiscalía General de la República acorde a los principios de certeza, legalidad y justicia, se deberán realizar las adecuaciones correspondientes en su legislación, reconociendo las prerrogativas mínimas que actualmente tutela la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de la República, para el pago de indemnizaciones por separaciones injustificadas de su personal sustantivo.

Esto es, el proyecto de Ley que crea la Fiscalía General de la República, bajo un postulado inquisitivo, enmarca el pago de una indemnización aséptica únicamente a tres meses de salario base; por otro lado, la normatividad actual del supuesto hipotético, adicionalmente tutela el pago de veinte días de haberes por cada año de servicio. Esto debe analizarse desde la perspectiva en que la indemnización deviene de un actuar injustificado de la autoridad sancionadora que decretó el cese del personal sustantivo, quien por su naturaleza no puede ser reincorporado al servicio; ergo, para poder hablar de un Servicio de Carrera deben prevalecer los más altos rigores de ingreso, desarrollo y permanencia, así como contemplar la restitución de sus miembros que se ven vilipendiados ante un cese injustificado, dejándoles sin mayor opción de reivindicación que el pago de una indemnización.

Se propone incentivar la participación de mujeres en la capacitación, especialmente en aquella dirigida al desempeño de funciones; para esto se deberán establecer el sistema de cuotas en las convocatorias de actividades con el fin de cerrar las brechas existentes. La estrategia deberá enfocarse principalmente para asegurar la participación por nivel y categoría de puesto donde existen las mayores desigualdades. Por ejemplo, entre los hombres y las mujeres que forman parte de la campaña contra el narcotráfico, la diferencia en el acceso a capacitación es 83.9% frente 53.3% (desfavorable a las mujeres). En lo que respecta al programa de becas para personal, de continuar este en la Fiscalía General, también se sugiere establecer desde sus lineamientos un sistema de cuotas.

Selección de todo el personal operador del sistema de justicia penal acusatorio, a través de examen de oposición que realice un órgano independiente a la autoridad operadora de la cual dependan orgánicamente.

Creación de un órgano independiente que evalúe el desempeño de los operadores del sistema acusatorio, que emita fallos y recomendaciones que puedan sugerir mayor capacitación, plazos para la mejora del desempeño, suspensión temporal

del operador o en su caso la destitución del cargo por incapacidad; de igual manera este organismo deberá realizar las recomendaciones necesarias a las instituciones titulares del operador, que no cumplan con otorgar los apoyos consignados en la implementación y consolidación del sistema acusatorio, para lo cual deberá tener atribuciones y facultades plenas para esto.

g) Condiciones laborales:

1. La ampliación de los horarios del Centro de Desarrollo Infantil hasta las 21:00 horas.
2. Realizar el proyecto para la instalación de al menos un nuevo Centro de Desarrollo Infantil en la Ciudad de México con horarios matutinos y vespertinos.
3. Realizar convenios con guarderías y estancias infantiles públicas y privadas en el interior de la República, para la atención preferencial o a menor costo de los hijos e hijas del personal de la Fiscalía.
4. Compactación de horarios del personal no sustantivo.
5. Eliminación de reuniones de trabajo fuera de horarios laborales, especialmente aquellas que se realizan no de manera extraordinaria, sino que ya se encuentran institucionalizadas.

h) Infraestructura

1. Verificar que los inmuebles por adquirir o arrendar dispongan de espacios para la instalación de salas de lactancia y/o estancias infantiles.
2. Incluir una evaluación de diseño universal y accesibilidad para personas con discapacidad, diversidad funcional y mujeres embarazadas, en los requerimientos de todos los inmuebles nuevos de la Fiscalía General con el fin de ponderar el cumplimiento de estos criterios para adquisición o arrendamiento.
3. Realizar las adecuaciones necesarias para que los edificios en los que se cuente con áreas de detención, cuenten con espacios exclusivos para mujeres.
4. Medidas para la igualdad de jure respecto de las prestaciones otorgadas a mujeres y hombres relacionadas con el cuidado de hijos/as y personas dependientes.
5. Medidas para igualdad de facto para que los hombres hagan uso de las prestaciones a las que tengan derecho en materia de cuidado de hijos/as y personas dependientes.

i) Experiencias internacionales en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs)

Retomar las siguientes experiencias internacionales para el caso de México:

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) pueden ser utilizadas en los casos de conferencias entre tribunales finlandeses para el manejo de asuntos relativos a medidas coercitivas, lo que no requiere que el imputado se encuentre presente en el tribunal, así como en juicios transfronterizos de acuerdo a los tratados internacionales vigentes en la materia. El servicio de videoconferencia puede ser usado también en relación con la audiencia de juicio.

En Portugal y Holanda los tribunales usan un sistema de manejo de casos común, al cual todas las partes tienen acceso. A su vez, las partes pueden subir grabaciones de audio o video y otros documentos para el tribunal. Además, los jueces tienen acceso a foros internos en línea donde ellos pueden colaborar y conocer acerca de discusiones de legislación y casos particulares. Singapur ha implementado un sistema para facilitar el trabajo a los jueces de la Corte Suprema, denominado e-Mobile Justice, sistema de acceso remoto seguro a la red computacional de la Corte, que todos los jueces y comisionados judiciales (judicial commissioners), pueden usar desde sus hogares o los lugares que ellos requieran.

En Inglaterra además de lo anterior, con el objeto de solucionar los problemas de retrasos en casos de supervisión y atención para menores, normalmente por la poca disponibilidad de peritos que puedan presentarse en múltiples juicios, es permitido que ellos puedan prestar su declaración por medio de videoconferencia.

Así, haciendo uso de las TICs, tanto las autoridades o tribunales encargados de impartir justicia, como la ciudadanía en general, pueden tener acceso de una manera más pronta rápida y sin intermediarios a las diversas instancias del proceso de procuración y administración de justicia. Asimismo, los abogados pueden acceder a sus expedientes y revisarlos sin tener que trasladarse hasta el tribunal para hacerlo de manera física, ahorrándose costos y tiempo de traslado; por otro lado, los funcionarios pueden acceder en las diversas instancias que intervienen, de una manera rápida y segura. Por ejemplo: el ministerio público podría tener acceso directo y rápido a servicios periciales, policía investigadora, etc. Todo esto desde la computadora que se encuentra en su oficina, sin que tenga la necesidad de ir hasta la ciudad o lugar donde se encuentren las instalaciones correspondientes ahorrando tiempo y costos en traslado.

SEGUNDA PARTE: 2017

HACIA UN NUEVO MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

I. LOS PROBLEMAS CENTRALES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

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

A. LA FALTA DE VISIÓN SISTÉMICA

Existe una falta de visión sistémica de seguridad pública y justicia penal en México. Si bien existe una estrecha relación entre la prevención, la investigación, la persecución y la sanción de los delitos, lo cierto es que no hay un modelo que permita articular los roles, competencias, mar-

co de actuación y objetivos para la operación de cada una de las instituciones involucradas. A la fecha existen importantes problemas para identificar prioridades en el funcionamiento del sistema, así como para coordinar la acción de todas las instancias competentes. De igual

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

Esta falta de visión está reflejada tanto en el texto constitucional como en la enorme cantidad de ordenamientos jurídicos que no están homologados o interconectados. En el caso de la Constitución, las competencias sobre seguridad y procuración de justicia se ubican en los artículos 21, 73-XXI, 73-XXIII, 102-A, 115-III-H y 124. Sin embargo, la lectura de los mismos no permite conocer con claridad cómo se distribuyen las competencias y sobre quién recae la responsabilidad para la ejecución de las diversas tareas que demanda el funcionamiento de los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia. Así, por ejemplo, el artículo 21 establece una definición general de seguridad pública y atribuye la competencia sobre la misma a los tres niveles de gobierno en los términos que establece la propia Constitución. Por su parte, el artículo 115 regresa la definición de la competencia al

artículo 21. Lo mismo sucede con el artículo 73 fracción XXIII.

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

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

B. LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LAS PROCURADURÍAS

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

Sólo el 4.46% de los delitos reportados tienen sentencia condenatoria de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2016).

Y las estadísticas señalan que los problemas comienzan desde la presentación de la denuncia. Posteriormente, siguen en la investigación de los delitos. Existe un alto nivel de asuntos sin resolver en las procuradurías tanto a nivel federal (alrededor del 65% de los asuntos, según la propia Procuraduría General de la República) como a nivel estatal. Más aún, buena parte de los asuntos que sí son determinados -y que en consecuencia no forman parte de las estadísticas de rezago- son enviados al archivo temporal. Esto significa, para decirlo pronto, que existe una alta probabilidad de que un asunto que llega al sistema de procuración de justicia nunca sea resuelto. Los asuntos que sí son resueltos, en cambio, corresponden en su mayoría a detenciones en flagrancia (90% de los casos que son judicializados, de acuerdo con el informe del Consejo de la Judicatura Federal al Senado, 2017).

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

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

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

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

trabajo de los ministerios públicos y policías de investigación generan múltiples oportunidades para la corrupción.

Ahora bien, las recurrentes violaciones a los derechos humanos es otro factor que afecta la imagen de la procuración de justicia y pone en duda la calidad de su labor. En este sentido, la evidencia empírica disponible es elocuente. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL 2017), 24.3% de la población privada de la libertad en 2016 recibió amenazas o presiones para declararse culpable; 32.4% no fue informada sobre el motivo por el cual la acusaban; 33.2% fue víctima de alguna conducta ilegal; y solo 19.8% de la población privada de la libertad logró contactarse con un abogado en su presentación ante el ministerio público.

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

C. LAS DEFICIENCIAS EN LA GENERACIÓN Y USO DE LA INFORMACIÓN

Las deficiencias en la generación y uso de la información son otro elemento estructural que limita significativamente el adecuado funcionamiento de las procuradurías. Este problema tiene dos grandes vertientes. Por una parte, la información que usan las procuradurías en sus

procesos internos (cuando existe) por lo general tiene mala calidad, está extremadamente compartimentalizada, amén de que no se utiliza sistemáticamente para la toma de decisiones. Por otra parte, en términos de información pública, las procuradurías carecen de una visión sistémica que les permita generar, procesar y difundir datos confiables y comparables que den cuenta de la realidad criminal del país.

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

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

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

operación y de generar información de las procuradurías se ve severamente limitada.

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

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

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

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

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

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

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

No sólo eso. En buena medida por las discrepancias que naturalmente se derivan de fuentes de datos con objetivos y métricas distintas, se ha generado un intenso debate en torno a la calidad de los datos difundidos por las diferentes instituciones públicas. Así, los usuarios de la información con frecuencia dudan de la confiabilidad de los datos y las discusiones sustantivas suelen ser precedidas (o de plano sustituidas) por debates metodológicos. La falta de información confiable y sistematizada, en pocas palabras, limita severamente la capacidad para generar análisis

que sirvan de base para el diseño y evaluación de estrategias y políticas públicas integrales en materia de procuración de justicia.

D. LOS RETOS

Para consolidar un modelo de procuración de justicia acorde al sistema de justicia acusatorio y a las demandas sociales, se debe partir de la base que nos encontramos ante un panorama sumamente complejo que incorpora deficiencias normativas, estructurales y culturales. A ello, se adiciona el hecho que un modelo de procuración de justicia no solo incluye a las fiscalías, también a todas aquellas instancias de seguridad pública e investigación criminal que están vinculadas a este propósito. Esta complejidad demanda una visión sistémica que aborde tanto la problemática como las posibles soluciones. La transformación debe iniciar por varios frentes, desde la generación de consensos institucionales y políticos hasta la elaboración de un plan de transición que a mediano y largo plazo redunde en la consolidación de un modelo eficiente y adecuado a las demandas de un sistema de justicia penal que apenas se implementa.

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



A. LA POLÍTICA CRIMINAL

1. EL PROBLEMA

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

Adicionalmente, es indispensable identificar a los organismos que tienen la función de coadyuvar en el proceso de definición y ejecución de la política criminal. Esto debe incluir necesariamente la representación de los tres órdenes de gobierno y de las legislaturas, pero también de la sociedad civil.

2. QUÉ ES LA POLÍTICA CRIMINAL

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

II. LOS MACRO-PROCESOS DE LAS FISCALÍAS

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



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

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

En el caso de México, la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008 marcó diversos principios sobre la forma en la que debían conducirse las investigaciones, los procesos y el tratamiento de los sentenciados. Así, por ejemplo, el artículo 18 constitucional establece que la finalidad de las penas es lograr la reinserción social de las personas que han sido sentenciadas por la comisión de algún delito. Este enunciado obliga necesariamente a diseñar un importante segmento de la política criminal mexicana de tal forma que se cumpla con el mandato constitucional en cuestión.

Las acciones mediante las que se puede dar cumplimiento al referido enunciado no se limitan al campo legislativo. En realidad, se trata de enunciados globales que buscan incidir en toda acción que realice el Estado mexicano en la materia. Un principio adicional es la presunción de inocencia. El mismo exige que la acusación deba invariablemente acreditar la responsabilidad de las personas fuera de toda duda razonable. De ahí que la operación del sistema deba enfocar su funcionamiento a asegurar que este estándar se cumpla en todos los casos.

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

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

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

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



3. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA CRIMINAL DE ESTADO

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

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

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



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

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

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

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

B. LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS

Como lo establece la Constitución, a partir de la reforma procesal penal de 2008, el sistema penal, ahora acusatorio, tiene como sus premisas la transparencia, eficiencia y eficacia en la persecución de los delitos. Esto convierte a la investigación en un pilar base del sistema de justicia, la cual está a cargo de la policía, bajo el mando y conducción del ministerio público. Por ende, la investigación y persecución de los delitos es uno de los macro-procesos de las fiscalías, en un modelo de procuración de justicia.

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

1. LOS PROBLEMAS

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

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

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

2. EL MODELO IDEAL DEL SISTEMA ACUSATORIO

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

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

des probatorias y procesales de cada caso en particular. Asimismo, corresponde al ministerio público procesar las peticiones ante el órgano jurisdiccional y formalizar las investigaciones con el ejercicio de la acción penal, hasta la conclusión del proceso.

El modelo de investigación a implementarse en las fiscalías a nivel nacional, debe proyectarse en el marco del escenario ideal dentro de la lógica del sistema acusatorio. Si bien existen limitantes normativas y estructurales para que este

esquema funcione de manera íntegra, el modelo de investigación implementado en las fiscalías debe proyectarse para que en el mediano plazo transite hacia las condiciones idóneas que garanticen cabalmente una investigación eficiente y de calidad, partiendo de la distribución de tareas entre los operadores.



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

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

3. EL PROBLEMA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

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

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

Como ya se ha mencionado, este artículo constitucional dota al policía de un papel fundamental en la investigación. No obstante, existen dos visiones contrapuestas respecto al alcance de los conceptos de “conducción” y “mando” por

parte del ministerio público. Ambas perspectivas impactan en el tipo de colaboración entre la policía y el ministerio público en labores de investigación.

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

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

guación previa y (c) tenía la facultad de ejercer la acción penal ante las autoridades judiciales competentes. La reforma de 2008, según la tesis,

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

Esto significa que, de acuerdo con la interpretación de la Primera Sala, el ministerio público continúa teniendo el control estricto de todas las actuaciones de la investigación, y que la reforma

solamente terminó con el monopolio del ejercicio de la acción penal. Por lo tanto, bajo esta visión la actuación de la policía continúa supeditada al control del ministerio público.

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

4. ALTERNATIVAS PARA DISEÑAR UN MODELO DE INVESTIGACIÓN DE TRANSICIÓN

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

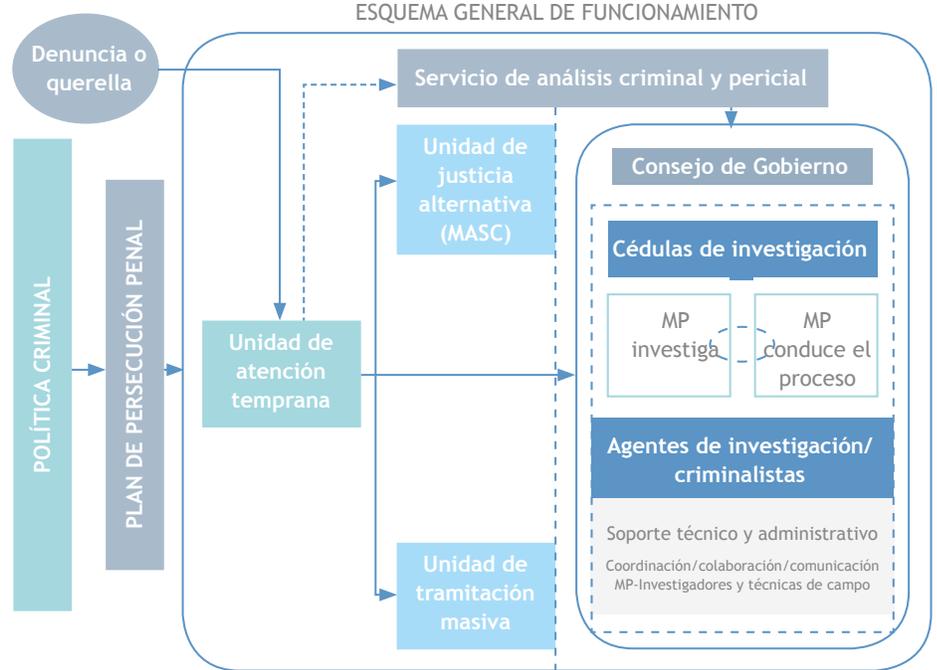
a) El modelo de investigación

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

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

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

MODELO DE INVESTIGACIÓN



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

La denuncia o querrella es recibida en la Unidad de Atención Temprana, la cual funge como el primer contacto con el ciudadano y es responsable de analizar los hechos denunciados, determinar si son constitutivos de delito e identificar si se reúnen los elementos mínimos para integrar una investigación. Con base en este análisis, la unidad canaliza el caso, ya sea a otra institución⁷ o hacia el interior de la Fiscalía en tres sentidos:

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

Cuando en un caso que inicialmente fue turnado a la unidad de tramitación masiva se encuentran

elementos que justifiquen iniciar una investigación -por ejemplo, que se determine a partir del análisis de información que forman parte de un patrón delictivo- el caso será turnado a las células de investigación.

Este modelo de investigación se basa en dos elementos centrales. Por un lado, el análisis de información y la generación de inteligencia que nutre a las áreas operativas, que son las células de investigación. Estas son unidades flexibles integradas por ministerios públicos, encargados de investigar y conducir el proceso, por agentes de investigación y por criminalistas (o peritos). Las unidades de investigación acotan el modelo de organización por especialización del delito, existiendo unidades ordinarias y de élite para investigaciones complejas.⁸

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

Dentro del modelo de investigación, es indispensable el desarrollo de sistemas de información interoperables (internos y externos) que soporten la operación. Estos sistemas deben posibilitar una comunicación eficiente y facilitar los



07

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

08

Véase el macro-proceso "Gobernanza y conducción institucional".

procesos para generar mayor eficiencia en la labor de los operadores. Al mismo tiempo, deben tener la capacidad de generar información de manera automática, sistémica e integral.

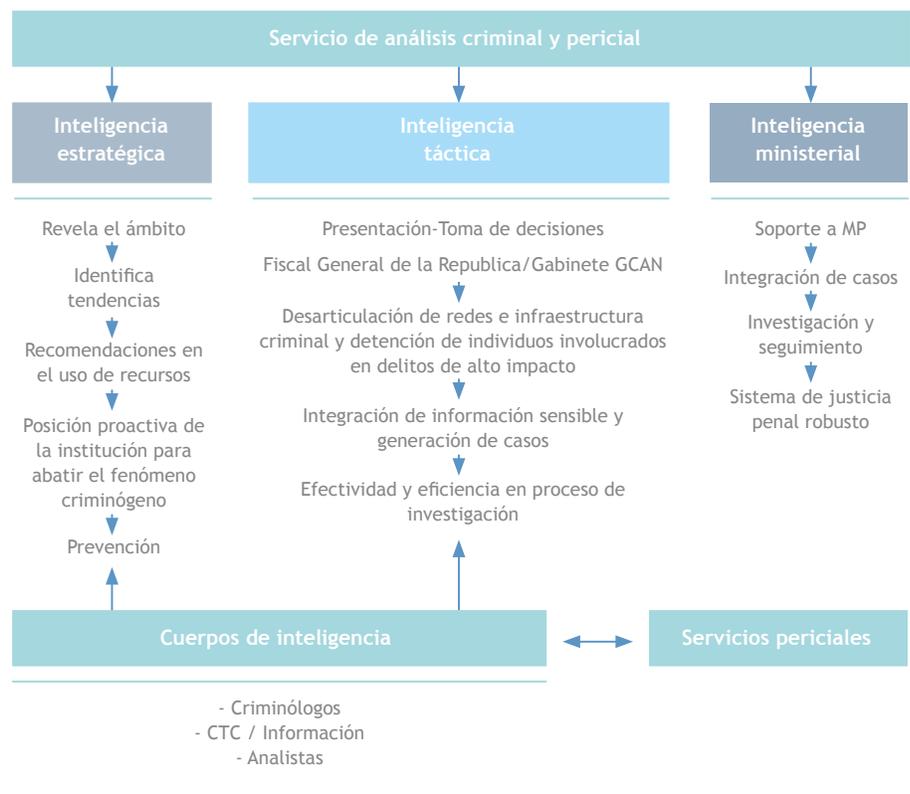
Este servicio se encargará también de los servicios forenses (laboratorios y servicios altamente especializados) que tendrán autonomía técnica y prestarán servicios a las células de investigación.

b) Las unidades operativas

La propuesta de modelo de investigación y su esquema general de funcionamiento plantean un marco organizacional basado en la creación de áreas o unidades de apoyo a la investigación, que son comunes a las áreas sustantivas de la fiscalía y que tienen como objeto dotar de eficiencia a la investigación, mediante la desformalización de los procesos.

• Servicio de Análisis Criminal y Pericial

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



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

• Unidad de Supervisión y Estrategia de Litigio

Es el área operativa encargada de dictar los lineamientos de operación para presentar los casos ante los tribunales. Aquí se establecerán los

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

UNIDAD DE SUPERVISIÓN Y ESTRATEGIA DE LITIGIO



- **Unidades de soporte táctico y administrativo**

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

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

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

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

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

- **Unidad de Tramitación Masiva.**

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

- **Consejo de Gobierno Interno.**

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

C. LA GOBERNANZA Y LA CONDUCCIÓN INSTITUCIONAL

La gobernanza, entendida como el conjunto de procesos, estructuras, disposiciones formales y valores que dirigen y controlan las actividades institucionales (Auditoría Superior de la Federación 2017) es un elemento clave que contribuye a que las instituciones alcancen sus objetivos, de acuerdo con sus características propias y el mandato al que están sujetas. El modelo de gobernanza diferencia el quehacer institucional del modelo de control jerárquico y de mercado, y se caracteriza por un mayor grado de cooperación y transparencia entre las instituciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas (Zurbriggen 2011).

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

A continuación, se señala la problemática actual respecto a la gobernanza en las instituciones de procuración de justicia y se analizan los elementos mínimos que debe contemplar el modelo de procuración de justicia para garantizar la gobernanza. Además, se explica el modelo de gobierno y administración propuesto.

1. LOS PROBLEMAS

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

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

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

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

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

2. LA AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA

La autonomía e independencia de la institución son fundamentales en un esquema de procuración de justicia que responda a las exigencias de un sistema de justicia democrático, como lo es el acusatorio. Pero, a pesar de que es trascendental, en el modelo de procuración de justicia propuesto, esta autonomía es relativa, pues necesariamente debe estar vinculada con la política criminal del Estado mexicano.

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

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

Por otro lado, desde el punto de vista institucional, junto con lo anterior, deben garantizarse mediante un conjunto de elementos transversales que dotan de un mayor nivel de independencia técnica a la institución. En particular, se logra mediante lo siguiente: (1) que la organización institucional esté basada en principios de gobernanza adecuados; (2) la consolidación del servicio profesional de carrera; (3) un proceso legítimo de designación del Fiscal General, y (4) asignaciones presupuestales adecuadas.

a) Los principios de gobernanza

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

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

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

b) El servicio profesional de carrera

Como premisa fundamental para garantizar la autonomía de las fiscalías, es necesario construir al mismo tiempo la autonomía de los operadores (ministerios públicos, agentes de investigación/policías y peritos), así como las condiciones materiales para su desempeño adecuado. Es necesario reestructurar los mecanismos del servicio profesional de carrera para dotar de garantías a los servidores públicos en cuanto su ingreso, desarrollo, supervisión y separación del cargo y, de esta manera, asegurar su profesionalización y autonomía operativa (CIDAC 2017). Pero, además, es de vital importancia que el servicio profesional de carrera se consolide y efectivamente opere, es decir, que no solamente se establezca a nivel normativo, sino que los mecanismos de carrera se implementen en la práctica, a diferencia de como sucede en la actualidad.

c) Procedimiento de designación del Fiscal que genere confianza

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

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

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

d) El presupuesto

Los presupuestos asignados a las fiscalías son una herramienta clave de política pública, que puede tener un impacto importante en la gobernanza del modelo de procuración de justicia y, por lo tanto,

en el funcionamiento del sistema de justicia en su conjunto. Por ello, los Congresos deben asegurar que las fiscalías reciban los recursos presupuestales necesarios para su operación, de forma tal que no se comprometa la autonomía técnica de la función ministerial. Algunos de estos mecanismos implican cláusulas de no reducción de gasto corriente o prohibición de reducir sueldos al personal ministerial.



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

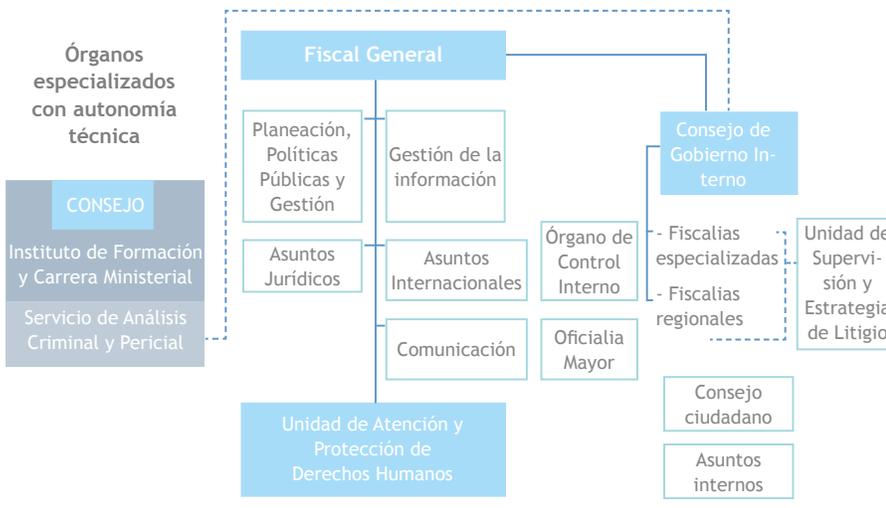
3. MODELO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

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

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

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

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN



a) Áreas de alta dirección

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

Del fiscal general dependen directamente las siguientes estructuras orgánicas:

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

información, la Oficialía Mayor y del Servicio de Análisis Criminal y Pericial.

Gestión de la Información: Es el área encargada de diseñar la arquitectura de información de la Fiscalía bajo los principios de interoperabilidad, seguridad, usabilidad y estabilidad. También es el área responsable de supervisar la ejecución de los sistemas y de la calidad de la información. Esta es una unidad que tiene una función estratégica y de alta dirección, no operativa, por ello debe depender directamente del Fiscal General. Una cuestión a considerar es que los expertos de esta área, por su alta especialización y el nivel de alta gerencia en sistemas de información, requieren de condiciones salariales diferentes a las del resto del personal. Esta es una consideración crítica para poder contar con los recursos humanos con la calidad y especialización que se requieren.

Asuntos Internacionales. Área responsable de la gestión y operación de las actividades de cooperación internacional. Dirige y coordina el proceso para negociar y firmar acuerdos inte-

institucionales de cooperación y asistencia. Asimismo, coordina la participación de la Fiscalía en reuniones de organismos y foros internacionales.

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

Asuntos Jurídicos. Es la unidad de asesoría jurídica general.

Unidad de Atención a Víctimas y Protección de Derechos Humanos. Es uno de los contrapesos más importantes de la institución. Como explicaremos en la siguiente sección, su función es velar por los estándares de atención a los usuarios, así como por los derechos de las víctimas y las personas procesadas. Dada la importancia de su función, se ha considerado que debe depender directamente del Fiscal General.

b) Áreas operativas

Consejo de Gobierno Interno

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

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

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

Fiscalías especializadas y regionales

Como se ha explicado, la organización interna de la fiscalía implica una organización fundamentalmente territorial, con base en células de investigación que son unidades operativas integradas por fiscales, agentes de investigación y criminalistas. Por diseño constitucional deben existir dos fiscalías especializadas, una en materia anticorrupción y otra en delitos electorales. Éstas pueden organizarse también con el modelo de células de especialización. Durante la Consulta

se reconoció que existe una tensión permanente entre el modelo de especialización y la operación territorial. En principio, consideramos que la estructura propuesta permite adaptar estas condiciones, pues pueden crearse células especializadas encabezadas por fiscales especiales que, de manera permanente o temporal y en función de las necesidades operativas, puedan generar conocimiento especializado que permita una acción eficaz contra ciertos delitos que, por sus características, requieren de este tipo de arreglos.

Oficialía Mayor

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

Órgano Interno de Control

El Órgano Interno de Control es la estructura responsable del control interno, la auditoría interna y la determinación de responsabilidades (graves o no graves) de los servidores públicos de la Fiscalía. Dadas las características del servicio profesional de carrera de los ministerios públicos, agentes de investigación y peritos debe desplegarse un modelo similar al judicial en materia de responsabilidades para no generar una doble vía de responsabilidades.

Unidad de Asuntos Internos

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

como sus observaciones respecto a las políticas y planes emitidos por el Consejo de Gobierno. Presentar al Senado de la República o Congresos Estatales un informe anual sobre los resultados de la evaluación integral del desempeño de la Fiscalía.

d) Órganos con autonomía técnica

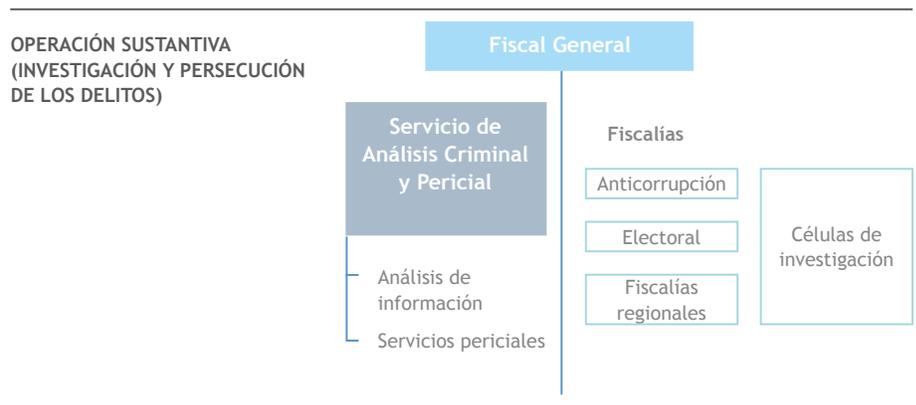
Se trata de órganos especializados cuya labor debe enmarcarse dentro de las políticas, criterios, lineamientos y planes institucionales emitidos por el Consejo de Gobierno. Estos órganos necesariamente deben ser dotados de autonomía técnica, con la finalidad de proveer de contrapesos en la operación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

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

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

e) Áreas transversales

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



c) Control externo

Consejo Ciudadano

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

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

El Consejo Ciudadano contará con acceso a la información institucional. Difundirá al público en general informes periódicos que contengan la evaluación de la operación de la Fiscalía, así

D. LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS

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

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

de las personas, se ha entendido que los conflictos derivados de la comisión de delitos tienen que ser tratados directamente por el Estado. De esta manera, en este tipo de casos, la regla general es que el acceso a la justicia debe estar administrado por la acción del Estado.

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

1. LOS PROBLEMAS

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

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

Las quejas sobre la procuración de justicia ini-

cian con la forma en la que las personas que acuden a denunciar la comisión de un delito son atendidas. Con frecuencia se encuentran con funcionarios que tratan de disuadirlos para que no presenten sus denuncias, con largas esperas y sobre todo con mucha incertidumbre sobre lo que pueden esperar del procedimiento. Adicionalmente, las víctimas que requieren servicios de apoyo no suelen recibir la atención debida.

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

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

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

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

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

Probablemente el reto principal que enfrentan las instancias de procuración de justicia en Mé-

xico consiste en recuperar la confianza pública. Para ello se requiere introducir cambios radicales en los servicios que se prestan. El objetivo es asegurar que todas las personas —imputados, víctimas y testigos— reciban un trato digno por parte de los funcionarios de las procuradurías y se generen soluciones eficaces a los problemas sociales.

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

Para lograr cambios estables en el servicio que prestan las instituciones de procuración de justicia es necesario crear áreas especializadas en la atención al público y en la supervisión del trabajo que se realiza en otras áreas de la institución. Esta debe ser la primera medida para orientar toda la acción de la procuración de justicia al servicio a las personas. Existen diversas alternativas de diseño para un área con este tipo de responsabilidad. Por una parte, puede tener capacidad para prestar servicios de atención directamente a las víctimas del delito. Por la otra, se le pueden dar atribuciones para supervisar a las áreas encargadas del procesamiento de los imputados.⁹

En el caso de las personas que acuden a denunciar delitos, las deficiencias en el servicio empiezan desde el ingreso a las fiscalías. El primer punto es orientar y atender a las personas. Ello implica reducir significativamente los tiempos de espera para denunciar. Pero también se requiere que las personas reciban información clara sobre el servicio que se les puede prestar y la forma en la que eventualmente se espera que se resuelva el conflicto. Es decir, es necesario que las personas tengan información de tal manera que sus expectativas sobre la intervención del Estado en sus casos sean acordes con lo que las fiscalías pueden efectivamente proveer. Para ello, se requiere que las fiscalías tengan personal debidamente capacitado para identificar el tipo de problema que tienen los denunciantes y definir la respuesta institucional que le corresponde. Así, puede ser que en algún caso lo conveniente es referirlo a las instancias de justicia alternativa. En otros casos, lo conveniente será orientarlo al área de investigación criminal. Incluso otros casos pueden ser competencia de otras instituciones, por lo que deben ser canalizados a ellas.



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

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

Las alternativas institucionales para incidir sobre la calidad del servicio incluyen cuestiones que afectan directamente al modelo de servicios que prestan las procuradurías como los mecanismos mediante los que se supervisa y se genera información sobre el desempeño de las áreas que tienen contacto directo con el público. En el primer caso, las mejores prácticas señalan la relevancia de establecer unidades de atención temprana con capacidades de diagnóstico y atención para las personas que acuden a las Fiscalías. De esta manera, los servicios de atención y apoyo a las víctimas se deben prestar prácticamente desde que éstas ingresan a una instalación de la Fiscalía. Para hacerlo, se requiere de un enorme esfuerzo logístico que permita que las Fiscalías puedan incluir una oferta mínima de servicios para las víctimas en todos los centros de atención al público que tenga. Ello implica que cuando no sea posible comisionar directamente personal, se cuente con los acuerdos de colaboración necesarios con otras instancias estatales o municipales de tal forma que los servicios puedan ser prestados sin demora a quien los requiera.

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

En el segundo, se trata de violaciones a los derechos humanos, en particular, de los detenidos. En ambos casos se trata de problemas muy difíciles de corregir. No obstante, existen muchas opciones para su solución. Las fiscalías deben introducir mecanismos automatizados de super-

visión y generar estándares claros para la prestación de los servicios. Así, por ejemplo, la introducción de cámaras de video en los separos y las áreas de recepción de detenidos contribuye a asegurar que el trato que reciben es el adecuado. También la introducción de registros automatizados puede servir para inhibir prácticas irregulares.

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

Para resolver todos estos problemas se propone la creación de una Unidad de Atención y de Protección a Derechos Humanos, que dependa directamente del Fiscal General y que cumpla un conjunto de funciones orientadas a atender la calidad del servicio en el primer contacto, proteger los derechos de las víctimas, los imputados y los testigos, que sea la responsable de la operación de los mecanismos alternativos, y constituya una de las herramientas para prevenir la corrupción mediante el diseño de procesos, su supervisión y la comunicación de quejas y denuncias mediante espacios de interlocución directa con los ciudadanos que acuden a las agencias del ministerio público. Asimismo, deberá estar facultada para que en conjunto con la Contraloría Interna y la Unidad de Asuntos Internos pueda iniciar procedimientos de sanción a los servidores públicos que incurran en violaciones a los derechos de los procesados.

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

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

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

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



TERCERA PARTE: 2017

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. CONCLUSIONES

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

Desde luego también destacan las dificultades que enfrentan estas instituciones para reclutar y retener a su personal dada la ausencia de mecanismos que aseguren un servicio profesional de carrera efectivo. Para complicar más el panorama, se perciben importantes dificultades para identificar a los órganos encargados de

la definición y conducción de políticas orientadas a enfrentar los fenómenos delictivos en el país. Las indefiniciones del modelo federal de distribución de competencias contribuyen a la generación de incertidumbre y diluyen responsabilidades.

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

La tarea aparece todavía más compleja si se toma en cuenta que las funciones de las instituciones involucradas no pueden simplemente detenerse. Adicionalmente debe considerarse que la crisis de seguridad pública que vivimos desde

hace casi dos décadas tampoco ha de ceder en el corto plazo. De esta manera, cualquier ejercicio que pretenda reformar la operación de la procuración de justicia en el país debe necesariamente tomar en cuenta la complejidad del cambio, y la necesidad de mantener la investigación y persecución de los delitos.

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



II. RECOMENDACIONES

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

1. PUNTO DE PARTIDA PARA DISEÑAR EL MODELO.

- 1.1. La Consulta inició con el planteamiento de una moratoria para evitar la aprobación de reformas precipitadas y parciales. Esta recomendación no es un llamado a la inacción, sino una llamada prudencial que implica tomar acciones que consideren el conjunto de las modificaciones y no solo reacciones a fenómenos concretos.
- 1.2. Las conclusiones de la Consulta señalan que las reformas constitucionales para ampliar los supuestos de prisión preventiva oficiosa

no son necesarias. Lo que se requiere es mejorar la capacidad de investigación de las policías para investigar y de los fiscales para argumentar. La información disponible señala que el 75% de las solicitudes de prisión preventiva se conceden.

- 1.3. La Consulta también revela la necesidad de crear unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso (UMECAS) que sean multidisciplinarias y eficientes para el seguimiento a las personas que afrontan los procesos en libertad.

- 1.4. De la Consulta también se desprende que el problema de la puerta giratoria se presenta en las agencias del ministerio público y no en los juzgados. La solución exige mejor supervisión al trabajo ministerial, más que cambios normativos.
- 1.5. El consenso entre los especialistas es que el nuevo sistema se sustenta en la libertad probatoria y en la libre valoración de la misma. En tales condiciones, no es necesario introducir reformas para regular a los testigos de referencia o tasar el valor de sus testimonios, como se propone en algunas iniciativas.
- 1.6. La Consulta revela importantes problemas de coordinación y articulación entre policías y ministerios públicos. Estos problemas son todavía más complejos en los casos que involucran a las fuerzas armadas y ministerios públicos. Existen vacíos en la transferencia de información y en la colaboración como testigos.
- 1.7. Las propuestas de ley de seguridad interior no se enfocan en resolver los problemas de coordinación de las fuerzas armadas con las autoridades civiles cuando aquellas realizan funciones de seguridad pública, ni tampoco privilegian el fortalecimiento de las capacidades y condiciones de las poli-

cias. En consecuencia, se requiere orientar el debate y la acción hacia un esfuerzo coordinado, planificado y estratégico para mejorar el desarrollo policial en el corto, mediano y largo plazo, así como evitar la regularización normativa y práctica de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública.

- 1.8. Las propuestas de reforma requieren de un sustento empírico para su aprobación. Existen muchos planteamientos que se pretenden sustentar en problemas que en la realidad no existen o, al menos, no se presentan de la manera en la que se anuncian en las iniciativas.

2. ÁMBITO CONSTITUCIONAL.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se proponen son las siguientes:

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

3. ÁMBITO LEGISLATIVO.

En consecuencia con las reformas constitucionales antes propuestas, se deber legislar en las siguientes materias:

- 3.1. Código Penal Único. Deberá incorporar un mecanismo de reserva para permitir la regulación de ciertas conductas en el ámbito local.
- 3.2. Reformas puntuales al Código Nacional de Procedimientos Penales para ajustar las reglas de competencia en el marco del Código Penal Único.
- 3.3. Reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- 3.3.1. Incorporar plenamente a las instituciones de procuración e impartición de justicia penal al Sistema Nacional, y precisar sus responsabilidades específicas.
- 3.3.2. Establecer que una de sus competencias centrales es la generación de la política criminal del Estado mexicano.
- 3.3.3. Modificar el diseño institucional para dar fuerza al Secretariado Ejecutivo.
- 3.3.4. Definir los alcances del modelo de mando de las policías.
- 3.3.5. Establecer mecanismos de coordinación, articulación y supervisión.
- 3.3.6. Asegurar la operación de áreas de información, prevención y certificación.
- 3.3.7. Crear un fondo nacional de seguridad pública y justicia penal que permita financiar los procesos de transformación, administrado con criterios públicos, transparentes y mecanismos de fiscalización rigurosos.

3.4. Ley Orgánica de la Fiscalía General.

- 3.4.1. Elaborar un nuevo proyecto de Ley Orgánica, que deberá incorporar el diseño propuesto durante la Consulta. Es indispensable definir estructuras y procesos en primer término y a partir de ello elaborar la ley, no a la inversa.
- 3.4.2. Establecer los rasgos más generales del régimen de transición, incluso la vigencia temporal de la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- 3.4.3. Crear una unidad de gestión del cambio (que dependa del Fiscal) y otra unidad distinta (fuera de la Fiscalía) responsable de evaluar y generar recomendaciones sobre el proceso de transición.
- 3.5. Revisar el conjunto de las leyes en materia de seguridad pública y justicia penal para determinar cuáles deben ser derogadas, y cuáles modificadas.

4. LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

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

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

- 5.1. Fomentar los acuerdos que, en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, permitan avanzar en la homologación de protocolos, lineamientos y modelos de organización.
- 5.2. Favorecer acciones de coordinación e intercambio de información entre las procuradurías y la procuraduría General de la República, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- 5.3. Diseñar e implementar un modelo completo de carrera ministerial, pericial y de agentes de investigación. Este modelo puede tener un alcance nacional. Supervisar periódicamente su funcionamiento. Se puede considerar la generación de academias regionales de formación con procesos y estándares homologados.
- 5.4. Diseñar el modelo de regionalización de la Fiscalía General.
- 5.5. Establecer los mecanismos de financiamiento que darán soporte al proceso de transición y asegurar un mecanismo que les de viabilidad de mediano plazo.
- 5.6. Crear el Instituto de Formación y Carrera Ministerial que deberá tener un consejo profesional y de tiempo completo con personas que provengan de la función pública, de la academia y de la sociedad civil. Se deben eliminar las asignaciones especiales de cargos y garantizar que los operadores accedan por un sistema de oposiciones riguroso y transparente.
- 5.7. Crear la Unidad de Gestión de la Información de la Fiscalía General y designar a su titular, para que inicie el diseño de la nueva arquitectura de información. Este funcionario deberá ser asesorado por un consejo altamente especializado en materia de sistemas y gestión de información que deberá supervisar la toma de decisiones.
- 5.8. Iniciar el diseño de las células de investigación y poner las primeras en operación.
- 5.9. Diseñar y crear la Unidad de Supervisión y Estrategia de Litigio.
- 5.10. Diseñar y crear la Unidad de Atención y Protección de Derechos Humanos para que de inmediato establezca los protocolos de atención al público. Es importante hacer transversal el respeto, protección y garantía de los derechos humanos en todas las áreas y procesos de la Fiscalía, cuestión que no necesariamente se logra a través de una fiscalía especializada.
- 5.11. Crear un nuevo Consejo Ciudadano, como órgano externo, facultado para dar recomendaciones técnicas, coadyuvar al cumplimiento de objetivos y acompañar el proceso de transición y, posteriormente, el funcionamiento de la Fiscalía General.

6. ÁMBITO LOCAL.

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

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

7.1. Revisar integralmente e implementar con especial cuidado el modelo de atención a víctimas. Se recomienda reconsiderar el diseño actual y reincorporar la atención a víctimas como parte del modelo de atención en sede ministerial a fin de evitar el efecto de doble ventanilla. De manera profunda, el modelo requiere contemplar las medidas de protección, atención, participación y reparación adecuadas, así como reconocer de manera expresa los derechos de las víctimas en el proceso.

7.2. El modelo de procuración de justicia debe construirse alrededor de la noción de calidad en el servicio y garantía de los derechos. Por ello, todos los servicios que prestan las procuradurías deben tener un modelo de supervisión externo a la unidad que los presta para asegurar tanto la calidad como la garantía de los derechos.

7.3. Modificar el protocolo nacional de primer respondiente y el Informe Policial Homologado (IPH) a fin de desformalizar los procedimientos que ahí se regulan. Existió un amplio consenso que urge modificarlos para permitir que cumplan su función sustantiva y no constituyan un mero trámite burocrático.

7.4. Desformalizar la carpeta de investigación para que responda a las exigencias de la investigación criminal y que no constituya un mero expediente.

7.5. Asegurar la autonomía técnica de los servicios periciales que se prestan en laboratorios y otros servicios altamente especializados. Este es el propósito del Servicio de Análisis Criminal y Pericial.

7.6. Se identificaron problemas específicos en el impacto del amparo en el nuevo proceso penal acusatorio. No obstante, no existe consenso sobre la manera en que deben ser resueltos. Por ello se recomienda que en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública y Justicia Penal se cree un grupo ad hoc, plural y especializado, que analice estos problemas y proponga soluciones.

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



III. EL PROCESO DE TRANSICIÓN

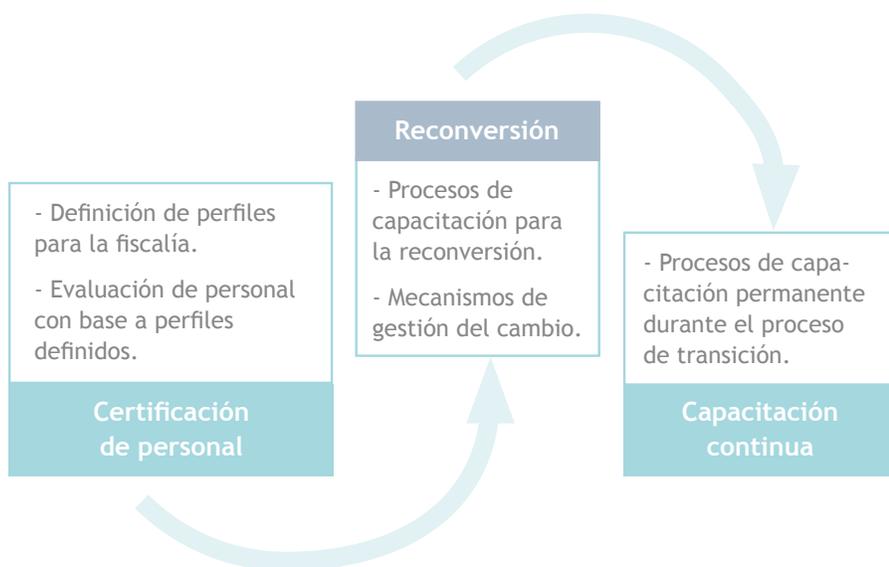
Uno de los retos más importantes del modelo de procuración de justicia es abordar cómo se dará el proceso de transformación institucional, con el paso de procuradurías hacia fiscalías con autonomía constitucional, evitando un mero cambio nominal y un tránsito automático de los endeblés recursos humanos,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

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

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

A. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

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



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

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

B. LIQUIDACIÓN DE CASOS DE LA PROCURADURÍA

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

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

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

C. MODELO DE GESTIÓN DEL CAMBIO

La transición a la nueva fiscalía implica un modelo de gestión del cambio. Al respecto recomendamos varios elementos. En primer lugar que se le otorgue al Fiscal General amplias facultades para implementarlo mediante acuerdos generales. Este proceso llevará tiempo, varios años, que podría fijarse en un plazo de 8 años. Para apoyar al Fiscal en esta tarea es indispensable que se cree una unidad de alto nivel especializada en la gestión del cambio y la planeación y ejecución del plan de transición. Resulta crítico que esta Unidad no esté en la estructura operativa ordinaria y que su mandato único y específico sea administrar el cambio. Para ello deberá contar con los recursos financieros suficientes para poder desplegar las acciones necesarias, recursos que no deberán ser dependientes del proceso presupuestal ordinario. Por ello se recomienda la creación de un fideicomiso específico. Finalmente, y tomando en cuenta la experiencia de otros procesos de transición, se debe también crear una unidad totalmente autónoma de la Fiscalía cuya tarea sea evaluar de manera independiente y externa el proceso de cambio e informar al Congreso de la Unión y a la sociedad en general los avances en este proceso.

D. FINANCIAMIENTO

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

ANEXO 1: NOMBRES DE LOS PARTICIPANTES EN LA CONSULTA NACIONAL

Participantes en las mesas temáticas

1. Víctimas y Derechos Humanos.

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

Katia Cecilia Ornelas Núñez, Experta en justicia restaurativa.

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

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

Isabel Miranda de Wallace, Presidenta de Alto al Secuestro.

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

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

José Morquecho Sandoval, Coordinador de Investigación de México SOS.

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

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

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

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

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

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

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

Salvador Cruz Sierra, Investigador del Colegio la Frontera Norte.

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

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

2. Procuración de Justicia y Política Criminal.

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

Iván de la Garza Santos, Consultor en Fortis Consultores.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Carlos Villegas Márquez, Coordinador Regional del Programa Projusticia.

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

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

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

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

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

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

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

3. Procuración de Justicia y Seguridad Pública.

Ibette Estrada Gazga, Consultora en temas de seguridad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Iván de la Garza Santos, Consultor en Fortis Consultores.

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

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

Martín Carlos Sánchez Bocanegra, Director de Renace.

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

Javier Suárez, Especialista en temas de seguridad pública.

4. Modelo de Investigación Criminal.

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

Gilberto Santa Rita Tamés, Investigador de la Universidad Iberoamericana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Procuración y Administración de Justicia.

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

Carlos Ríos Espinosa, Consultor en temas de justicia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

César Camacho Quiroz, Diputado Federal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Autonomía en las Instituciones de Procuración de Justicia.

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

Marco Antonio Fernández Martínez, Investigador de México Evalúa.

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

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

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

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

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

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

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

Miguel Ángel Lugo Galicia, Profesor de la Universidad Panamericana.

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

Luis Cevasco, Fiscal General de Buenos Aires, Argentina.

Eduardo Bohórquez López, Director de Transparencia Mexicana.

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

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

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

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

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

Agustín Peña, Académico de la Universidad de San Diego.

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

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

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

7. Delincuencia Organizada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Adrián Fernández Bremauntz, Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

José María Zubiria, CEO Grupo Martí.

Participantes en los foros regionales

Ciudad Juárez, Chihuahua

Andrés Javier Barrera Rubio, Juez de Juicio Oral del Distrito de Bravos.

Mariano Moctezuma Castillo, Juez Especializado en materia de Adolescentes en el Distrito de Bravos.

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

Adonái Carreón Estrada, Delegado en Chihuahua de la Procuraduría General de la República.

Jorge Carranza Bueno, Coordinador del Área de Capacitación de la Fiscalía General Zona Norte.

José Luis Barrón, Profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Monterrey, Nuevo León

Sonia Martínez Mireles, Jueza de ejecución penal de Nuevo León.

Luis Alberto Cañamar Esparza, Fortis Consultores A. C.

Edgar Rodríguez Díaz, Agente del Ministerio Público de la Federación.

Luis Enrique Orozco Suárez, Académico y Secretario de la Contraloría del Gobierno Municipal de Monterrey.

Martín Carlos Sánchez Bocanegra, Director de RENACE.

Rubén Cardoza Moyrón, Centro de Estudios sobre la Enseñanza y Aprendizaje del Derecho, A. C.

Miguel Ángel Campos Ortiz, Delegado de la Procuraduría General de la República en Tamaulipas.

Javier Sepúlveda Ponce, Catedrático de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Emilio Rodríguez Rodríguez, Director de la Unidad de Justicia Alternativa de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León.

Rosalba González Ramos, Investigadora del Centro de Estudios sobre Aprendizaje del Derecho.

Aixa Amalia Alvarado Gurany, Titular de Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en Nuevo León.

Fernando Arizpe Carrillo, Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Aguascalientes, Aguascalientes

Sadí Kuri Martínez, Académico de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Jesús Figueroa, Juez de Aguascalientes.

Manuel Vidaurri Aréchiga, Profesor de Derecho Penal en la Universidad La Salle Bajío, Expresidente de la Comisión de Derechos Humanos de Guanajuato.

Homero Oswaldo Ramírez Ambriz, Coordinador General de Visitadurías del Estado de Zacatecas.

María Guadalupe Márquez Algara, Investigadora en la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Christian Manuel Iriart Altamirano, Coordinador de Atención Temprana, Procuraduría General de Justicia del Estado de Zacatecas.

Fernando Marentes Zavala, Vicefiscal de investigación del delito de la fiscalía general de Aguascalientes.

Leticia Pacheco Macías, Directora de la Defensoría Pública de Zacatecas.

Carlos Cervantes Elizondo, Primer Visitador de la Comisión de Derechos Humanos de San Luis Potosí.

Julio Cesar Kala, Académico de la Universidad Autónoma de Guanajuato.

Guadalajara, Jalisco

Felipe de Jesús Álvarez Cibrian, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco.

Eduardo Barajas Langurén, Profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara.

Rogelio Barba Álvarez, Profesor de la Universidad de Guadalajara.

Victor Alejandro Domínguez Díaz, Abogado Postulante.

Christian Eduardo Gutiérrez Amezcua, Abogado postulante.

Blanca Jacqueline Trujillo Cuevas, Directora General de Atención a Delitos contra la Integridad Sexual y la Integridad de las Personas.

Marco Antonio González Mora, Secretario de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara.

Pedro Bernardo Carvajal Maldonado, Director General del Instituto de Justicia Alternativa.

Mauricio Alejandro Murillo de la Rosa, Abogado General de la Universidad de Guanajuato.

Alfonso Partida Caballero, Investigador de la Universidad de Guadalajara.

Carlos Enrique Burguete Medina, Abogado postulante y asociado en Lazo, Villa, Moel y García S. C.

María Eugenia Flores Chávez, Abogada postulante.

Octavio Temístocles Acosta Sánchez, Abogado Postulante.

José Cruz Guzmán Díaz, Profesor del Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara.

Mérida, Yucatán

Julio César Bonilla Gutiérrez, Coordinador de Análisis Técnico Jurídico y Prospectiva de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE).

Carlos Tovar Galicia, Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Carolina Grisel Salazar Parra, Mediadora de la Unidad de Mediación de la Fiscalía General del Estado de Yucatán.

Ariana Mari Tere González Torres, Estudiante del Centro de Estudios Superiores CTM.

Naybi Guadalupe Arcila Keb, Estudiante de Derecho del Centro de Estudios CTM.

Ana Gabriela Aguilar Ruiz, Secretaria Ejecutiva de la Comisión para la Implementación de la Reforma en Materia de Seguridad y Justicia en el Estado de Yucatán.

Ada Peniche Moreno, Directora de Capacitación de la Fiscalía General de Justicia de Mérida.

Jesús Armando Pacheco May, Vicefiscal de Investigación y control de procesos del Estado de Yucatán.

Tijuana, Baja California

Jorge Alberto Álvarez Mendoza, Subprocurador de zona Tijuana.

Rosa Isela Ortiz Ocampo, Docente y Litigante de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Gilberto Cota Alaniz, Director Estatal de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Baja California.

Paulina Elma Tinoco Lara, Jefa Zona Tijuana del Sistema Estatal de Justicia Alternativa Penal.

Ismael Chacón, Abogado Litigante.

Atalo Machado Yépez, Abogado Postulante.

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

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

Juan Marcos Dávila Rangel, Juez Primero de Distrito en Amparo y Juicios Federales.

Eligio Valdenegro Gamboa, Juez de Distrito especializado en el Nuevo Sistema de Justicia Penal.

Faustino Guerrero Posadas, Profesor de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Horacio Reyes Pérez, Fiscal de Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

Felipe Nery León, Fiscal de Distrito Metropolitano de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

Nancy Benítez Rebollo, Fiscal de la Mujer de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

Martha Patricia Tejeda Flores, Titular de la Unidad para el Seguimiento a del Sistema Penal Acusatorio de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

Adolfo Chacón Ruiz, Fiscal de Asuntos Relevantes de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

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

Alma Rosa Cariño Pozo, Fiscal de Derechos Humanos.

Pachuca, Hidalgo

Adolfo López Badillo, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Puebla.

Elva Patricia Herrera Torres, Docente de la Universidad de Guadalajara.

Denitza López Téllez, Académica del Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Omar Darío De Lassé Cañas, Secretario Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos.

Belén Citlalli Santana Reyes, Estudiante de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Brenda Estrada Hernández, Docente de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Karen Bautista Bautista, Docente de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Marisol Nashiely Ruiz Rubalcava, Titular de la Unidad de Igualdad de Género.

José María Hernández Villalpando, Abogado postulante.

Víctor Hugo Máximo Calva, Docente Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Marcelo Aguilar Pérez, Abogado Postulante.

Manuel Burgos Zamora, Abogado postulante.

Myriam Temjhay Martínez, Académico por asignatura de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Miguel Ángel Estrada Hernández, Abogado postulante.

Miguel Ángel Salazar Martínez, Docente de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Ciudad de México

Rubén Martín Olvera y Aguilar, Fiscal Coordinador Especializado adscrito a la Unidad Especializada de Investigación en Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia.

Bernardo Cadena Alcántara, Abogado postulante.

Marcela González Duarte, Docente de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Amelia Zetina Pinello, Directora de Control y seguimiento del Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias de la Procuraduría General de la República.

Xóchitl Guadalupe Rangel Romero, Profesora Investigadora Facultad de Derecho, "Abogado Ponciano Arriaga Leija" Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Omar Siddhartha Martínez Báez, Primer Visitador General de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

Erika Ríos Escutia, Directora de Área del Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Contro-

versias de la Procuraduría General de la República.

Eduardo Avendaño Flores, Maestro en Derecho.

Eidy Barragán Moreno, Jefe de Departamento de la Procuraduría General de la República.

Carlos Manuel Rosales, Investigador.

Enrique Jiménez Lezama, Servidor Público Federal.

Elizabeth Cruz Reyna, Docente-Investigador-Capacitador sistema penal acusatorio.

Hugo Hernández Vaquero, Agente del Ministerio Público.

Jesús Benito Nares Pérez, Académico y Abogado Postulante.

Miguel Ángel Estrada, Abogado Postulante.

Rodolfo Basurto Carmona, Docente colaborador de la Academia Regional de Seguridad Pública del Sureste.

Álvaro Rodríguez Doniz, Director de planeación y prospectiva del consejo consultivo ciudadano de Hidalgo.

Víctor Manuel Vergara Quezada, Abogado Litigante.

Vivian Carmina Huerta Álvarez, Servidora pública federal.

Martín Soto Mendoza, Perito Ejecutivo.

Magdalena Hernández, Subdirectora de Desarrollo de la Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas.

Guillermo Naranjo, Abogado postulante.

Participantes en los foros especializados

Barras y colegios de abogados

Víctor Olea Peláez, integrante de la Barra Mexicana de Abogados.

Julio Hernández Barros, integrante del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

Francisco Javier Gaitán, integrante de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A. C.

Francisco Riquelme Gallardo, integrante de la Barra Mexicana de Abogados.

Albertico Guinto, integrante del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

Luis Martín Contreras Gama, integrante de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A. C.

Gonzalo Alanís Figueroa, integrante de la Barra Mexicana de Abogados.

Virgilio Tanús Namnún, integrante del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

Moisés Castro Pizaña, integrante de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A. C.

Luis Alfonso Madrigal Pereyra, integrante de la Barra Mexicana de Abogados.

José Ramón Greenham, integrante del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México.

Erik Nelson Ramírez Barbosa, integrante de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados, A. C.

Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial de la Procuraduría General de la República

Alejandro Alvarado Toledo

Aleyda García Cabrera

Alfredo Portilla Ochoa

Ana Laura Dávila Gutiérrez

Argelia Francisco Martínez

Benjamín Arturo Olaya Alvarado

Carolina Rosales Gutiérrez

Celica Polett Montes Herrera

Christian Mario Martínez Lozano

Christian Monserrat Romero Sernas

Cristóbal Ismael Montiel Rivera

David Hernández Avilés

David Velázquez Morales

Eduardo Orozco Pulido

Erick Calderón Clemente

Francisco Javier Arriaga Padilla

Gabriela Rivera Ramírez

Giovanna Cortez Miranda

Giovanny David Nava Manrique

Guadalupe Estefanía Onofre Cardona

Hageo Arano Zugaide

Héctor López Sevilla

Héctor Manuel Vallejo Gutiérrez

Ian Giovaan Nava Ramírez

Isis Mildred Vivanco Hernández

Iván Vázquez Ibarra

Ivis Barragán Ramírez

Jesús Armando Morales Solís

Jesús Luna Arreola

José Israel Calderón Reyes

José Montero Martínez

Juan Manuel Jiménez Moctezuma

Judith Noemí Cornejo Gama

Julio Cesar Ortega Bermúdez

Karla Cynthia Escobar Casanova

Laura Estefanía Amezcua Rodríguez

Laura Joan Cruz Cornejo

Luis David Chávez Romero

María Elena Flores Chang

Miriam Denelia Oleta Santiesteban

Moisés Eduardo Nieto López

Nelly Vianey Cruz San Agustín

Nivees Román Pérez

Norma Elizabeth Campos Rivera

Omar Ely Canales Borjas

Pablo Emmanuel Payán Gutiérrez

Pablo Iglesias López

Raymundo Anaya Orea

Rodrigo Marcelo Ponce García

Rubén Arreola Rivera

Rubén Omar Carrera Cortés

Savid Josuhé Ángeles Gaspar

Tania Libeth Sotelo García

Wendy Janet Molina Manrique

Yadira Gutiérrez Luviano

Yair Yared Colado Gutiérrez

Yazmín Rivera Álvarez

Personas e instituciones que presentaron propuestas en la plataforma [plataforma construyamos-justicia.mx](http://construyamos-justicia.mx)

A continuación, se enuncian en orden alfabético los nombres de las personas que presentaron propuestas en la plataforma web, los cuales se transcriben tal como fueron ingresados.

Adolfo López Badillo

Adriana Campos López

Alan Alfonso Santos López

Alejandro Granados Estrada

Alejandro Juárez Prieto

Alejandro Porte Petit

Alfonso García Salinas

Alfonso Partida Caballero

Alfonso Valdez Servín

Amelia Zetina Pinelo

Andrés Rodríguez García

Ariana Maritere González Torres

Avraham Fuentes

Belén Citlali Santana Reyes

Bernardo Cadena Alcántara

Brenda Estrada Hernández

Carlos Alberto Caravantes Acevedo

Carlos Enrique Burguete Medina

Carlos Manuel Rosales

Carlos Tovilla Padilla

Carmen Guadalupe Chávez Muñoz

Carolina Gricel Salazar Parra

Cassandra Navarrete Serrano

Colegio de Abogados en Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

Christian Eduardo Gutiérrez Amezcua

Denitza López Téllez

Diana Talavera Flores

Edgar Martínez Rosas

Eduardo Avendaño Flores

Eduardo Barajas Langurén

Eidy Barragán Moreno

Elizabeth Cruz Reyna

Elva Patricia Herrera Torres

Emanuel Socorro Benítez Castañeda

Enrique Jiménez Lezama

Erika Ríos Escutia

Eudy Cal y Mayor Núñez

Fernando Marentes Zavala

Francisco Vázquez Gómez Bisogno

Gabriel de Jesús Gorjón Gómez

Gonzalo Nicolás Meléndez Cortés

Héctor Carreón Perea

Hibels José Luis Crespo García

Hugo Hernández Vaquero

I(dh)neas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.

Jailene Fernanda Ramírez Santiago

Jeanneth De Rueda Navarro

Jesús Abraham Martínez Montoya

Jesús Benito Nares Pérez

Jesús Darío Mendoza García

Jorge Adalberto Ramírez Marrufo

José de la Luz López Pescador

José Francisco Ávila Caso



José Luis Eloy Morales Brand
José María Hernández Villalpando
Judith Martínez Chávez
Julio César Bonilla Gutiérrez
Julio César Kala
Juventino Bautista Orozco
Karen Bautista Bautista
Leticia Catalina Soto Acosta
Luis Alberto Jiménez Trejo
Luisa Fernanda Guillén Vázquez
Manuel Burgos Zamora
Marcela González Duarte
María Eugenia Flores Chávez
María Guadalupe Márquez Algara
Marisol Nashiely Ruiz Ruvalcaba
Martha Gaona Cante, Roberto Wesley Zapata y
Javier Sánchez Lazcano
Martín Soto Mendoza
Mauricio Alejandro Murillo de la Rosa
Miguel Ángel Estrada
Miguel Ángel Salazar Martínez
Miguel Sarre
Miriam Tenjhay Martínez
Naybi Guadalupe Arcila Keb
Nelly Montealegre Díaz
Oscar Edgar Briseño Zavala
Oscar Fidel González Mendivil
Patricio Francisco Mejía y Careaga
Paulina Azeliz Herrera González
Rafael De Santillana Gómez
Ramiro Antonio García Macías
Roberto Ochoa Romero
Rodolfo Basurto Carmona
Rogelio Barba Álvarez
Rosa Isela Ortiz Ocampo
Rubén Martín Olvera y Aguilar
Sadí Kuri Martínez
Tobar Galicia
Ulises Alejandro Núñez Hernández
Valeria Guadalupe Ávalos Osuna
Vianney
Víctor Alejandro Domínguez Díaz
Víctor Hugo Máximo Calva
Víctor Manuel Vergara Quezada
Vivian Carmina Huerta Álvarez
Xóchitl Guadalupe Rangel Romero
Zeltzin Yaazanya Thamara Alva Fierros



Consulta Nacional sobre el Modelo
de Procuración de Justicia