

L É A S E S I Q U I E R E

TRANS FORMAR

LA PROCURACIÓN
DE JUSTICIA PARA
REDUCIR LA IMPUNIDAD

MARÍA NOVOA Y KAREN SILVA MORA

María Novoa es coordinadora del programa de Justicia de México Evalúa y
Karen Silva Mora es investigadora del mismo programa.



RESUMEN

Después de una década de esfuerzos aislados y grandes cantidades de recursos invertidos en la implementación del sistema acusatorio, hoy la procuración de justicia es uno de los eslabones más críticos no sólo del sistema de justicia en México, sino del aparato de Estado en su conjunto. Por ello, se propone el diseño de un modelo de procuración de justicia que permita a las instituciones replantear sus formas de trabajo y fortalecer sus capacidades para la persecución e investigación de los delitos. Éste debe diseñarse a partir de la definición de una política criminal integral, desde una visión sistémica de seguridad y justicia, y considerando tres elementos esenciales: a) la elaboración de un plan estratégico de persecución penal, b) el establecimiento de una estrategia de priorización y c) el diseño de un modelo de investigación criminal.

INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia de 2008, de derechos humanos en 2011 y la reforma política de 2014 que ordenó la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General significaron un enorme reto a las instituciones de procuración de justicia en el país. Tanto en el ámbito local como en el federal, las procuradurías debieron transformar sus estructuras y modelos de trabajo, que tradicionalmente respondían a un sistema penal inquisitivo mixto, para adaptarlos al nuevo modelo acusatorio y adversarial, con la finalidad de que la investigación de los delitos fuera más eficiente y eficaz, garantizando en todo momento los derechos humanos de víctimas e imputados.

Después de una década de esfuerzos aislados y grandes cantidades de recursos invertidos, hoy la procuración de justicia es uno de los eslabones más críticos no sólo del sistema de justicia en México, sino del aparato de Estado en su conjunto. La impunidad, inseguridad, corrupción y violación de derechos humanos se han convertido en lo cotidiano y en los principales reclamos de la ciudadanía. La flaqueza con la que las instituciones de procuración de justicia dan respuesta a estas problemáticas pone en riesgo la consolidación tanto del sistema de justicia penal, como del Estado de derecho en México.

Por ello, el establecimiento de un modelo de procuración de justicia integral, que rompa con los paradigmas tradicionales, debe ser una prioridad para la nueva administración. La propuesta de México Evalúa consiste en desarrollar un modelo de procuración de justicia que establezca una persecución penal estratégica, basada en la priorización como una herramienta de política criminal y en un modelo de investigación criminal homologado. Es decir, proponemos repensar la persecución criminal de manera que se focalicen los esfuerzos institucionales de las procuradurías y fiscalías estatales y federal para dar una respuesta más racional y eficiente a las víctimas de los delitos y al problema de criminalidad en México.

CONTEXTO

Durante la última década, México ha experimentado un importante proceso de transformación institucional en materia de justicia penal, como otros países en Latinoamérica la han hecho antes. La reforma constitucional en materia de justicia penal publicada el 18 de junio de 2008 planteó un inmenso reto a todas las instituciones del sistema de justicia en el país, para transitar de un sistema mixto-inquisitivo hacia uno de corte acusatorio y adversarial, más acorde con un Estado democrático de derecho. Este cambio de paradigma tenía como objetivo último contar con un sistema de justicia más eficiente y transparente en la persecución de los delitos, capaz de garantizar los derechos humanos tanto de víctimas como de imputados.

Uno de los mayores retos durante este proceso ha sido la necesidad de fortalecer las instituciones de procuración de justicia, transformar sus estructuras y armonizar su operación y formas de trabajo para la investigación y persecución de los delitos, bajo las exigencias del sistema acusatorio.

En este contexto, se expidió el 31 de enero de 2014 la reforma constitucional que ordenó la creación de la Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, en sustitución de la actual Procuraduría General de la República (PGR). Esta reforma, que implica una transformación de la arquitectura institucional del órgano responsable de la procuración de justicia a nivel federal, también tuvo un impacto a nivel nacional, pues, al menos en la mitad de las entidades, las instituciones locales de procuración de justicia iniciaron un proceso de transición hacia Fiscalías¹⁸. No obstante, en varios casos, esas transiciones han sido meramente nominales o, en otras ocasiones, parciales. Es decir, si bien en algunas entidades federativas el paso hacia una Fiscalía implicó otorgarle autonomía constitucional, en otras, aunque formalmente la Fiscalía cuenta con autonomía técnica y de gestión, continúa subordinada financiera y políticamente al titular del Poder Ejecutivo. Además, en ninguno de los casos se generó una transformación real de la arquitectura organizacional ni de las formas de trabajo heredadas de las Procuradurías. Por ello, las instituciones de procuración de justicia y persecución de los delitos son hoy la parte más débil en el sistema de justicia penal con problemas y deficiencias estructurales que han prevalecido y que obstaculizan el acceso a la justicia y la consolidación del Estado de derecho.

En primer lugar, la violación sistemática de derechos humanos, en particular la tortura y los malos tratos, es una práctica arraigada en las instituciones de procuración de justicia y no existe

¹⁸ Al menos en 22 estados, se ha reformado la Constitución local para transitar de esquemas de procuraduría a fiscalías.

evidencia de que esto haya mejorado con la implementación del sistema acusatorio. Por otra parte, de acuerdo con la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación que inició el Ministerio Público en 2016, en 49% de los casos *no pasó nada o no se continuó con la investigación* (Inegi, 2017).

En consecuencia, existe una profunda desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones de procuración justicia, que, a su vez, contribuye a que la cifra negra del país sea una de las más altas en Latinoamérica: sólo uno de cada 10 delitos que se cometen son denunciados y, por lo tanto, registrados por las cifras oficiales de incidencia delictiva¹⁹. Esta desconfianza en la autoridad es la segunda causa por la cual las víctimas no denuncian los delitos (16.5%), tan sólo después de la “pérdida de tiempo” (33.1%).

Todo lo anterior es resultado de la convergencia de distintos factores. El primero de ellos, que detallamos en el capítulo 1, es que las políticas públicas en materia de seguridad y justicia han carecido de una perspectiva sistémica e integral que permita articular la actuación, operación, competencias y objetivos de todas las instituciones involucradas. Es decir, no se cuenta con una visión que permita enmarcar la procuración de justicia en una visión integral de Estado que involucre a todas las instituciones que tienen responsabilidad en el ámbito de seguridad y justicia, desde la prevención hasta la sanción de los delitos, pasando por su investigación y su persecución.

Por otro lado, a pesar de la importancia del conjunto de reformas y cambios institucionales, el proceso heterogéneo de implementación del sistema de justicia penal acusatorio –que culminó en

¹⁹ La Envipe 2017 estima que, a nivel nacional, para el 93.6% de los delitos cometidos durante 2016, no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación o averiguación previa (Inegi, 2017).

2016- careció de la instauración de un modelo homologado de investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional, que cumpla a cabalidad con los principios y exigencias del sistema acusatorio. Su ausencia ha tenido como resultado que las instituciones continúen trabajando bajo las mismas prácticas y formas del sistema inquisitivo mixto. Es decir, no han tenido una transformación estructural y no se han creado las condiciones y capacidades en los operadores para procurar justicia de manera efectiva.

Actualmente la persecución penal en México se realiza de manera reactiva. Es decir, bajo un sistema de turnos o número de agencias al Ministerio Público le es asignado el trámite de un caso en particular y todos sus esfuerzos se enfocan en el mismo, realizando todas las diligencias de investigación que considere adecuadas para resolverlo y posteriormente aplica la salida jurídica que considere apropiada. Bajo este esquema de trabajo, el Ministerio Público realiza por inercia múltiples actividades en torno a un solo caso, sin planificación ni orientación, lo que se traduce en una pérdida de eficiencia en la investigación, impide visibilizar los esfuerzos realizados en cada una de ellas y favorece la prevalencia de una visión acotada del fenómeno criminal. Es decir, bajo este esquema, la actuación tradicional de las Procuradurías o Fiscalías se encuentra marcada por la respuesta a un caso generalmente aislado, lo que significa que es trabajado retraídamente y sin contextualización, por lo que la institución no tendrá la capacidad de detectar los patrones comunes, formas sociales y acciones colectivas estructuradas a los que responde la criminalidad (Díaz, 2017). En consecuencia, este modelo repercute en las cargas de trabajo de los Ministerios Públicos, lo que se confirma con los niveles de rezago que se acumulan en las procuradurías o fiscalías. Además, si bien existen casos en los que los Ministerios Públicos logran sentencias condenatorias, estos resultados no tendrán impacto en los niveles globales de efectividad de la institución, frente al resto de los casos asignados que se encuentren pendientes de resolución y abonen a los índices de impunidad (Díaz, 2017).

Por lo anterior, México es hoy uno de los países con los mayores índices de impunidad no sólo en Latinoamérica, sino en el mundo (UD-LAP, 2017). Es por ello imprescindible construir un nuevo modelo que transforme el paradigma tradicional de la persecución penal, la de caso por caso, sin estrategias, información integral, objetivos y de forma poco transparente, por un modelo proactivo que integre el actuar de las fiscalías y procuradurías con otras acciones en distintos niveles y se oriente al control de la criminalidad.

Ante este escenario, y en el contexto del momento complejo por el que atraviesa el país, queremos poner en el centro de la agenda pública la discusión sobre la necesidad de diseñar un modelo de procuración de justicia que cuente con un plan estratégico de persecución criminal, necesario para fortalecer la investigación y persecución penal. Sólo de esa manera se puede iniciar un proceso de construcción de institucionalidad para fortalecer el Estado de derecho y garantizar un acceso a la justicia de calidad.

ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA

Como se mencionó en el apartado anterior, ante la urgente necesidad de fortalecer la investigación criminal, en la última década se han llevado a cabo importantes reformas constitucionales y normativas. No obstante, a pesar de los cambios, estas instituciones no están dando los resultados que prometían en su concepción. Después de la implementación— aunque no necesariamente de manera óptima— del sistema de justicia penal acusatorio, las procuradurías y fiscalías tanto locales como federal, ya acumulan importantes niveles de rezago, lo que contribuye en gran medida a perpetuar la impunidad. Del total de los casos que llegaron a manos de un Ministerio Público en 2016, sólo fueron determinados²⁰ 40.5% en el ámbito local y 52.5% en el federal (Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC], 2017a). Esto sig-

²⁰ Es decir, aquellos casos que tienen algún tipo de salida de las instituciones de procuración de justicia, ya sea su por su judicialización, por justicia alternativa, salidas alternas, no ejercicio de la acción penal, entre otras.

nifica que la mitad de los delitos que son denunciados no tienen una respuesta institucional.

Sólo una mínima parte de las carpetas de investigación (cuatro de cada 100) son judicializadas²¹ (CIDAC, 2017a). De éstas, 99% son por flagrancia, por lo que aquellos casos en los que no existen personas detenidas difícilmente son investigados y esclarecidos exitosamente. De acuerdo con la Envipe 2017 (Inegi, 2017), únicamente el 4.46% de los delitos reportados tiene una sentencia condenatoria.

A partir de la reforma de 2008, en las instituciones de procuración de justicia se invirtieron recursos y llevaron a cabo procesos de capacitación y de reorganización institucional para evolucionar hacia un modelo de trabajo que respondiese a las exigencias del sistema acusatorio. Sin embargo, estas acciones se llevaron a cabo de manera aislada, sin un proceso de planeación integral, lo que resultó en un avance poco óptimo en la implementación de la reforma constitucional (CIDAC, 2017a). La deficiente actuación de las procuradurías para atender casos de mayor impacto social y la incapacidad para responder a las exigencias del sistema acusatorio resultaron en la necesidad de transformar la procuración de justicia, lo que derivó en la reforma de 2014.

No obstante esta realidad, a 10 años de la reforma procesal penal y a casi cuatro de la aprobación de la reforma constitucional para transitar hacia una Fiscalía General de la República autónoma, no se ha generado una discusión profunda sobre el nuevo modelo de procuración de justicia necesario para el éxito de sus tareas de investigación y persecución penal. El tema ha sido abordado desde distintos sectores y todas las posturas coinciden en la importancia de garantizar autonomía e independencia a las instituciones de procuración de justicia, así como de fomentar procesos transparentes y legítimos de designación de los Fiscales que estarán al frente de las mismas.

²¹ Cuando un caso o asunto pasa a la esfera judicial, es decir, al conocimiento de un juez para su resolución.

En los últimos meses se han realizado diversos diagnósticos y generado propuestas para caminar en la consolidación de un modelo de procuración de justicia, incluido uno elaborado por el ex Procurador de la República, Raúl Cervantes, donde reconoce la necesidad de transformar estructuralmente las instituciones de procuración de justicia.

Desde el ámbito de la sociedad civil, el Colectivo “Fiscalía Que Sirva” elaboró un dictamen ciudadano que propone realizar una nueva reforma a la Constitución, para establecer procedimientos distintos para la designación o remoción de los titulares de la Fiscalía General y de las especializadas, así como para modificar su estructura organizativa.

Por otro lado, 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), a iniciativa de la Procuraduría General de la República, llevaron a cabo una Consulta Nacional que permitiera avanzar hacia una nueva arquitectura institucional a nivel nacional en materia de procuración de justicia (Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE], 2017). El informe de la Consulta hace hincapié en la falta de una visión integral que articule la seguridad y la justicia, señala los problemas estructurales de las procuradurías y centra su propuesta en un modelo de investigación y persecución de los delitos, así como un modelo de gobernanza institucional.

Sumando a las propuestas existentes, México Evalúa y CIDAC elaboraron una serie de lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal, partiendo del eslabón más elemental de la operación: la unidad de investigación. Esto, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las instituciones de procuración del país. Esta propuesta plantea la necesidad de que las procuradurías o fiscalías evolucionen hacia estructuras flexibles que respondan a una estrategia de priorización y dejen atrás la especialización rígida e inflexible que las caracteriza hoy, es decir, aquélla en que los equipos de trabajo enfocan sus esfuerzos únicamente a la investigación de un tipo pe-

nal, sin la posibilidad de adaptarse al contexto criminal del país y a la complejidad de los casos. El modelo actual sólo ha creado estructuras burocráticas poco eficientes y que han complicado la coordinación y comunicación entre instituciones. La unidad de investigación, su conformación en células y sus reglas constituyen el eje rector para el diseño de un nuevo modelo de procuración de justicia (CIDAC 2017b).

Como ya ha sucedido en algunos estados en el nivel local, el mayor riesgo para este proceso es que se trate de un mero cambio de nombre, de un “fraude de etiquetas”. Es decir, cambiar las normas y la manera en que llamamos a las instituciones, sin que éstas funcionen de manera distinta a como lo han hecho por décadas. Una transformación real implica no sólo un diseño normativo sólido, sino una reestructuración y un rediseño integral de la institución.

El diagnóstico de México Evalúa-CIDAC parte de la idea de que si bien los criterios de selección del fiscal, así como la autonomía e independencia de la institución, son condiciones fundamentales para asegurar una procuración de justicia propia de un Estado de Derecho, no son los únicos factores para efectivamente garantizar una persecución eficaz de los delitos que mayormente impactan a la sociedad mexicana. La transición hacia Fiscalías autónomas debe implicar un diseño integral de todas las estructuras de estas instituciones. Entre los problemas que llevaron a transformar el modelo de “procuradurías”, se encuentra, precisamente, que la estructura funcional de las mismas implicaba una innecesaria burocratización de la justicia. Esta se caracteriza por la prevalencia de las prácticas escritas y la homogeneidad de los mecanismos al interior de una misma institución, lo que es resultado de la inercia de trabajo del sistema inquisitivo mixto y dificulta la toma de decisiones y la investigación eficiente de los delitos. Las instituciones de procuración de justicia no cuentan con criterios homologados de operación que cumplan con la lógica del sistema acusatorio, se enmarquen en un plan institucional y al mismo tiempo respondan a una política de persecución que permita enfocar los recursos disponibles. Como resultado, hoy contamos con instituciones incapaces de responder a las exigencias de su mandato, lo que

ha evidenciado su imposibilidad de resolver los casos que más afligen a la sociedad.

Por lo tanto, una transformación estructural de la procuración de justicia se encuentra supeditada a una premisa elemental: la articulación efectiva de una política de combate a la criminalidad que trascienda a las fiscalías e integre los desafíos de seguridad y de justicia desde una visión sistémica, como lo planteamos en el capítulo 1. Partiendo de esta definición, se requiere desarrollar un modelo de procuración de justicia que establezca una estrategia de priorización y permita la focalización de los recursos y de las fortalezas institucionales en función de una ponderación entre los distintos tipos de delitos.

PROPUESTAS

Para poder hablar de Estado democrático de derecho, no basta con contar con normas que, en el papel, garanticen las libertades y los derechos humanos de los ciudadanos, sino que se requiere de la implementación de una política pública integral de seguridad y justicia, en la que los tribunales, Ministerios Públicos y defensorías sean independientes, imparciales, eficaces y eficientes (Aguilar Aguilar, 2015).

La procuración de justicia, en el contexto del Estado de derecho, tiene un papel fundamental para garantizar que no haya impunidad, dar certeza jurídica y asegurar el respeto a los derechos humanos. Todo ello, como resultado de capacidades institucionales sólidas que generen confianza por parte de los ciudadanos. Sin embargo, la realidad nos muestra que la procuración de justicia en México, a pesar de las reformas normativas, está lejos de garantizar el Estado de derecho al que aspiramos.

Las reformas a la procuración de justicia en Latinoamérica durante las últimas décadas nos han dejado la enseñanza de que la sola emisión y/o reforma de normas no cambian las prácticas, sino que modificar éstas requiere de la implementación de políticas públicas integrales y de transformaciones institucionales estructurales. Por ello, en México, es menester el diseño de un modelo de procuración de justicia que

permita a las instituciones replantear sus formas de trabajo y fortalecer sus capacidades para la persecución e investigación de los delitos.

El modelo de procuración de justicia debe contemplar y garantizar la autonomía e independencia de las instituciones de procuración de justicia, pero además son indispensables otros aspectos o elementos clave que han aportado un mejor funcionamiento de las instituciones del Ministerio Público en otros países.

Un modelo de procuración de justicia debe permitir y propiciar la máxima coordinación entre las instituciones responsables de perseguir los delitos, así como con otros entes del Estado, para lograr una persecución eficiente que garantice el acceso a la justicia y la reducción de la impunidad. Las Procuradurías y/o Fiscalías deben ser capaces de superar sus limitaciones para dejar de resolver sólo casos de flagrancia y evolucionar a resolver los casos de mayor impacto. Esto implica diseñar una Fiscalía que gestione adecuadamente los casos por flagrancia, pero evite que marquen la agenda de la Fiscalía en general (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho [FJEDD], Due Process of Law Foundation [DPLF] y The Washington Office on Latin America [WOLA], 2017).

Para lograr tales objetivos, un nuevo modelo de procuración de justicia debe diseñarse a partir de la definición de una política criminal integral, desde una visión sistémica de seguridad y justicia, como la que delineamos en el capítulo 1.

La construcción de un modelo de procuración de justicia debe considerar tres elementos importantes: la elaboración de un plan estratégico de persecución penal, el establecimiento de una estrategia de priorización y el diseño de un modelo de investigación criminal.

Esto es un tema novedoso en México donde, como hemos mencionado, la persecución de los delitos se hace de manera reactiva, sin ninguna planificación u orientación que permita observar el fenómeno criminal de una manera más integral. Esto ha resultado en un siste-

ma penal ahogado, mediante el cual se busca castigar hasta el más mínimo hecho, sin ningún éxito, lo que no sólo crea mayor impunidad, sino que busca, erróneamente, actuar más donde los fenómenos se manifiestan y no donde se originan (Fiscalía General de la Nación [FGN], 2013).

1. Elaborar un plan estratégico de persecución penal

La ausencia de una estrategia concertada y organizada respecto de la forma en la cual las Fiscalías o Procuradurías deben determinar sus prioridades en la persecución e investigación de los delitos y enfocar sus recursos de manera eficiente ha resultado en los problemas que se han identificado para garantizar el acceso a la justicia. La persecución penal es una actividad compleja que, de ser llevada a cabo con desconocimiento o mala dirección política, puede incurrir en errores, con consecuencias graves para el ejercicio democrático (Díaz, 2017). La organización de la respuesta al problema criminal tiene que hacerse desde enfoques integrales de políticas públicas (Rodríguez, 2009). Por ello, uno de los mayores desafíos en la definición del modelo de procuración de justicia es el delimitar una política de persecución penal estratégica.

De acuerdo con Alejandro Rodríguez (2009), la persecución penal estratégica constituye una herramienta de política criminal que tiene por objeto definir los hechos criminales que se van a perseguir. Se define como la orientación que busca desarrollar el trabajo de las fiscalías o procuradurías por medio de una estrategia integral de comprensión del fenómeno criminal. Esto implica la planificación para el desarrollo del trabajo, cuya base esencial será proporcionada por el análisis criminal (Díaz, 2017). Esta visión de persecución penal opera sobre la base de una transformación del paradigma tradicional (basada en casos individuales) hacia un enfoque que se orienta en el conocimiento de la criminalidad de manera más integral.

Este modelo de persecución penal está basado en dos elementos conceptuales importantes (Díaz, 2017):

- (1) **“fenómeno criminal”**: concepto que permite comprender la criminalidad desde una visión holística, al buscar identificar estructuras, patrones, relaciones del fenómeno criminal, así como elementos del modo, lugar y tiempo en que se realizan actividades criminales. Esto representa un salto cualitativo en la forma de persecución tradicional, orientada por tipo de delito y autor.
- (2) **“análisis criminal”**: conjunto de herramientas, técnicas y conocimientos que las instituciones de procuración de justicia deben emplear para la comprensión de los fenómenos criminales que hayan identificado y en los cuales deciden intervenir. Para ello, es necesario implementar mecanismos de gestión de información, que no existen en el modelo actual de atención a las denuncias, caso por caso.

Desde el enfoque de la política criminal tradicional, la administración de la persecución penal es responsabilidad exclusiva de las instituciones de procuración de justicia. Sin embargo, para lograr articular una persecución estratégica, es importante analizar tanto la configuración del fenómeno criminal en México –en particular del crimen organizado–, como la conformación constitucional del Estado mexicano que, bajo un esquema federal, establece un sistema delimitado de distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en tres niveles: federal, estatal y municipal.

Dada la distribución de competencias entre los órdenes federal y estatal, existen 33 diferentes esquemas de procuración de justicia en el país, situación que ha impedido hacer frente de manera integral y estratégica a la criminalidad que afecta a todo el país. Actualmente, cada estado y la Federación realizan la investigación de los casos de forma individual y delimitados por sus propios ámbitos de competencia territorial.

Sin embargo, el fenómeno criminal en México –que comprende tanto la delincuencia “común” como la delincuencia organizada– es sumamente complejo y multifactorial, y no se desenvuelve de acuerdo

a una delimitación geográfica. Se requiere por ello del establecimiento de un esquema de coordinación a nivel nacional que permita una persecución eficiente y efectiva, no seccionada como sucede actualmente.

La política de persecución penal, en ese sentido, debe enfocarse en cómo, sin vulnerar el federalismo, articular a los 32 estados y la Federación para investigar los complejos fenómenos criminales que suceden no en un estado, sino en todo el país. Ya contamos con el andamiaje institucional que podría servir para este fin: la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ), que es un órgano colegiado encargado de ser el canal estudio, análisis, promoción e implementación de acciones y estrategias integrales a nivel nacional para la investigación de los delitos. La CNPJ es liderada por la Federación, pero reúne a las instituciones de procuración de justicia de todo el país y puede fungir como un espacio de toma de decisiones para el desarrollo de una política de persecución penal estratégica a nivel nacional que permita, sin menoscabar las esferas de competencia, establecer mecanismos eficientes de colaboración regionales y nacionales entre éstas para perseguir los delitos de manera más efectiva²².

Como una política pública, el diseño, ejecución y evaluación del plan estratégico de persecución penal, en los que deben participar tecnócratas y autoridades que manejen conocimientos especializados en la materia, requieren de la implementación de distintas etapas (Díaz, 2017):

- a) Elaboración de diagnóstico.** Para estar en posibilidad de fijar metas y objetivos, es importante contar con información que permita identificar, conocer y comprender la criminalidad.

²² Actualmente existe una multiplicidad de normas que establecen delitos, penas y distribuyen competencias para la persecución de determinados delitos entre la Federación y los estados. Sin embargo, la complejidad del fenómeno criminal en México y en particular de la delincuencia organizada ha generado dificultades de coordinación entre la Federación y los estados para la persecución de los delitos. Por ello, paralelamente al diseño de la política de persecución penal estratégica es indispensable que se realice una revisión normativa que homologue la diversidad de normas que establecen competencias.

Esta información debe ser obtenida primordialmente de la que se recopila de los propios procesos de investigación, pero también es necesario acudir a otras fuentes de seguridad pública, así como de registros públicos, y relacionar dicha información. Para ello, es necesario contar con un mecanismo ágil de acceso, por lo que es deseable que pueda ser consultada en una misma plataforma.

Esta información debe ser el insumo para realizar el análisis criminal, a efecto de obtener estadísticas criminales, identificación de patrones y ubicación de estructuras criminales a nivel nacional. De esta manera, la institución a cargo de la persecución de los delitos podrá comprender el fenómeno criminal desde un enfoque más integral y así definir cómo intervenir o abordar el fenómeno criminal. La información básica que debe ser analizada es:

- **Tasas de criminalidad:** información estadística analizada respecto a tipo de delito, víctimas, comportamiento geográfico, mapas criminales, patrones, entre otros.
- **Estructuras criminales:** identificación de los actores principales en cada tipo de criminalidad (tipos de bandas que operan en el sector, pandillas juveniles, etc).
- **Mercados ilícitos:** identificación de lugares y personas que se dedican a la comercialización de los productos del delito o a la venta de productos y servicios de manera ilegal (Rodríguez, 2009).

b) Estrategia de intervención: A partir del análisis de la criminalidad, es necesario que las instituciones de procuración de justicia formulen cuál será la estrategia de intervención. Ésta debe contener las actividades de investigación criminal, así como de judicialización y litigación, que permitan señalar a los responsables de su ejecución y periodo de tiempo.

Con base en el diagnóstico, las instituciones de procuración de justicia deben determinar el sector de la criminalidad en el que enfocarán sus esfuerzos, tomando en cuenta tanto sus contextos particulares como el fenómeno criminal más allá de sus esferas de competencia. Para decidir dónde enfocar sus esfuerzos, pueden considerar, mediante el análisis político-criminal, aspectos como los niveles de violencia; su impacto social; la incidencia en el tiempo; la organización y estructura (criminalidad organizada); la demanda social y la criminalidad común, que regularmente es la que alimenta la percepción de inseguridad ciudadana (Díaz, 2017). Una vez que se han identificado los problemas en el diagnóstico y definido las posibles áreas de intervención, corresponde formular objetivos medibles y definir indicadores.

Para la selección de propuestas viables, se sugiere tomar en cuenta la capacidad real de intervención de la institución -que depende de sus recursos financieros y humanos disponibles-, así como la efectividad, factibilidad política y viabilidad jurídica de la propuesta.

c) Definición de objetivos, resultados e indicadores. A partir de la estrategia de intervención, deben definirse objetivos, metas e indicadores que pueden ser generales (como reducir los índices de criminalidad de alguno o varios delitos) o específicos, como la desarticulación de una organización criminal en particular. Asimismo, se pueden establecer metas cuantitativas como el número de sentencias condenatorias obtenidas. La definición de metas, por lo tanto, requiere tener claridad en cuanto a la determinación de los grupos criminales que operan en las distintas áreas y cómo se desarrollan. De esta manera se establecerán objetivos a nivel nacional, regional y local (Rodríguez, 2009).

d) Implementación de la estrategia de intervención. La estrategia debe implementarse a través de tres líneas de acción:

planes de investigación específicos, designación de encargados de investigación y asignación de recursos y conformación de equipos (Rodríguez, 2009).

e) Monitoreo y seguimiento: Es necesario establecer un esquema que permita medir los avances de la persecución estratégica. Esto posibilita identificar circunstancias o realidades no previstas, y con ello realizar los ajustes pertinentes al plan, o incluso reorientar la estrategia y objetivos en caso de que el fenómeno criminal cambie o evolucione.

f) Evaluación de resultados y medición de impacto. Evaluar una política pública consiste en estimar cuáles han sido sus efectos sobre las áreas de intervención y problemas identificados. Para ello, el proceso de evaluación se realiza con una retroalimentación del diseño y ejecución de los proyectos, programas, planes y actividades.

Al cumplir con estas etapas, las instituciones de procuración de justicia contarían con un plan estratégico de persecución penal que defina la estrategia de intervención en la criminalidad que identificó como prioritaria y permita a los fiscales tener una estrategia para combatir la criminalidad que enfrenta el país, saber qué hechos delictivos perseguir y en qué grupos criminales concentrarse.

Este plan debe ser un documento público que sirva como instrumento para la rendición de cuentas de las instituciones de procuración de justicia. Al respecto, es importante subrayar que la política de persecución penal debe tener el acompañamiento de la sociedad civil durante su diseño, ejecución e implementación, lo que permite alcanzar niveles aceptables de legitimación ciudadana y contribuir a la democratización de la política criminal (Díaz, 2017).

En América Latina, diversos países ya han desarrollado un plan estratégico para la persecución de los delitos. Tal es el caso de Honduras (Ministerio Público de Honduras, 2015), Paraguay (Ministerio Público, 2011),

Argentina (Ministerio Público Fiscal de la Nación, 2016), El Salvador (Fiscalía General de la República, 2017), Guatemala (Ministerio Público, 2015) y Colombia (Fiscalía General de la Nación [FGN], 2016). En este último, por ejemplo, se establecen objetivos estratégicos para impactar a fenómenos criminales específicos -como la corrupción y el crimen organizado- así como para combatir la criminalidad de forma priorizada.

La persecución penal estratégica representa un enorme desafío para las fiscalías y procuradurías en México, ya que pretende no esperar a que el hecho delictivo llegue al conocimiento de estas instituciones para que inicien con su persecución, sino al contrario, instalar capacidades institucionales para adelantarse a su comisión.

2. Establecer una estrategia de priorización en la persecución penal

Una vez desarrollado un plan estratégico de persecución penal que tome en cuenta tanto el fenómeno criminal a nivel nacional como los contextos particulares de los estados, es necesario que se defina una estrategia de priorización, que debe ser aplicada en lo particular por cada una de las instituciones de procuración de justicia como mecanismo para racionalizar sus esfuerzos y recursos y dar una mejor respuesta al fenómeno delictivo.

La priorización es una técnica de gestión de la investigación que permite establecer un orden lógico de atención a las demandas ciudadanas de justicia, a efectos de incrementar la efectividad del aparato estatal en la lucha contra la delincuencia y garantizar, en condiciones de igualdad material, los derechos de las víctimas, en especial, los de las más vulnerables (FGN, 2013). Priorizar también es diferenciar, focalizar y redirigir la acción penal cuando ésta no da respuesta. Se trata de una estrategia más comprensiva e integral a las demandas ciudadanas de justicia.

La priorización interviene en tres momentos distintos y por distintos actores (La Rota y Bernal, 2014):

- 1. Decisión abstracta de preferir unos fenómenos criminales frente a otros.** Esta es una decisión tomada por altos funcionarios, principalmente por el procurador o fiscal general y que está directamente relacionada con la definición del plan estratégico de persecución.
- 2. Ejercicio de priorización dada una carga laboral establecida.** Decisión tomada por la institución de procuración de justicia una vez que ya conoce del caso.
- 3. Decisiones tomadas dentro de los mismos casos respecto de las personas o los hechos delictivos por judicializar.** Decisión tomada por los responsables de la estrategia de priorización. Aquí se pueden aplicar el principio de oportunidad a eslabones bajos de un fenómeno criminal buscando tener evidencia que haga más probable condenar a autores intelectuales.

La focalización de esfuerzos en unos casos prioritarios es no sólo inevitable desde un punto de vista organizacional –pues toda institución cuenta con recursos limitados–, sino conveniente en términos de la satisfacción de los derechos de las víctimas y del acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad (La Rota y Bernal, 2014). La priorización puede, incluso, servir como estrategia de investigación en la justicia transicional (López, 2012).

Ahora bien, la priorización no debe ser vista como una herramienta de descongestión de las fiscalías o procuradurías, sino como un instrumento de política criminal que ayuda a focalizar la actividad del Estado hacia la consecución de los objetivos planteados en el plan estratégico de persecución penal. Por ejemplo, en casos de mayor impacto social como la corrupción o la delincuencia organizada, consiste en no investigar todos y cada uno de los delitos cometidos como si se tratara de conductas aisladas, sino en comprender las estructuras criminales y su funcionamiento, a efecto de sancionar a las altas esferas responsables.

Para la priorización, se requiere de una serie de criterios comunes a los operadores que permiten la toma de decisiones. Estos sirven para focalizar la acción investigativa de las instituciones de procuración de justicia hacia determinados fenómenos, situaciones y casos, con el fin de asegurar una mayor efectividad en la investigación criminal y un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, administrativos, económicos y logísticos. Estos criterios pueden ser clasificados en subjetivos, objetivos y complementarios (FGN, 2013):

- **Subjetivos:** criterios que caracterizan las particularidades de la víctima -su grado de indefensión y/o su pertenencia a grupos vulnerables- y del victimario -si pertenece a un grupo del crimen organizado y su rol en la estructura criminal-. En ese sentido, la política de persecución debe dejar de enfocarse en los eslabones más bajos de las estructuras criminales para dedicar sus recursos en una estrategia de desarticulación de la delincuencia organizada y sanción de los altos mandos.

- **Objetivos:** criterios que se refieren a la gravedad de los efectos generados por las conductas criminales, que justifican el priorizar su investigación y judicialización sobre otros. La gravedad atiende al impacto social en términos monetarios y de afectación de derechos. Se toma en cuenta los niveles de afectación individual de los delitos, sus costos sociales, las características de víctimas o sospechosos, o la incidencia de la criminalidad organizada.

- **Complementarios:** criterios que se enfocan en evaluar la dificultad que representa investigar y judicializar determinadas situaciones y casos. Es decir, la dificultad para conseguir evidencia suficiente para llevar a juicio al sospechoso correspondiente de la comisión de un hecho constitutivo de delito que a su vez puede contener aspectos relativos a los esfuerzos —humanos y materiales— necesarios para obtener información válida en un juicio (La Rota y Bernal 2012: 4)

Categorías de Valoración	Criterio	Componente	Desarrollo de los componentes
Impacto	Objetivo	Gravedad	Grado de afectación de derechos fundamentales individuales y colectivos.
			Costos Sociales.
			Modalidad de la comisión en términos de violencia y sistemacidad
			Grado de protección al bien jurídico afectado dado por el legislador.
			Frecuencia del delito.
			Cantidad de víctimas.
		Importancia	Efectos del proceso penal en términos de su necesidad y proporción específica frente a otras alternativas de judicialización.
			Efectos de la judicialización y de la acción de la Fiscalía en el buen desarrollo de una comunidad o territorio.
			Efectos del ejercicio de la acción penal sobre la legitimidad pública de la administración de justicia.
			Representatividad y capacidad de ilustración de modus operandi, prácticas o patrones criminales.
Representatividad y capacidad de ilustración de la investigación y/o judicialización de crímenes para generar buenas prácticas.			

Fuente: FGN (2015).

Categorías de Valoración	Criterio	Componente	Desarrollo de los componentes
Impacto	Subjetivo	Víctimas	Condiciones de vulnerabilidad y/o necesidad de adoptar medidas diferenciales de protección derivadas de patrones históricos, sociales y culturales de discriminación que se han identificado en razón de aspectos como el origen étnico, el género, la edad, la condición de discapacidad, la orientación sexual y la identidad de género, entre otros, y/o rol social de la víctima en una comunidad, teniendo en cuenta las afectaciones históricas que han sufrido ciertas figuras políticas, sindicalistas, defensores de derechos humanos, líderes comunitarios, campesinos, servidores públicos, entre otros.
		Victimarios	Estructura criminal (capacidad de ejercer violencia, capturar el aparato estatal, tener continuidad en el tiempo y ejercer control territorial).
			Delincuentes no ocasionales.
			Máximos responsables.
Dificultad	Complementarios	Factibilidad	Calidad y cantidad de pruebas que se tienen. Pruebas que faltan y se necesitan. Dificultad de conseguirlas.
		Viabilidad	Recursos materiales y d epersonal razonables (evaluación de recursos necesarios para lograr la investigación y judicialización efectiva teniendo en cuenta los recursos disponibles).

Fuente: FGN (2015).

Es importante mencionar que estos criterios no son excluyentes, sino que es necesario ponderarlos de manera articulada. En la experiencia colombiana, la política de priorización plantea un test que agrupa los criterios objetivos, subjetivos y complementarios en dos categorías de valoración que facilitan su análisis:

- de acuerdo con el impacto de la investigación y la judicialización de un fenómeno criminal a partir del daño generado por el delito y los efectos que podría tener su procesamiento (criterios objetivo y subjetivo); y
- según la dificultad para llevar a cabo con éxito la investigación y judicialización efectiva de los hechos delictivos, utilizando una cantidad razonable de recursos (criterios complementarios).

Es decir, la fiscalía o procuraduría debe tomar en cuenta que no necesariamente debe enfocarse únicamente en la investigación de casos de alto impacto, sino que debe tomar en cuenta la viabilidad y dificultad de la investigación. Asimismo, puede enfocar recursos en la investigación de casos que tengan poca dificultad, pero sin dejar de investigar los casos de mayor impacto social.

Por último, es importante mencionar que una de las principales críticas a la priorización es que esta herramienta genera impunidad para las víctimas de los delitos que no son priorizados. Sin embargo, vale la pena aclarar que la priorización no equivale a una extinción de la acción penal en relación con los casos o situaciones no priorizados. Por el contrario, la política de priorización busca optimizar la respuesta de las instituciones de procuración de justicia a la totalidad de los hechos delictivos que conoce, organizándolos de acuerdo con criterios racionales y transparentes. Para que la política de priorización tenga una correcta aplicación, es necesario a la par desarrollar determinadas acciones:

- Fortalecer los mecanismos de justicia alternativa, cuyo uso en las procuradurías y fiscalías es mínimo en la actualidad.

- Fomentar el uso de salidas alternas como el principio de oportunidad, que es aplicado marginalmente por los Ministerios Públicos.
- El trámite masivo de casos que sea susceptible procesar bajo este esquema.

Por lo anterior, la priorización no significa que el sistema penal no dará trámite a todos los casos adecuadamente. Por el contrario, se trata de buscar una estrategia mucho más eficiente que dé una respuesta satisfactoria a las víctimas, por un lado, e impacte en la criminalidad de una forma más estratégica, por el otro.

3. Diseñar un modelo homologado de investigación criminal

El último elemento que debe contemplar el modelo de procuración de justicia es el establecimiento de un modelo de investigación criminal que permita una investigación eficiente y una coordinación efectiva entre las instituciones involucradas en la persecución de los delitos. Como se mencionó anteriormente, desde México Evalúa y CIDAC (2017b), elaboramos una propuesta de lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal, que plantea evolucionar hacia estructuras flexibles y dejar atrás el modelo de trabajo basado en una especialización rígida e inflexible.

El modelo propuesto tiene como eje rector la unidad de investigación criminal, que es la responsable de la ejecución material de la investigación, donde se delimitan las funciones de la policía y el ministerio público, con la finalidad de responder a las exigencias del sistema acusatorio. Su estructura se circunscribe en una interpretación amplia del artículo 21 constitucional en la que el investigador cuenta con un ámbito de autonomía técnica para la ejecución de la investigación, bajo la conducción y asesoría jurídica del Ministerio Público²³.

²³ Existen visiones que se contraponen respecto de la colaboración entre el Ministerio Público y la policía en labores de investigación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el artículo 21 constitucional implica un control estricto por parte del Ministerio Público de todas las actuaciones de la policía. Por ello, es necesaria la revisión del artículo 21 institucional, de manera que se permita transitar hacia un esquema en que la policía se empodere en la ejecución de la investigación criminal.

En ese sentido, la unidad de investigación criminal propuesta se encuentra integrada por una “célula de Investigación” a cargo de un “jefe de investigación”, quien dirigirá a peritos de campo y operadores de análisis criminal. Esta célula debe mantenerse en coordinación y comunicación estrecha y permanente con el Ministerio Público quien, a su vez, es responsable de la conducción legal de la investigación y determina las necesidades probatorias y procesales del caso, así como de su formalización ante el órgano jurisdiccional.

La principal característica de las unidades de investigación es la flexibilidad. Éstas deben ser capaces de adaptarse, diversificarse e incluso especializarse cuando la complejidad de un asunto, el contexto, el impacto social o la incidencia delictiva lo ameriten.

CONCLUSIÓN

Un modelo de procuración de justicia que establezca una persecución estratégica de los delitos a través de mecanismos de priorización representa distintos retos para las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional. Significa, por un lado, romper con el paradigma de la investigación aislada de los casos y observar el fenómeno criminal de manera integral. Implica, también, que las instituciones deben contar con las capacidades instaladas para anticipar la comisión de nuevos delitos o para desarticular estructuras criminales complejas.

Otro desafío se encuentra en la capacidad de acceso y levantamiento de información útil para la investigación y persecución penal. Esto requiere no sólo de la posibilidad de acceder a determinado tipo de registros e información, sino de contar con bases de datos homologadas que provengan tanto de instituciones responsables de la prevención del delito como de otras fuentes e, incluso, de los propios registros de las procuradurías y fiscalías del país. Por ello, es imperante homologar los indicadores de registro, por un lado, y fortalecer los sistemas de registro e información por el otro.

Un efecto negativo de la implementación de una estrategia de priorización puede repercutir en la percepción ciudadana, pues puede entenderse como un espacio para la impunidad. Por ello, es de suma importancia que se trate de una política pública transparente, que involucre a la sociedad civil y que tome en cuenta las necesidades de las víctimas y de una sociedad que se siente permanentemente insegura.

No obstante, la persecución penal estratégica y la política de priorización pueden conllevar mayores beneficios que la política de persecución actual, pues sus resultados se reflejarán no sólo en el impacto a la criminalidad, sino en un mayor acceso a la justicia y en una respuesta más integral a las víctimas por parte del sistema de justicia penal.

Al contrario, transformar las instituciones de procuración de justicia en el papel y continuar con el esquema actual que carece tanto de una comprensión integral del delito como de planificación y estrategias para su persecución con objetivos y metas claras, representaría un costo muy alto no sólo para los ciudadanos, sino para el Estado de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Aguiar Aguilar, A. (2015). La Procuración de Justicia: El talón de Aquiles del Estado de Derecho en México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 4(1), 159-172. Recuperado de: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/viewFile/112/102>

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2017a). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. Ciudad de México: CIDAC.

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (2017b). *Lineamientos para un modelo homologado de investigación criminal*. Ciudad de México: CIDAC.

Centro de Investigación y Docencia Económicas [CIDE]. (2017). *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe General 2017*. Ciudad de México: CIDE.

Díaz, E. (2017). *Propuestas para el fortalecimiento de la persecución penal y la investigación criminal*. Ciudad de Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG).

Fiscalía General de la Nación [FGN]. (2013). *La priorización: Memorias de los talleres para la construcción de los criterios del nuevo sistema de investigación penal*. Bogotá: FGN.

Fiscalía General de la Nación [FGN]. (2015). *Componentes básicos de la política de priorización. Cartilla 1*. Bogotá: FGN.

Fiscalía General de la Nación [FGN]. (2016). *Plan Estratégico 2016-2020*. Bogotá: FGN. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/columbia/wp-content/uploads/Plan-estrategico-2016-2020-003-.pdf>

Fiscalía General de la República. (2017). *Política de Persecución Penal*. El Salvador: Fiscalía General de la República. El Salvador: Fiscalía General de la República. Recuperado de: <http://www.fiscalia.gob.sv/wp-content/uploads/ppp/Politica-de-Persecucion-Penal-2017.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>

La Rota M. y Bernal, C. (2014). *Esfuerzos irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

López Díaz, C. (2012). Selección y priorización de delitos como estrategia de investigación en la justicia transicional. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana*, 42 (117), 515-579. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/1514/TablaContenidos/Toc_26256.pdf

Ministerio Público. (2011). *Plan estratégico 2011-2016*. Asunción: Ministerio Público. Recuperado de: <http://www.ministeriopublico.gov.py/userfiles/files/publicaciones/plan-estrategico-2011-2016.pdf>

Ministerio Público. (2015). *Plan Estratégico del Ministerio Público de Guatemala 2015-2019*. [Ciudad de Guatemala]: Ministerio Público. Recuperado de: <https://www.mp.gob.gt/noticias/wp-content/uploads/2015/04/Plan-Estrategico-del-Ministerio-Publico-de-Guatemala-2015-2019.pdf>

Ministerio Público de Honduras. (2015). *Plan Estratégico 2015-2020*. [Tegucigalpa] : Ministerio Público de Honduras. Recuperado de: <https://www.mp.hn/images/PDF/PLAN%20ESTRATEGICO.pdf>

Ministerio Público Fiscal de la Nación. (2016). *Plan de Desarrollo Institucional del Ministerio Público Fiscal de la Nación*. Buenos Aires: Ministerio Público Fiscal de la Nación. Recuperado de: http://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2016/06/Plan_de_desarrollo_Institucional_MPF_digital.pdf

Paz y Paz, C. (2017). *Transformando la justicia en Guatemala. Estrategias y desafíos en la investigación de muertes violentas 2011/2014*. (s.l.): Georgetown University, Open Society Foundations.

Rodríguez, A. (2009). Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal. *Revista Análisis Político*, 3 (2), 59-64. Recuperado de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_20707-1522-4-30.pdf?101002055526

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho [FJEDD], Due Process of Law Foundation [DPLF] y The Washington Office on Latin America [WOLA]. (2017). *Seminario Internacional: La Fiscalía que México necesita*. Memoria escrita. Ciudad de México: FJEDD, DPLF y WOLA. Recuperado de: <http://www.dplf.org/sites/default/files/lafiscaliaquemexiconecesitaseminario.pdf>

Universidad de las Américas de Puebla. (2017). *Índice Global de Impunidad 2017*. Puebla: UDLAP. Recuperado de: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf