



# Hacia una persecución penal estratégica

*En México, la procuración de justicia se está transformando. Nueve de cada 10 procuradurías del país han transitado o se encuentran en proceso de transición hacia fiscalías. Sin embargo, en la mayoría de las entidades federativas, incluso en las que cuentan con altos grados de autonomía, los cambios institucionales no han desembocado en una transformación profunda de la procuración de justicia.*

*A nivel nacional, más del 90% de los delitos ocurridos no se denuncian. De los que sí llegan a iniciar una investigación, más de la mitad (60.5%) son finalizados en sede ministerial, mientras que únicamente 3.9% se logran vincular a proceso. Estos resultados no serían necesariamente negativos si no estuviesen acompañados de arbitrariedades y opacidades en la toma de decisiones al tramitar los asuntos que conocen las distintas procuradurías y fiscalías del país.*

*Para poder utilizar los recursos humanos y materiales de forma eficiente, es indispensable que las instituciones de procuración de justicia desarrollen criterios claros, capaces de dar respuesta de forma proporcional y diferenciada a los distintos fenómenos delictivos. Es decir, que puedan perseguir delitos de forma estratégica. Esto sólo puede lograrse a través de un análisis exhaustivo del fenómeno criminal, que permita diseñar estrategias de priorización de los delitos para focalizar los esfuerzos.*

*Con esta serie de policy briefs pretendemos aportar uniformidad y claridad terminológica en definiciones claves para lograr una persecución penal estratégica al desarrollar conceptual y metodológicamente lo que debemos entender por 1) **Política criminal**, 2) **Política de priorización** y 3) **Planes de persecución penal**. Además de proponer sus objetivos y alcances, ofrecemos una propuesta de ruta institucional para su consecución.*



## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La política de priorización **describe y evalúa los objetivos** que deberán de atender los operadores, dados los recursos disponibles. Ésta se desarrolla a partir de la **política criminal** y de un **análisis estratégico** de la criminalidad.

- 1 El **análisis estratégico** permite comprender el fenómeno delictivo y establecer parámetros o criterios de priorización que sirvan para focalizar los recursos.
  - o Deberá comenzar por la elaboración de un diagnóstico que ayude a comprender el fenómeno criminal, desde un enfoque integral.
  - o Debe contemplar la caracterización del crimen que afrontan las instituciones, los lineamientos de política criminal y el análisis de desempeño de la entidad.
  - o Es necesario establecer criterios de priorización para la persecución penal, definiendo para cada parámetro sus componentes y propósitos.
    - Estos criterios pueden definirse a partir de su gravedad e importancia (objetivo), la situación de las víctimas y victimarios (subjetivo), o la factibilidad y viabilidad (complementario).
    - Los criterios de priorización deberán estar acompañados de un test de priorización que agrupe a los criterios de acuerdo a su impacto y dificultad.
- 2 Se debe establecer un **orden de atención de los casos y fenómenos delictivos** que lleguen a la fiscalía para así orientar los recursos técnicos, logísticos y humanos hacia estos casos.
- 3 Es recomendable que se cuente con **una unidad de priorización** dentro de la institución, capaz de coordinar al personal y a los expertos (internos y externos) para la recopilación de la información necesaria para el análisis estratégico y el desarrollo de la política de priorización.
- 4 Las políticas de priorización **federales y locales deberán estar articuladas** para garantizar una respuesta coordinada y adecuada al fenómeno delictivo.
- 5 La articulación de las políticas de priorización a nivel local debe ser **flexible y no limitarse a las fronteras políticas** de cada entidad federativa.
- 6 Una vez definidas las metas y estrategias conforme a la aplicación de la priorización, es necesario identificar métodos de planificación con actividades de gestión, atención, investigación y litigación orientadas a dichos fines, en uno o varios **planes de persecución penal**.
- 7 Son necesarios los **mecanismos de evaluación** y mejora continua, basados en métricas e indicadores que permitan dar seguimiento a las estrategias tomadas.



## INTRODUCCIÓN

A más de una década de la reforma constitucional en materia penal, existe suficiente evidencia para afirmar que la transformación normativa es insuficiente para modificar la operación del sistema de justicia. Los cambios legales deben necesariamente acompañarse de profundas modificaciones institucionales. En México Evalúa hemos dado seguimiento a la operación del modelo acusatorio y las evaluaciones asociadas a dicho seguimiento confirman que el mayor desafío se encuentra en implementar medidas que incidan de forma efectiva en la organización y operación de las instituciones y, en particular, en la toma de decisión de los operadores jurídicos.

**En otras palabras, los principios y reglas establecidos en la Constitución y las distintas leyes requieren del desarrollo de política pública que garantice su eficacia.**

En este sentido, uno de los instrumentos que promete mejores resultados para la procuración de justicia en el país es la política de priorización en la persecución penal. Estos instrumentos, con antecedentes en varios países de la región, tienen el potencial de lograr una mayor eficiencia en la persecución de los delitos y, en última instancia, fomentar la certidumbre jurídica y el acceso a la justicia.

Las políticas de priorización establecen lineamientos y criterios para la toma de decisión de los distintos operadores

jurídicos. En sede ministerial, estas políticas definen respuestas diferenciadas para distintos fenómenos delictivos y orientan la discrecionalidad de los fiscales para decidir el rumbo de los asuntos. El objetivo de las políticas de priorización es fomentar respuestas proporcionales y estratégicas para las diversas expresiones delictivas por medio de la maximización de las alternativas procesales proporcionadas por el modelo acusatorio.

En México, el desarrollo de políticas de priorización es incipiente. Con contadas excepciones en el ámbito local, el mayor desarrollo en el tema ha sido la inclusión de la obligación de desarrollar un Plan de Persecución Penal en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

“Hacia una persecución penal estratégica” pretende detonar la conversación en torno a estos instrumentos, más que intentar respuestas definitivas. El documento se compone de tres *policy briefs* que desarrollan las definiciones y alcances de diversos conceptos asociados con la política, así como una metodología y posible ruta institucional para su implementación. El documento se construyó privilegiando la flexibilidad, en el entendido de que la adopción de políticas en un país federal necesariamente implicará variaciones para responder a distintos contextos sociales y políticos, pero sin desatender ciertos mínimos que contribuyan a homologar la calidad de la procuración de justicia en el país.

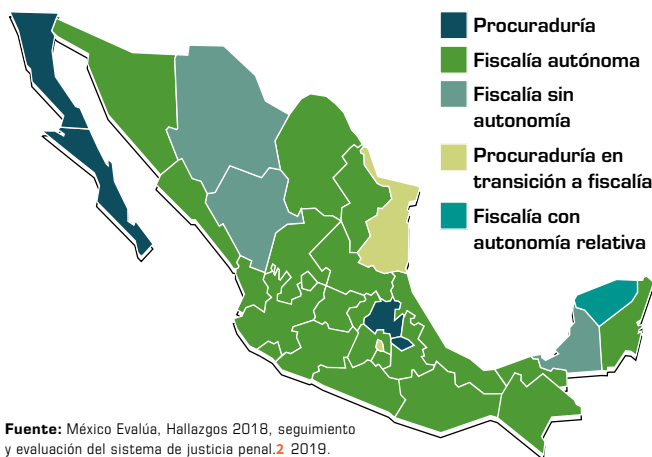
Policy brief 1

## LA PRIORIZACIÓN Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

### 1. Contexto

Para mediados de 2019, el **87% de las procuradurías estatales y la Procuraduría General de la República habían iniciado –y algunas, incluso, concluido– procesos de transición hacia esquemas de fiscalías autónomas**. Lamentablemente, en la mayoría de los casos, estas transiciones han implicado únicamente cambios menores en el diseño organizacional y en la gestión de los asuntos; por lo que los cambios efectivos en los procesos y resultados de la procuración de justicia han sido prácticamente nulos.<sup>1</sup>

### TRANSICIÓN HACIA FISCALÍAS AUTÓNOMAS

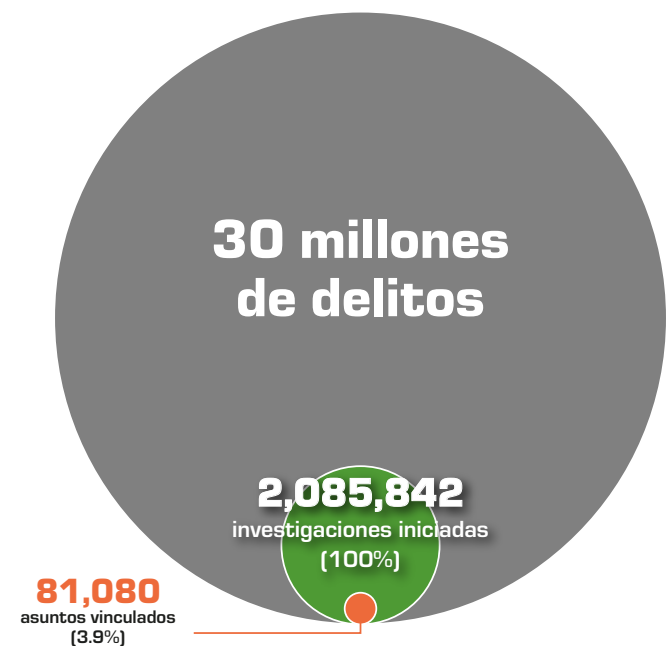


Fuente: México Evalúa, Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal.<sup>2</sup> 2019.

Hasta el momento, la transición en México de procuradurías a fiscalías **no se ha traducido en mejoras significativas en la procuración de justicia**, ni siquiera tratándose de las fiscalías con un alto grado de autonomía, pues al parecer éste no está relacionado claramente con la capacidad de una institución para resolver con eficiencia su carga de trabajo.<sup>3</sup> Dicho de otra forma, **la autonomía no es condición suficiente para garantizar un mejor desempeño de las instituciones**. Para ello, lo que se necesita es establecer con claridad las **prioridades y estrategias para la persecución penal**, con las que se hará frente a los fenómenos criminales de forma eficiente.

La apuesta de la Reforma Penal de 2008 fue introducir salidas alternas y terminaciones anticipadas del proceso, dando así a las autoridades **opciones legales para hacer un uso focalizado de los recursos y lograr respuestas proporcionales y satisfactorias para los distintos conflictos**. En el modelo acusatorio mexicano son los operadores de las fiscalías quienes, en última instancia, deciden si ante una denuncia se inicia una investigación, si el asunto se envía a algún mecanismo de justicia restaurativa, si se ejerce un criterio de oportunidad o si se archiva temporalmente un asunto. Como se puede observar, sus decisiones **tienen un impacto determinante en el curso de los asuntos y, a pesar de ello, sabemos muy poco de los criterios por los que se guían**.

De acuerdo con los datos de nuestro reporte [Hallazgos 2018: Seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal](#), del universo aproximado de **30 millones de delitos cometidos en el país, las fiscalías iniciaron poco más de dos millones de investigaciones y de éstas se presentaron ante un juez apenas 80 mil, lo que equivale al 3.9%**. Si bien esta cifra podría ser mayor –de hecho, en algunos estados alcanza hasta el 30%–, no es necesariamente nega-



Fuente: México Evalúa, Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal. 2019.

1 México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos Hacia la Transición*, México, 2019. Disponible [aquí](#).

2 En México los procesos de transición han dado lugar a diferentes niveles de autonomía en las distintas fiscalías: 1) **Fiscalía autónoma**: la Constitución o la Ley Orgánica de la entidad prevén dotar a la institución de autonomía técnica, de gestión y financiera, con lo que se evita su subordinación al Poder Ejecutivo, 2) **Fiscalía con autonomía relativa**: Las disposiciones normativas solo prevén autonomías técnica y de gestión para la institución y 3) **Fiscalía sin autonomía**: por exclusión, la que no satisface ninguno de los criterios señalados anteriormente.

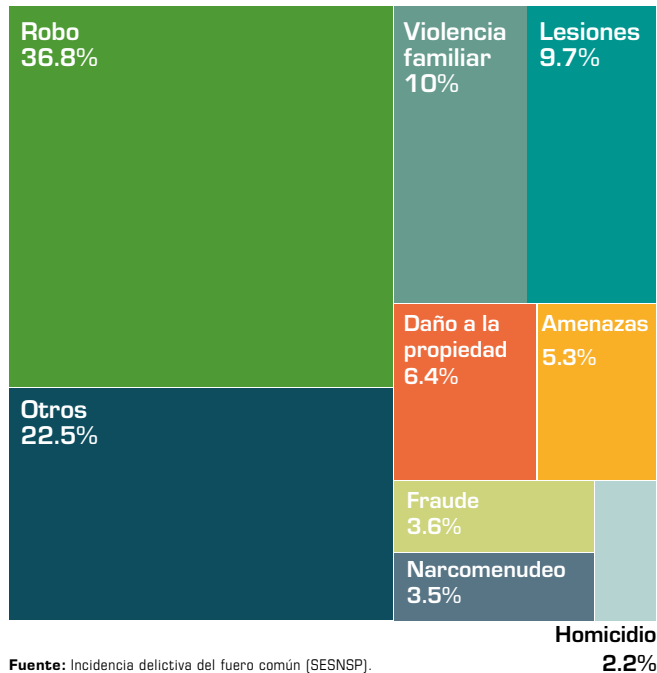
3 México Evalúa, *Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México, 2019. Disponible [aquí](#).

tiva, pues precisamente lo que pretende el modelo acusatorio es que la mayoría de los casos sean resueltos por vías alternas y únicamente los de mayor impacto sean deliberados en un juicio oral. El verdadero problema está en que las investigaciones que no fueron vinculadas a proceso se resolvieron por las fiscalías **sin que exista claridad sobre los elementos que orientaron sus decisiones y sin una supervisión efectiva** de sus determinaciones.

La carga de trabajo de las fiscalías y procuradurías del país varía de forma significativa; además, conocen de delitos con distinta complejidad y gravedad. Por ello, deben ser **capaces de dar respuesta de manera proporcional y diferenciada a los distintos fenómenos delictivos**. De lo contrario, no sólo se obstaculiza el acceso a la justicia de víctimas e imputados, sino que se genera saturación e ineficiencia en el manejo de las carpetas de investigación. Como se observa en la siguiente gráfica, que muestra los delitos que han sido mayormente denunciados entre enero y septiembre de 2019, el porcentaje más alto de las investigaciones iniciadas por las fiscalías y procuradurías locales se debieron al delito de robo (36.8%), en sus distintas modalidades, en tanto que el porcentaje menor es para el delito de homicidio (2.2%).

### INVESTIGACIONES INICIADAS POR TIPO DE DELITO DEL FUERO COMÚN

ENERO A SEPTIEMBRE 2019

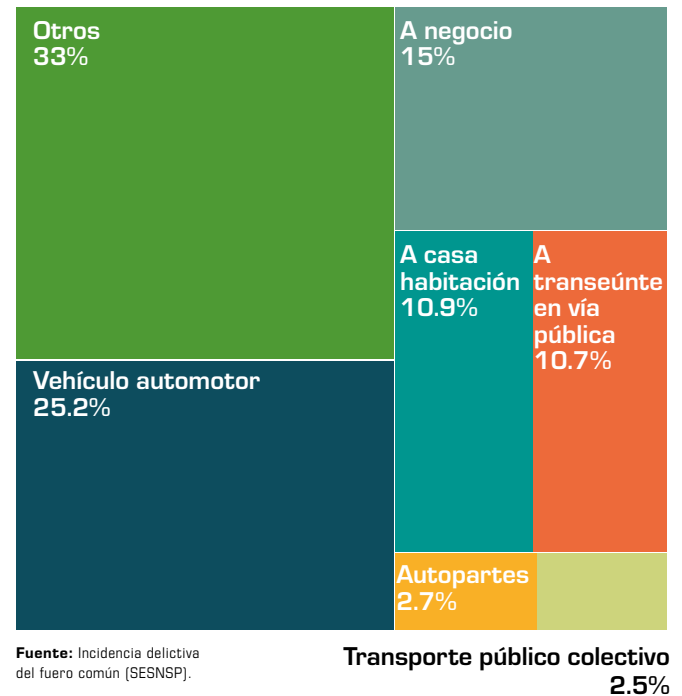


Fuente: Incidencia delictiva del fuero común (SESNSP).

En principio podría pensarse que el delito más recurrente (robo) tiene una baja complejidad. Sin embargo, un análisis objetivo requiere que este porcentaje sea desagregado por los tipos de robos que fueron cometidos, con lo cual tenemos que 25.2% corresponden a robos de vehículos, 15% a robo a negocios, 10.9% a robo a casa habitación y 10.7% a robo a transeúntes. Vistos de esta forma, evidentemente se trata de **fenómenos con distintas complejidades e impactos y, por lo tanto, requieren de respuestas distintas por parte de las instituciones del sistema de justicia**. Esto implica, entre otras cosas, definir prioridades, focalizar recursos humanos y materiales y establecer sistemas de planeación, seguimiento y evaluación que posibiliten gestionar los asuntos de forma eficiente, sin comprometer el acceso a la justicia de los usuarios del sistema. Pero principalmente requiere que los fiscales –que son quienes determinan el rumbo de los asuntos– tengan lineamientos y criterios claros que guíen su toma de decisiones.

### INVESTIGACIONES DEL FUERO COMÚN INICIADAS POR ROBO SEGÚN TIPO

ENERO A SEPTIEMBRE 2019



Fuente: Incidencia delictiva del fuero común (SESNSP).

Tanto en el ámbito nacional como en el internacional se han desarrollado prácticas orientadas a mejorar el sistema de justicia penal. Una de ellas es **la priorización en la persecución delictiva, que surge de la necesidad de dar respuesta adecuada a los múltiples y variados fenómenos delictivos, así como para controlar el flujo de casos**.

Sin embargo, aún no existe claridad conceptual sobre este tipo de mecanismos ni sobre sus componentes y alcances. Por ejemplo, en el proceso de su reforma penal Chile se refirió a una política de priorización en la “Política Nacional de Persecución Penal,” mientras que en Colombia el plan de persecución penal lleva el título “Plan de Priorización”. En México, incluso las leyes a nivel nacional y estatal que se refieren a la política de priorización lo hacen con diferentes términos (Ver la Sección 4).

## 2. Política criminal

El desarrollo de una política de priorización **presupone la existencia de un plan articulado de seguridad pública y justicia penal (política criminal)** que trascienda a cualquier fiscalía y que esté orientada a atacar el fenómeno delictivo desde distintas instituciones y a través de diversos mecanismos<sup>4</sup>. La política criminal implica una serie de definiciones conjuntas por parte de las instituciones de seguridad pública y las de justicia penal, en el sentido de cómo se hará frente a la criminalidad, empezando por la determinación de las conductas que serán consideradas delitos, las estrategias para atacarlas y la articulación de las competencias federales, estatales y municipales.

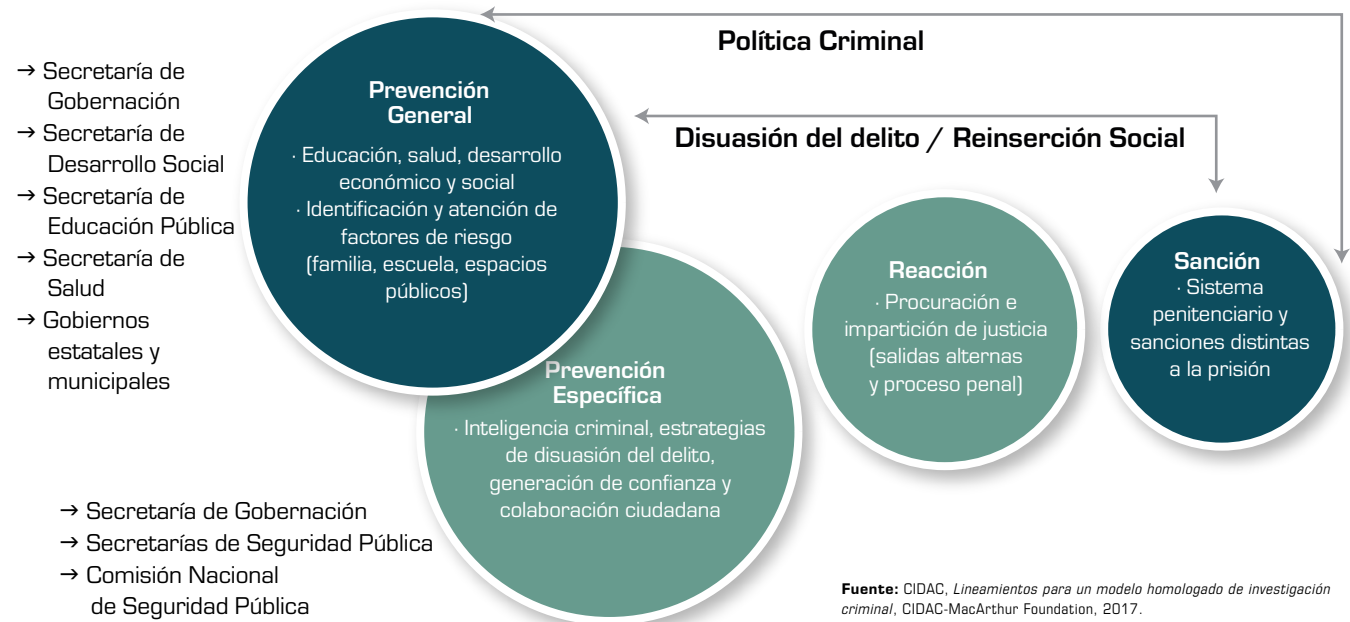
En concreto, la **política criminal tiene por objeto definir las conductas que serán criminalizadas y el establecimiento de acciones y medidas de distinta naturaleza orientadas a prevenir, reducir y contener la criminalidad en un tiempo y espacio determinados**.<sup>5</sup> En otras palabras, **proporciona un marco de prioridades, estrategias y lineamientos generales diseñados por los tres poderes del Estado para prevenir y atacar la criminalidad**. Tanto el Gobierno federal como el de cada entidad federativa son responsables de la definición de la política criminal en el ámbito de sus respectivas competencias.

## 3. Política de priorización

La política de priorización tiene como objetivo general hacer más efectivo el trabajo de la Fiscalía, estableciendo **un orden para la atención de los casos mediante parámetros que permitan focalizar la investigación y la judicialización en determinados fenómenos delictivos**.<sup>6</sup> Por ende, está orientada a responder a las definiciones plasmadas en la política criminal.

La política de priorización es útil para ordenar la actividad cotidiana de la Fiscalía por medio del manejo estratégico de las investigaciones; es decir, que no sólo proporciona

## POLÍTICA ARTICULADORA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA



4 México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*, op. cit.

5 México Evalúa, *Léase si quiere gobernar (en serio)*, México, 2018, p. 31. Disponible [aquí](#).

6 Fiscalía General de la Nación, *Componentes Básicos de la Política de Priorización*, Colombia, 2015. Disponible [aquí](#)

un orden de atención a los fenómenos delictivos, sino que implica el uso de herramientas de gestión administrativa y de investigación criminal eficientes, generadas a partir de los recursos disponibles.<sup>7</sup>

### 3.1 Desarrollo de la política de priorización (criterios de priorización y test de priorización)

La política de priorización se desarrolla a partir de la política criminal y de un análisis estratégico de la criminalidad (Ver *policy brief 2*), cuya finalidad es determinar qué delitos deben ser priorizados. En concreto, el análisis implica un diagnóstico que permita identificar, conocer y comprender al fenómeno delictivo, para después establecer parámetros lógicos que sirvan para focalizar las investigaciones y los recursos disponibles. Dichos parámetros se presentan en forma de criterios de priorización y, junto con una evaluación posterior adecuada, permiten que la toma de decisiones relacionada con la política de priorización sea objetiva, descentralizada, proactiva y eficaz (Para mayor detalle sobre el desarrollo específico de las políticas ver el *policy brief 2*).

Analizar la criminalidad mediante estos criterios sin tomar en cuenta el impacto de un crimen y el grado de dificultad para investigarlo, judicializarlo y darle continuidad respecto a otros casos correlacionados o análogos, no es suficiente para lograr una gestión eficiente. Por lo tanto, la política de priorización debe también diseñarse con base en los resultados de un **test de priorización** que ayuda analizar estos aspectos progresivos y relacionales de la criminalidad antes de determinar cuál fenómeno, situación o caso es priorizable (Ver *policy brief 2*).

### 3.2 Implementación de la política

La **política de priorización** es formulada por cada procuraduría o fiscalía y **describe y evalúa los objetivos específicos que atenderán los funcionarios, considerando los recursos disponibles**. La implementación de la política de priorización (Ver *policy brief 2*) implica ajustes en la operación de las fiscalías, al menos en los siguientes aspectos:

- El **orden de atención** de los casos y fenómenos delictivos que conoce la fiscalía.
- La **reubicación de recursos** técnicos, logísticos y humanos hacia casos y fenómenos identificados por medio del proceso de la priorización.
- Un **enfoque de esfuerzos** para la investigación y judicialización de determinados hechos delictivos.

## CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

### Objetivos

**Componentes:** Gravedad e Importancia.

- **Gravedad:** Determinar los efectos sociales generados en función de las repercusiones producidas por las conductas criminales y condiciones particulares de cada caso, bajo parámetros claros y otros factores más detallados y complejos.
- **Importancia:** Determinar la importancia de progresar con la investigación y la judicialización.

### Subjetivos

**Componentes:** Víctimas y Victimarios.

- **Víctimas:** Análisis de la situación de las víctimas con criterios flexibles que puedan ser adaptados a las particularidades de cada caso.
  - Puede ser cualquier factor que ayude a identificar a un individuo, por ejemplo, religión, etnia, o género.
  - Dirigido al crimen que responde a patrones históricos, culturales y/o sociales, de discriminación.
- **Victimarios:** Perseguir y llevar a juicio personas o grupos que cometen delitos con mayor impacto, de acuerdo con una serie de elementos que ayuden a sistematizar el nivel de participación e injerencia dentro de las organizaciones criminales.
  - Dirigido al crimen organizado.

### Complementarios

**Componentes:** Factibilidad y viabilidad

- **Factibilidad:** Dificultad que representa investigar y judicializar fenómenos delictivos y casos particulares, tomando en cuenta carga de trabajo y recursos disponibles.
- **Viabilidad:** Las limitaciones logísticas que existen en los órganos de investigación.

**Fuente:** Fiscalía General de la Nación, *Componentes Básicos de la Política de Priorización, Cartilla 1*, Colombia, 2015.

- La **reevaluación y ajuste de respuestas** a cada caso, de acuerdo con las circunstancias que se desarrollen con el avance de las investigaciones.
- La **aplicación de herramientas de análisis criminal** que permitan identificar estructuras e individuos responsables que cumplan funciones y papeles importantes.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Ídem.

- Una vez definidas las metas y estrategias conforme a la priorización, es necesario desarrollar métodos de planificación que incluyan actividades de gestión, atención, investigación y litigación orientadas a dichos fines, en uno o varios **planes de persecución penal** (Ver *policy brief 2*).<sup>9</sup>

#### 4. Ejemplos internacionales y nacionales

Como hemos mencionado, la política de priorización es un mecanismo para que las fiscalías den respuestas adecuadas a los múltiples y variados fenómenos delictivos. Para comprender a profundidad las diferentes maneras en que se pueden establecer estas normas y mecanismos, es importante considerar algunos ejemplos en el ámbito internacional. En Latinoamérica, países como Chile y Colombia han desarrollado métodos y estrategias que vale la pena analizar de forma individual, porque han resultado en una mejora en el flujo de casos y en el desempeño general del sistema de persecución penal. Aunque el índice y tipo de criminalidad es muy distinto, en ambos países **existe un método de priorización, ya sea por ley o lineamiento** (más allá de su forma jurídica, lo importante es que comprenda documentos claros y detallados que orienten la toma de decisión de los operadores de las fiscalías y que sean accesibles al público).



##### 4.1 Chile

Al igual que México, este país ha transitado de un sistema de justicia inquisitivo hacia uno acusatorio. En la reforma procesal penal del año 2000, la Constitución chilena y la Ley Orgánica del Ministerio Público determinaron que la principal facultad de esa institución es llevar a cabo, de forma exclusiva, la dirección de la investigación de los delitos. Para un ejercicio más eficiente de sus funciones, la Fiscalía chilena ha emprendido las siguientes acciones, en términos de priorización:

- Definió la **Política Nacional de Persecución Penal** del Ministerio Público, **determinando prioridades y criterios objetivos** que permiten adecuar la gestión de manera racional y combinando los recursos humanos y financieros para alcanzar sus fines.
- Definió los siguientes **criterios de priorización**: a) La vulnerabilidad de las víctimas, b) La afectación a los

bienes jurídicos, c) El impacto social, d) La presencia de delincuentes prolíficos y e) La atención a los fenómenos criminales emergentes.

- Estableció y fortaleció el principio de **flexibilidad** a través de:
  - Dos modelos de organización: por especialidad y por territorialidad.
  - Los criterios de priorización regionales: existe una atención especial al conocimiento del fenómeno delictivo local, por lo tanto, las fiscalías regionales definen la priorización de su respectiva región.

En los primeros años de la Política Nacional de Persecución Penal hubo resultados positivos en el análisis de las cifras de casos ingresados y terminados en el mismo año. Así, por ejemplo, al finalizar 2005, del total de casos ingresados, fueron concluidos el 87.1%, en tanto que en 2006 la Fiscalía fue capaz de concluir el 99.7%. Esta tendencia se ha mantenido e incluso superado en años posteriores, a pesar de que el número de casos ingresados ha aumentado de manera significativa.<sup>10</sup> Durante 2018, de acuerdo con el reporte del Ministerio Público de Chile, el total de casos ingresados fue de un millón 331 mil 351, mientras que el de terminados ascendió a un millón 376 mil 131<sup>11</sup>, lo que resulta en una tasa de resolución de 103.3%.<sup>12</sup>

**Los anteriores resultados nos ayudan a apreciar la importancia de establecer una política de priorización clara y detallada, pero sobre todo flexible**, de manera que sirva para abordar los diversos fenómenos delictivos locales.



##### 4.2 Colombia

Como es bien sabido, Colombia ha atravesado un proceso de violencia similar al de México, pero en los últimos años ha desarrollado una política criminal que ha impactado positivamente en el trabajo de la Fiscalía General de la Nación (FGN). A partir de la creación de la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano en 2011, se definió una política criminal amplia, que va más allá del ámbito del derecho penal y de las instituciones del sistema de justicia.<sup>13</sup> Colombia no sólo estableció la estructura actual de la FGN, sino una Política de Priorización que funciona como instrumento para la aplicación de metodo-

9 Ibidem, p. 14.

10 Duce J., Mauricio, *Diez años de reforma procesal penal en Chile: Apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2010. Disponible [aquí](#).

11 Evidentemente se trata de los casos que fueron concluidos en ese año, independientemente de su fecha de ingreso.

12 Fiscalía. Ministerio Público de Chile, *Boletín Estadístico Anual: Enero-Diciembre (2018)*, Chile, enero 2019. Disponible [aquí](#).

13 México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición*, op. cit.



logías analíticas para la investigación penal, por medio de directivas emitidas por el fiscal general de la Nación. De esta manera, a través de diversas leyes y directivas, Colombia estableció lo siguiente:

- **Definiciones.** Existe una fuerte articulación entre la política criminal y la estratégica de priorización de la FGN.
- **Gestión.** La priorización de fenómenos criminales surge de la decisión del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria.
- **Carga de trabajo.** Los fenómenos delictivos están relacionados y deben investigarse de forma integral considerando casos análogos (análisis relacional).
- **Flexibilidad**
  - Análisis dinámico: tomar en cuenta elementos geográficos y de temporalidad.
  - Se incorporan elementos de justicia transicional y de atención a víctimas como una prioridad.
  - Se trata de una política pública flexible.

El caso colombiano –al igual que el chileno– resalta la importancia de alinear la política de priorización con la política criminal de manera flexible, clara y detallada. Además, Colombia aterrizó su política en un Plan de Priorización, que parece haber impactado notablemente en el éxito de los casos priorizados, lo que se infiere porque en los casos no priorizados los índices no han mejorado.<sup>14</sup> Como resultado de la priorización, comparando las cifras de 2013 contra las de 2017, tenemos que la tasa de imputación de homicidios dolosos pasó de 14.9% a 24.3%; la de los delitos sexuales de 17.5% a 21.7% y la de los delitos de violencia intrafamiliar de 6.5% a 17%. Los datos anteriores muestran claramente cómo la priorización en Colombia ha dado lugar a cambios ostensibles.<sup>15</sup>

### 4.3 México

Si bien la Reforma Penal en México tiene más de una década, los esfuerzos por establecer políticas de priorización en las fiscalías o procuradurías son recientes. A continuación se describe la situación actual en el ámbito federal y local.

#### a) Política de priorización a nivel federal

En el ámbito federal en México, la política de priorización se encuentra actualmente regulada en el capítulo II de la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República* (LOFGR). Sin embargo, en aras de evitar una posible confusión, debe hacerse una aclaración en relación con los términos que utiliza la ley y los que aparecen en este documento: La LOFGR emplea el concepto de Plan de Persecución Penal (PPP) para referirse a los lineamientos generales, metas y contenidos que deben tomarse en cuenta al momento de la elaboración de una política de priorización. Esto, creemos, realmente forma parte de una Política de Priorización, la cual debe generar, de forma posterior, un plan o planes de persecución penal específicos para incidencias delictivas particulares (Ver *policy brief* 2).

Poniendo la divergencia conceptual de lado, la ley ordena que el PPP sea elaborado con base en las prioridades nacionales establecidas en la política criminal, a fin de orientar a las instituciones a perseguir e investigar las prioridades y metas criminales a corto, mediano y largo plazo<sup>16</sup>. Asimismo, el sexto transitorio dispone que el fiscal general contará con el plazo de un año, contado a partir de su nombramiento, para elaborar el PPP, tomando en consideración los análisis de la incidencia delictiva y situacionales, las estadísticas de percepción de violencia en la ciudadanía, la información aportada por instancias especializadas, los diagnósticos de organizaciones civiles, la situación de las víctimas del delito, las violaciones a derechos humanos y los demás instrumentos que cuenten con información certera.<sup>17</sup>

La Coordinación de Planeación y Administración es un órgano fundamental en la elaboración del PPP, pues es el encargado de su formulación ante el fiscal general, con un énfasis especial en la gestión de los recursos humanos y materiales disponibles. Una facultad importante del fiscal general, que le permite cumplir con el PPP, es la de crear unidades, direcciones y departamentos, pues hay que considerar que **la flexibilidad respecto a la organización interna es un aspecto positivo dentro de una institución que pretende atacar fenómenos cambiantes y dinámicos**.<sup>18</sup> La estrategia territorial tiene que formar parte del PPP. La ley la define como “operación territorial estratégica” y se refiere a que el ámbito territorial, los equipos de investigación, el tamaño y tiempo de trabajo deben de adecuarse a los principios de flexibilidad y contextos locales

<sup>14</sup> Fiscalía General de la Nación, Dirección de Políticas y Estrategia, *Evaluación de la Política de Priorización*, Colombia, 2017.

<sup>15</sup> ídem

<sup>16</sup> Los artículos transitorios establecen que es responsabilidad del Fiscal General emitir un Plan de persecución penal provisional dentro de los 90 días contados a partir de la expedición del decreto.

<sup>17</sup> Artículo 6 de la LOFGR.

<sup>18</sup> Artículo 19 de la LOFGR.

## POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN EN LA PERSECUCIÓN PENAL

Fiscalía	Artículo(s)	Observaciones
Ciudad de México	"Constitución: art. 44-2 Ley de transición: art. 18, I"	El fiscal general deberá presentar un <b>plan de política criminal</b> cada año al Congreso, el primer día del segundo periodo de sesiones, que consistirá en un diagnóstico de la criminalidad y la calidad del trabajo del Ministerio Público; criterios sobre los delitos que se atenderán de manera prioritaria, y metas de desempeño para el siguiente año.
Estado de México	Ley de la FG: art. 26	El <b>plan de gestión institucional</b> contendrá entre otros, los objetivos estratégicos, las metas, las principales líneas de acción, los indicadores de desempeño o elementos de similar naturaleza que posibiliten la medición del cumplimiento en sus distintas líneas de acción, junto con la evaluación y la mejora continua.
Michoacán	"Ley Orgánica de la FG: art. 66"	<b>Plan de persecución penal</b> [...] contendrá una estrategia de atención y trámite a través del análisis de la incidencia delictiva, de los diagnósticos situacionales, de las estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía, de los análisis de información elaborados por instancias especializadas, de los diagnósticos elaborados por organizaciones civiles, de los informes sobre la situación de las víctimas del delito, de los informes sobre violaciones a los derechos humanos, así como cualquier otro instrumento que sea fuente certera de información relacionada con los fenómenos criminales, permitiendo con ello la orientación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Fiscalía General, la estrategia de despliegue territorial y la emisión de lineamientos operativos para su función.
Morelos	"Ley Orgánica de la FG: art. 22, XVIII"	Dentro de las atribuciones del fiscal está la de coadyuvar en la definición y aplicación de la <b>política de persecución</b> de los delitos en el Estado.
San Luis Potosí	"Ley Orgánica de la FG: art. 24"	"La Fiscalía General deberá seguir un proceso de planeación institucional en el cual establecerá las <b>prioridades estatales respecto de la persecución penal</b> , y así formulará una estrategia para abordar dichas prioridades, a través del análisis de la situación de la incidencia delictiva estatal; la orientación de los recursos de la Fiscalía General; y la emisión de lineamientos operativos para la aplicación de las facultades discrecionales de los fiscales. Para lo anterior, el fiscal general deberá emitir un <b>plan de persecución penal</b> , el cual será el documento que establezca las prioridades y fije las metas de persecución estatal, orientando la aplicación de los recursos de la Fiscalía General y sentando los lineamientos generales de la actuación de los fiscales, para la consecución de las mismas."

particulares que el Plan debe favorecer.<sup>19</sup> La asignación del personal también forma parte esencial del PPP. Los peritos, policías de investigación y demás personal técnico deberán organizarse de acuerdo con lo establecido en el Plan y tomando en cuenta el Servicio Profesional de Carrera.<sup>20</sup> Aunado a lo anterior, **la participación ciudadana es de vital importancia para la evaluación y modificación del Plan**, por lo que la ley dispone la creación de un Consejo Ciudadano que debe emitir recomendaciones.<sup>21</sup>

### b) Política de Priorización a nivel estatal

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, si bien existen entidades federativas que tiene contempladas en sus

respectivas leyes **mecanismos que permitan un uso estratégico de la persecución penal, ninguna cuenta con las características específicas y detalladas propias de una política de priorización**. Esto es relevante, porque al desarrollar una política de priorización a nivel estatal, debe ser compatible con la que se ha establecido a nivel nacional, de modo que puedan articularse.

Un modelo de gestión que se aproxima a la idea de una política de priorización es el **Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda (MADD)** de la Fiscalía General del Estado de Querétaro, pues le permite distinguir y atender en forma especializada las diversas necesidades de procuración de justicia que tienen las personas que se relacionan con un

<sup>19</sup> Artículo 51 de la LOFGR.

<sup>20</sup> Artículo 13 de la LOFGR.

<sup>21</sup> Artículo 42 de la LOFGR.



crimen. El MADD clasifica estas necesidades (denominadas como demandas) en cuatro grupos de delitos, que se dividen de la siguiente manera:

- **D1** - Delitos patrimoniales en los que se desconoce la identidad del imputado.
- **D2** - Delitos susceptibles de un arreglo entre las partes vía Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y Conflictos (MASCC).
- **D3** - Delitos de alto impacto, de prisión preventiva oficiosa, contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **D4** - Delitos que pueden resolverse a través de un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias, o bien, si ello no es posible, optar por la judicialización.

En función de estas demandas, la Fiscalía General proporciona una atención diferenciada con el fin de brindar un mejor servicio, al reducirse los tiempos de espera y atención, priorizando en todo momento la necesidad del usuario ante la comisión de un delito. Sin embargo, el MADD no brinda objetivos específicos o productos esperados con fechas límites, ni la evaluación del impacto de la implementación de la priorización. Por esta razón, aunque se acerca, el modelo no puede ser calificado como una política de priorización penal.

## 5. Recomendaciones

- **La priorización de los casos es indispensable para utilizar los recursos institucionales existentes de forma eficiente.** Debe darse prioridad a las situaciones criminales que impacten de forma más grave a la sociedad, con base en un análisis estratégico. Las fiscalías no pueden prescindir de estos instrumentos en una realidad donde los recursos institucionales son escasos.
- **Las políticas de priorización federales y locales deben estar necesariamente articuladas** para garantizar una respuesta coordinada y adecuada al fenómeno delictivo. La articulación de las políticas de priorización a nivel local debe ser flexible y no circunscribirse únicamente a las fronteras políticas de cada entidad federativa. El establecimiento de métodos de coordinación es esencial para el funcionamiento de políticas de priorización efectivas.

Policy brief 2

## LA METODOLOGÍA DE LA POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN

### 1. Contexto

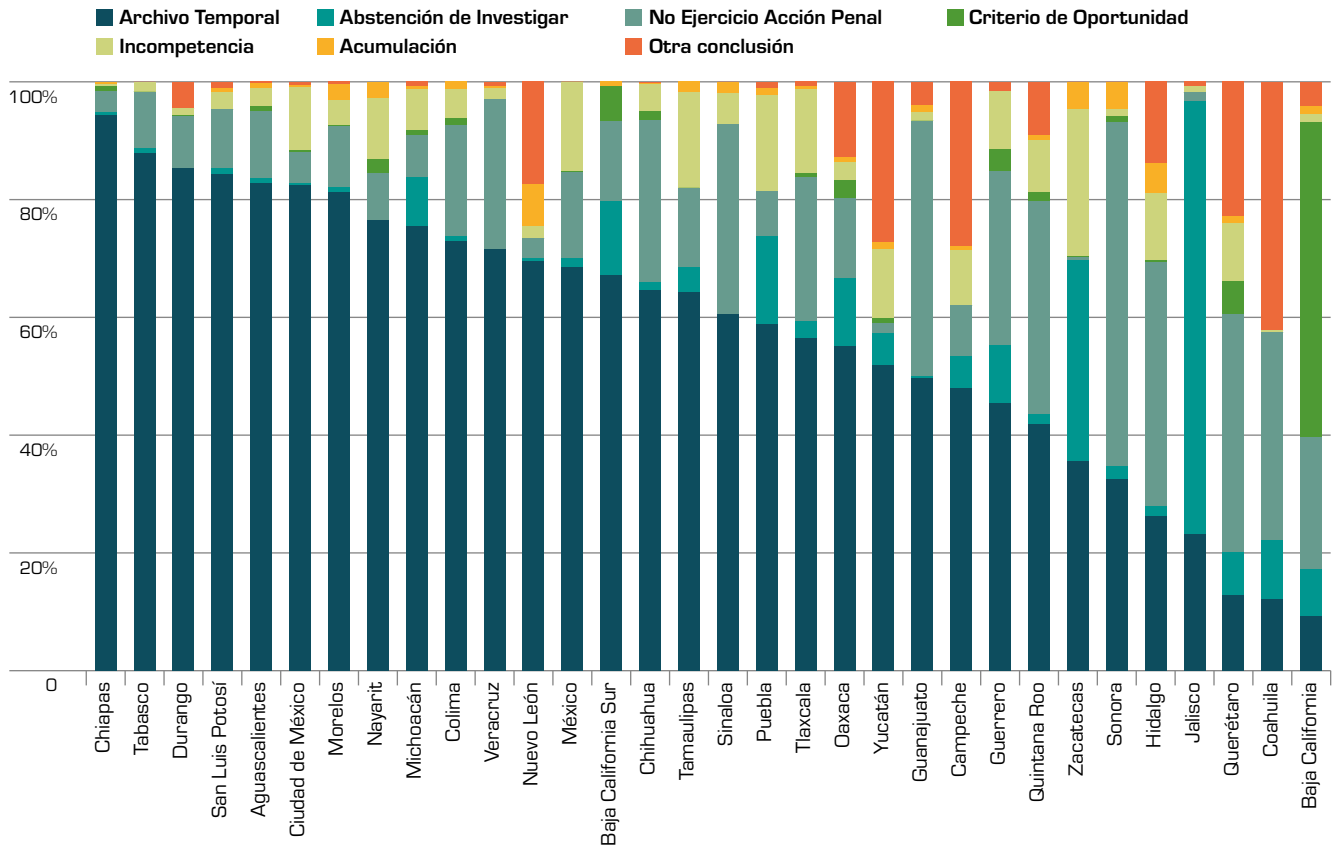
El sistema de justicia acusatorio –cuya implementación formal en nuestro país culminó en 2016– contempla para la atención y resolución de los delitos una serie de vías alternas al juicio penal, pues éste debe considerarse como el último recurso. El abanico de opciones incluye, entre otros, los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), la suspensión condicional, los criterios de oportunidad y el procedimiento abreviado. En muchas ocasiones, la **determinación de los asuntos –en el sentido de si podrán ser atendidos a través de alguna de estas vías alternas– depende únicamente de las fiscalías**. Por ello, es indispensable que existan **criterios y lineamientos públicos, racionales y claros para esta toma de decisiones**. La distribución y atención racional

de los casos, de acuerdo con criterios objetivos de capacidades de trabajo, forma parte esencial de una política de priorización.

Hoy, con algunas excepciones, **las instituciones de procuración de justicia en el país no cuentan con lineamientos y criterios que orienten –de forma estratégica– su toma de decisiones**. Si bien no se espera que las determinaciones de las distintas procuradurías y fiscalías locales sean similares –puesto que cada entidad tiene sus particularidades–, cuando **se observan los resultados de la procuración de justicia en el país existen divergencias injustificadas**, tal como se aprecia en la siguiente gráfica.

Observamos, por ejemplo, que mientras en Chiapas determinan el uso de archivo temporal en más del 90% de los asuntos, en Baja California ocurre en menos del 10% de los casos. Otro ejemplo contundente de disparidad es el uso de la abstención de investigar en Jalisco, que discrepa por mucho del resto de las entidades federativas.

## PROCEDIMIENTOS DETERMINADOS POR EL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE 2018 POR TIPO DE DETERMINACIÓN



Fuente: México Evalúa, Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal. 2019.

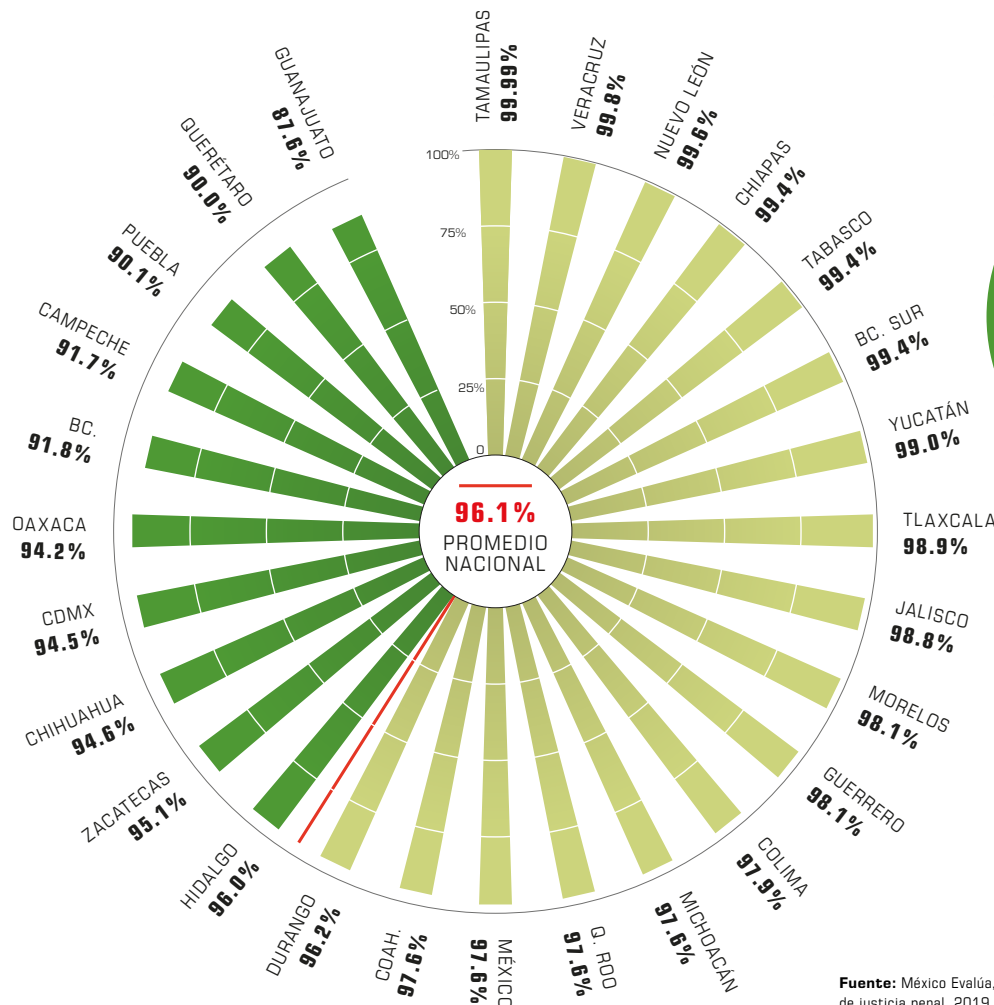
De acuerdo con el **Índice de Impunidad Directa<sup>22</sup>**, el porcentaje de impunidad es de **96.1% en el ámbito local, mientras que en el ámbito federal es de 94.6%**. En otras palabras, del total de casos que son efectivamente conocidos por las autoridades –es decir, denunciados– y respecto de los cuales se inician investigaciones, sólo el 4% y 6%, respectivamente, reciben una respuesta satisfactoria. En algunas entidades federativas la impunidad directa es de 99% y aun en los estados con el mejor desempeño, la impunidad se encuentra alrededor del 90%. A esto habría que sumar la cifra negra (estimada en más del 90%) pues, como se explicó, el índice solo contempla los delitos que fueron denunciados.

En el caso de México, además de la definición de prioridades, uno de los mayores retos para la implementación de una política de este tipo es el sistema federal que nos rige. Para que una política de priorización sea exitosa requiere

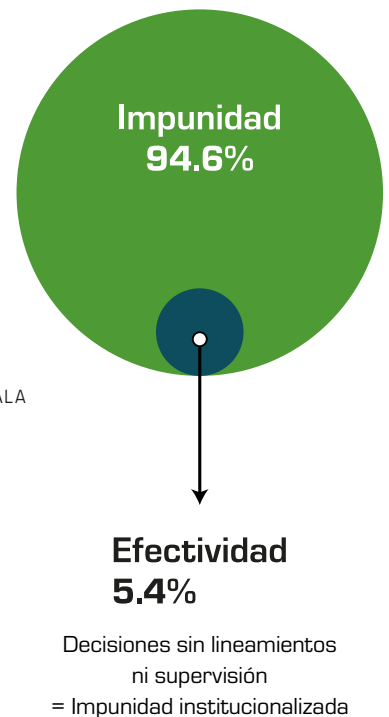
que, más allá de las competencias del fuero local y el federal, las fiscalías y procuradurías locales consideren a sus pares y a la Fiscalía General de la República, en un proceso de articulación tanto horizontal como vertical.

Como se puede observar a continuación, consistentemente alrededor del 95% de las investigaciones iniciadas en el ámbito nacional pertenecen al fuero común, mientras que la FGR conoce sólo alrededor del 5%. No obstante, la asignación de recursos del Estado mexicano ha privilegiado la procuración de justicia federal sobre las procuradurías y fiscalías locales, sin criterios claros que justifiquen dicho arreglo. Si bien el escenario de la procuración de justicia no es tan dramático como el de los poderes judiciales –en donde se gasta casi el doble en el aparato de justicia federal que en el resto de los sistemas de justicia locales juntos–, la distribución de las cargas de trabajo y los recursos ha sido claramente inequitativa y discrecional.

### ÍNDICE DE IMPUNIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL



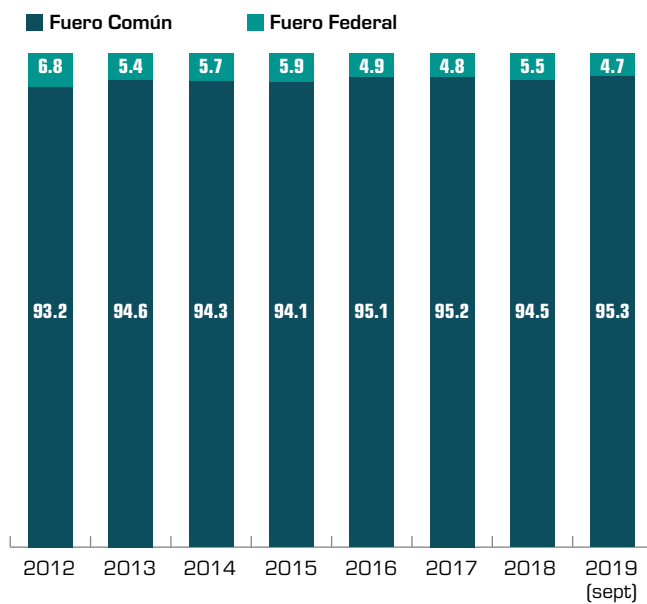
### IMPUNIDAD Y EFECTIVIDAD FEDERAL



Fuente: México Evalúa, Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal. 2019.

22 México Evalúa, Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México, México, 2019. Disponible [aquí](#).

## INVESTIGACIONES INICIADAS POR TIPO DE FUERO



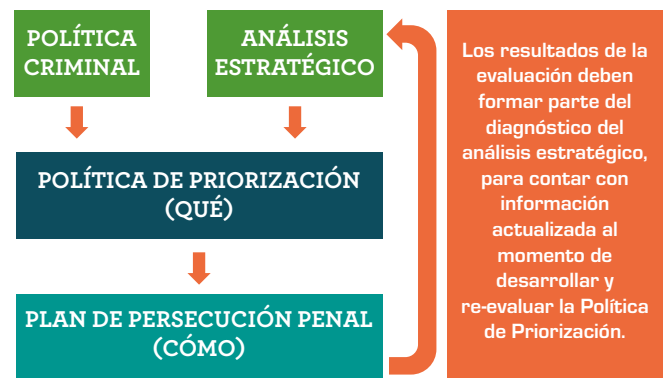
Fuente: Incidencia delictiva del fuero común y federal (2012- septiembre 2019). SESNSP.

Como mencionamos en el *policy brief* 1, en algunas leyes locales mexicanas existen disposiciones que ordenan la creación de políticas de priorización y/o de planes de persecución para atender la criminalidad y administrar la carga de trabajo de las procuradurías o fiscalías. En atención a ello, algunos estados han emitido o se encuentran en la etapa de diseño de estas regulaciones; sin embargo, se ha observado que pese a que algunas de ellas mencionan objetivos y métodos cercanos a lo deseable, no existen todavía políticas que operen con las características de planificación y evaluación que resultan fundamentales para lograr una verdadera priorización. Con la finalidad de comprender los alcances de la política de priorización y ordenar la conversación pública en el tema, aclaramos aquí sus componentes, objetivos y contenidos.

### 2. Priorización en la procuración de justicia (política de priorización)

Por ser el modelo mejor desarrollado en América Latina, la mayor parte de las definiciones que se harán a continuación parten de la política de priorización implementada por la Fiscalía General de la Nación en Colombia. Asimismo, se recogerán algunos aspectos de la experiencia chilena y se destacarán algunos elementos que no fueron considerados en dichos países, pero que resultan importantes para el contexto mexicano.

El desarrollo de la política de priorización parte de las definiciones de política criminal de cada ámbito de gobierno. La articulación de las instituciones de seguridad y justicia en la política criminal define los fenómenos criminales que se van a perseguir a través de actividades y medidas dirigidas a prevenir, reducir y contener la criminalidad en un periodo y espacio determinados<sup>23</sup>. Paralelamente, **las fiscalías o procuradurías deben realizar un análisis estratégico para obtener la información necesaria para comprender las características de la criminalidad**. A partir de estas dos herramientas (política criminal y análisis estratégico) las fiscalías deben desarrollar la política de priorización, entendida como la definición del orden y el tipo de atención que se dará a los hechos delictivos, así como el enfoque de los recursos técnicos y humanos.



La priorización funciona, específicamente, con base en dos instrumentos: la **política de priorización** *per se*, que tiene una **visión más estratégica**, y los **planes de persecución penal**, que tienen un **enfoque operativo**. El objetivo de emplearlos es establecer lineamientos públicos que den mayor certeza jurídica y mejoren la capacidad para resolver los casos a partir de una gestión más efectiva de la carga de trabajo, tomando en cuenta los recursos disponibles. A continuación, se analizarán en detalle los elementos mencionados, que forman parte del diseño de una política de priorización.

#### 2.1 Política criminal y análisis estratégico

La política de priorización deriva de la política criminal y de un análisis estratégico, capaz de generar los datos relevantes que las fiscalías deben considerar para la definición de prioridades. En específico, la **política criminal proporciona un marco de prioridades, estrategias y lineamientos generales diseñados por los tres poderes del Estado**

23 México Evalúa, *Léase si quiere gobernar (en serio)*, México, 2018, p. 31. Disponible [aquí](#).

para reducir y prevenir la criminalidad e, idealmente, encamina las acciones de las instituciones (Ver *policy brief* 1). Por su parte, el **análisis estratégico consiste en identificar la configuración del fenómeno criminal, a fin de discernir prioridades y determinar metas y objetivos relacionados a la situación actual.** Su función es obtener información, tanto de los procesos de investigación como de otras fuentes, que permita comprender la criminalidad en el país.<sup>24</sup> Por lo tanto, el análisis debe comenzar por la elaboración de un diagnóstico que ayude a comprender el fenómeno criminal desde un enfoque integral, para que la política de priorización pueda definir cómo abordarlo mediante estrategias específicas. La información básica necesaria para el análisis es la siguiente:

- **Tasas de criminalidad:** información con respecto a tipo de delito, víctimas, comportamiento geográfico, mapas criminales, patrones, etc.<sup>25</sup>
- **Estructuras criminales:** identificación de actores principales en cada tipo de fenómenos delictivos.<sup>26</sup>
- **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.

Además, el análisis estratégico para el desarrollo de la política de priorización debe contemplar: 1) La caracterización del crimen que afrontan las instituciones, 2) Los lineamientos de política criminal y 3) El análisis de desempeño de la entidad.<sup>27</sup>

## 2.2 Criterios de priorización y test de priorización: ¿qué se priorizará?

De acuerdo con el modelo colombiano, y como se puede apreciar en el diagrama, existen dos categorías de valoración y tres criterios de priorización. Los tres criterios de priorización son: **objetivo, subjetivo y complementario** y, a su vez, se conforman por dos componentes cada uno.<sup>28</sup>

1. El **criterio objetivo** se divide en estos componentes:

- a) **Gravedad:** se refiere a las afectaciones y los efectos generados por los hechos criminales y valora los costos sociales y afectaciones a derechos humanos, ade-

más de la sistematicidad, modalidades de comisión, frecuencia del delito y cantidad de víctimas.

- b) **Importancia:** se enfoca en el análisis de los efectos de la judicialización y las acciones de la fiscalía. Es decir, considera los efectos que tendría el proceso penal frente a otras posibilidades distintas a la judicialización.
2. El **criterio subjetivo** exige la evaluación del aspecto de los individuos o las partes involucradas en los delitos dentro de la priorización. Se divide en estos componentes:
- a) **Víctimas:** considera las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, es decir, analiza las características de las personas o grupos que se ven afectados por un fenómeno criminal particular.
  - b) **Victimarios:** contempla el análisis de la estructura criminal, considerando su capacidad de violencia, control territorial y capacidad de captura del Estado.
3. El **criterio complementario** busca evaluar la dificultad de la investigación y judicialización de casos y de los fenómenos delictivos, a través de estos componentes:
- a) **Factibilidad:** se refiere al análisis de la importancia de la cantidad y calidad de las pruebas con que se cuenta, así como de aquéllas que son necesarias, pero que no se han logrado conseguir.
  - b) **Viabilidad:** se refiere a que la investigación y judicialización debe realizarse considerando los recursos disponibles de las instituciones.

Por su parte, el **test de priorización es un esquema que agrupa los criterios de priorización en dos categorías de valoración:**

1. **Impacto:** exige que se analice el daño generado por el delito y los efectos que podría generar su procesamiento. Incluye los criterios *objetivo* y *subjetivo*.
2. **Dificultad:** analiza los obstáculos para una investigación exitosa y una judicialización efectiva, incluye el criterio *complementario*.

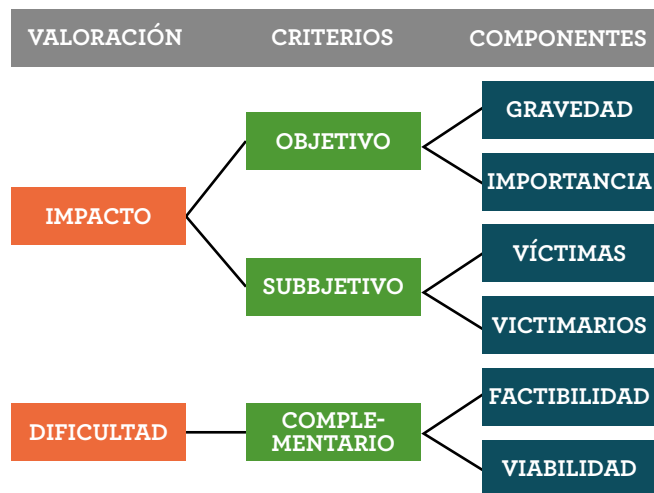
<sup>24</sup> Ibidem, p. 109.

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Ídem.

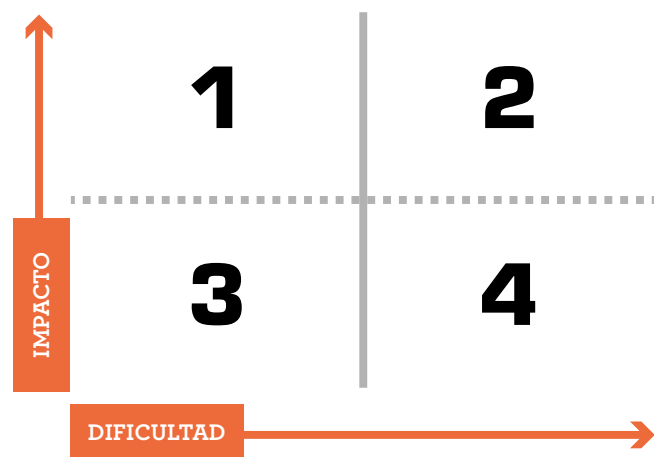
<sup>27</sup> Fiscalía General de la Nación, *Priorización Intra e Interdependencias. Cartilla 2*, Colombia, 2015, p.6. Disponible [aquí](#).

<sup>28</sup> Para mayor detalle, ver Fiscalía General de la Nación, *Componentes Básicos de la Política de Priorización. Cartilla 1*, Colombia, 2015. Disponible [aquí](#).



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Priorización Intra e Interdependencias. Colombia, 2015.

De acuerdo con el modelo colombiano, a fin de aplicar criterios de manera articulada y definir actividades que tomen en cuenta la carga de trabajo, la política de priorización lleva a cabo un test que relaciona el impacto de la investigación y la judicialización de un caso o fenómeno delictivo, con la dificultad de llevarlas a cabo. El siguiente gráfico ilustra que los casos y fenómenos criminales que llegan a una fiscalía se pueden dividir en cuatro grupos: 1) Los que tienen un impacto alto y una dificultad baja; 2) Los que tienen impacto alto y dificultad alta; 3) Los que tienen un impacto bajo y una dificultad baja y 4) Los que tienen un impacto bajo y una dificultad alta. En este proceso, al **impacto** –según los criterios objetivos y subjetivos– se le da el mismo peso que a la **dificultad**, la cual toma en cuenta los componentes del criterio complementario (*factibilidad y viabilidad*).<sup>29</sup>



Fuente: Fiscalía General de la Nación, Priorización Intra e Interdependencias. Colombia, 2015.

El **test de priorización** tiene como propósito ayudar a determinar cuáles fenómenos o hechos delictivos se deben priorizar y expresar en la política de priorización.

Por lo tanto, es importante tener en cuenta su aspecto progresivo, relacional y dinámico, pues tanto el impacto como la dificultad son valores que pueden modificarse a medida que avanza la investigación de los casos. Visto así, el **test de priorización es un análisis dinámico**, puesto que los grados de impacto y dificultad no son absolutos, sino líneas continuas con términos medios, que suelen cambiar en función de otros fenómenos. Es decir, un crimen que inicialmente se valoró de impacto o dificultad alta puede transformarse en uno de impacto o dificultad baja.

En el proceso de determinación de los delitos o fenómenos que se contemplarán en una política de priorización, se debe evitar, por obvias razones, investigar y judicializar únicamente casos fáciles con dificultad baja; pero también los casos con alto impacto sin considerar su dificultad, pues potencialmente se estarían disponiendo todos los recursos a asuntos con pocas probabilidades de lograr resultados satisfactorios.<sup>30</sup> Por lo anterior, como lo establece el modelo colombiano, **resulta clave enfocar de manera coherente los casos de mayor impacto, cuya investigación y judicialización sean posibles**. Esto tampoco quiere decir que no se deben perseguir casos con impacto alto y dificultad alta, pues las fiscalías pueden priorizarlos, siempre y cuando su decisión se encuentre acompañada de acciones y medidas para el fortalecimiento de la capacidad institucional para la judicialización de este tipo de investigaciones.

Si bien el modelo colombiano se ha convertido en un referente en Latinoamérica, también **la Fiscalía Nacional de Chile desarrolló una política nacional con el objetivo de enfatizar la persecución de determinados delitos sobre otros**. Esta Fiscalía reconoció la importancia de que su política contara con coherencia y justificación racional pero, principalmente, con legitimidad, por lo que las prioridades se establecieron a partir de un trabajo colaborativo entre la Fiscalía Nacional y las fiscalías regionales del país. Por ello, el primer criterio atendió a la identificación de los delitos que tuvieran el mayor grado de transversalidad entre las distintas fiscalías regionales. Hecho esto, tras un consenso, se definieron los siguientes criterios de priorización:

- Vulnerabilidad de víctimas
- Afectación de bienes jurídicos relevantes
- Impacto social
- Delincuentes prolíficos
- Criminalidad emergente

29 Ídem.

30 Ídem.



A partir de esta serie de criterios se determinó un catálogo de delitos prioritarios en el ámbito nacional, que incluyeron, entre otros, el crimen organizado, el homicidio, la corrupción y los delitos económicos. En el entendido de que el primer criterio fue la transversalidad, el caso chileno permitió que las fiscalías regionales establecieran, a su vez, sus propios delitos prioritarios.

### La priorización de lo “no prioritario”

Un aspecto relevante que no fue considerado con suficiente detalle en el diseño original del modelo colombiano fue **el tratamiento de los asuntos no priorizados**. Los criterios y el test definen un grupo de delitos para cuya persecución se focalizará la mayor cantidad de recursos humanos y materiales y, paralelamente, señalan un grupo o varios grupos de otros delitos que no serán prioritarios. **Este universo de delitos “no prioritarios” puede ser muy amplio y, por tanto, requiere, a su vez, de un ejercicio de priorización subsecuente** que establezca con claridad respuestas diferenciadas y proporcionales a la gran variedad de conductas que caen en esta categoría.

El objetivo de este siguiente nivel de priorización debe ser garantizar que los operadores de las instituciones de procuración de justicia cuenten con lineamientos y criterios orientadores para atender el amplísimo número de delitos que no son considerados “prioritarios” en primera instancia. En otras palabras, si bien las fiscalías no asignarán una gran cantidad de recursos institucionales al tratamiento de estas conductas, sí deben garantizar que –en la medida de lo posible– reciban respuestas óptimas que favorezcan el acceso a la justicia por parte de las víctimas y no simplemente relegar los asuntos.

### 2.3 Implementación de la política

Ante todo, **la política de priorización es un plan u hoja de ruta para las procuradurías o fiscalías**. Por lo tanto, es importante saber dónde se encuentra una fiscalía para determinar el punto de partida de la política y poder evaluar sus resultados en el tiempo. Como herramienta de planificación estratégica, la política de priorización contiene lo siguiente<sup>31</sup>:

1. **Diagnóstico:** es la evaluación de la situación actual de la investigación y el ejercicio de la acción penal en la fiscalía. Consiste en lo siguiente:

a) **Análisis de actores:** permite determinar acciones estratégicas que se pueden implementar para contribuir a la investigación y al ejercicio de la acción penal<sup>32</sup>.

b) **Identificación de problemas:** permite la asignación de recursos logísticos y de personal para los problemas de gestión, de investigación o de judicialización.

2. **Ruta:** señala cómo se van a alcanzar los fines establecidos.

3. **Coordinación interinstitucional:** dedica atención a la cooperación entre instituciones de una misma entidad, de distintas entidades federativas y entre una entidad federativa con la Federación.

4. **Seguimiento y evaluación:** permite continuar el progreso de implementación de la política de priorización de manera enfocada en objetivos y materiales de trabajo específicos.

#### 2.3.1 Diagnóstico (análisis de actores e identificación de problemas)

El diagnóstico fomenta un autoanálisis que busca identificar oportunidades de mejora y, para hacerlo de forma integral, requiere también de un estudio del entorno actual. Asimismo, comprende tanto el análisis de los actores asociados con el ejercicio de acción penal –lo que ayuda a aclarar las facultades y competencias que podrían aplicarse para mejorar la capacidad de respuesta de las instituciones– como la identificación de problemas de gestión, investigación y judicialización.<sup>33</sup> A partir del diagnóstico, la política de priorización debe formalizar una hoja de ruta que proporcione y organice actividades claras y concretas para lograr las metas establecidas.

Para que se pueda determinar con certeza el punto de partida de la procuraduría o fiscalía, es importante llevar a cabo un diagnóstico de su situación actual y de los recursos disponibles. **La identificación de problemas** forma parte del proceso para saber dónde se encuentra una fiscalía al momento de comenzar el desarrollo de la política de priorización penal y señala los obstáculos que se deben reconocer y abordar a medida que se toman las decisiones relacionadas con los recursos disponibles. De hecho, los problemas identificados en esta etapa de planificación pueden convertirse en los objetivos específicos de la política.<sup>34</sup> En este contexto, un “problema” debe describir una circunstancia de la gestión, investigación o judicialización que es susceptible de mejora, lo que

31 Para mayor detalle, ver Fiscalía General de la Nación, *Planificación Estratégica, Cartilla 3*, Colombia, 2015. P. 27 Disponible [aquí](#).

32 Por ejemplo, la policía es un actor que tiene a su disposición información que podría ayudar a asociar casos y mejorar investigaciones.

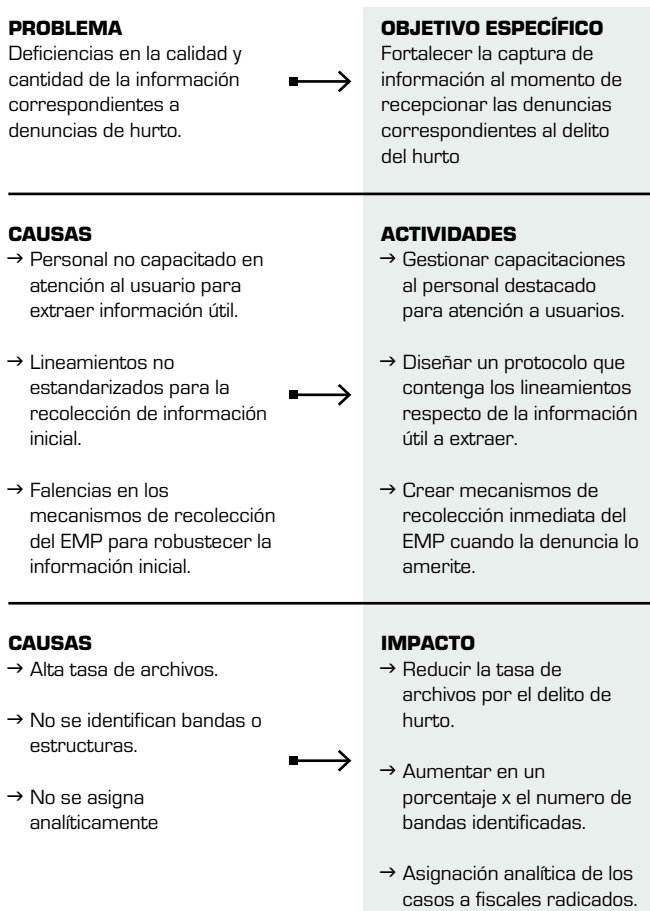
33 *Ibidem* p. 10 y 11

34 *Idem*



permite plantear soluciones.<sup>35</sup> Por ejemplo, al igual que en muchos países, existe una posibilidad de mejora en México de la capacitación de ministerios públicos y oficiales de la policía para lograr mejores resultados en las investigaciones.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, es necesario establecer un objetivo específico al identificar un problema y contemplar tanto sus causas como sus efectos. Las causas determinadas deben traducirse en acciones que contribuyan al logro del objetivo, mientras que los efectos pueden ayudar a identificar la generación de los impactos que se pretenden alcanzar.<sup>36</sup>



<sup>37</sup> Fuente: Fiscalía General de la Nación, *Caja de Herramientas: Planificación Estratégica*, Cartilla 3, Colombia, 2015, p. 16

Una parte esencial del diagnóstico es **el análisis de los actores a quienes afecta la ejecución de acciones por parte de la fiscalía**, por lo que para que la política sea efectiva se necesitan establecer relaciones de coordinación con los actores en los distintos niveles y poderes del Estado mexicano<sup>38</sup>. Es importante aclarar que los actores identificados no están necesariamente involucrados de forma directa en la elaboración de la política; sin embargo, su participación y retroalimentación son necesarias.<sup>39</sup>

### 2.3.2 Ruta

De acuerdo con el modelo colombiano, al finalizar la identificación de problemas y actores, la política de priorización entra en la fase de la “ruta”, en la que se desarrolla cómo se deben alcanzar los fines designados por la política de priorización<sup>40</sup>:

Por cada fin establecido, es necesario desarrollar objetivos específicos que describen lo que se espera lograr en la ejecución de la política, los cuales se complementan con actividades de priorización generales y específicas. Las actividades generales se refieren a las orientaciones existentes en la política y proporcionan un marco de referencia para los funcionarios respecto al tipo de actividad que se puede incluir en los planes. Las actividades específicas se desarrollan para aterrizar las actividades generales a labores concretas y tienen un plazo para su ejecución (fecha inicial y fecha final).<sup>41</sup>

El producto esperado es la verificación tangible de las actividades realizadas, por ejemplo, documentos o informes. El responsable es el funcionario que tiene la obligación de producir y hacer llegar a las personas encargadas del seguimiento estas verificaciones. Finalmente, el impacto debe medirse a partir de los ejemplos que surgen de los efectos, los objetivos y las actividades ejemplificados en términos porcentuales. Al finalizar las actividades desarrolladas por la hoja de ruta, la política de priorización establece lineamientos para su seguimiento y evaluación. El seguimiento se lleva a cabo como verificación periódica del cumplimiento de las actividades durante la etapa de ejecución de

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>37</sup> Evidencia material probatoria (EMP)

<sup>38</sup> Las acciones específicas de priorización deben mantener comunicación y acciones coordinadas con los siguientes actores: Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), comisiones locales de Derechos Humanos, fiscalías locales, Fiscalía General de la República, comisiones específicas del Congreso de la Unión, como Justicia y Seguridad Nacional; Poder Judicial de la Federación, poderes judiciales locales, Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, policías de investigación, peritos dentro de los ministerios públicos y policías de investigación, secretarías de seguridad pública de las entidades federativas, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Guardia Nacional, Secretaría de Marina y Secretaría de la Defensa Nacional.

<sup>39</sup> Por ejemplo, es necesario contar con la información que proporcionan los organismos constitucionales autónomos, como el INEGI para poder realizar un análisis estratégico con información confiable. La información compartida por este tipo de instituciones debe incluirse tanto en el diagnóstico como en la etapa de evaluación y reformulación o actualización de la política.

<sup>40</sup> Fiscalía General de la Nación, *Caja de Herramientas: Planificación Estratégica*, Colombia, 2015, p. 21.

<sup>41</sup> Idem.

la política y requiere establecer indicadores que verifiquen si éstas lograron alcanzar el resultado esperado.

### Factores de éxito

Un elemento crucial para lograr el éxito en la implementación de la política de priorización es considerar, en todo momento, su **efectiva socialización y adopción en los eslabones inferiores de las instituciones de procuración de justicia**. Si bien la política de priorización se diseña en el nivel estratégico de las instituciones –generalmente con la participación de las cabezas y de equipos altamente especializados en planeación y estadística, entre otros–, es crucial que penetre en todos los operadores y no sólo en los titulares de las distintas áreas y unidades de la institución. **Los fiscales y el personal de investigación deben tener claro que la política de priorización rige su desempeño cotidiano**. De lo contrario, será imposible que los lineamientos y criterios que establece permeen las actividades de los fiscales y el personal y, por lo tanto, que la planeación estratégica se traduzca en resultados concretos que respondan a sus objetivos.

Otro elemento crucial es que exista una **última instancia para resolver las contradicciones o dudas** que inevitablemente surgirán en la implementación práctica de la política de priorización en las actividades cotidianas de los operadores de las procuradurías y fiscalías. Esta instancia, además de ser el canal único para la resolución de esos problemas, debe fungir como recopiladora de la información que será necesario considerar en el subsecuente ajuste de la política de priorización. Es importante **evitar que los operadores de las instituciones reciban mensajes o instrucciones respecto de lo que debe ser priorizado desde distintas fuentes o canales**.

#### 2.3.3 Plan de Persecución Penal: ¿cómo se priorizará?

Un Plan de Persecución Penal (PPP) es la **manifestación concreta de la política de priorización** y busca aterrizar la política en la operación diaria de las fiscalías para alcanzar los objetivos de la política. En otras palabras, **la política de priorización establece “qué” se priorizará, y el Plan establece el “cómo” se prioriza**. Para ello, el Plan de Persecución Penal se encarga de traducir los objetivos establecidos en la política de priorización en estrategias específicas de atención, investigación y litigio que articulen la respuesta particular de las fiscalías a cada fenómeno delictivo.

Los PPP establecen criterios de actuación para fiscales y personal de las procuradurías y fiscalías, tanto para los delitos prioritarios como para aquéllos que no hayan sido considerados en la política. El caso chileno ofrece algunos

ejemplos de criterios de actuación que deberían considerarse en los planes de persecución penal: 1) Actos de investigación y diligencias a realizarse por tipos de delito, 2) Oportunidad y forma de entrevista a la víctima o víctimas, 3) Medidas de protección de víctimas y testigos, 4) Condiciones específicas para determinar alguna salida alterna o forma de terminación anticipada, entre otros. Los planes deben ser capaces de informar de forma precisa a los operadores cómo se verá la política de priorización en la práctica, en términos de cargas de trabajo y actividades cotidianas. Evidentemente, tanto la política de priorización como los planes de persecución penal requieren de monitoreo y evaluación continua.

#### 2.4 Coordinación interinstitucional: definición de competencias

La división político-territorial de México genera la necesidad de incluir un enfoque interinstitucional, que contemple las distintas competencias que coexisten en nuestro país, tanto entre el ámbito federal y local como entre las distintas entidades federativas, pues la falta de articulación entre ellos puede representar un obstáculo para la procuración de justicia. Este análisis debe realizarse en las primeras etapas de la implementación de la política de priorización, principalmente en el análisis de actores y la identificación de problemas. Sin embargo, el desarrollo de la política de priorización debe contemplar, al menos, los siguientes tres niveles de coordinación interinstitucional:

##### 2.4.1 Relación entre instituciones de seguridad y justicia de la entidad federativa (política criminal)

Como ya hemos dicho, la política de priorización deriva de las definiciones de la política criminal, entendida ésta como la articulación entre las instituciones de seguridad y de justicia para determinar las respuestas del Estado al fenómeno delictivo de forma conjunta y, en última instancia, establecer las condiciones necesarias para compartir información, capacidades y conocimientos de forma coordinada. En este orden de ideas, **el desarrollo de la política de priorización debe partir de un marco de referencia en el que se establezcan con claridad las relaciones de la Fiscalía con otras instituciones**.

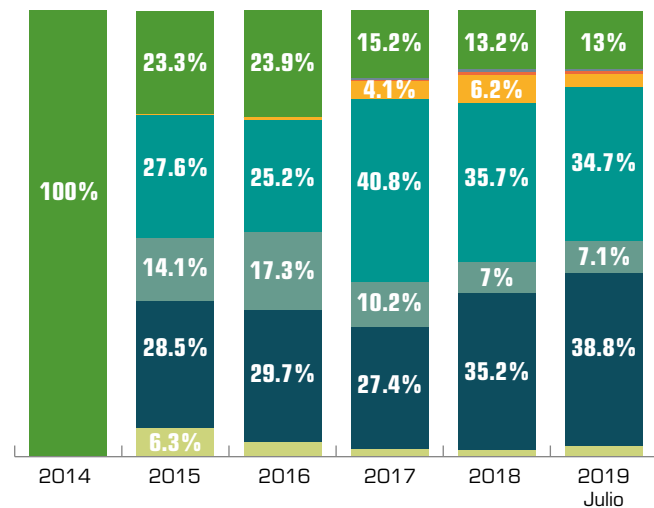
Además, la definición de una política de priorización derivará en una mayor imputación y vinculación a proceso de determinados fenómenos delictivos y, por lo tanto, otras instituciones como la Defensoría Pública o el Poder Judicial deben considerar estos efectos para asignar los recursos suficientes para hacerles frente. **De lo contrario, la política de priorización tendría efectos contraproducentes al provocar una mayor saturación del sistema de justicia, cuando su objetivo es precisamente lo opuesto**.

### 2.4.2 Relación entre las instituciones locales y la Federación.

Dada las diferencias entre los delitos atendidos a nivel federal y estatal, es **importante resaltar el papel de la Fiscalía General de la República (FGR) en el proceso de la priorización.** Al igual que las fiscalías estatales, la FGR debe desarrollar su política de priorización basada en la política criminal federal, en los criterios y en los métodos previamente delineados, a fin de **determinar los fenómenos delictivos que priorizará y analizar la pertinencia de realizar trabajo coordinado con fiscalías locales.**

En la FGR, al igual que en las procuradurías y fiscalías locales, observamos año con año variaciones importantes sobre los tipos de determinaciones de los asuntos más utilizados, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

#### INVESTIGACIONES DETERMINADAS POR TIPO



Fuente: Anexo estadístico del primer informe de gobierno (2018-2019).

Como se puede observar, **el uso de acuerdos reparatorios es mínimo, lo que resulta particularmente preocupante si consideramos que uno de cada cinco delitos federales es de carácter patrimonial.**

La primera premisa de la cual debe partir la política de priorización en el ámbito federal es que **no todos los delitos, por ser federales, son prioritarios.** Como se aprecia en la siguiente gráfica, de enero a septiembre de 2019 los delitos patrimoniales representaron el 22.3% del total de las investigaciones iniciadas por la FGR, seguidos de los delitos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (14.8%) y de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en materia de Hidrocarburos (11.4%). En este sentido, uno de cada cinco delitos conocidos por la FGR es susceptible de ser resuelto a través de un mecanismo alternativo de solución de conflictos, lo que evidentemente no está ocurriendo, dado el uso marginal que se hace de la justicia restaurativa.

#### INVESTIGACIONES DEL FUERO FEDERAL INICIADAS POR TIPO DE DELITO

ENERO A SEPTIEMBRE 2019



Fuente: Incidencia delictiva del fuero federal (SESNP).

Como ya mencionamos, la mayoría de las investigaciones que inicia la FGR son por delitos patrimoniales; sin embargo, de forma consistente los casos que logra judicializar son, en su mayoría, los de portación de arma de fuego y los delitos contra la salud. Estos datos indican que en el ámbito federal las investigaciones iniciadas y vinculadas a proceso por delitos de alto impacto o alta complejidad son mínimas.

**Si el objetivo es conseguir una Fiscalía General más eficiente, cabe cuestionar la idoneidad de que la Federación continúe investigando delitos poco complejos y de poco impacto social<sup>42</sup>.** La política de priorización federal

42 Para corregir esta situación se podría mirar a otros países con sistema federal, que operan de formas radicalmente distintas. Por ejemplo, en Alemania, la Fiscalía federal únicamente investiga delitos de alto impacto, en específico delitos que atenten contra la seguridad de la nación y delitos internacionales.

definitivamente puede corregir esta situación y desarrollar formas más eficientes para hacer frente a un alto volumen de delitos no complejos, al mismo tiempo que se logra enfocar recursos en delitos de impacto y complejidad altas.

Tanto para la FGR –cuyas facultades no siguen una lógica territorial sino de competencia, por ser una institución nacional– como para las procuradurías o fiscalías de las entidades federativas –que enfrentan fenómenos delictivos regionales–, el proceso de la priorización y el desarrollo de los planes de persecución penal requieren de una coordinación integral con las instituciones nacionales, estatales y municipales. Para que esta coordinación ocurra es necesario diseñar mecanismos o plataformas que la propicien. Un ejemplo de esto es la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (Ver *policy brief* 3), que podría funcionar como un espacio para la deliberación de estrategias y el intercambio de información, a través de la coordinación de todas las fiscalías y procuradurías, así como de todas las políticas de priorización.

#### 2.4.3 Relación entre instituciones de distintas entidades federativas.

Generar coordinación únicamente con las instituciones dentro de la misma entidad federativa es una estrategia insuficiente para atacar los fenómenos delictivos actuales. Por ello, la política de priorización debe incluir un **enfoque regional del fenómeno criminal, que determine las aportaciones de distintas instituciones, incluso de otras entidades, al desarrollo de las investigaciones.**

Como se ha mencionado, los fenómenos delictivos deben ser analizados bajo una lógica integral y flexible, que comprenda tanto los factores locales como la comunicación de éstos con otros delitos y grupos criminales en otras zonas geográficas. Por lo tanto, la política de priorización debe contemplar **mecanismos que posibiliten un mayor y más efectivo intercambio de información entre fiscalías de distintas entidades federativas.** El análisis estratégico se vería potencializado si incluyera información compartida por fiscalías de distintos estados, pues serviría para el diseño de mecanismos de coordinación y cooperación efectivos. Asimismo, dada la complejidad del fenómeno delictivo, se podría considerar la implementación de **comités encargados de revisar fenómenos de criminalidad que afectan a distintas entidades** (éste es el sistema implementado en Colombia, mediante los Comités Regionales de Estructuras de Apoyo).

## 2.5 Seguimiento y evaluación

La política de priorización debe establecer metas específicas generadas a partir de indicadores que permiten progresar en procesos de diagnóstico, seguimiento y evaluación.

La **evaluación** consiste en el análisis de los resultados y del impacto generado por la implementación de una política y permiten determinar si las acciones se están realizando de manera óptima y de acuerdo con lo planeado, así como el grado de cumplimiento de los objetivos planteados.<sup>43</sup> El **seguimiento** se lleva a cabo durante la etapa de ejecución de la política de priorización y consiste en una verificación periódica del cumplimiento de las actividades desarrolladas para un periodo designado. Este proceso incluye la comprobación de las labores planteadas y la obtención de los productos esperados por parte del encargado de las estrategias particulares tras la ejecución de éstas.<sup>44</sup>

El **análisis** de resultados tiene como propósito determinar los efectos que ha tenido la implementación, mientras que la evaluación del impacto tiene por objeto medir la efectividad de la política, con relación a los problemas identificados en el diagnóstico; el mejoramiento en la eficacia de la procuraduría o fiscalía, así como proporcionar elementos para su ajuste en el tiempo.<sup>45</sup>

### Indicadores

Un indicador es una observación cualitativa o cuantitativa observable que permite establecer relaciones de causalidad con el cambio de una o más variables para evaluar los resultados. Los indicadores establecen la línea base para el seguimiento y la evaluación de la política de priorización.

A diferencia de los datos que simplemente señalan números y cifras sin un contexto determinado, los indicadores, una vez analizados, dan sentido a una situación concreta que se pretende mejorar y permiten hacer el seguimiento y la evaluación de proyectos o de políticas públicas. Las características que debe cumplir un indicador son: **pertinencia, funcionalidad, disponibilidad, confiabilidad y utilidad.**<sup>46</sup> Las clasificaciones recomendadas para los indicadores son las siguientes:

#### 1. Cuantitativos y cualitativos, por ejemplo:

- a) **Cuantitativos:** los porcentajes de entradas por delito.
- b) **Cualitativos:** la percepción de seguridad en la ciudad.

43 Fiscalía General de la Nación de Colombia, *Planificación Estratégica, Cartilla 3...*, op. cit.

44 Ibidem, p. 24.

45 Ibidem, p. 27.

46 Fiscalía General de la Nación, *Construcción y Análisis de Indicadores de Carga de Trabajo. Cartilla 4*, Colombia, 2015, p. 8. Disponible [aquí](#).

## 2. Intervención, por ejemplo:

- a) **Por resultado o producto:** como las tasas de condena.
- b) **Por proceso:** como el avance de cierto tipo de actividad.
- c) **Por insumo:** como el número de fiscales por región o sección.

## 3. Jerarquía, por ejemplo:

- a) **Indicadores estratégicos:** pueden medir la desarticulación de bandas.
- b) **Indicadores de gestión:** pueden medir procesos operativos, como las tasas de imputaciones.

## 4. Calidad, por ejemplo:

- a) **Indicadores de eficacia:** miden el resultado respecto de una meta, como puede ser un objetivo específico respecto a tasas de imputación.
- b) **Indicadores de la eficiencia:** permiten relacionar los resultados con los recursos invertidos, un ejemplo podría ser la productividad en la etapa de investigación.

Al finalizar la etapa de seguimiento y evaluación de la política de priorización, es importante incluir los resultados en el análisis estratégico al momento de actualizar el proceso de priorización. Esto permite que, en la medida en que los resultados demuestran una mejora en la atención de los fenómenos delictivos priorizados, la política de priorización se reevalúe y, en su caso, se modifique de acuerdo con los fenómenos delictivos preponderantes en ese momento.

## 3. Recomendaciones

- Para garantizar una operación eficiente y la mejora continua del sistema de justicia penal es fundamental que al interior de cada fiscalía exista una **política de priorización** que establezca prioridades y estrategias para la persecución penal, orientadas al diseño e implementación de una técnica de gestión de la carga de trabajo de las instituciones de procuración de justicia. **Esta política de priorización debe definirse a partir de la política criminal, de un análisis estratégico comprensivo y de los resultados del test de priorización.**
- Se recomienda como un primer paso homologar los términos de los documentos emitidos por las fiscalías para evitar confusiones. La homologación de conceptos y definiciones en la materia ayudará a fomentar la coordinación y el intercambio de información entre las fiscalías locales, con la FGR y con las distintas instituciones operadoras del sistema de justicia penal.

Policy brief 3

## HACIA UNA POLÍTICA DE PRIORIZACIÓN

### 1. Contexto

Además de los problemas conceptuales relacionados con la adopción de políticas de priorización en las fiscalías y procuradurías en el país, existe confusión tanto en el ámbito federal como en el local en cuanto a las acciones necesarias para incorporar una política de priorización en las labores cotidianas de estas instituciones. Por esta razón, este documento se centra en proporcionar una **ruta para el desarrollo adecuado de la priorización y la consecuente adopción de una política de esta naturaleza**. Para ello existen varias opciones viables, por lo que la ruta que se proporciona aquí no pretende ser la única. Sin embargo, **existen, en general, pasos y entregables** –incluidos, desde el luego, en esta propuesta– **que son imprescindibles**

**para el éxito del proceso** y que deberían formar parte de cada ruta emprendida por las fiscalías.

### 2. Hacia una política de priorización

Sin duda, parte del éxito en la implementación de una política de priorización radica en la flexibilidad de su aspecto formal. **Es importante aclarar que las recomendaciones no están encaminadas a la promoción de reformas legislativas que hagan obligatorio el desarrollo de políticas en una manera determinada**. Se recomienda, más bien, una **estructura flexible**, acorde con el federalismo mexicano, en la que cada entidad federativa pueda seleccionar, de acuerdo con sus preferencias y contexto político, la forma más conveniente para realizar estos documentos. El siguiente cuadro presenta una posible ruta hacia una política de priorización articulada entre el ámbito federal y el local:

<b>Fiscalía o procuraduría</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluar la idoneidad de proponer una modificación legislativa u otro tipo de instrumento normativo relacionado con el desarrollo de la política.</li> <li>2. Iniciar el proceso interno de desarrollo de una política de priorización, ya sea por medio de legislación existente o mediante directivas, memorandos internos u otros instrumentos normativos.</li> <li>3. Integrar un equipo (por ejemplo, Unidad de priorización) a cargo de la política de priorización de la institución, que incluya a personal de distintas áreas de la fiscalía, antecedentes y capacidades (derecho, planeación estratégica, estadística y administración).</li> </ol>
<b>Unidad de priorización</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinar con el personal y expertos internos, externos y la sociedad civil la recopilación de la información necesaria para el análisis estratégico y el desarrollo de la política de priorización.</li> <li>2. Proponer a los tomadores de decisión dentro de la institución una política de priorización que responda a las definiciones de la política criminal, a los resultados del análisis estratégico y al método de priorización (test de priorización) específico.</li> <li>3. Desarrollar e implementar la política de priorización a partir de la definición de una hoja de ruta (Ver policy brief 2) que garantice participación ciudadana, integrándose la experiencia y conocimiento de entidades distintas a la fiscalía, como universidades y organizaciones de la sociedad civil, por medio de mesas de trabajo, conversatorios o talleres.</li> <li>4. Coordinar con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para la articulación de las políticas de las entidades federativas y de la Federación.</li> </ol>
<b>Conferencia Nacional de Procuración de Justicia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear un Comité especializado encargado de: 1) Recopilar información de las entidades federativas (por ejemplo, análisis estratégicos), 2) Encontrar coincidencias a partir de las que se pueda trabajar en conjunto y comunicarlo a las fiscalías, 3) Coordinar y mantener constante comunicación con otras comisiones de la Conferencia.</li> <li>2. Proporcionar un espacio para la cooperación y articulación entre fiscales con respecto a sus políticas de priorización.</li> <li>3. Desarrollar y difundir un boletín que incluya los últimos desarrollos relacionados con políticas de priorización en el país.</li> </ol>

**Unidad de priorización**

1. Alimentar su política de priorización con la información obtenida o facilitada por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para ajustar el enfoque de coordinación interinstitucional.
2. Publicar la política de priorización y darle seguimiento y monitoreo para realizar cambios en el futuro.

**2.1 Visión Interdisciplinaria**

La recomendación de usar mesas de trabajo, conversatorios o talleres –que integren grupos de trabajo o comités– va encaminada a **fomentar la transparencia, el acceso a la información y la legitimidad del resultado final**. La integración de grupos encargados de recopilar y analizar la información necesaria para definir la política de priorización puede variar dependiendo de los fenómenos delictivos que se presenten en la región. Sin embargo, es preferible la integración plural y multidisciplinaria de los mismos, con la inclusión, por ejemplo, de la sociedad civil, de grupos especializados y académicos y de universidades. Estas mesas deben recibir información y ayudar a discutir las prioridades, de acuerdo con la situación local y con los recursos existentes.

**2.2 El papel de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ)**

La CNPJ forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y tiene como objetivo **generar mejores prácticas entre las instituciones de procuración de justicia, fijar un rumbo de colaboración entre los tres niveles de gobierno y mejorar la ejecución de políticas públicas relacionadas con la justicia**. La estructura orgánica de la CNPJ está dividida en una serie de comisiones y comités, encargados de la investigación y de la preparación de proyectos. Actualmente existen 11 comités y siete comisiones, entre los que se encuentran el Comité Técnico de Investigación del Delito, el Comité Técnico de Presupuesto o la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Sistema Penal Acusatorio. Asimismo, cada comité o comisión se encuentra integrado por varios estados de la República, que pueden simultáneamente formar parte de otros comités o comisiones. La CNPJ divide el territorio nacional en cinco zonas geográficas específicas, lo que permite realizar diagnósticos regionales.

De forma semestral se publica un Boletín Interprocuradurías con los acuerdos de la Asamblea Plenaria de la CNPJ. El último boletín, correspondiente al período de julio-diciembre de 2018, menciona dentro de los asuntos tratados en la Asamblea Plenaria la **importancia de implementar**

**un Plan de Persecución Penal en las fiscalías de los estados**<sup>47</sup>. Sin embargo, el **documento no da una explicación detallada de cuál debe ser el contenido de este plan ni abunda en la problemática que genera actuar sin prioridades en un escenario con recursos escasos**.

Una política de priorización pretende perseguir de forma efectiva ciertos fenómenos delictivos, por lo que no es viable que las entidades federativas se rijan por un criterio hermético que incluya solamente los delitos que ocurren dentro de sus fronteras políticas. En este sentido, la CNPJ puede constituirse como un espacio idóneo para la coordinación de las políticas de priorización de las entidades federativas. Además, al ser un órgano ya establecido, puede modificar sus lineamientos para incluir la obligación para las procuradurías locales de coordinar los esfuerzos en materia de priorización de los delitos.

**3. Recomendaciones**

- **Aprovechar los mecanismos ya existentes para la colaboración interinstitucional.** En este sentido, la CNPJ puede ser un espacio de intercambio de información para la definición de políticas de priorización, que contribuyan a una atención efectiva de los fenómenos delictivos que rebasen las capacidades de las fiscalías locales y que requieran del desarrollo de estrategias conjuntas.
- En atención al nivel de detalle y de criterios técnicos que las políticas de priorización deben contener, **la recomendación es crear un comité especializado encargado de recopilar la información de las entidades federativas**, que logre detectar coincidencias sobre las cuales se pueda trabajar en conjunto. Este nuevo Comité podría contar con la facultad de establecer los plazos recomendados para emitir los documentos relacionados con las políticas de priorización, de forma articulada entre todas las entidades federativas.

47 Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, *Boletín Interprocuradurías*, número 50, julio-diciembre 2018. Disponible [aquí](#).



## CONCLUSIÓN

Dado que los recursos humanos y financieros son escasos, es difícil que las procuradurías y fiscalías persigan de forma eficiente la totalidad de los delitos que conocen. Esto no es un problema exclusivo de México. De hecho, no hay un solo país donde el sistema de justicia resuelva todos los delitos ocurridos. En la práctica, los criterios usados por los fiscales para priorizar los asuntos responden a factores subjetivos y opacos. El camino que sigue un asunto desde su denuncia hasta la decisión del fiscal que lo da por concluido es una auténtica **ruta de la arbitrariedad que** responde, entre otras cosas, a la voluntad de las autoridades, a la atención mediática del asunto e incluso a los incentivos en forma de corrupción. Por esta razón **es necesario construir una política criminal racional que contemple una utilización más eficiente de los recursos disponibles.**

En México Evalúa creemos que para dar respuesta adecuada a los múltiples y variados fenómenos delictivos, es necesario que las fiscalías y procuradurías logren una persecución penal estratégica. Una persecución estratégica requiere de la definición de una política de priorización. Por medio del desarrollo de políticas de priorización se pueden establecer criterios transparentes y justificados que expliquen la toma de decisiones de las autoridades y que provean certidumbre en torno de las expectativas ciudadanas y cierren espacios para la indolencia, el voluntarismo y la corrupción. Sin estas políticas, los recursos físicos y humanos que poseen las instituciones de procuración de justicia no serán aprovechados de forma eficiente y será difícil disminuir los niveles tan altos de impunidad que enfrenta el país.

Esta serie de *policy briefs* pretende marcar una ruta crítica para que las procuradurías y fiscalías locales, así como la federal, logren una persecución penal estratégica por medio de la elaboración y consolidación de políticas de priorización y planes de persecución penal, partiendo de una política criminal que articule seguridad y justicia. Las recomendaciones y ejemplos presentados en este informe son un punto de partida para el desarrollo de instrumentos que ayuden a eficientar los recursos y que disminuyan los niveles de impunidad generalizada dentro de las instituciones de procuración de justicia.

## CRÉDITOS

### Edna Jaime

Directora de México Evalúa

### María Novoa

Coordinadora del Programa de Justicia

### Carlos De la Rosa Xochitiotzi y Monserrat López Pérez

Investigadores

### Miguel Emilio La Rota Uprimny

Asesor

### Pablo García y Janet Kuri

Editores

### Jessica Jiménez y Emiliano Polo Anaya

Colaboradores

### Miguel Cedillo

Diseño gráfico

### D.R. 2019, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas

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



**México Evalúa** es un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Apoyamos los procesos de mejora de las políticas públicas a nivel federal, estatal y local mediante la generación y/o revisión de evidencia y la formulación de recomendaciones.

Este documento ha sido posible gracias al apoyo de **MacArthur Foundation** y **National Endowment for Democracy**. Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de las mencionadas instituciones.

