



JUSTICIA

**DE PROCURADURÍAS A FISCALÍAS:**

**OBSERVATORIO**

**de la transición 2020**



**ERROR 404**

¿Hubo problemas al instalar el programa?



**México Evalúa**

---

**México 2021**

D.R. 2021, 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

# Contenido

## **2 Presentación**

## **4 Introducción**

### **6 1. Modelo de evaluación de la transición**

**6** Objetivo general

**8** Marco conceptual

**11** Integración del Índice

### **14 2. Hallazgos de la evaluación a la Fiscalía General de la República**

**15** 1. Autonomía

**16** 1.1 Autonomía política

**19** 1.2 Autonomía operativa

**20** 1.3 Autonomía presupuestal

**21** 2. Desarrollo institucional

**21** 2.1 Gobernanza, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

**26** 2.2 Persecución penal estratégica

**32** 2.3 Operación flexible, especializada y con personal suficiente

**35** 3. Desarrollo normativo

**35** 3.1 Alineación a los principios del modelo acusatorio

**38** 3.2 Protección de derechos humanos

**40** 4. Ritmo de la transformación

**40** 4.1 Planificación e implementación de la transición

**46** 4.2 Suficiencia presupuestal y focalización

### **54 3. Hallazgos de la evaluación a la Fiscalía General de Justicia de la CDMX**

**55** 1. Autonomía

**55** 1.1 Autonomía política

**57** 1.2 Autonomía operativa

**58** 1.3 Autonomía presupuestal

**59** 2. Desarrollo institucional

**59** 2.1 Gobernanza, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

**60** 2.2 Persecución penal estratégica

**63** 2.3 Operación flexible, especializada y con personal suficiente

**65** 3. Desarrollo normativo

**65** 3.1 Alineación a los principios del modelo acusatorio

**66** 3.2 Protección de derechos humanos

**66** 4. Ritmo de la transformación

**67** 4.1. Planificación e implementación de la transición

## **75 4. Conclusiones y recomendaciones**

# Presentación

**EDNA JAIME | DIRECTORA GENERAL DE MÉXICO EVALÚA**



Al menos en la era que se inauguró con el triunfo de la alternancia democrática, resulta difícil pensar en un proceso de transformación institucional más complejo y delicado que la transición hacia la Fiscalía General de la República. Una muestra de tal complejidad es el hecho de que entre la reforma constitucional que dictó el cambio de modelo de justicia en el país y la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía (14 de diciembre de 2018) mediaron cuatro años.

Así, la expedición de la ley fue el complemento indispensable y lógico del nuevo sistema de justicia penal acusatorio. En ese sentido, funcionó como la culminación de un ejercicio de reflexión, consenso y diálogo excepcional, en el que participaron amplios sectores de la sociedad. Su objetivo era colocarnos por fin en una ruta que nos permitiera acabar con las inconcebibles condiciones de impunidad que por décadas han aquejado a la población de este país.

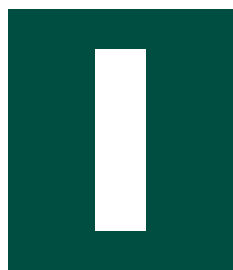
Sin embargo, dicha ley, por mucho que se percibiera como un punto de llegada, en la práctica no fue más que el primer paso para dejar atrás a la antigua PGR. Quedaba todo por delante en la misión de dar forma a una fiscalía autónoma encargada de la investigación de los delitos del orden federal, capaz de actuar con independencia y respeto a los derechos humanos, guiada por criterios estrictamente objetivos y eficaz en la persecución penal.

Este tipo de transformaciones no se da por decreto, ni siquiera por mandato de ley. Desde el inicio nos dimos cuenta que la transición necesitaría, además de recursos y voluntad política, instrumentos de planeación y una *gestión estratégica*. Es decir, debían trazarse los carriles de tránsito, los estándares que debería ir cumpliendo consecutivamente, con base en buenas prácticas y en las propias reglas del sistema acusatorio. Y no sólo eso, debía fijarse un mecanismo que permitiera medir el avance de esa transición. Con este antecedente lanzamos desde México Evalúa el proyecto de investigación que en las siguientes páginas conocerán a detalle, y del que forma parte este *Observatorio*.

El contexto ha cambiado aceleradamente. Al momento de presentar este documento, una nueva Ley Orgánica de la FGR se acababa de aprobar en el Congreso de la Unión, sin un objetivo claro y sin un proceso de diálogo y reflexión a la altura del viraje. ¿Este cambio haría inútil el modelo de evaluación que aquí presentamos? De ninguna manera. En 2019 diseñamos la metodología con dos rasgos principales en mente: en primer lugar, tenía que ser flexible, pues se aplicaría a procesos de transformación en tiempo real con ajustes sobre la marcha; en segundo lugar, era necesario que considerara el contexto amplio en los que se operan los cambios institucionales, marcados por un modelo de justicia penal aún no consolidado a cabalidad y por la inestabilidad política. Por eso, a pesar de que las circunstancias que rodean al proceso de transformación de la Fiscalía se han vuelto todavía más complejas, nosotros no quitamos el dedo del renglón. En este *Observatorio* seguirán encontrando, queridos lectores, argumentos para seguir apostando, por ejemplo, por un Plan de Persecución Penal que aporte un esquema mínimo de priorización a la hora de investigar fenómenos criminales y optimizar recursos. Y seguiremos señalando enérgicamente que una FGR sin vigilancia ciudadana y rendición de cuentas no es más que el retorno al autoritarismo más oscuro.

De cualquier forma, la transformación de las instancias de procuración de justicia no puede detenerse. Es una deuda histórica. Y no es un solo proceso, sino muchos, impulsados a lo largo del país por autoridades locales y sociedad civil, con sus propios retos y avances. Este *Observatorio* tiene la intención de darles seguimiento a todos, y me complace mucho iniciar en esta edición con la evaluación de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, a la que agradezco el interés, la apertura y la voluntad de diálogo.

No me queda más que reconocer el compromiso y trabajo del Programa de Justicia de México Evalúa: de su coordinadora Mara Gómez y de los investigadores Chrístel Rosales, Enrique Bouchot, Jorge Carbajal, Montserrat Alonso y Arturo Velázquez. Agradezco profundamente a la Fundación MacArthur por el apoyo para la realización de este esfuerzo.



## INTRODUCCIÓN

El presente documento da continuidad a nuestra propuesta de metodología de seguimiento y evaluación de las capacidades y desempeño de las fiscalías en su trabajo de transición de procuradurías a fiscalías. Se trata de proveer una herramienta útil que muestre los avances, las buenas prácticas y las áreas por atender.

La transición implica un cambio mayor en la lógica de operación de la institución. No es sólo una sustitución de nombre o la simple modernización de los modelos de gestión, sino la transformación total de su papel y de su interacción, interna y externa, con los agentes implicados: centralidad del litigio, uso de la información y datos para entender las dinámicas de los fenómenos criminales –con el fin de implementar una persecución estratégica por fenómeno y no por caso–, participación ciudadana como un nuevo modelo de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.

Esta profunda transformación del entendimiento de la persecución penal y la operación institucional, la cual toma distancia del modelo inquisitorial de las antiguas

procuradurías, no se agota en un ciclo presupuestal. Su implementación debe ser planificada con un horizonte plurianual. En ese sentido, un seguimiento y monitoreo constante permitirá identificar su estado y avances.

El documento que tienen en sus manos es nuestra segunda edición del *Observatorio de Transición* –esto es, de la Procuraduría General de la República (PGR) a la Fiscalía General de la República (FGR)–, cuyos lineamientos metodológicos publicamos en marzo de 2019<sup>1</sup> y de los cuales se desprendió el Modelo de Evaluación de la Transformación con su primera evaluación publicada en octubre de 2019<sup>2</sup>. En esta edición del Observatorio, además de analizar la transición en el ámbito federal, analizamos el caso de la Ciudad de México, donde se han realizado grandes esfuerzos de planeación y diversas acciones que pretenden consolidar dicha transformación.

La evaluación de cada una de las fiscalías se realiza a través del análisis de la autonomía de las fiscalías en sus diferentes aspectos, el desarrollo institucional y normativo que habilitan la operación de las mismas y el ritmo

<sup>1</sup> México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición*, México, 2019. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>

<sup>2</sup> México Evalúa, *De PGR a FGR: Observatorio de la Transición*, México, 2019. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/de-pgr-a-fgr-observatorio-de-la-transicion-2019/>

con el que se da la transformación. Posteriormente, analizamos los resultados obtenidos con los diversos cambios institucionales ejecutados, conscientes de que, a una adecuada y mayor transformación, corresponderán resultados más satisfactorios. El documento cierra con las principales conclusiones y recomendaciones que hacemos a las autoridades para avanzar en el proceso de transición institucional.

Los datos que han servido de insumo para el análisis se han obtenido de solicitudes de información realizadas a las instituciones, documentación publicada en sus portales de internet y otros medios institucionales, así como del acercamiento directo con las autoridades. Es de resaltar que, en el caso de la Fiscalía General de la República, no se obtuvo respuesta a las solicitudes de información, ni a los diversos esfuerzos de acercamiento, razón por la cual nuestro principal insumo fue la información disponible en su portal de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, mismo que presenta grandes deficiencias, datos desactualizados y, más llamativo aún, inconsistencias entre una fuente y otra. En lo que respecta a la Fiscalía General de la Ciudad de México, agradecemos la apertura de la fiscal general y

su equipo, para proveernos de toda la información necesaria durante el desarrollo de la evaluación.

Resulta sobresaliente comparar los avances del ámbito federal con los de la Ciudad de México (CDMX): mientras que la FGR ha tenido un retroceso en su transición, la FGJ-CDMX, que inició su transformación más tarde, presenta progresos destacables.

El reto que tienen las instituciones de procuración de justicia para evolucionar es enorme, pero pueden superarlo mediante un esfuerzo de planeación y definición de estrategias y actividades. Nadie debería desear cambios meramente nominales, que mantengan la inercia de operación del modelo anterior. Lo que el país necesita son verdaderas transformaciones institucionales que demuestren un cambio de paradigmas, de prácticas, reglas y, sobre todo, de resultados.

Por último, debemos puntualizar que todos aquéllos que deseen revisar a detalle el cálculo que permitió integrar el Índice MET (Modelo de Evaluación de la Transformación), pueden consultar el Anexo metodológico-memoria de cálculo publicado en el sitio web de México Evalúa.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Memoria del cálculo para el índice en la Fiscalía General de la República, disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/04/observatorio-transicion-memoria-calculo-fgr.xlsx> y Memoria del cálculo para el índice en la Fiscalía General de Justicia de la CDMX, disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/04/observatorio-transicion-memoria-calculo-fgj-cdmx.xlsx>

## CAPÍTULO 1

# Modelo de evaluación de la transición

**C**on el objetivo de enriquecer el proceso de la transición de una procuraduría, propia del paradigma inquisitorial, al de una fiscalía, propia del paradigma adversarial, en México Evaluá desarrollamos, en marzo de 2019, el documento *De procuradurías a fiscalías: Lineamientos hacia la Transición*, el cual ofrecía los elementos que debían ser incluidos en la planeación, diseño y ejecución de dicha transición.

Este documento sentó las bases del **Modelo de Evaluación de la Transición (MET)** que propusimos en octubre de ese mismo año, como herramienta para analizar y evaluar el proceso de transformación de Procuradurías a Fiscalías en México.

Ésta es una metodología que toma como base los lineamientos mínimos para el diseño institucional, el modelo de investigación y las condiciones que se requieren satisfacer para que una fiscalía opere adecuadamente.

Es un instrumento flexible, ya que permite analizar los procesos de transición a la luz de estándares y puntos de llegada deseables; sin embargo, también es sensible a la temporalidad en que cada aspecto es evaluado y a la progresividad que se busca observar en los procesos.

De esta manera, un mismo indicador puede asumir distintos niveles de avance, en función de las condiciones que contextualizaron su punto de partida y el tiempo que ha transcurrido desde el inicio de la transición. Esto permite considerar también las condiciones particulares y los ritmos propios de cada caso, valorar las medidas adoptadas y sugerir recomendaciones específicas.

## Objetivo general

El instrumento de seguimiento y evaluación tiene como objetivo general conocer de manera más precisa e integral el



estado que guarda el proceso de transformación de la persecución penal, a fin de posibilitar la toma de decisiones oportuna, valorar sus resultados y distinguir los grados de avance en los procesos de transición de procuradurías a fiscalías generales de justicia.

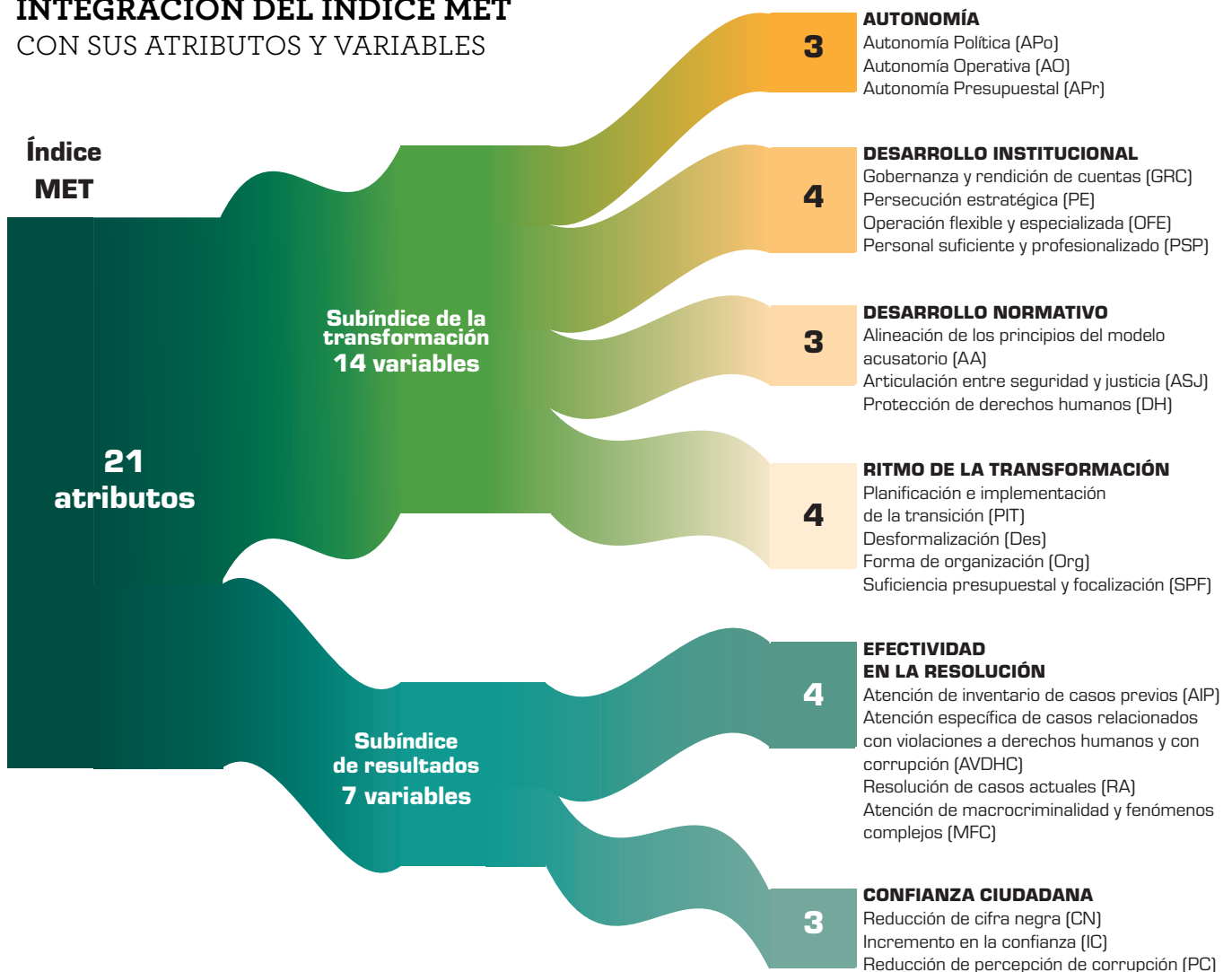
La metodología sugiere la distinción entre dos dimensiones relacionadas entre sí, pero a la vez independientes:

- a) **Transformación:** Enfocada en la implementación de acciones encaminadas a transformar la persecución penal, tales como el diseño, modelo de organización, esquemas de investigación criminal, formación de equipos especializados y administración de los recursos disponibles.

- b) **Resultados:** Enfocada en la medición de las problemáticas o fenómenos sobre los que busca incidir la transformación, aspectos todos ellos que facilitarán la comprensión de los resultados en la persecución penal.

De la misma manera en que la metodología consta de dos dimensiones, cada una de ellas se integra por rubros temáticos específicos que, a su vez, son calculados por baterías de indicadores cuantitativos o cualitativos. Esta conformación permite la lectura de un índice que sintetiza las dimensiones y los rubros, pero también ofrece la oportunidad de revisar cada uno de manera independiente, aunque interrelacionada.

## INTEGRACIÓN DEL ÍNDICE MET CON SUS ATRIBUTOS Y VARIABLES





**Es un instrumento flexible, ya que permite analizar los procesos de transición a la luz de estándares y puntos de llegada deseables**

### **Marco conceptual**

Si bien el detalle sobre los atributos y variables lo desarrollamos previamente tanto en los *Lineamientos* como en la publicación del MET, resulta pertinente identificar de manera general qué queremos comunicar con cada uno de los rubros temáticos.

La primera dimensión a la que hemos hecho referencia, que se aborda en el índice correspondiente a la transformación, comprende los siguientes atributos: autonomía, desarrollo institucional, desarrollo normativo y ritmo de la transformación.

# INTEGRACIÓN DEL ÍNDICE MET

## SUBÍNDICE DE LA TRANSFORMACIÓN

INTEGRACIÓN DEL ÍNDICE MET		
Subíndice	Atributos	Algunos elementos característicos
<b>TRANSFORMACIÓN</b>	<b>Autonomía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco normativo que prevea la existencia de controles y contrapesos en los procesos de designación y remoción de fiscales, así como mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>• Disposiciones que reduzcan riesgos de arbitrariedad o corrupción en la toma de decisiones de los operadores para el ejercicio de su función sustantiva, así como esquemas de trabajo en los que participen de manera colaborativa y horizontal fiscales, investigadores y peritos.</li> <li>• Proceso de programación y asignación del presupuesto que no se encuentre sujeto a la decisión del Poder Ejecutivo.</li> </ul>
	<b>Desarrollo Institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de recursos formales de gobernanza interna que brinden certidumbre para la resolución de conflictos internos y para la toma de decisiones estratégicas.</li> <li>• Existencia y aprovechamiento de mecanismos de rendición de cuentas que propicien las condiciones necesarias para llevar a cabo ejercicios efectivos de participación y vigilancia ciudadanas.</li> <li>• En cuanto a la persecución estratégica se considera la existencia de una política criminal y un plan de persecución penal que definan claramente los fenómenos criminales prioritarios por atender, las respuestas a brindar y los recursos institucionales que se dispondrán.</li> <li>• La flexibilidad y especialización corresponden a la capacidad de responder de forma efectiva y pronta al fenómeno delictivo, contar con unidades especializadas que puedan conformarse a partir de las particularidades de los fenómenos e integrarse a unidades diversas según se requiera.</li> <li>• Los procesos de reclutamiento, selección, profesionalización y desarrollo del personal se alinean a la política institucional y se establecen mecanismos internos para garantizar la permanencia y flexibilidad operativa de los integrantes de la institución.</li> <li>• Los procesos de reclutamiento, selección, profesionalización y desarrollo del personal se alinean a la política institucional y se establecen mecanismos internos para garantizar la permanencia y suficiencia del personal.</li> </ul>
	<b>Desarrollo Normativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El marco normativo aplicable, tanto externo como interno, requiere estar alineado al sistema de justicia penal acusatorio, por lo que debe establecer con claridad las reglas y principios bajo los que operará.</li> </ul>
	<b>Ritmo de la transformación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso para desformalizar los procesos sustantivos para que la toma de decisiones y la operación de la Fiscalía pueda desarrollarse de manera más pragmática, libre y proactiva.</li> <li>• Compromiso institucional para la promoción de valores y virtudes como el respeto, la diversidad, la responsabilidad y el liderazgo, para estimular el desarrollo del personal y orientarlo hacia la mejora continua.</li> <li>• Provisión suficiente de los recursos financieros para los procesos relacionados con la transición institucional.</li> </ul>

La transformación de la persecución penal no se limita a la modificación de estructuras, procesos y capacidades institucionales; debe verse, también, reflejada en la obtención de resultados operativos y estratégicos

La transformación de la persecución penal y, en general, de las instancias de procuración de justicia, no se limita a la modificación de estructuras, procesos y capacidades institucionales; debe verse también reflejada en la obtención de resultados operativos y estratégicos. De esta manera, si el instrumento de evaluación no incorpora la medición de estos impactos –observables en el corto, mediano o largo plazo–, las estrategias para la transformación institucional y su operación carecerán de elementos objetivos para saber si el camino emprendido es el correcto. Por lo tanto, la metodología, desde su origen, debe servir para contemplar los resultados esperados del funcionamiento estratégico, autónomo y eficaz de una instancia de procuración de justicia.

En consecuencia, la segunda dimensión que se aborda en el índice, correspondiente a los resultados, comprende los elementos, considerados como los mínimos necesarios, para el adecuado funcionamiento de una instancia de procuración de justicia, esto es, la resolución efectiva de los casos que conoce y la confianza ciudadana.

## INTEGRACIÓN DEL ÍNDICE MET

### SUBÍNDICE DE RESULTADOS

INTEGRACIÓN DEL ÍNDICE MET		
Subíndice	Atributos	Algunos elementos característicos
<b>RESULTADOS</b>	<b>Efectividad en la resolución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atención de los casos pendientes, no liquidación como una política de cierre sino mediante el establecimiento de supuestos para su tratamiento, al distinguir los que involucran violaciones de derechos humanos o corrupción, de los relacionados con criminalidad común.</li> <li>Capacidad institucional para enfrentar fenómenos complejos y de macrocriminalidad, al verificar que se satisfagan las condiciones para el desarrollo de análisis de contexto, de inteligencia y de operación multidisciplinaria y estratégica que posibilite la identificación de los llamados <i>Delitos de Estado</i>.</li> </ul>
	<b>Confianza ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción de la brecha entre los delitos ocurridos y los delitos denunciados.</li> <li>Confianza, percepción sobre el desempeño y percepción sobre corrupción en la Fiscalía son indicadores que se miden también como <i>proxies</i> de la confianza y credibilidad social.</li> </ul>

El índice contempla el cálculo de diversos indicadores cualitativos y cuantitativos que se integran para cada atributo. Todos los indicadores y atributos tienen el mismo peso en el Índice. Sin embargo, tomando en cuenta que la metodología es aplicada a procesos que recién inician, se ha considerado dotar de una mayor ponderación a la transformación que a los resultados, a fin de privilegiar que las fiscalías estén sentando las bases para que sus procesos sean efectivos.

### Integración del Índice

**Paso 1.** Las variables de cada indicador son asociadas primero a un **peso** (importancia), que oscila entre 1 y 4, de acuerdo con su relevancia, alcances e impacto, en función de los criterios que se describen en la tabla siguiente:

Peso máximo asignado a la variable	
Peso	Justificación
1	Cuando la variable es una condición básica o incipiente del atributo que se desea medir.
2	Cuando la variable constituye un habilitante para que otras variables se actualicen de manera positiva.
3	Cuando la variable se considera una práctica o resultado intermedio o que va más allá de las condiciones necesarias.
4	Cuando la variable se considera una buena práctica, un resultado de mayor alcance o algo deseable que se espera observar en el atributo.

**Paso 2.** Se obtiene la evidencia que sostiene la evaluación de cada indicador, misma que es documentada con sus principales metadatos (fuente, cobertura temporal y fecha de levantamiento) y se calcula el **nivel de avance** de acuerdo como se describe en el cuadro siguiente:

Grado de avance por variable		
Avance	Supuesto	Justificación
No Aplica (NA)	Sin información asociada directamente o con elementos de información insuficientes	No fue posible identificar información asociada con las variables, por lo que no se puede valorar su cumplimiento. <i>Nota: En este supuesto, el valor del atributo reside en el resto de las variables que son posibles calcular.</i>
0	Sin avance	La información asociada con las variables se observa sin avance, posible falta de voluntad, condiciones, medidas adoptadas y/o resultados ausentes.
25%	Avance incipiente o muy básico	La información sobre las acciones emprendidas y/o los resultados esperados se observa con un nivel de avance muy bajo, incipiente o bien en fase inicial.
50%	En desarrollo, con avance parcial	La información sobre las acciones emprendidas y/o los resultados esperados se observa con un nivel de avance regular o parcial, en fase de desarrollo. Puede apreciarse ausencia de resultados, pero las medidas adoptadas se observan adecuadas.
75%	Progreso satisfactorio	La información sobre las acciones emprendidas y/o los resultados esperados se observa con un nivel de avance satisfactorio o de cumplimiento avanzado.
100%	Desarrollo sobresaliente	La información sobre las acciones emprendidas y/o los resultados esperados se observa con un grado de avance sobresaliente. Pueden identificarse buenas prácticas o resultados que destacan.

**Paso 3.** Se multiplica el peso por el nivel de avance en cada indicador, de tal manera que se obtiene un valor final.

**Paso 4.** Se integra el índice de acuerdo con la ponderación que mostramos en el cuadro de la derecha, para la transformación y para los resultados.

### Índice global (IG)

$$IG = [(0.7) SIT + (0.3) SIR] * 100$$

#### Subíndice de la transformación (SIT)

Evalúa el seguimiento de las medidas adoptadas por las instancias de procuración de justicia para lograr una persecución penal estratégica.

$$SIT = [(0.25) (A/TA) + (0.25) (DI/TDI) + (0.25) (DN/TDN) + (0.25) (RT/TRT)]$$

Donde:

A=APo+ AO+ APr

DI= GRC + PE + OFE + PSP

DN= AA + ASJ + DH

RT= PIT + Des + Org + SPF

TA= Puntaje total del atributo de autonomía

TDI= Puntaje total del atributo de desarrollo institucional

TDN= Puntaje total del atributo de desarrollo normativo

TRT= Puntaje total del atributo de ritmo de la transformación

#### Subíndice de resultados (SIR)

Evalúa posibles cambios de las medidas adoptadas en función de los objetivos esperados.

$$SIR = [(0.50) (ER/TER) + (0.50) (CC/TCC)]$$

Donde:

ER= AIP + AVDHC + RA + MFC






CC= CN + IC + PC

TER= Puntaje total del atributo de efectividad en la resolución

TCC= Puntaje total del atributo de Confianza

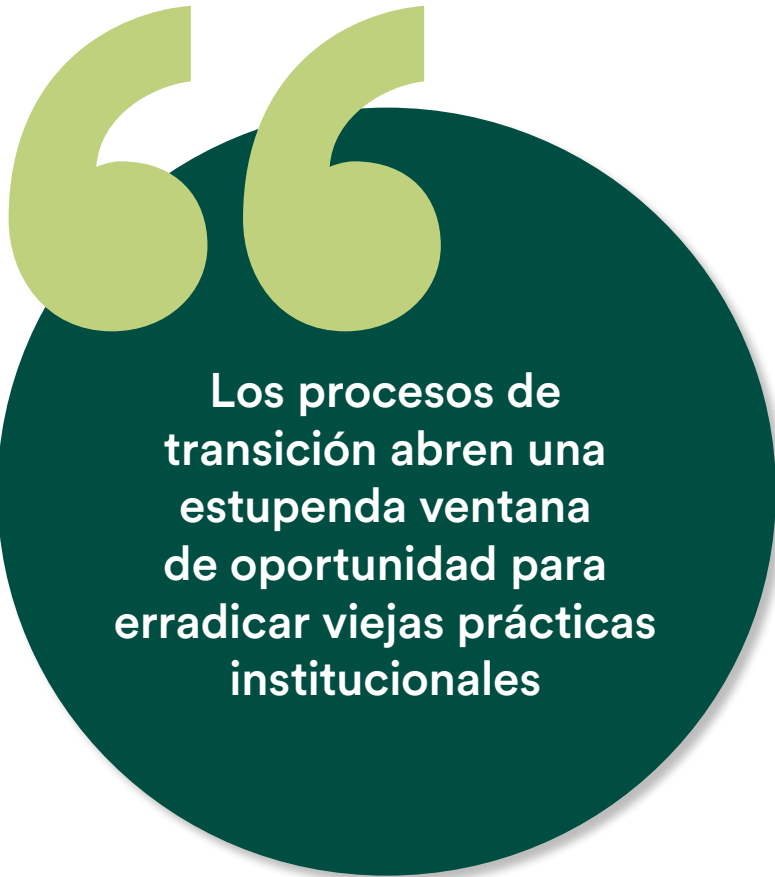
**Paso 5.** Para interpretar el resultado global de Índice MET se utiliza una semaforización que apoye el análisis y sirva de referencia para conocer el grado de transformación y de resultados obtenidos en cada caso. El siguiente cuadro apoya la identificación sobre el desempeño observado y su descripción.

### SEMAFORIZACIÓN DEL ÍNDICE

Semáforo	Porcentaje observado	Descripción
 Desempeño ampliamente satisfactorio	90% a 100%	La Fiscalía ha completado un avance sobresaliente y opera de manera estratégica.
 Desempeño satisfactorio	75% a menos de 90%	La Fiscalía ha completado un avance aceptable y satisfactorio en su transformación.
 Desempeño en proceso o desarrollo	50% a menos de 75%	La Fiscalía aún se encuentra en proceso de transformación, por lo que su operación atiende mayormente a la de una Procuraduría de Justicia.
 Desempeño limitado	25% a menos de 50%	La Fiscalía presenta avances incipientes en su proceso de transformación.
 Desempeño nulo	Menor a 25%	La Fiscalía no ha iniciado su proceso de transformación.

Con estos elementos es posible asociar medidas o acciones adoptadas –y su relevancia–, asignar el nivel de avance en el proceso de transformación y definir la correspondiente semaforización, que da cuenta sobre la perspectiva global de la evaluación, ya sea por rubros o de manera integral. Los procesos de transición abren una estupenda ventana de oportunidad para erradicar viejas prácticas institucionales, implementar un nuevo modelo operativo de la función fiscal y promover esquemas de profesionalización y colaboración con la ciudadanía, enfocados en cumplir con las actividades sustantivas de manera eficaz.

A continuación, y haciendo uso de este modelo, evaluaremos un par de procesos de transición: el de la Fiscalía General de la República, a dos años de iniciada su transición, y el de la Fiscalía General de la Ciudad de México, a poco más de un año de activado su proceso.



**Los procesos de transición abren una estupenda ventana de oportunidad para erradicar viejas prácticas institucionales**

## CAPÍTULO 2

# Fiscalía General de la República

## HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

### Tablero de control de avances y semáforos obtenido de la evaluación

#### Índice MET

**11.9%**

Componente	Puntaje obtenido	Peso
Transformación	11%	70%
Resultados	13.9%	30%

#### Subíndice de la transformación (SIT)

**11%**
**Peso / Avance**

Atributo	Semáforo	Variables	Valor
Autonomía (A)	<b>20.1%</b>	Autonomía política (APo)	15.0
		Autonomía operativa (AO)	1.5
		Autonomía presupuestal (APr)	0.0
Desarrollo institucional (DI)	<b>3.5%</b>	Gobernanza y rendición de cuentas (GRC)	2.5
		Persecución estratégica (PE)	2.3
		Operación flexible y especializada (OFE)	2.0
		Personal suficiente y profesionalizado (PSP)	1.5
		Desarrollo normativo (DN)	<b>9.9%</b>
Articulación entre seguridad y justicia (ASJ)	1.8		
Protección de derechos humanos (DH)	6.8		
Ritmo de la transformación (RT)	<b>10.3%</b>	Planificación e implementación de la transición (PIT)	8.0
		Desformalización (Des)	1.0
		Forma de organización (Org)	5.0
		Suficiencia presupuestal y focalización (SPF)	3.8



Subíndice de resultados (SIR)		13.9%	Peso / Avance
Efectividad en la resolución (ER)	2.9%	Atención del inventario de casos previos (AIP)	0.0
		Atención específica de casos relacionados con violaciones a derechos humanos y con corrupción (AVDHC)	0.0
		Resolución de casos actuales (RA)	1.0
		Atención de macrocriminalidad y fenómenos complejos (MFC)	1.0
Confianza ciudadana (CC)	25.0%	Reducción de cifra negra (CN)	3.0
		Incremento en la confianza (IC)	2.0
		Reducción de experiencias de corrupción (EC)	2.0

Los avances que se observan en el Tablero de Control y Semáforo son resultado del análisis para el presente reporte realizado con base en la metodología diseñada en el documento *De PGR a FGR: Observatorio de la Transición 2019*, misma que fue resumida en el capítulo anterior.

## Transformación

### 1. Autonomía

La autonomía de las fiscalías es una condición necesaria para garantizar el acceso de las víctimas a la justicia y el irrestricto respeto a los derechos de los imputados en el marco de su obligación de investigar y perseguir los delitos. Sólo una instancia que cuente con autonomía política, operativa y presupuestal puede actuar de forma objetiva, de tal manera que sus decisiones no se vean comprometidas por presiones para conducir la justicia hacia algún objetivo ilegítimo. Lo anterior garantiza que el actuar de la institución se dé con apego a derecho y, por tanto, se conduzca de manera imparcial en su función de investigar y sancionar los delitos.

Para conocer las condiciones formales del ejercicio de una operación autónoma existen diversos tipos de aproximaciones.

En primer lugar, debe analizarse el marco normativo con el que opera la institución. Por tanto, es necesario conocer si existen, o no, controles y contrapesos en los procesos de

designación y remoción de fiscales, mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, condiciones que determinan la autonomía política de la institución.

También son condiciones de la operación las disposiciones que reduzcan riesgos de arbitrariedad o corrupción en la toma de decisiones de los operadores, así como la forma en la que se organiza la institución para el ejercicio de su función. Tal es el caso de esquemas de trabajo en los que participen de manera colaborativa y horizontal fiscales, investigadores y peritos, de forma que sean suficientemente claros los tramos de control de los procesos, los roles y responsabilidades y los mecanismos de colaboración operativa. Estas características conforman la autonomía operativa.

Finalmente, para garantizar la autonomía e independencia de la función fiscal es condición necesaria que su actuar no se encuentre sujeto al arbitrio de otro poder o institución, y que la pugna por recursos presupuestales no pueda ser un inductor de cambio o un castigo. Mientras el proceso de programación y asignación del presupuesto se encuentre sujeto a la decisión del Poder Ejecutivo correspondiente, el desempeño de las instancias de procuración de justicia puede verse limitado –e incluso manipulado– por intereses políticos y económicos. Para garantizar la autonomía e independencia de la función fiscal es condición necesaria que su actuar no se encuentre sujeto al arbitrio de otro poder o institución, y que la pugna por recursos presupuestales no pueda ser un inductor de cambio o un castigo. Esto conforma la autonomía presupuestal.

## 1.1 Autonomía política

El proceso de designación del fiscal general, así como el procedimiento y las posibles causales de remoción, son claras y brindan certidumbre jurídica, además de que abren la posibilidad de activar mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas ante un proceso de esta naturaleza. En este sentido, se considera que el procedimiento tiende a proteger la autonomía de la Fiscalía.

Pero cumplir con la base normativa del procedimiento no es suficiente para garantizarla. Ya que, si bien el actual fiscal general cumplió con los requisitos de formación académica y de experiencia profesional exigidas por la ley, el procedimiento no representó una garantía de contrapesos entre poderes públicos, no aseguró la selección objetiva y transparente de las y los candidatos y no incluyó los mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas mínimos necesarios para un proceso de designación pública de tal envergadura<sup>4</sup>. Todo lo anterior, a pesar de que el contexto social favorecía enormemente su estricto apego a los estándares internacionales y aun cuando los ojos de todos los sectores estaban puestos sobre el mismo.

La autonomía política también se observa en la forma en que los fiscales y la institución desempeñan su trabajo. Si éste se aprecia basado en criterios técnicos, libre de presiones, intereses y posibles influencias políticas, económicas o de otra naturaleza; o si por el contrario, su actuación y decisiones desprenden cuestionamientos razonables. Al respecto, durante 2020 y el primer bimestre de 2021, llama la atención la toma de decisiones seguida en casos de interés público, como los recientes casos que involucraron al general Salvador Cienfuegos<sup>5</sup>, al exdirector general de Pemex Emilio Lozoya<sup>6</sup> o a la exsecretaria de desarrollo social Rosario Robles<sup>7</sup>. En todos ellos, se ha observado como constante la discrecionalidad y el trato diferenciado, que a la luz de la información pública no se justifica.

**Es preciso dilucidar si la estrategia de la Fiscalía realmente apunta a la búsqueda de sanción para los involucrados en un esquema de corrupción complejo, o únicamente se pretende una justicia selectiva que calme el malestar social**

El caso de Rosario Robles es un ejemplo elocuente de justicia selectiva u omisa. Si bien Robles tiene responsabilidad en el caso, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación también la tienen otros exfuncionarios como Alfredo del Mazo –entonces al frente de Banobras–, José Antonio Meade –quien también encabezó Sedesol– y Emilio Chuayffet –entonces titular de la SEP–. Señalar a una sola persona en el marco de todo un aparato criminal es un indicativo de que hoy los ojos del aparato de justicia han decidido acotar su campo de visión al objetivo más próximo y disponible.

<sup>4</sup> México Evalúa, *Observatorio de la Transición 2019*. México, 2019. Pp.26. Recordemos que si bien en la formalidad el proceso de designación de Alejandro Gertz Manero cumplió con los términos establecidos, llamó negativamente la atención la poca anticipación con la que se emitió la convocatoria y la brevedad del plazo concedido para la inscripción de los aspirantes, que comprendió del 24 al 31 de diciembre lo que limitó el alcance de su difusión. Igualmente, más allá de satisfacer los requisitos mínimos para el cargo, no se hicieron públicos los criterios con los que se llevaría a cabo la evaluación de los participantes, su priorización ni la manera en que éstos serían ponderados. Por lo que se desconoció la forma en que cualitativamente fue evaluada la experiencia profesional, el desarrollo de habilidades o competencias y la condición de independencia del poder público, lo que generó inconformidad en el proceso.

<sup>5</sup> Jaime, Edna. (22 de enero de 2021). Cienfuegos: ¿qué nos dice su exoneración?. *El Financiero*. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/cienfuegos-que-nos-dice-su-exoneracion/>

<sup>6</sup> Domínguez, Víctor. (2 de agosto de 2020). Una inusitada ventana de oportunidad para Lozoya. *Este País*. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/una-inusitada-ventana-de-oportunidad-para-lozoya/>

<sup>7</sup> Novoa, María. y Bello, Aránxa. (12 de diciembre de 2019). Rosario Robles y las señales de una justicia selectiva. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/rosario-robles-las-senales-una-justicia-selectiva/>

Pero es preciso ampliar el marco de análisis, y dilucidar si la estrategia de la Fiscalía, en todos estos casos, realmente apunta a la búsqueda de sanción para todos los involucrados en un esquema de corrupción complejo, o únicamente se pretende una justicia selectiva que calme el malestar social ante la corrupción. Si no se mira el panorama completo, buscar culpables no permitirá construir soluciones a largo plazo. Es necesario reconocer entornos y esquemas complejos que provocan desequilibrios en el ejercicio del poder y en la búsqueda de justicia.

Por otra parte, sin un análisis de redes criminales y una estrategia que no sólo busque sanciones judiciales, sino también de recuperación de activos y de establecimiento de garantías de no repetición, casos como el de La Estafa Maestra, Odebrecht u otros serán el sello distintivo en cada administración.

### Una autonomía mal interpretada

Aunado a lo anterior, el trabajo de la FGR, bajo la conducción del fiscal Gertz Manero, se ha desarrollado desde una perspectiva de aislamiento de las instituciones, mecanismos y ámbitos de gobierno con los que debe articular su trabajo, tanto de forma horizontal, como con autoridades estatales. Este distanciamiento se ha convertido en una práctica constante, tanto para la investigación y procesamiento de casos individuales, como para la investigación y persecución de macrocriminalidad. Sin esta articulación de esfuerzos, ni el sistema nacional de seguridad pública ni el de justicia penal lograrán funcionar. Más aún, la comprensión de la autonomía como la posibilidad de aislarse y evitar la colaboración sólo entorpecerá el desarrollo de inteligencia, la efectividad en el ejercicio de la acción penal y el abatimiento de la impunidad.

Ejemplo de la dificultad y resistencia para articular el trabajo con otras áreas federales es la relación que ha sostenido la FGR con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)<sup>8</sup>, instancia que ha desarrollado investigaciones y denuncias ante la Fiscalía sobre flujos irregulares de activos y operaciones con recursos de procedencia ilícita, sin que éstas hayan logrado integrarse y judicializarse. Entre otras razones, por un vago entendimiento de los principios del sistema acusatorio oral por parte de la Fiscalía y

## Ejemplo de la dificultad para articular el trabajo con otras áreas federales es la relación que ha sostenido la FGR con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)

una limitada disposición a colaborar de manera conjunta, lo que ha generado tensiones mediáticas entre ambas instancias y el *impasse* de las investigaciones.

Otro ejemplo del entorpecimiento de la acción penal derivado de la falta de coordinación de la FGR con otras dependencias se observó en el operativo del 17 de octubre de 2019 en la ciudad de Culiacán, que resultó en la detención y (casi) inmediata liberación de Ovidio Guzmán. En la comparecencia ante el Senado de la República, el entonces Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana afirmó que se decidió liberar a Ovidio Guzmán por no contar con la orden de detención que la FGR debía solicitar y entregar<sup>9</sup>. Por su lado, la FGR clasificó como reservada la información que describía las razones para no entregar la correspondiente orden de cateo

<sup>8</sup> Vázquez, Andrei. (24 de julio de 2020). Gertz Manero vs Santiago Nieto: ¿qué hay detrás de este pleito?. Cuestione. Recuperado de <https://cuestione.com/nacional/gertz-manero-vs-santiago-nieto-que-hay-detras-de-este-pleito/>

<sup>9</sup> "Culiacanazo": Las 3 versiones de quién ordenó liberar a Ovidio Guzmán, el hijo del Chapo. (13 de octubre de 2020). El Universal. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/culiacanazo-quien-ordeno-liberar-ovidio-guzman-el-hijo-del-chapo-0>



**De la misma forma que se ha hecho más compleja la coordinación con instancias federales, se observa también una ausencia de colaboración con instancias del ámbito estatal para el desarrollo de investigaciones que recaen en la esfera de competencia de la FGR, como las relacionadas con organizaciones y mercados criminales**

a las autoridades que realizaban el operativo. Esta falta de coordinación con diferentes dependencias evidencia el aislamiento con el que opera la FGR y sus impactos negativos.

De la misma forma que se ha hecho más compleja la coordinación con instancias federales, se observa también una ausencia de colaboración con instancias del ámbito estatal para el desarrollo de investigaciones que recaen en la esfera de competencia de la FGR, como las

relacionadas con organizaciones y mercados criminales. Claro ejemplo de ello han sido los episodios violentos en Guanajuato<sup>10</sup>, mismos que han sido asociados a estructuras criminales específicas y en los que la FGR no sólo ha decidido no colaborar con las instancias locales, sino que tampoco ha ejercido su facultad de atracción dejando de considerar la relevancia, complejidad, impacto y operación geográfica regional de tales fenómenos<sup>11</sup>.

Un ejemplo más es el intento de homicidio del secretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, presumiblemente realizado por el grupo criminal Cártel Jalisco Nueva Generación<sup>12</sup> en el que el por su trascendencia, gravedad y posible participación del crimen organizado, la FGR debió ejercer la facultad de atracción, sino es que al menos pudo ofrecer colaborar en las investigaciones; no obstante, la FGR negó toda posibilidad de coordinación o apoyo<sup>13</sup>.

Esta falta de colaboración ha sido el patrón característico durante la gestión del fiscal Gertz Manero, observada también en los múltiples episodios de violaciones graves a derechos humanos, en los cuales se ha solicitado que las investigaciones sean atraídas por la Federación cuando se considera que en el ámbito local no están dadas las condiciones para su investigación. No obstante, en todos los casos la respuesta ha sido negativa. Así sucedió en el caso de los 19 cuerpos de migrantes guatemaltecos que fueron calcinados en Camargo, Tamaulipas, el pasado enero, y en donde existe una sospecha sobre la participación de agentes estatales.

Estas dinámicas y hechos muestran el entendimiento que se tiene desde la FGR sobre la forma de procesar los casos, de manera aislada y con nula colaboración. También son muestra de estrechos criterios de competencia

<sup>11</sup> Domínguez, Victor, Toscana, Luis Antonio. (9 de julio de 2020). #CasosFallidos: los presagios del operativo en Celaya. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/casosfallidos-los-presagios-del-operativo-en-celaya/>

<sup>12</sup> Hay una guerra obvia entre CJNG y Santa Rosa, en Guanajuato. Y se libra otra, entre las autoridades (14 de julio de 2020) *Sin embargo*. Recuperado de: <https://www.sinembargo.mx/14-07-2020/3823403>

<sup>13</sup> Atentado contra Omar García Harfuch: lo que se sabe del ataque contra el jefe de la policía de CDMX, según la Fiscalía. (28 de junio de 2020). *BBC News Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53208584>

<sup>14</sup> FGR no hará la tarea de la Fiscalía CDMX en ataque Harfuch: Gertz. (1 de julio de 2020). *Aristegui Noticias*. Recuperado de: <https://aristeginoticias.com/0107/mexico/fgr-no-hara-la-tarea-de-la-fiscalia-cdmx-en-ataque-a-harfuch-gertz/>

Es de resaltar que a la fecha, la Fiscalía mantiene vigente el sistema de profesionalización de la entonces PGR, caracterizado por facilitar nombramientos arbitrarios, más asociados a lealtades que a cubrir con los perfiles técnicos requeridos

en lugar de un entendimiento del impacto y la posición y rol estratégico de la FGR en la persecución penal, así como de la persistencia de un modelo de gestión burocrático. Esta lógica es propia de una Procuraduría, no de una Fiscalía que aspira a la transformación, por lo que observamos un nulo avance en la dimensión de autonomía política.

## 1.2 Autonomía operativa

Las garantías de autonomía en los procesos de designación de los titulares de las fiscalías especializadas, la aplicación de mecanismos formales y transparentes para la evaluación del desempeño y los criterios para llevar a cabo los posibles traslados o la separación del cargo del personal fueron analizadas en el reporte del Observatorio de la Transición de 2019<sup>15</sup>.

En este sentido, de acuerdo con los informes de la transición presentados por la propia Fiscalía, la FGR no ha concluido con el diseño de un modelo profesional de carrera que fomente la autonomía operativa y garantice las decisiones técnicas del personal. A la fecha, tampoco se ha emitido el modelo de evaluación del desempeño del personal, por lo que éste sigue realizándose mediante criterios subjetivos que fomentan la lealtad política y no las decisiones técnicas.

Un mecanismo previsto para fortalecer la autonomía operativa de la FGR se da a través de la designación de perfiles técnicos adecuados para ocupar las posiciones. Sobre todo, considerando que dichas designaciones son el único esfuerzo por tecnificar la operación de la Fiscalía, mientras no se cuente con un servicio profesional de carrera en operación. Es de resaltar que a la fecha, la Fiscalía mantiene vigente el sistema de profesionalización de la entonces PGR, caracterizado por facilitar nombramientos arbitrarios, más asociados a lealtades que a cubrir con los perfiles técnicos requeridos. Este elemento es un rezago importante en la transición de la Fiscalía, que a dos años de iniciada la transición y siendo un tema prioritario, sigue sin contar con las bases necesarias para la operación de un servicio profesional integral que garantice la gestión del cambio en toda la institución.

Otro mecanismo para garantizar la autonomía política es el proceso de nombramiento y remoción de los fiscales especializados, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República establece que estos nombramientos deben estar basados en el mérito<sup>16</sup> y para asegurar que esto sea así, se ordena que todo proceso desde la convocatoria hasta la designación<sup>17</sup> de las personas titulares esté sujeto a la máxima transparencia y permita la participación de cualquier ciudadano<sup>18</sup>, quienes podrán: (i) aportar información fidedigna relevante sobre los aspirantes, (ii) presentar su apoyo u objeción, (iii) asistir y proponer preguntas durante las comparencias, (iv) emitir recomendaciones y opiniones sobre los candidatos y el proceso, que en caso de ser rechazados deben ser motivados y fundados.

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Artículo 23.

<sup>17</sup> Ibidem. Artículo 24

<sup>18</sup> Ibidem. Artículo 25

Los nombramientos de la fiscal especializada en Combate a la Corrupción y de la fiscal especializada en Derechos Humanos no permitieron los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la ley. Al respecto, diversas organizaciones de la sociedad civil han promovido recursos judiciales contra sus nombramientos argumentando la falta de idoneidad, mérito y la ausencia de participación ciudadana en los procesos<sup>19, 20, 21, 22</sup>. Estas apreciaciones sobre los procesos de designación para el nombramiento de fiscales especializados en la FGR, mismos que debieron ser escrupulosamente desarrollados, llaman la atención y apuntan a una falta de confianza y certeza sobre sus garantías. Esta situación fue evaluada de manera negativa en lo concerniente a la autonomía operativa de la FGR.

Otro de los elementos que favorecen la operación autónoma se relaciona con las políticas institucionales que cierren espacios a decisiones arbitrarias por parte de los operadores y que garanticen un tratamiento homologado ante criterios o supuestos específicos. Esto se satisface no sólo con un plan de persecución penal que guíe el proceso decisional sobre las investigaciones de los diferentes fenómenos criminales, sino que requiere de mecanismos adicionales y candados normativos e institucionales para garantizar una operación alineada a criterios técnicos.

Sin embargo, estas condiciones no fueron observadas en la operación de la FGR. Por el contrario, de la información que se desprende del Plan y de los limitados avances en un modelo de gestión institucional, se continúa apreciando un esquema que fomenta en mayor medida las decisiones ministeriales de manera tradicional, asociadas a posibles incercias institucionales o en su caso, lealtades personales y no a la pericia e independencia técnica de sus operadores. En este sentido, la FGR no ha iniciado la transición asociada con una autonomía operativa.

**Este proceso de posible cabildeo y aprobación para la asignación presupuestal puede limitar la autonomía de la Fiscalía e impactar negativamente en la capacidad para lograr sus objetivos y acelerar el ritmo de la transformación**

### 1.3 Autonomía presupuestal

Una de las medidas más sugeridas, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, para evitar el uso del presupuesto como medida coercitiva y de control, es el establecimiento de un monto presupuestal fijo asignado a la procuración de justicia y sujeto al producto interno bruto o su equivalente. A pesar de que el presupuesto de la Fiscalía General de la República se encuentra dentro del Ramo Autónomo 49, esto es, fuera del presupuesto de la administración pública centralizada, y por tanto con una relativa autonomía presupuestal, no se siguen las reglas de solicitud de presupuesto de los demás ramos autónomos en los que la dependencia solicita directamente al Poder Legislativo sus recursos, sino que su asignación presupuestaria la determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Este proceso de posible cabildeo y aprobación para la asignación presupuestal puede limitar la autonomía de

<sup>19</sup> Saúl Vela, David. Impugnan designación de María de la Luz Mijangos como fiscal anticorrupción. (3 de mayo de 2019). El Financiero. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/impugnan-designacion-de-maria-de-la-luz-mijangos-como-fiscal-anticorrupcion>

<sup>20</sup> Guerrero Orozco, Carlos. Omisiones alrededor del nombramiento de la fiscal anticorrupción. (8 de enero de 2020) Nexos. Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/omisiones-alrededor-del-nombramiento-de-la-fiscal-anticorrupcion/>

<sup>21</sup> Martínez, Diana. Se amparan contra nombramiento de Fiscal de Derechos Humanos. (28 de agosto de 2019) El Herald. Recuperado de: <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2019/8/28/se-amparan-contra-nombramiento-de-fiscal-de-derechos-humanos-114330.html>

<sup>22</sup> Lastiri, Diana. Juez admite a trámite amparo contra nombramiento de fiscal de derechos humanos de la FGR. (28 de agosto de 2019) El Universal. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/juez-admite-tramite-amparo-contra-nombramiento-de-fiscal-de-derechos-humanos-de-la-fgr>

la Fiscalía e impactar negativamente en la capacidad para lograr sus objetivos y acelerar el ritmo de la transformación. En el informe Avances en la Transición, que presenta trimestralmente la FGR y que corresponde al periodo enero a marzo de 2020<sup>23</sup>, se reporta que le fue asignado un presupuesto 8% menor al solicitado, correspondiente a las necesidades adicionales que genera el proceso de transición. Esta limitación de la institución para presentar y negociar su presupuesto directamente con la Cámara de Diputados, como el resto de organismos autónomos, se considera un severo detrimento de su autonomía.

En atención a lo anterior, **la evaluación sobre la autonomía presupuestal de la FGR resulta negativa, dado que no se favorecen las condiciones para una adecuada programación y asignación del presupuesto en las diversas unidades que la conforman.** Aunado a ello, la institución enfrenta una situación compleja al encontrarse inmersa en un proceso de transformación que requiere de recursos para materializarse y, al mismo tiempo, seguir operando para cumplir con su objetivo, lo que también demanda presupuesto, sin que tenga –en ningún caso– injerencia directa para su determinación y asignación.

TRANSFORMACIÓN		
Autonomía		20.1%
Autonomía política	Autonomía operativa	Autonomía presupuestal
15.0	1.5	0.0

## 2. Desarrollo institucional

En términos de desarrollo institucional se observa que la estructura y la operación de la Fiscalía General de la República, así como sus prácticas de gobernanza y participación ciudadana no han sido transformadas y mantienen la inercia de las formas de operación de la antigua Procuraduría. Esto en parte puede ser explicado porque el proceso de transición de Procuraduría a Fiscalía continúa, no obstante, no se observan en este atributo los avances de la transformación, sino, por el contrario, retrocesos importantes.

## 2.1 Gobernanza, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

Entre los elementos que se consideran una condición indispensable en la operación de la Fiscalía se encuentran la gobernanza interna y la rendición de cuentas externa por parte de las instancias de procuración de justicia. Dado que éstas ofrecen un servicio a la sociedad, están obligadas a transparentar, justificar y rendir cuentas sobre sus decisiones y acciones.

### Transparencia

Transitar de Procuraduría General de la República a Fiscalía General de la República requiere la implementación de un modelo de gobernanza que facilite la transparencia, promueva la participación ciudadana y logre una efectiva rendición de cuentas.

Como los actores más poderosos, y quizá menos comprendidos del sistema de justicia, los fiscales tienen un alto impacto tanto en los casos individuales, como en el sistema penal en su conjunto. Sus decisiones moldean en gran medida la manera en la que los Estados hacen frente a los fenómenos criminales y en consecuencia, las respuestas que brinda el Sistema de Justicia.

Las facultades que gozan las fiscalías les permiten decidir a quién enjuiciar, sobre qué acusar, qué medida cautelar solicitar, decidir sobre un criterio de oportunidad, una salida anticipada o la desestimación de un caso, por poner unos ejemplos. El ejercicio de estas facultades de los fiscales cuando se hace de manera transparente se convierte en un mecanismo de gestión y evaluación de política pública. Pero cuando estas decisiones no se conocen públicamente, la opacidad puede constituir la puerta de entrada a una ruta de arbitrariedad y posible corrupción.

En términos de transparencia, la información que hace pública la FGR se encuentra en el portal de transparencia de la institución<sup>24</sup>, así como en la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>24</sup> (PNT), por ello la consulta de información se realizó en ambos mecanismos.

<sup>23</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560844/InformeUT\\_01-2020\\_1\\_30-06-20\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560844/InformeUT_01-2020_1_30-06-20_.pdf)

<sup>24</sup> <https://transparencia.pgr.gob.mx/es/transparencia>

<sup>25</sup> <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#obligaciones>

**Mientras que los informes trimestrales de avances con motivo de la transición son publicados en un micrositio dentro del portal de la Fiscalía, éstos no son publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia**

Contar con dos espacios de publicación de información no debiera acarrear mayores problemáticas; sin embargo, en el caso de la FGR se observa información inconsistente si se compara lo publicado en ambas plataformas. Esto sin duda recae en la responsabilidad de la FGR, quien tendría que informar a cualquier persona interesada sobre las razones que justifican, en su caso, las posibles inconsistencias, mantener una vía única de publicación de información, o bien asegurar que cualquier información publicada de manera oficial cumpla con la misma calidad, oportunidad, completitud y consistencia.

Ejemplo de ello se ubicó al consultar la información correspondiente a los indicadores de resultados, ya que mientras en la página institucional la última actualización corresponde al 2018, en la PNT se actualizan de forma trimestral. Por otro lado, mientras que los informes trimestrales de avances con motivo de la transición son publicados en un micrositio dentro del portal de la Fiscalía<sup>26</sup>, estos no son publicados en los Informes de la FGR en la PNT. Esto genera incertidumbre y confusión, dificulta el acceso a la información y puede obstaculizar una rendición de cuentas efectiva.

Por otro lado, una de las obligaciones de la FGR es hacer públicas las recomendaciones relacionadas con derechos humanos emitidas tanto por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como por organismos internacionales. En este caso nos encontramos con un rubro de información asimétrica entre el portal institucional y la PNT. La información de las recomendaciones emitidas por la CNDH se actualiza en la PNT, pero no en el portal institucional, mientras que las recomendaciones emitidas por organismos internacionales figuran, actualizadas hasta 2018, en el portal institucional y no, en cambio, en el PNT, sitio en el únicamente existe un enlace a un portal buscador de recomendaciones dirigidas al Estado mexicano, pero no a las específicas de la PGR-FGR<sup>27</sup>.

En lo que refiere a las recomendaciones de organismos internacionales, la información disponible es una tabla en PDF que contiene la ficha con los datos más relevantes de identificación de dichas evaluaciones internacionales y el enlace a la recomendación<sup>28</sup>. No existe constancia en la información publicada por la Fiscalía General de la República sobre la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones. Considerando el interés público que tiene dicha información, en el siguiente cuadro ordenamos las principales recomendaciones provenientes de dichos organismos, a las que se debería dar un seguimiento puntual:

<sup>26</sup> [https://transparencia.pgr.gob.mx/en/transparencia/transparencia\\_focalizada](https://transparencia.pgr.gob.mx/en/transparencia/transparencia_focalizada)

<sup>27</sup> <http://recomendacionesdh.mx>

<sup>28</sup> [https://transparencia.pgr.gob.mx/work/models/transparencia/recomendaciones/EvaluacionConvencionesAnticorrupcion\\_PGR.pdf](https://transparencia.pgr.gob.mx/work/models/transparencia/recomendaciones/EvaluacionConvencionesAnticorrupcion_PGR.pdf) consultado el 21 de diciembre de 2020



## RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

### Sobre su autonomía y gestión interna

- Transformar al Ministerio Público en una entidad verdaderamente autónoma del Poder Ejecutivo<sup>29</sup>
- Fortalecer su transparencia y mejorar el sistema de rendición de cuentas, incluso a través de órganos de control interno<sup>30</sup>
- Inciar un proceso de depuración y reorganización al interior de las fiscalías
- Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia, garantizando el acceso a una versión pública de las averiguaciones previas y carpetas de investigación concluidas o inactivas durante un plazo razonable<sup>31</sup>

### Sobre sus capacidades investigativas

- Adoptar medidas urgentes para fortalecer la capacidad técnica e investigativa de la Policía y de las Fiscalías, así como profesionalizar y capacitar a su personal<sup>32</sup>
- Reforzar la capacidad de investigación e independencia de todos los actores involucrados en la investigación, incluyendo las fiscalías y los peritos, así como asegurar la consolidación del sistema acusatorio y la autonomía de las instituciones de procuración de justicia<sup>33</sup>

### Equidad de género

- Adoptar los protocolos de investigación necesarios para asegurar que los delitos sean sistemáticamente registrados e investigados con perspectiva de género y que las víctimas tengan acceso a mecanismos de denuncia seguros, a un debido acompañamiento y asistencia, a una protección adecuada y a una reparación integral<sup>34</sup>
- Facilitar la presentación de denuncias y asegurar que todos los hechos violentos en contra de mujeres y niñas sean investigados con perspectiva de género y de manera diligente, pronta, exhaustiva e imparcial<sup>35</sup>
- Proseguir los esfuerzos de formación para el personal de las instituciones judiciales, de la policía y expertos forenses (peritos), destinados a eliminar los estereotipos de género y a evitar la doble victimización de las víctimas<sup>36</sup>

### Sobre la desaparición forzada

- Fortalecer a las Fiscalías especiales en materia de Desaparición de Personas y redoblar los esfuerzos para investigar de manera exhaustiva, creíble, imparcial y transparente todos los casos de presuntas desapariciones forzadas<sup>37</sup>
- Asegurar que las víctimas y sus familiares sean informados periódicamente de los progresos y los resultados de las labores de búsqueda y de las investigaciones<sup>38</sup>

### Sobre la tortura

- Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar en la práctica la inadmisibilidad de cualquier declaración obtenida mediante tortura<sup>39</sup>
- Garantizar que cuando se denuncie que una declaración se obtuvo mediante tortura se investigue de inmediato<sup>40</sup>
- Sistematizar la grabación audiovisual de los interrogatorios en todas las comisarías, fiscalías y centros de detención<sup>41</sup>

<sup>29</sup> Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Informe de la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, misión a México. 2011

<sup>30</sup> Ídem

<sup>31</sup> Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH. Informe Anual 2010, México: Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México. 2011

<sup>32</sup> Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Informe de la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, misión a México. 2011

<sup>33</sup> Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México. 2019

<sup>34</sup> Ídem

<sup>35</sup> Ídem

<sup>36</sup> Ídem

<sup>37</sup> Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México. 2019

<sup>38</sup> Ídem

<sup>39</sup> Comité contra la Tortura, Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México. 2019

<sup>40</sup> Ídem

<sup>41</sup> Ídem

**No existen criterios claros y públicos que justifiquen las inconsistencias y la falta de actualización entre las plataformas que emplea la FGR para publicar su información**

Lo expuesto anteriormente describe la dificultad del acceso a la información y la transparencia, No existen criterios claros y públicos que justifiquen las inconsistencias y la falta de actualización entre las plataformas que emplea la FGR para publicar su información. La información publicada se aprecia incompleta, en ocasiones no aborda el tema requerido, no facilita su uso y comprensión y se presenta en formatos poco accesibles.

Aunado a lo anterior, durante la gestión del fiscal Gertz Manero se ha observado un marcado detrimento en la atención de las solicitudes de acceso a la información. Se continúa solicitando de manera generalizada la ampliación de información y posterior ampliación del plazo de respuesta, como una forma de desincentivar el seguimiento por parte de los solicitantes. Posteriormente, en el mejor de los casos se ofrece como única modalidad de respuesta, la entrega con costo, aun cuando la información se encuentra en medios electrónicos, y sin considerar que las condiciones de la actual contingencia sanitaria requieren privilegiar otros mecanismos de

acceso. Por todo lo anterior, 2019 y 2020 han sido años de una política de transparencia regresiva y que privilegia la opacidad. En este sentido, la FGR no sólo no avanzó en el rubro de transparencia, sino que se observan importantes retrocesos.

### **Participación Ciudadana**

Por rendición de cuentas, para efectos de la presente metodología, nos referimos a la existencia y utilización de mecanismos que propicien la transparencia, vigilancia y participación ciudadana, al tiempo que favorezcan el acceso a la justicia desde las etapas iniciales ante la Fiscalía.

De la información publicada por la Fiscalía General de la República se desprende que el último ejercicio de participación ciudadana se llevó a cabo en 2016, mismo que consistió en una serie de mesas de trabajo que tuvieron como título "Combate a la Corrupción, Ética y Prevención de Conflicto de Interés"<sup>42</sup>. Se reportó entonces que las mesas de trabajo tuvieron como resultado 27 Propuestas de Compromiso Institucional y que contaron con la participación de 41 organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos, investigadores, expertos y académicos. Se desconoce el impacto y el seguimiento al ejercicio; actualmente el enlace se encuentra roto.

Se observa un nulo esfuerzo por parte de la Fiscalía General de la República para desarrollar ejercicios de participación ciudadana e involucrar a la sociedad en los trabajos de planeación, fortalecimiento y evaluación de la operación. Si bien normativamente se encontraban previstos mecanismos de participación para el desarrollo del plan de persecución penal y el análisis normativo aplicable a la FGR, a la fecha no se ha llevado a cabo ningún mecanismo que busque consultar, co-crear ni co-construir esfuerzos colaborativos.

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) prevé un importante mecanismo de participación ciudadana y rendición de cuentas: el Consejo Ciudadano de la Fiscalía General, un órgano especializado de consulta integrado por cinco ciudadanos que permanecerán en su encargo cinco años. Dicho consejo debe de sesionar, al menos, una vez al mes, o cuando se dé a conocer un tema que requiera de su opinión y visto bueno.

<sup>42</sup> Fiscalía General de la República. Consulta los mecanismos y acciones que impulsamos para incorporar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de la PGR. Disponible en: [https://transparencia.pgr.gob.mx/es/transparencia/participacion\\_ciudadana](https://transparencia.pgr.gob.mx/es/transparencia/participacion_ciudadana)

**2019 y 2020 han sido años de una política de transparencia regresiva y que privilegia la opacidad. En este sentido, la FGR no sólo no avanzó en el rubro de transparencia, sino que se observan importantes retrocesos**

**Se observa un nulo esfuerzo por parte de la Fiscalía General de la República para desarrollar ejercicios de participación ciudadana e involucrar a la sociedad en los trabajos de planeación, fortalecimiento y evaluación de la operación**

Entre las opiniones que se requieren del Consejo, establecidas en el artículo 42 de la ley mencionada, están la creación de nuevas estructuras propuestas por el titular de la FGR, el fortalecimiento del presupuesto, la normatividad interna, las propuestas y planes del Servicio Profesional de Carrera y el desempeño de la Fiscalía y sus áreas.

Dado que no se ha nombrado el Consejo Ciudadano, no es posible conocer la forma en que desempeñará sus funciones, ni como actuará a manera de un contrapeso dentro de la FGR.

La hasta ahora no conformación del Consejo Ciudadano es una muestra más de la falta de mecanismos que permitan a los ciudadanos participar en la creación de políticas públicas, así como en la toma de decisiones y en la fiscalización del trabajo de la FGR.

En general, se observa un retroceso en la participación ciudadana que posibilita la FGR, tanto por la falta de voluntad para realizar ejercicios o activar mecanismos previstos, como por el atraso de dos años en la instalación del Consejo Ciudadano de la FGR.

#### CONSEJO CIUDADANO DE LA FGR

- Conformado por cinco ciudadanos nombrados por el Senado para un periodo de cinco años.
- Debe sesionar al menos una vez al mes.
- Da opinión sobre la creación de nuevas estructuras, fortalecimiento del presupuesto, normatividad interna, propuestas y planes de Servicio Profesional de Carrera, evaluación del desempeño.
- Debió iniciar labores 30 días hábiles después de la designación del Fiscal General.
- No se ha instalado el Consejo, el 23 de abril se cumplen dos años que se lanzó la primera convocatoria para su conformación.



**En la actual configuración de la Fiscalía no se observan estos mecanismos de gobernanza institucional, lo que limita la capacidad de rendición de cuentas y fomenta posibles espacios de arbitrariedad y corrupción al interior la institución**

Igualmente relevantes son las reglas y los mecanismos que favorezcan la gobernanza institucional, entendida como la existencia de recursos formales que brinden certidumbre en la institución para la resolución de conflictos internos y para la toma de decisiones estratégicas. Estos mecanismos pueden constituirse a partir de órganos colegiados que definan y evalúen de manera periódica las políticas institucionales. También a través de ejercicios de control interno que favorezcan la observación puntual de las normativas institucionales por parte de los servidores públicos y el ejercicio adecuado de los recursos físicos y financieros.

En la actual configuración de la Fiscalía no se observan estos mecanismos de gobernanza institucional, lo que limita la capacidad de rendición de cuentas y fomenta posibles espacios de arbitrariedad y corrupción al interior la institución. Especialmente porque el entendimiento de una Fiscalía parte de la lógica del establecimiento de controles y contrapesos efectivos, mientras que en las procuradurías se observa una lógica jerárquica en la cual, la toma de decisiones es unilateralmente adoptada por los titulares, sin posibilidad de cuestionamientos y/o información suficiente sobre su justificación.

En suma, genera inquietud el retroceso observado a través de esta evaluación en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la presente gestión de la Fiscalía General de la República.

## 2.2 Persecución penal estratégica

Es necesario asegurar una orientación hacia la persecución penal de corte estratégico, entendida ésta como el establecimiento de un plan que, alineado a la política criminal, favorezca el uso estratégico de los recursos disponibles para lograr una efectiva y eficiente persecución del crimen. Lo anterior, a través de la priorización de la acción penal y de la definición sobre los fenómenos criminales que serán atendidos y los tipos de respuesta que éstos recibirán.

Para ello, se considera indispensable la existencia de una política criminal que articule los ámbitos de seguridad y justicia, establezca objetivos y estrategias comunes bajo una estrecha coordinación y defina puntualmente la manera en que deben operar todas las instituciones que conforman el sistema de justicia penal. Estos objetivos y estrategias comunes deben ser sumamente claros dado que a partir de ellos las instancias de procuración de justicia establecen esquemas de planificación, monitoreo y evaluación cuyo fin es propiciar el uso estratégico de los recursos disponibles para lograr una efectiva y eficiente persecución del crimen. Por lo anterior, es también indispensable la implementación de una estrategia de priorización que permita racionalizar esfuerzos y recursos para dar una mejor respuesta al fenómeno delictivo.

Hacer uso de estos instrumentos para la toma de decisiones y para la operación institucional ofrece la oportunidad de transitar hacia una lógica de investigación de fenómenos de macro-criminalidad, estructuras criminales y delitos complejos, y abandonar, de una buena vez, la operación investigativa centrada en el desahogo de casos aislados y carpetas de investigación separadas, sin el consecuente desarrollo de inteligencia y mecanismos de prevención asociados. Las estrategias adoptadas parten de la premisa de que lo fundamental es el esclarecimiento de los hechos y no únicamente dar trámite a los asuntos o contabilizarlos como resueltos, lo que obliga a elevar sustancialmente el estándar de calidad investigativa. De esta manera, se favorecen también los procesos de análisis e inteligencia criminal para la investigación de los delitos, de forma proactiva y no reactiva.

La LOFGR ordena la construcción de un Plan de Persecución Penal que debe ser validado por el Consejo Ciudadano y aprobado por la Cámara de Senadores. En febrero del 2020 la FGR presentó al Senado de la República el Plan de Persecución Penal, el cual no ha podido ser aprobado por la Cámara, al no estar validado por el Consejo Ciudadano en virtud de que éste no ha sido conformado. Por ello sigue estando vigente Plan de Persecución Penal Provisional<sup>43</sup> de marzo de 2019, aunque en los informes de avances de la transición de PGR a FGR se menciona la alineación institucional al Plan de Persecución presentado y pendiente de aprobación.

En lo que respecta al Plan de Persecución Penal Provisional que aún se encuentra vigente, se mantienen los comentarios realizados en la edición pasada de este *Observatorio*. En realidad, el Plan Provisional de Persecución Penal tiene un carácter de estrategia inicial para la descongestión y abatimiento de rezago, más que ser una herramienta para hacer más eficaz la persecución penal en México a través de la definición de prioridades y estrategias que conduzcan el actuar institucional desde una perspectiva de fenómenos criminales y no de casos aislados.

Esta coexistencia del Plan de Persecución Penal Provisional que aún sigue vigente y el Plan de Persecución Penal presentado para la aprobación del Senado en 2020 resta claridad al proceder de la institución. No se entiende en qué casos y bajo qué circunstancias se actúa sobre los criterios de un plan o de otro. Esta falta de certeza tiene un alto impacto en la institución, ya que de igual forma la ciudadanía no tiene claro qué esperar, ni los operadores de la Fiscalía qué decisiones tomar.

Considerando la importancia que tiene un instrumento de esta naturaleza, se estimó necesario analizar los aspectos principales del documento, del proceso de construcción en sí mismo y de su aplicación. El Plan de Persecución Penal (PPP) presentado al Senado de la República en febrero del 2020<sup>44</sup>, define como sus ejes centrales: (i) definición de prioridades, (ii) orientación de atribuciones y (iii) seguimiento y evaluación. El diagnóstico del que parte el PPP define como problemas públicos del sector procuración de justicia los siguientes:

- Fragmentación de las acciones de las instituciones del sector seguridad y justicia

**Las estrategias adoptadas parten de la premisa de que lo fundamental es el esclarecimiento de los hechos y no únicamente dar trámite a los asuntos o contabilizarlos como resueltos, lo que obliga a elevar sustancialmente el estándar de calidad investigativa**

- Falta de modernización del sistema de seguridad y procuración de justicia
- Debilitadas capacidades investigativas
- Inadecuada administración de la carga de trabajo

**Las causas identificadas para estos problemas son:**

- Modelo de gestión e investigación basado en el procesamiento de caso por caso
- Subutilización de las múltiples opciones de salidas que ofrece el sistema de justicia penal acusatorio (SJPA)
- Falta de definición de las prioridades

Por ello, el PPP propone adaptar el modelo *Triage*, que consiste en la elección, selección y clasificación de la gravedad y urgencia de los casos que ingresan. Con esto se sientan las bases para un modelo de gestión con dos vertientes, la *despresurización* y la *priorización*.

<sup>43</sup> Fiscalía General de la República. Plan de Persecución Penal Provisional. Marzo 2019. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP\\_Provisional\\_Versi\\_n\\_Final\\_Firmada\\_con\\_Anexo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP_Provisional_Versi_n_Final_Firmada_con_Anexo.pdf) consultado en noviembre de 2020.

<sup>44</sup> Este documento no ha sido socializado ni hecho público por la FGR, al no contar con la validación del Consejo Ciudadano ni del Senado de la República.

La despresurización consiste en las actividades que pretenden desahogar la gran proporción de la carga de trabajo que consiste en delitos de baja complejidad y bajo impacto; implicaría una adecuada atención al conflicto penal en los casos que no requieren transitar por todo el proceso penal sin agotar los recursos de investigación. En el siguiente cuadro se muestra un resumen de la categorización de tales actividades:

Por su parte, la priorización se define como una técnica de administración de la carga de trabajo a través de la selección estratégica, que parte de criterios con racionalidad operativa: *gravedad* y *dificultad*. Esta definición y la publicidad de los criterios genera la certeza y predictibilidad necesarias para el actuar de cualquier institución. Cada caso que ingresa a la institución deberá ser analizado a la luz de **tres criterios**

DESPRESURIZACIÓN INSTITUCIONAL		
Mecanismos de conciliación y resolución extrajudicial de conflictos		
<b>Justicia Restaurativa</b>	Acuerdos reparatorios	Son aquéllos celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado, que una vez aprobados por el Ministerio Público o el Juez de Control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal.
	Criterios de oportunidad	El Ministerio Público se abstiene de ejercer la acción penal cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio.
<b>Justicia Negociada</b>	Suspensión condicional del proceso	La víctima u ofendido obtiene un plan de reparación del daño así como una conducta condicionada del imputado para prevenir daños ulteriores.
	Procedimiento abreviado	Una vez iniciado el proceso penal se podrá decretar su terminación anticipada si el imputado reconoce ante la autoridad, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y se consensúa la pena y se repara el daño.

Fuente: Tomado del Plan de Persecución Penal de la FGR<sup>45</sup>

para determinar su gravedad y urgencia y, por tanto, su prioridad:

1. **Tipo delictual:** Es el criterio objetivo para

determinar la prioridad de un caso. Se definen 10 categorías delictuales y 48 tipos delictivos como prioritarios, que desplegamos en el siguiente cuadro:

Delitos	Categoría	
<b>Corrupción</b>	Ejercicio ilícito del servicio público Abuso de autoridad Coalición de servidores públicos Uso ilícito de atribuciones y facultades Pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos Concusión	Intimidación Ejercicio abusivo de funciones Tráfico de influencias Cohecho Cohecho a servidores públicos Peculado Enriquecimiento ilícito
<b>Delitos contra el patrimonio nacional</b>	Delitos en materia de hidrocarburos Sustracción Resguardo	Transporte Comercialización Otros delitos en materia de hidrocarburos
<b>Delitos económicos y financieros</b>	Operaciones con recursos de procedencia ilícita Financiamiento al terrorismo	Falsificación, alteración y destrucción de moneda Defraudación fiscal
<b>Delitos cometidos contra los derechos humanos</b>	Trata de personas Delitos cometidos contra los migrantes Delitos contra personas defensoras de los derechos humanos y periodistas	Tortura Desaparición forzada
<b>Delitos contra la libertad de las personas</b>	Secuestro Extorsión	
<b>Delitos contra el comercio</b>	Delitos en materia de ferrocarriles Delitos de derechos de autor	Contrabando Robo de transporte en carreteras federales
<b>Delitos de armas de fuego</b>	Tráfico de armas de fuego Portación de armas de fuego	Acopio de armas de fuego
<b>Delitos contra el sistema electoral</b>	Cometidos contra el normal desarrollo de la elección Cometidos por funcionarios electorales y servidores públicos Cometidos por candidatos o funcionario partidista	Cometidos contra el debido financiamiento de los partidos Cometidos contra el registro electoral
<b>Delitos ambientales</b>	Delitos contra el ambiente Delitos contra la biodiversidad	Delitos contra la bioseguridad
<b>Narcotráfico</b>	Producción Transporte Comercio	Suministro Tráfico Posesión

Fuente: Tomado del Plan de Persecución Penal de la FGR <sup>46</sup>

<sup>46</sup> Ibidem. Página 33

Esta clasificación en tipos delictuales resulta contradictoria con un esfuerzo por transformar el esquema de procesamiento de caso por caso, a uno basado en el estudio de fenómenos criminales. Considerar los tipos delictuales como primer filtro de análisis impedirá trascender el esquema de caso por caso con el consiguiente uso irracional de recursos. Igualmente, perpetúa los problemas identificados en el plan de persecución penal provisional relacionados con la posible fragmentación de los esfuerzos y sus causas. En este nivel de análisis es posible apreciar también que se dejan fuera delitos que son considerados problemas públicos con un alto impacto social y que se han constituido como demandas ante la FGR, tal es el caso del feminicidio, pornografía de menores de edad y ejecuciones extrajudiciales, entre otros.

**2. Clasificación delictual:** Basada en la clasificación jurídica de los delitos establecida en el Código Nacional de Procedimientos Penales, busca definir la gravedad de un caso a través de los elementos de la acción realizada:

- Grado de ejecución
- Forma de intervención
- Naturaleza de la conducta
- Clase de concurso

**3. Elementos contextuales:** Dan cuenta de las circunstancias de comisión de los delitos y permiten identificar los hechos que por sus particularidades representan por el desarrollo de técnicas de investigación y el tiempo necesario para su investigación.

- Incidencia delictiva
- Nivel de riesgo de la zona
- Existencia de grupos criminales
- Redes de vínculos entre sujetos u organizaciones

#### **Las limitaciones y las inercias persistentes en el PPP**

Los criterios establecidos en los elementos contextuales nos dicen más sobre el impacto positivo que puede tener la persecución penal en un determinado fenómeno criminal que el objetivo de señalar las particularidades de dificultad técnica de un caso. Tampoco es posible observar elementos de priorización basados en la caracterización de las víctimas o imputados que por características especiales pueden definir una urgencia o relevancia para iniciar la investigación. Aunque este conjunto de criterios pudiera facilitar el entendimiento y guiar la investigación de fenómenos criminales, potenciando la construcción de inteligencia, desarrollo de análisis de contexto y una perspectiva de conexidad y análisis regional, estos elementos de abordaje no son observados en la redacción del PPP.

Este esfuerzo es un ejercicio importante en la medida que representa un instrumento de planeación racional de la inversión de los recursos y explícitamente establece la necesidad de reducir la arbitrariedad de la toma de decisiones de los funcionarios, mediante la identificación de necesidades, áreas de oportunidad y fortalezas. Sin embargo, de su análisis se desprende que el diseño del instrumento es limitado, pues mantiene inercias del modelo de investigación de la Procuraduría, tales como el entendimiento de las prioridades por tipos delictuales y no por fenómenos criminales, cuestión que no ayuda a transformar la persecución penal, y limita el consumo de información para integrar inteligencia criminal, identificar patrones y realizar investigaciones estratégicas sobre fenómenos. **La lógica que ha mostrado constantemente el fiscal general es la de requerir una denuncia para detonar una investigación, sin considerar que dadas las competencias de la Fiscalía es posible iniciar investigaciones de forma proactiva, lo que deja entrever un entendimiento más inquisitorial del ejercicio penal.**

Entre las limitaciones que el actual PPP no subsana se encuentra la definición de *criterios objetivos* por los que se considerará prioritario un caso, como el impacto social y económico, la extensión de la red criminal o la sofisticación del delito. De igual forma, es importante conocer

**La lógica que ha mostrado constantemente el fiscal general es la de requerir una denuncia para detonar una investigación, sin considerar que, dadas las competencias de la Fiscalía, es posible iniciar investigaciones de forma proactiva**



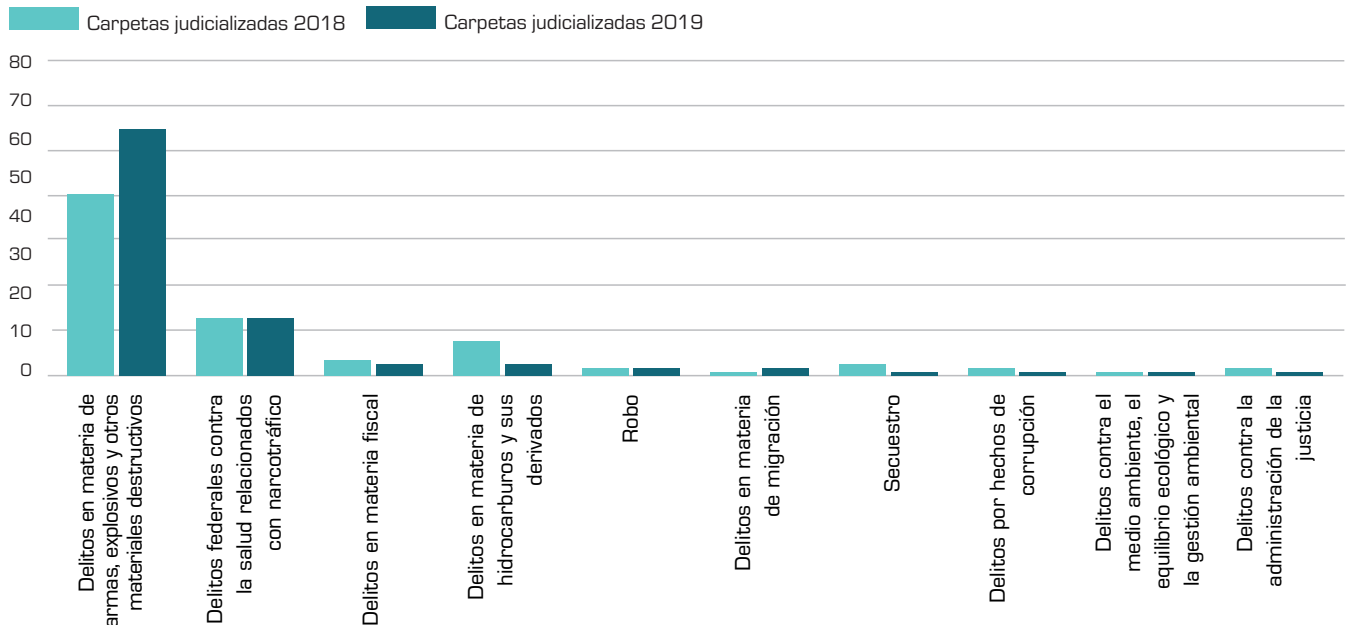
cuales serán los *criterios subjetivos* por los que se dará prioridad, por ejemplo, el tipo de víctima o las características del imputado. Otro elemento que no se observa son las relaciones, formas de colaboración y articulación que requieren darse entre los diferentes ámbitos de gobierno, considerando que los tipos delictuales definidos como prioritarios por la FGR tienen una alta complejidad investigativa y se requiere de la estrecha colaboración con otras instancias y ámbitos de gobierno. En este sentido, su falta de previsión sólo fomenta la atomización de las investigaciones, el entorpecimiento de la acción penal y la integración de investigaciones limitadas y con medios probatorios débiles durante la etapa de judicialización.

Este plan requiere para su correcta implementación la construcción de modelos de investigación diferenciados para los fenómenos criminales priorizados, así como de los protocolos o lineamientos para el acceso a los recursos investigativos y a los servicios periciales y forenses necesarios. Este nivel de desarrollo normativo tendría que observarse en la adecuada alineación del modelo de gestión que sea propuesto por la FGR, con sus correspondientes criterios para la canalización y resolución de casos. Se destaca como buena práctica el diseño de indicadores de seguimiento y el establecimiento de metas, aunque esta información debe ser pública para facilitar y promover un seguimiento del esfuerzo de la transformación de la Fiscalía.

En suma, la lógica que subyace al documento para la definición de las prioridades sigue atendiendo a la atención de caso por caso bajo el entendimiento de tipos penales, no el estudio de fenómenos criminales guiados por su impacto, conexidad y complejidad. Se fomenta la fragmentación de esfuerzos y las acciones propuestas se observan disociadas de los objetivos establecidos y las causas a las problemáticas identificadas. Finalmente, no puede dejar de advertirse como una limitación importante al documento y al proceso en sí mismo, la carencia de esfuerzos por involucrar participación ciudadana en la definición de prioridades, aun cuando esto fue previsto y mandado por la propia Ley Orgánica y es parte nodal de todo esfuerzo de planeación de la acción penal en un Estado democrático.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, en 2018 las 10 categorías delictuales que fueron judicializadas con mayor frecuencia representan el 86% de las carpetas judicializadas, mientras que en 2019 representan el 93%. Esta concentración se observó en una sola categoría delictual, delitos en materia de armas y explosivos, que pasaron de representar el 47% de los delitos judicializados a representar el 64%. Otra observación importante es que de 2018 a 2019 se disminuyen del 9% al 3% las judicializaciones relacionadas con los delitos en materia de hidrocarburos.

## 10 CATEGORIAS DELICTUALES DE MAYOR FRECUENCIA CARPETAS JUDICIALIZADAS POR LA FGR 2018-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal

Como se aprecia, los resultados de los esfuerzos institucionales en la persecución de delitos no se alinean a lo establecido en la política de persecución, por lo que se requiere fortalecer la capacidad de investigación y de persecución de otros fenómenos delictivos. De estos resultados, se observa que la categoría delictual en la que se logran las investigaciones más sólidas y exitosas tal que se judicializan son las relacionadas con los delitos en materia de delitos en materia de armas y explosivos. Con estos resultados se infiere que el presupuesto, los esfuerzos institucionales y al aparato burocrático de la Fiscalía están destinados, al menos en el 64%, a la persecución de esa categoría delictual y en un lejano segundo lugar delitos en contra la salud relacionados con el narcomenudeo (15%) así como delitos en materia fiscal (4%).

**Igualmente, en términos de eficacia es posible observar que la FGR mantuvo un nivel de impunidad alto, al ubicarse el Índice de Impunidad Federal en 95.1%.** Esto implica que sólo el 4.9% de los casos conocidos en el ámbito federal recibieron alguna respuesta efectiva, ya sea en términos de judicialización con una sentencia, o bien de una salida alterna o anticipada.

En este sentido, de las respuestas otorgadas por la FGR para 2019 se observa un alto uso de resoluciones ministeriales como **archivo temporal** (39%), así como un alto porcentaje de **resoluciones por incompetencia** (9%) y de **resoluciones en las que el Ministerio Público se abstuvo de investigar** (4%). Por otra parte, **se identifica un mínimo uso de acuerdos reparatorios (0.7%) y de criterios de oportunidad (0.5%)**.

A fin de verificar la correcta aplicación y posibles resultados del Plan de Persecución Penal, es preciso que la FGR publique información detallada sobre las determinaciones, así como la desagregación de las investigaciones por fenómenos criminales, tipos penales u otros. De esta forma se verificaría que la toma de decisiones sugerida a nivel institucional se esté aplicando a los tipos de casos que corresponden. Aunado a lo anterior, es de resaltar que la FGR, por disposición del régimen transitorio comprometido en la LOFGR, tenía la obligación de hacer público el inventario de casos abiertos de manera previa al inicio de la operación como Fiscalía, así como su clasificación y los criterios para su atención. Sin embargo, a la fecha tal obligación no se ha cumplido, lo que implica un detrimento de la certeza jurídica y al tratamiento específico de los casos relacionados con violaciones graves de derechos humanos y corrupción. Estos elementos perjudicaron en la valoración realizada para la FGR en cuanto a la dimensión de la persecución penal estratégica.

**A fin de verificar la correcta aplicación del Plan de Persecución Penal, la FGR debe publicar información detallada sobre las determinaciones, así como sobre la desagregación de las investigaciones por fenómenos criminales o tipos penales**

### 2.3 Operación flexible, especializada y con personal suficiente

La operación de la Fiscalía debe obedecer al principio de flexibilidad, esto es, debe ser capaz de responder de forma efectiva y pronta al fenómeno delictivo. Lo anterior implica, entre otras cosas, contar con unidades especializadas orientadas a perseguir los delitos a partir de sus particularidades. Para que así sea, la planeación y dirección estratégicas, la definición de las políticas institucionales, de criterios de operación y de priorización, así como el seguimiento y la evaluación, tienen que implantarse de manera centralizada, en tanto que la operación sustantiva para la persecución e investigación criminal se lleva a cabo de manera local o regional, atendiendo al contexto y a las particularidades del fenómeno criminal.

Se observa que dentro de la estructura de la FGR, la Coordinación de Investigación y Persecución Penal tiene la facultad para coordinar la integración de los equipos las Unidades de Investigación y Litigación; designar a las y los fiscales encargados de los casos y garantizar la independencia y condiciones de trabajo de las Unidades, con lo que se establecen las bases para la operación flexible de la institución. Los equipos están dirigidos por fiscales e integrados por peritos, policías de investigación, analistas y técnicos.

Asimismo, existe la posibilidad de conformar equipos mixtos, con integrantes de distintas unidades y coordinaciones al interior de la FGR y/o con personal de fiscalías estatales, de esta forma se observa la capacidad de flexibilidad y especialidad que se puede tener en los equipos de investigación. Aunque no se tiene conocimiento de la forma en que esta posibilidad de conformación de grupos de investigación especializados y flexibles con la integración de diferentes áreas de experiencia y de colaboración con diferentes niveles de gobierno está operando realmente.

Si bien hay la potencialidad normativa suficiente para tener una operación flexible que se adapte a las necesidades de los fenómenos criminales y los contextos locales, con la información hecha pública por parte de la FGR, se observa que en la práctica se da preferencia a las estructuras burocráticas rígidas, en las que el personal se encuentra adscrito a una unidad administrativa específica. Esta dinámica desincentiva la conformación de grupos flexibles con especializaciones y competencias diversas que atiendan la complejidad y necesidad propia de los casos, permitiendo investigar y perseguir fenómenos con una mayor eficiencia y efectividad reduciendo la atomización de las investigaciones.

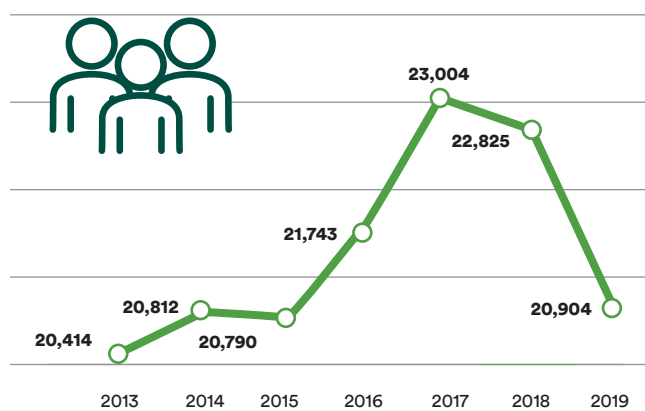
En este rubro, el dictamen legislativo aprobado por la Comisión de Justicia del Senado y avalado por la propia Fiscalía, promueve un franco retroceso, ya que elimina la posibilidad de conformar Comisiones Especiales en las que participen personas expertas de reconocida experiencia, tanto nacionales como internacionales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, academia y colectivos de víctimas, además de eliminar las Coordinaciones que fungen como áreas transversales para la distribución de recursos y la garantía de una operación flexible.

La especialización del personal es otro requisito que se debe cumplir para la adecuada operación de la FGR. La especialización del personal se realiza con base en el desarrollo de conocimientos y competencias específicas, pero que no están supeditados a una adscripción burocrática rígida y determinada, sino a estructuras flexibles capaces de responder al plan de persecución penal. Esto permite la movilidad del personal especializado para ser integrado a los distintos equipos de investigación, según se vaya requiriendo o definiendo en la priorización. De esta manera, los equipos son capaces de adaptarse, diversificarse y especializarse, de acuerdo con la complejidad, contexto, impacto social o incidencia delictiva.

**Al igual que con la flexibilidad de la operación, se observa que la Fiscalía General de República aún mantiene su operación con los esquemas de especialización propios de una procuraduría, esto es, estructuras burocráticas rígidas competentes para el conocimiento de fenómenos criminales específicos.** Una consecuencia de esta forma de organización es que las competencias entre las diferentes estructuras se traslapan y suelen existir conflictos de competencia en detrimento de las víctimas; en la misma línea, se incentiva la atomización de las investigaciones y se otorga una atención parcial a los fenómenos criminales.

En lo que respecta a la suficiencia del personal, en el informe *Avances en la transición de la PGR a la FGR*<sup>47</sup> se reporta que para el ejercicio fiscal del 2020 se tenía aprobada una estructura ocupacional con 26,161 plazas de carácter permanente y 92 de carácter eventual. En cuanto al personal con que cuenta la Fiscalía entre 2018 y 2019 se observó una disminución de 8%, al pasar de 22,825 a 20,904, como se muestra en la siguiente gráfica. Bajo este panorama, la aprobación de la estructura ocupacional de 26,161 que reportó la FGR para 2020 representaría un incremento de 25% respecto de 2019.

## Personal adscrito a la FGR, 2013 a 2019



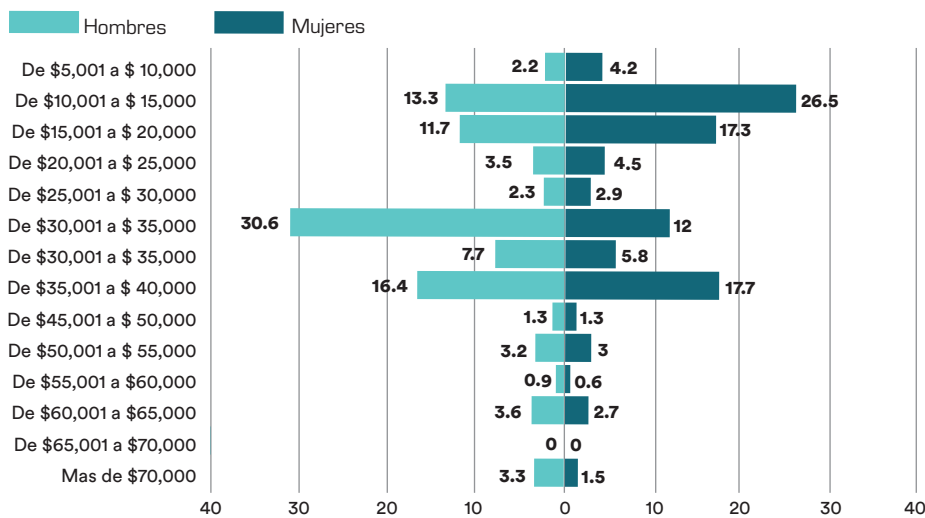
Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020.

<sup>47</sup> Fiscalía General de la República. Avances en la transición de la PGR a la FGR. Octubre 2020. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590711/Informe\\_FGR-UT-02-2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590711/Informe_FGR-UT-02-2020.pdf) consultado el 8 de noviembre de 2020

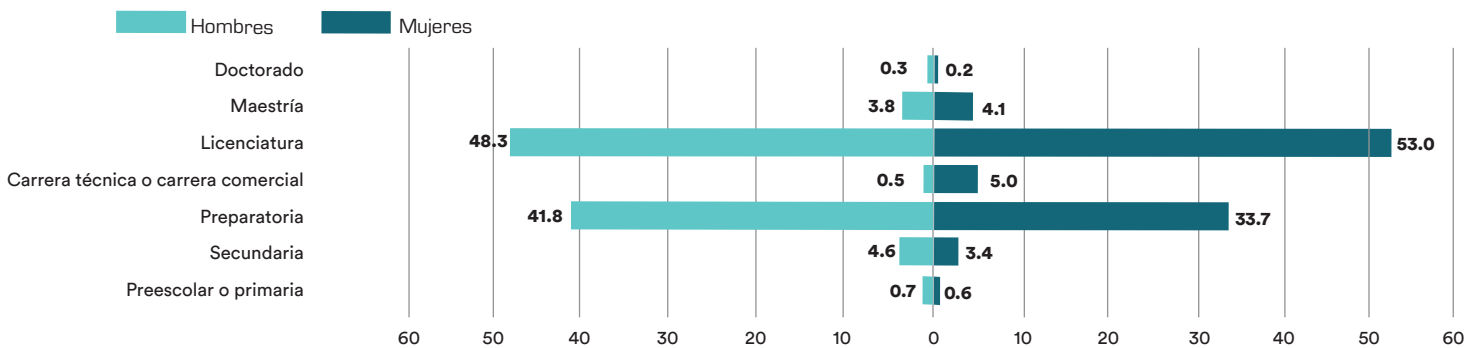
A la fecha, se desconoce el esquema de planeación y análisis de las cargas de trabajo, las necesidades que llevan a realizar la solicitud de plazas y la forma en que estas serán asignadas entre las diferentes áreas. Sin esta planeación y definición de necesidades de los recursos humanos, la solicitud de 26,161 plazas puede significar sólo una tendencia inercial, pues en años anteriores, este tipo de solicitudes se realizaba más con base en un cálculo arbitrario, que en un diagnóstico de las necesidades reales.

De las 20,904 personas adscritas a la FGR en 2019, 57.2% fueron hombres y 42.8% fueron mujeres. De acuerdo con el régimen de contratación, 90.4% se trató de personal de confianza. En tanto que 30.6% del personal masculino percibió ingresos de 30,000 hasta 35,000 pesos, 26.5% del personal femenino obtuvo ingresos entre 10,000 y 15,000 pesos. 48.3% de los hombres y 53.0% de las mujeres contó con licenciatura. En el siguiente gráfico se observan estos datos a detalle.

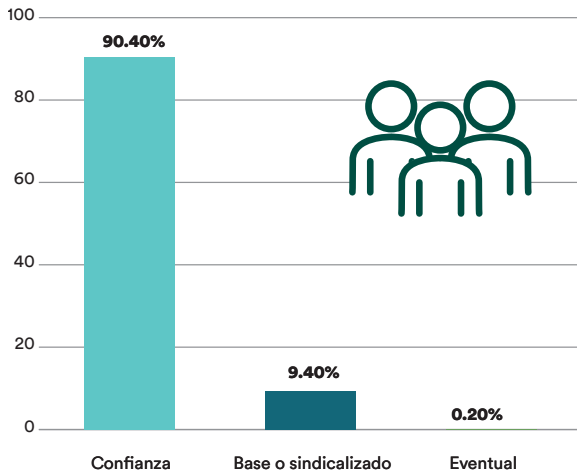
## Distribución porcentual de personal adscrito a la FGR, según sexo e ingresos, 2019



## Distribución porcentual de personal adscrito a la FGR, según sexo y escolaridad, 2019



## Distribución porcentual de personal adscrito a la FGR, según régimen de contratación, 2019



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal 2020.

Por tanto, al no observar una operación que favorezca la flexibilidad y la suficiencia y especialización del personal en la institución, se consideran como dimensiones rezagadas para la transformación institucional, además de que requieren mayor transparencia para conocer con detalle el enfoque que se está siguiendo.

SUBÍNDICE DE LA TRANSFORMACIÓN			
Desarrollo Institucional			3.5 %
Gobernanza y rendición de cuentas	Persecución estratégica	Operación flexible y especializada	Personal suficiente y profesionalizado
2.5	2.3	2.0	1.5

### 3. Desarrollo normativo

Se considera una condición necesaria que las normas externas e internas que rigen el marco de actuación de la Fiscalía estén alineadas al sistema de justicia penal acusatorio, por lo que debe establecerse con claridad las reglas y principios bajo los que operará la Fiscalía. Lo anterior es pieza clave para garantizar la debida protección

de los derechos, tanto de víctimas como imputados, el desarrollo de competencias para la oralidad, la mejora en el desempeño de los operadores durante las audiencias y el diseño de procesos que aseguren el adecuado balance entre los controles y contrapesos, que privilegia el modelo acusatorio.

### 3.1 Alineación a los principios del modelo acusatorio

Actualmente se encuentra en discusión una nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República propuesta por el equipo de la Fiscalía General de la República. Los dictámenes presentados respecto de una nueva Ley Orgánica se han modificado y han derivado en pronunciamientos de diversos organismos y mecanismos internacionales, mismos que han llamado enérgicamente al Estado mexicano para:

- Evitar cualquier modificación legislativa sin un debate amplio, participativo e informado.
- Evitar sugerir modificaciones sin un diagnóstico previo, que permita identificar las razones que justifican las reformas.
- Evitar cualquier modificación que implique una regresión en los derechos ganados.
- Anteponer un ejercicio de rendición de cuentas del Fiscal General, de manera previa a la discusión legislativa.

Preocupa la modificación total del marco normativo de la Fiscalía transcurridos dos años de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Fiscalía y que no ha terminado su proceso de implementación.

La preocupación que genera este cambio corre en dos vías. En primer lugar, el mensaje que se envía de la baja certeza que se tiene del estado de derecho, modificaciones constantes al marco normativo vulneran la seguridad jurídica.

En segundo lugar, ante los retos de lograr la transición de Procuraduría a Fiscalía, se opte por revertir los esfuerzos. La nueva Ley Orgánica propone que la FGR se le quiten algunas de sus responsabilidades vigentes en relación con la protección de los derechos humanos de grupos con condiciones de vulnerabilidad y abandone varios mecanismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.

Los principales elementos que se observan como focos de alerta y que se han puesto sobre la mesa respecto a una nueva legislación se describen en el cuadro siguiente:

**Mandatos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (21 de enero de 2021)**

### Derechos de las víctimas – Recurso efectivo

**Se eliminan las obligaciones de los fiscales de:**

- Elaborar planes de investigación de manera coordinada con las víctimas, sus representantes legales y organizaciones de la sociedad civil que les asesoren.
- Mantener a las víctimas informadas de las etapas de investigación que se lleven a cabo y garantizar su participación en las diligencias que corresponda.
- Garantizar a las víctimas el acceso a todos los registros.

**Se cancelan los derechos de las víctimas para:**

- Presentar peritajes independientes.  
Ser protegidas y saber quién puede protegerlas si su vida está en peligro.
- El resguardo de información proporcionada por familiares de personas desaparecidas y que debería ser resguardada en la Base Nacional de Información Genética;
- Acceder a un traductor e intérprete.
- Solicitar a la Fiscalía General que ejerza su facultad de atracción respecto de casos en el fuero común en la comisión de graves violaciones de derechos humanos.

### Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

**Se elimina la facultad de la Fiscalía para:**

- Investigar la desaparición de personas, incluido cuando “una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada” en la comisión del hecho.

**Se elimina a la FGR del Sistema Nacional de Búsqueda lo que podría:**

- Perjudicar el cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas, incluyendo la colaboración entre las autoridades encargadas de la búsqueda y de la investigación penal.

**Se cancela la posibilidad de contar con mecanismos de colaboración, tales como:**

- La realización de mesas de trabajo y encuentros en los que participen organizaciones de víctimas, de la sociedad civil especializadas y organismos internacionales.

### Derechos de las Personas Migrantes

**Se cancela la obligación de la FGR:**

- Asesorar a las víctimas sobre sus derechos, especialmente en lo que respecta a la regularización migratoria y los visados humanitarios, así como en relación con las instituciones que pueden proporcionarles medidas y atención.

**Se elimina toda mención del Mecanismo de Apoyo Exterior, por lo cual no habría responsabilidad para:**

- Garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación integral a víctimas que se encuentren en el extranjero.

## Preocupa la modificación total del marco normativo de la Fiscalía dos años después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica, que no ha terminado su proceso de implementación

Respecto del dictamen legislativo aprobado por la Comisión de Justicia del Senado y avalado por la propia Fiscalía, México Evalúa junto con el Colectivo Contra la Impunidad publicamos diversos temas que advertimos como alertas por su naturaleza regresiva, mismos que de manera adicional a los expuestos anteriormente se enlistan a continuación:

### 1. Facultades limitadas de la Fiscalía General

Se omiten facultades imprescindibles de la Fiscalía General que se consideran la base para el ejercicio de su función, tales como: conducir la investigación y perseguir los delitos de su competencia, ejercer la acción penal, procurar la reparación del daño de las víctimas, adoptar medidas de protección y en términos generales reducir las obligaciones de la fiscalía en relación con las víctimas.

### 2. Interpretación de la autonomía con un carácter autocrático

Se incorpora de manera reiterada y repetitiva el concepto de autonomía. En lo que refiere a la coordinación y

colaboración con otras instancias nacionales e internacionales, así como con los sistemas y mecanismos previstos por diversas legislaciones con un carácter autocrático. La autonomía es presentada como una característica de naturaleza limitativa y restrictiva de la coordinación con otras instituciones y actores, cuya interpretación implicaría mayores márgenes de aislamiento y discrecionalidad de la FGR.

### 3. Restricciones a la transparencia y rendición de cuentas

Se prevén causales específicas de clasificación o negativa de información adicionales a las previstas por la Ley General de Transparencia y los tratados internacionales. Además, de prever fracciones que carecen de sustento constitucional para restringir el acceso a la información y la rendición de cuentas. El Plan de Persecución Penal queda minimizado bajo la figura del Plan Estratégico de Procuración de Justicia y al Consejo Ciudadano le son limitadas sus facultades.

### 4. Reinstalar la estructura tradicional de la PGR

Se propone una estructura organizativa asociada con la operación tradicional de la PGR. Se promueve una operación burocrática, donde la asignación de recursos se da por sentada por unidad administrativa y no de acuerdo a las necesidades y prioridades. Se considera un revés muy importante la creación de Fiscalías Especializadas de Control Competencial, de Control Regional y de Delincuencia Organizada, mismas que sólo agravarán los problemas de competencias al interior de la Fiscalía y derivarán en una mayor fragmentación de las investigaciones.

### 5. Obediencia más que Independencia técnica de los operadores

Se prevén disposiciones específicas que refuerzan la autoridad jerárquica del Fiscal General, afirmando su poder y control sobre la totalidad de funcionarios de la fiscalía, en desmedro de la independencia técnica y la construcción de un cuerpo civil de carrera de carácter técnico, y no guiado por coyunturas políticas.

### 6. Nombramientos discrecionales de fiscales Especiales

Se prevé que, por regla general, sean nombradas discrecionalmente por el titular de la FGR. Se pretende eliminar los requisitos para el nombramiento de fiscales especiales bajo principios de mérito, transparencia, publicidad y participación ciudadana. También pretende establecer una regla especial para dar intervención al Senado únicamente con respecto a los nombramientos de los fiscales de Anticorrupción y de Delitos Electorales. Además, de eliminar la obligación del fiscal de fundar y motivar sus nombramientos.

### 7. Perpetuación del esquema de investigación a partir de hechos aislados en vez de asumir un enfoque de fenómenos criminales

Se propone una investigación enfocada en delitos y en casos, no en fenómenos criminales. Se propone la desaparición de la Coordinación de Métodos de Investigación que permitiría una operación flexible asociada a las necesidades y prioridades establecidas.

### 8. Desconocimiento del Régimen Transitorio de la ley vigente

Un aspecto que inquieta es que el actual dictamen no recoge todas las disposiciones transitorias que se previeron en la Ley orgánica vigente, tales como desarrollar, dar seguimiento y evaluar el Plan Estratégico para llevar a cabo la Transición, publicar el inventario de casos y los criterios para su atención, dar a conocer los procesos de activación de áreas y los relacionados con el personal, así como integrar la Base de datos de Información Genética para la identificación.

A la fecha, se han publicado el Plan de Transición y los Informes de Seguimiento, pero sin reportar a cabalidad el avance. Se desconoce por completo el inventario de casos activos recibidos por la FGR pero abiertos previamente, así como los criterios para su clasificación y atención. Suprimir tales disposiciones puede implicar un revés importante en la transición, ya que provocaría desconocer legalmente las exigencias establecidas en su momento y la imposibilidad de asegurar que éstas se implementen y evalúen. En otras palabras, implicaría cancelar todo esfuerzo de transición al no quedar como una disposición prevista en la “nueva” ley.

**Todo este conjunto de elementos dejan ver una fuerte orientación inquisitiva en las propuestas de reforma realizadas por la propia Fiscalía, que se consideran en todos los casos regresivas y contrarias a los principios del sistema acusatorio adversarial.** Adicional a estas propuestas que han representado esfuerzos de contrarreforma, la entrevista del fiscal Gertz Manero<sup>48</sup> el pasado enero puso de manifiesto un entendimiento de la procuración de justicia más asociado con el modelo inquisitivo, bajo el entendido de una Fiscalía que espera pruebas en vez de recabarlas y que

A la fecha, se han publicado el Plan de Transición y los Informes de Seguimiento, pero sin reportar a cabalidad el avance. Se desconoce por completo el inventario de casos activos recibidos por la FGR pero abiertos previamente, así como los criterios para su clasificación y atención

sólo abre investigaciones a petición de parte, más no de oficio. Bajo tal panorama, la dimensión sobre la alineación a los principios del sistema acusatorio fue evaluada de manera negativa y con una alerta de regresión.

## 3.2 Protección de derechos humanos

La Fiscalía General de la República tiene una doble misión en cuanto a la protección de derechos humanos. Por un lado, debe garantizar la protección de los derechos humanos de las personas con las que se relaciona, víctimas, imputados y testigos; mientras que por otro, tiene la obligación de investigar y perseguir las violaciones a los derechos humanos cometidas contra las personas.

<sup>48</sup> Entrevista Carmen Aristegui al Fiscal Alejandro Gertz Manero. (19 de Enero de 2021). Recuperada de <https://aristeguinioticias.com/1901/mexico/dice-gertz-manero-desconocer-gestion-de-mexico-para-retirar-cargos-a-cienfuegos-en-eu-enterate/>



La primer función se refleja en el establecimiento de mecanismos de protección de los derechos de las víctimas e imputados, como la sensibilización del personal y el control de la función pública. La segunda, se observa en el trabajo de investigación y persecución de fenómenos criminales que cruzan por la violación de derechos humanos y corresponde en esencia a la ejecución del Plan de Persecución Penal y a la adecuada implementación de las prioridades institucionales.

Las labores de ambas funciones se realizan a través de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, cuya estructura y funciones es heredada de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. Esta estructura no se modificará hasta en tanto no se emita el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. En su composición orgánica, esta Fiscalía Especializada es encargada de asuntos sustantivos a través de la investigación de fenómenos delictivos relacionados con violaciones a los derechos humanos de las personas según diferentes categorías –migrantes, desaparición forzada, violencia contra las mujeres y trata, tortura, entre otras–, así como de asuntos transversales que cruzan a toda la institución, como los correspondientes a la Unidad de Género, Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia o la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos Quejas e Inspección.

La misma Fiscalía Especializada es encargada de la investigación de fenómenos criminales de alta complejidad como la desaparición de personas o la trata, y al mismo tiempo es la carga de realizar el trabajo de capacitación y sensibilización institucional. En este diseño se observa la inercia del modelo de la Procuraduría, que en vez de tener una definición de problemas sobre los cuales se construían las respuestas institucionales, éstas se daban en reclamos de coyuntura, creando unidades administrativas para dar respuesta, sin importar el contenido o el impacto de dicha respuesta.

En lo que respecta a las tareas de establecimiento de mecanismos de protección de los derechos de las víctimas e imputados, como la sensibilización del personal y el control de la función pública. De lo reportado por la FGR sobre su trabajo<sup>49</sup>, se observa que el esquema de protección de

derechos humanos reportado por la Fiscalía General de la República se encuentra basado en la atención de solicitudes de la ciudadanía, asesorías jurídicas y capacitaciones al personal, como las que se enlistan a continuación:

- Del 16 de julio de 2019 al 15 de julio de 2020, como parte del programa de Atención Ciudadana, la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (FEMDH) atendió 4,846 solicitudes de la ciudadanía entre las que se incluyen denuncias, quejas, derechos de petición. Asimismo, se brindaron asesorías jurídicas especializadas, orientación y atención y se canalizaron solicitudes de la Dirección General de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República.
- En el mismo periodo, la Dirección General de Promoción a la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección (DGPCDHQI), perteneciente a la FEMDH, capacitó a un total de 6,421 (5,180 pertenecientes a la FGR y 1,241 a otras instituciones) con la finalidad promover y fomentar la adopción de valores y prácticas acordes con el respeto de los derechos humanos. En su totalidad se realizaron 130 actividades de capacitación, que acumularon 1,012 horas de clase.
- La Unidad de Ética y Derechos Humanos en la Procuración de Justicia (UEDH) capacitó a 556 servidores públicos, en el periodo mencionado, para el cumplimiento del Protocolo Nacional de Actuación para el Personal de Instancias de Procuración de Justicia del País en Casos que Involucren la Orientación Sexual o la Identidad de Género; ello, con el objetivo de lograr una procuración de justicia con enfoque de género.
- La Unidad de Igualdad de Género (UIG) desarrolló 12 actividades presenciales de capacitación, en las que se capacitaron a 311 servidores públicos (175 mujeres y 136 hombres), entre los que destaca el seminario de Perspectiva de Género en la Práctica Pericial, los cursos de Argumentación Jurídica con Perspectiva de Género y el taller Aplicación de la Perspectiva de Género en la Persecución y Litigación de Delitos de Violencia contra las Mujeres.

Sin embargo, más allá de los esfuerzos de sensibilización y capacitación, no se observa la existencia de un modelo integral de protección de derechos humanos que tenga

<sup>49</sup> Primer informe anual de actividades de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577452/INFORME\\_ANUAL\\_FEMDH\\_2020\\_VF\\_30\\_JULIO\\_VF\\_8\\_08hrs.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/577452/INFORME_ANUAL_FEMDH_2020_VF_30_JULIO_VF_8_08hrs.pdf) consultado el 15 de diciembre de 2020

Más allá de los esfuerzos de sensibilización y capacitación, no se observa la existencia de un modelo integral de protección de derechos humanos que tenga un carácter de política institucional, que cruce todas las áreas y logre permear todos los procesos

un carácter de política institucional, que cruce todas las áreas y logre permear todos los procesos. No fue posible identificar esfuerzos reales por mejorar la protección a víctimas y testigos que forman parte de los procesos penales federales ni se identificó la operación de mesas de trabajo, comisiones especiales u otras instancias que involucren la participación de víctimas.

**En síntesis, en lo que refiere a la protección de derechos humanos, no se han observado esfuerzos reales por fortalecer las capacidades investigativas, realizar investigaciones de contexto, ampliar la judicialización de casos relacionados con violaciones graves de derechos humanos y fortalecer la articulación con diversas instancias nacionales e internacionales en la investigación. Por el contrario, en todos estos elementos se observan retrocesos significativos derivados también del**

aislamiento con el que opera la institución y que han sido advertidos igualmente por mecanismos internacionales. Ello se suma al incremento en el uso de la prisión preventiva como medida cautelar para el ámbito federal, al pasar de 71.1% (2018) a 83.8% (2019).

SUBÍNDICE DE LA TRANSFORMACIÓN		
Desarrollo Normativo		9.9%
Alineación a los principios del sistema acusatorio	Articulación entre seguridad y justicia	Protección de derechos humanos
3.0	1.8	6.8

#### 4. Ritmo de la transformación

Favorecer la transformación exige construir un entorno con las condiciones idóneas para llevar a cabo los procesos de acopio de información, análisis, diálogo y trabajo conjunto. Por eso, los titulares de las fiscalías deben garantizar el empoderamiento de los equipos encargados de la transición. En virtud de lo anterior, uno de los objetivos de la presente metodología es identificar los factores que propiciarán las condiciones institucionales y operativas necesarias para el proceso de transición; además, por supuesto, de evaluar los aspectos que coadyuvarán a la obtención de los resultados esperados.

En el caso de la FGR, el 1 de marzo de 2019 fue constituida la Unidad de Transición, encargada de articular los esfuerzos para transformar la institución y atender las disposiciones del régimen transitorio de la LOFGR.

#### 4.1 Planificación e implementación de la transición

Los procesos de diseño, operación y cambio organizacional necesitan ser orientados por herramientas de planeación estratégica que definan y comuniquen el orden, la ruta y las metas a alcanzar. El proceso de transformación de una Fiscalía requiere, necesariamente, hacerse de manera ordenada, monitoreada y transparente, pues de lo contrario puede perderse el rumbo o mantenerse la inercia institucional que pretende modificarse.

La transformación de la persecución penal y, en general, la de las instancias de procuración de justicia, no se

limita a la modificación de estructuras, procesos y capacidades institucionales, sino que debe verse reflejada en la obtención de resultados operativos y estratégicos. Por ello, si el instrumento de evaluación no incorpora la medición de estos impactos –observables en el corto, mediano o largo plazo–, las estrategias para la transformación institucional y la operación estratégica carecerán de elementos objetivos para saber si el camino emprendido es el correcto. A la par de los elementos anteriores, la suficiencia presupuestal para atender el proceso de transición es prioritaria, pues la instrumentación de proyectos y estrategias normalmente requiere de la provisión de los recursos financieros necesarios.

En el Plan Estratégico de Transición (PET)<sup>50</sup>, documento publicado en enero de 2020, se establecen sus objetivos generales y estratégicos, el planteamiento y el modelo de seguimiento y evaluación. El PET estipula tres etapas para completar la transición y sobre las cuales se alinean los objetivos generales: (i) Clausura de la PGR; (ii) Transición, y (iii) Diseño e instalación de la Fiscalía.

La estrategia de transición debe tomar en cuenta:

- Recursos financieros
- Recursos humanos
- Recursos materiales
- Casos pendientes
- Procesos de colaboración e inteligencia

Con este diagnóstico se construyó el **Mapa Estratégico de la Transición**, al cual se alienan todas las estrategias y acciones de la transición, y que mostramos en la página siguiente.

Los objetivos estratégicos se encuentran clasificados en dos categorías: *Objetivos con Perspectiva de Soporte* y *Objetivos con Perspectiva de Procesos*. Aunque el PET establece que deben identificarse los objetivos que permitan “incorporar una óptica de calidad en la prestación del servicio público con miras a brindar la atención que la población demanda”<sup>51</sup>, éstos no son señalados o incorporados como objetivos y procesos en el trabajo de planeación, por lo que la dimensión

### OBJETIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TRANSICIÓN

1. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan clausurar la PGR
2. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan una transición transparente y ordenada
3. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan instalar la FGR

La transformación de la persecución penal y, en general, la de las instancias de procuración de justicia, no se limita a la modificación de estructuras, procesos y capacidades institucionales, sino que debe verse reflejada en la obtención de resultados operativos y estratégicos

<sup>50</sup> Fiscalía General de la República. Plan Estratégico de Transición. Enero 2020. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607330/PET\\_Proyecto\\_\\_1112020\\_\\_14-01-2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607330/PET_Proyecto__1112020__14-01-2021.pdf). Consultado en 14 de diciembre de 2020.

<sup>51</sup> Ibidem. Página 52.f



**FGR**  
FISCALÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

# MAPA ESTRATÉGICO DE TRANSICIÓN

¿Qué se quiere lograr?	¿Qué percibirán los usuarios?	¿Qué procesos perfeccionaremos hacia un nuevo diseño institucional?	¿Qué se requiere para operar estos procesos?
<p><b>R01</b> Implementación de la Fiscalía General de la República</p>	<p><b>U01</b> Ágil mecanismo de atención</p> <p><b>U02</b> Comunicación transparente en el proceso de transición</p> <p><b>U03</b> Atención focalizada</p>	<p><b>CLAUSURA</b> <b>P01</b> Liquidar y transferir los casos y recursos</p> <hr/> <p><b>TRANSICIÓN (s.s)</b> <b>P02</b> Auxiliar en el proceso jurídico y normativo</p> <p><b>P03</b> Vinculación al Plan de Persecución Penal</p> <hr/> <p><b>INSTALACIÓN</b> <b>P04</b> Reformular el modelo de operación de la Fiscalía</p> <p><b>P05</b> Diseñar y activar la nueva estructura organizacional</p> <p><b>P06</b> Implementar un servicio profesional de carrera</p>	<p><b>I01</b> Implementar el Sistema de Evaluación de Resultados</p> <p><b>I02</b> Ejecutar un programa de Administración del Cambio</p> <p><b>I03</b> Desarrollar el Sistema de información y análisis estratégico</p>

de “calidad en la prestación del servicio público” no se observa ni en los objetivos estratégicos, ni en los procesos de rediseño institucional, ni en las acciones y proyectos

que de ellos se derivan, es decir, se encuentra ausente de todo el proceso de transformación, como mostramos en la siguiente tabla.

## OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PROCESOS IDENTIFICADOS POR EL PLAN ESTRATÉGICO DE TRANSICIÓN DE LA FGR

Objetivos Perspectiva Soporte: Los procesos que constituyen requisitos básicos que permitirán a la organización y su personal adentrarse a la transición
<p><b>Proceso:</b> Contar con un Sistema Institucional de Evaluación de Resultados, a partir del monitoreo de la ejecución de los diferentes procesos sustantivos, basado en parámetros homologados que midan las cargas de trabajo, productividad y resultados. [Redacción modificada].</p>
<p><b>Proceso:</b> Ejecutar un Programa de Administración del Cambio, alineando los diferentes elementos de comunicación, sensibilización, capacitación y aliados estratégicos del cambio, para realizar un proceso exitoso de clausura de la PGR, así como de diseño e instalación de la FGR.</p>
<p><b>Proceso:</b> Desarrollar el Sistema de Información y Análisis Estratégico, que soporte un Modelo de Gobernanza de la Información que considere los mecanismos de coordinación y regulación del Sistema de Información y Análisis Estratégico, que contenga los flujos de información desde los sistemas de información y las bases de datos existentes hacia un repositorio central que permita la interconectividad de los mismos, a fin de lograr su aprovechamiento acorde al Nuevo Modelo de Operación de la Fiscalía, guiado por criterios de seguridad y calidad de la información.</p>
Objetivos estratégicos de la Perspectiva de Transición: los procesos que permitirán establecer el nuevo diseño institucional
<p><b>Proceso:</b> Liquidar y transferir los casos y recursos, con base en criterios objetivos y transparentes que legitimen el proceso de extinción de la Procuraduría General de la República, así como el diseño e instalación de la Fiscalía, a partir de la elaboración pormenorizada de los inventarios y los diagnósticos necesarios.</p>
<p><b>Proceso:</b> Auxiliar en el desarrollo jurídico-normativo de las etapas de transición e instalación de la Fiscalía General de la República.</p>
<p><b>Proceso:</b> Vincular el Plan de Persecución Penal con la función de los equipos colaborativos para focalizar las capacidades institucionales en la atención estratégica de los fenómenos criminales prioritarios.</p>
<p><b>Proceso:</b> Reformular el modelo de gestión de la Fiscalía, sobre la base del nuevo perfil y diseño institucional, que permita ejecutar el plan de persecución penal conforme al sistema procesal, con una perspectiva de productividad, profesionalismo y atención de calidad al usuario.</p>
<p><b>Proceso:</b> Diseñar y activar la nueva estructura organizacional, mediante una adecuada disposición de funciones, procesos y flujos de información entre las unidades sustantivas y adjetivas, a efecto de conseguir un funcionamiento institucional óptimo que redunde en investigaciones eficaces y sentencias efectivas.</p>
<p><b>Proceso:</b> Implementar un servicio profesional de carrera y su Estatuto como un sistema integral que estimule el profesionalismo y garantice la igualdad de oportunidades en los procesos de atracción, formación, ingreso, actualización, desarrollo, ascenso, retención, permanencia del personal y retiro digno.</p>

Se considera que el esfuerzo realizado para el desarrollo del Plan Estratégico de Transición de la FGR (PET) es un primer paso para una planeación adecuada que dé la ruta para la transición. Se observa que la FGR busca lograr la transición a través de (i) un nuevo modelo de gestión, (ii) un mayor y mejor consumo de la información que genera, (iii) una comunicación social que mejore la relación con la ciudadanía, (iv) un Servicio Profesional de Carrera, y (v) un nuevo diseño institucional. Todo lo anterior alineado a la Política de Persecución. Si bien este es un primer esfuerzo para replantear la forma de gestión de la FGR, se observa insuficiente para completar la transición de la Procuraduría a la Fiscalía.

Es necesario entender cómo se planea desarrollar cada uno de los procesos identificados y cómo se implementará, por ejemplo, un Servicio Profesional de Carrera, para el que se requeriría definición del modelo, alineación de incentivos y garantías de certeza laboral.

Llama la atención, igualmente, la ausencia de un cronograma de implementación. El PET no prevé un marco temporal para la ejecución de sus diferentes procesos e iniciativas estratégicas, de manera que no puede darse una evaluación puntual del proceso de implementación, ni pueden entenderse las interrelaciones de cada uno de los procesos y, por tanto, tampoco se puede conocer si la transición está siendo eficiente y eficaz.

Otro aspecto deficiente es la planeación financiera de la transición. En su apartado titulado "Modelo financiero y presupuestal para la transición", la institución informa únicamente el monto presupuestal que tiene para 2019 y 2020, así como las reducciones registradas en el presupuesto. No se informa sobre el monto calculado de costo de la transición, ni las necesidades presupuestales específicas para desarrollar las iniciativas estratégicas y las acciones puntuales previstas en el PET.

En la misma línea de claridad de las necesidades de recursos que requiere la transición, el PET no indica si habrá necesidad de áreas con funciones duplicadas durante la etapa de transición. Tampoco se indica cómo será la asignación del personal durante la transición y cómo se realizará la transferencia durante el proceso de liquidación y clausura de la PGR.

Dentro de los aspectos que tampoco son mencionados en el PET, pero que se requiere definir para lograr una

exitosa transición de una Procuraduría a una Fiscalía, están la definición de los modelos de investigación y la forma en que se buscará perseguir fenómenos criminales y no conductas aisladas. Igualmente, se requiere la definición y establecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las diferentes dependencias del Gobierno Federal como de los otros ámbitos de gobierno.

Asimismo, los mecanismos de control interno, los modelos de informantes que den cuenta de actos de corrupción al interior de la institución, los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, centrales en el modelo de una fiscalía, se encuentran ausentes dentro del Plan Estratégico de Transición de la FGR.

No se debe confundir la actualización del modelo de gestión con la transición de una Procuraduría a una Fiscalía. Ésta representa un cambio en la lógica de la operación institucional que atienda fenómenos criminales y no sólo carpetas aisladas, la existencia de modelos de

**Llama la atención, igualmente, la ausencia de un cronograma de implementación. El PET no prevé un marco temporal para la ejecución de sus diferentes procesos e iniciativas estratégicas, de manera que no puede darse una evaluación puntual del proceso de implementación**

investigación con mayor coordinación horizontal y vertical con otras instituciones, un modelo de atención a víctimas e imputados y una definición clara de objetivos y metas.

Es hasta el quinto informe trimestral correspondiente al periodo abril-septiembre de 2020 que se reportan avances en el proceso de transición. Entre los informes que se reportan se destacan los siguientes:

**Dentro de los aspectos que tampoco son mencionados en el PET, pero que se requiere definir para lograr una exitosa transición de una Procuraduría a una Fiscalía, están la definición de los modelos de investigación y la forma en que se buscará perseguir fenómenos criminales y no conductas aisladas**

COMPROMISOS	AVANCES
<b>Migración del portal de <a href="http://www.gob.mx">www.gob.mx</a> a uno específico de la Fiscalía</b>	Al momento no se ha realizado dicha migración.
<b>Renovación de la comunicación institucional</b>	Se tiene un manual de identidad gráfica y se renovaron las redes sociales. El trabajo de renovación sólo implicó cambiar los sellos y logos de los mensajes, sin variar la estrategia de comunicación.
<b>Liquidación y atención de casos previos</b>	Se reportan esfuerzos para la liquidación de casos, tanto de averiguaciones previas como de carpetas de investigación. Se reporta haber realizado un inventario de casos y una estrategia de liquidación, sin embargo, estos no se hicieron públicos. A la fecha se desconoce la magnitud del trabajo y el nivel de avance.
<b>Revisión normativa institucional</b>	Se afirma que se cuenta con 573 instrumentos normativos, no se desagrega el tipo de normatividad, ni sus características. Tampoco se establece un catálogo de modificaciones o de instrumentos por crear.
<b>Contar con un plan de persecución penal en operación</b>	Se insiste en la necesidad de que el Senado apruebe el Plan de Persecución Penal, pero se omite que este documento requiere la validación previa del Consejo Ciudadano de la FGR que no ha sido instalado.
<b>Avanzar en los trabajos para el despliegue territorial y la operación transversal</b>	El reporte de los avances en el trabajo de la Coordinación de Métodos de Investigación (CMI) y de las Unidades de Casos Transversales (UCT) no permite conocer los esfuerzos ni los alcances de su trabajo.
<b>Contar con un Modelo de Investigación de Mercados Criminales</b>	En lo que respecta al Desarrollo del Modelo de Investigación de Mercados Criminales no se permite identificar el diseño y alcances del modelo, en qué etapa de implementación se encuentra ni cuáles son los siguientes pasos.
<b>Modelo de gestión en operación</b>	Sobre el modelo de gestión se indica que existe una implementación parcial en cuatro entidades, pero de la lectura del reporte se advierte que el avance lo constituye únicamente el nombramiento del personal con la mención de que se encuentra aún operando el modelo de gestión anterior.

Los informes presentados tienen una naturaleza ejecutiva, en la que se resaltan determinados avances seleccionados por los autores, pero no se puede dar un seguimiento integral al proceso de transición. Entre un reporte y el siguiente no se analizan los mismos rubros y variables. Es importante que la FGR continúe con esta práctica de reportar las actividades relevantes de cada trimestre, pero igualmente debe liberar la información relativa a los avances en cada uno de los objetivos estratégicos, acciones y proyectos previstos en el Plan Estratégico de Transición. **Al respecto, no se considera que tras dos años de iniciado el proceso de transición se satisfagan las condiciones para un avance oportuno y satisfactorio.**

En lo que refiere a la desformalización, es preciso advertir que el impulso para desformalizar los procesos sustantivos se considera como un factor positivo y deseable para que la toma de decisiones y la operación de la Fiscalía puedan desarrollarse de manera más pragmática, libre y proactiva. Es importante tomar en cuenta que uno de los vicios más difíciles de erradicar ha sido la burocratización y los formalismos excesivos en las funciones de cada operador, lo que provoca la generación constante e innecesaria de documentos escritos, en detrimento de la eficiencia y celeridad de los procesos.

Ése ha sido, precisamente, el caso de la operación del modelo de investigación, caracterizado por la abundancia de instrucciones escritas y por la limitación de los actos y diligencias a los estrictamente solicitados. De ahí que lo deseable sea una operación guiada por reglas y procesos definidos y suficientemente socializados, que generen una toma de decisiones más natural y mucho menos formal.

Sin embargo, de la evaluación realizada a la FGR no fue posible identificar esfuerzos que favorezcan el desarrollo de una práctica más desformalizada y menos burocrática, por el contrario, la integración de carpetas de investigación sigue estando guiada por el desarrollo de un listado de actos de investigación sin la necesaria planificación y flexibilidad que puede caracterizar a cada caso. **Bajo tal contexto, se consideró que no se han emprendido**

**El impulso para desformalizar los procesos sustantivos se considera como un factor positivo y deseable para que la toma de decisiones y la operación de la Fiscalía puedan desarrollarse de manera más pragmática, libre y proactiva**

**los esfuerzos necesarios para revertir la práctica burocrática que ha caracterizado a la institución.**

## 4.2 Suficiencia presupuestal y focalización

A la par de los elementos anteriores, la suficiencia presupuestal para atender el proceso de transición es prioritaria, pues la instrumentación de proyectos y estrategias normalmente requiere de la provisión de los recursos financieros necesarios.

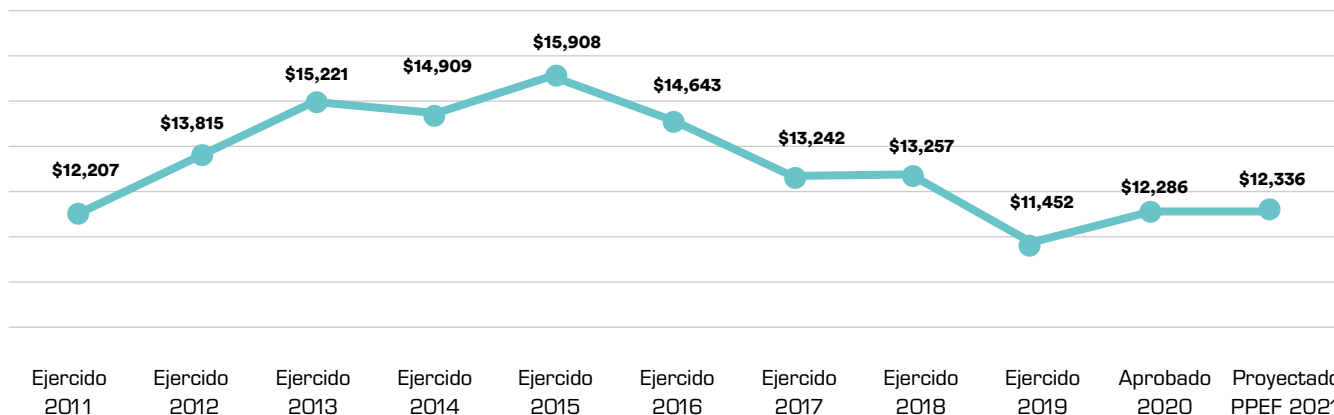
Como se indicó en el *Observatorio 2019*<sup>52</sup>, el presupuesto de la Fiscalía General de la República se concentra en el Ramo Autónomo 49, con lo cual se realiza una separación presupuestal de la Administración Pública Centralizada<sup>53</sup>. Este Ramo registró un aumento real del 7.3%, al pasar de 11,452 millones de pesos (mdp) en 2019 a 12,286 mdp en 2020 y un estancamiento para el 2021. Esta evolución se aprecia en la siguiente gráfica.

<sup>52</sup> México Evalúa, *Observatorio de la Transición 2019*. México, 2019. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2019/10/pggrafgr-observatorio.pdf>. Consultado en noviembre de 2020.

<sup>53</sup> Como se mencionó en el apartado correspondiente a la autonomía presupuestal, esta autonomía presupuestal es nominal ya que el presupuesto se solicita a través de la Secretaría de Hacienda.



## PRESUPUESTO REAL<sup>54</sup> DE LA PGR-FGR 2011-2021 EN MILLONES DE PESOS



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP. Presupuestos de Egresos de la Federación

Se desconoce el proceso de planeación de la institución para solicitar su presupuesto y, por tanto, si existe suficiencia presupuestal para la institución y para la transición. Los ejercicios de planeación presupuestal no deben ser considerados requisito burocrático para tramitar una asignación presupuestal; por el contrario, deben entenderse como un ejercicio de planeación que definan metas y estrategias anuales y se alineen con las metas y objetivos de mayor horizonte. Son, también, un ejercicio de identificación y justificación de las necesidades institucionales.

### Análisis presupuestal por actividad institucional

El presupuesto de la FGR se encuentra previsto únicamente en cuatro actividades institucionales, dentro de las cuales se hace toda la distribución programática:

- Solución de controversias en materia penal federal
- Función pública y de buen gobierno
- Servicios de apoyo administrativo
- Investigación del delito federal

Para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2021 se prevé un incremento del 3,078% para los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC), al pasar de 279 mil pesos a 9 mdp. En el programa

de Servicios de Apoyo Administrativo se aprecia un incremento del 5.6% al pasar de 1,031 mdp a 1,089 mdp. **Esto podría significar que para el 2021 la FGR tiene planeado incrementar el uso de los MASC, cuestión que tendría que reflejarse en sus determinaciones ministeriales a fin de conocer también sobre los tipos de casos que son resueltos por tales vías.**

El tercer lugar de incremento presupuestal es la función de Investigar y perseguir los Delitos Cometidos en Materia de Derechos Humanos con 7.1%. Esto es resultado de un incremento en el presupuesto de: la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (2353.5%), de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (103.3%) y de Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos (5.5%) y una reducción de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (-8.6%).

La función institucional de Mantenimiento de la Infraestructura crece 389.8% y la única Unidad Responsable (UR) que ejecuta el gasto es la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Con un incremento del 19.7%, el Programa Promover la Formación Profesional y Capacitación del Capital Humano es el segundo de mayor crecimiento. También destaca un mayor presupuesto proyectado para el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera con un incremento del 2,957.3% y de la Dirección General del Servicio de Carrera con un incremento del 16.3%.

<sup>54</sup> Precio deflactado a valores de 2013

En cuanto a las reducciones presupuestales, en la función institucional de Investigación del Delito Federal, destaca que las UR con mayor reducción son la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas que tuvo una reducción presupuestal del 7.5% y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia Organizada, con una reducción del 7.2%. **Estas reducciones presupuestales, sino fueron debidamente planeadas, pueden afectar la operación de las unidades, al contar con menos recursos para realizar su trabajo.**

Las funciones institucionales que en el PPEF tienen un recorte presupuestal son Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno, con 1.5% (de 59 mdp a 58 mdp) y el Programa de Investigación del Delito Federal, con 6.1% (de 11,195 mdp a 10,514 mdp).

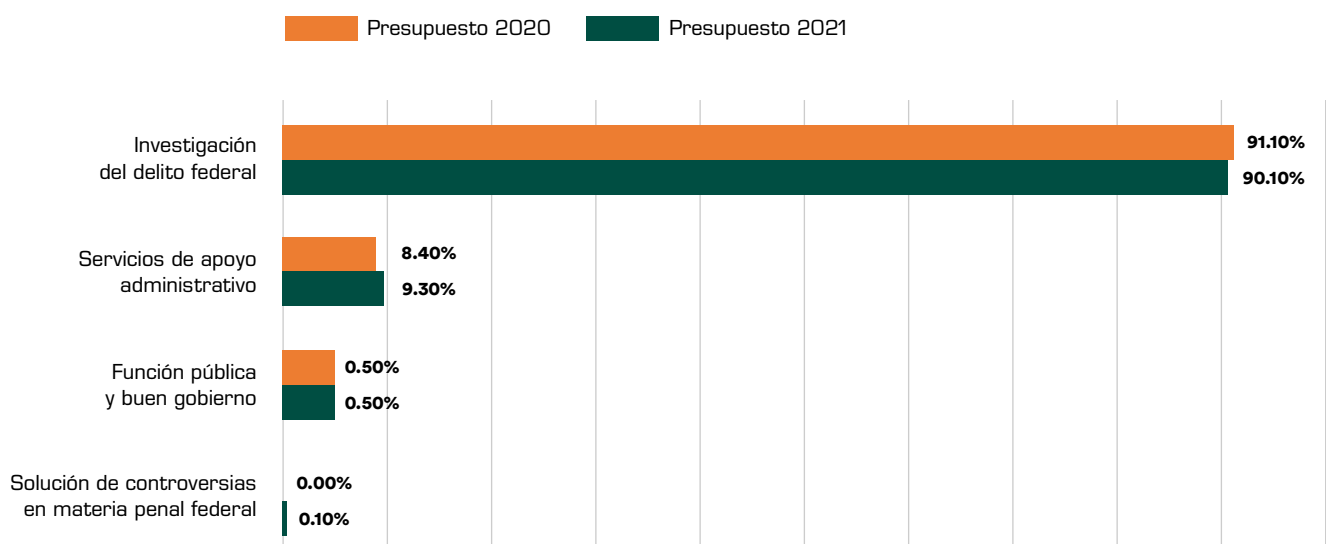
Respecto de la función institucional de Función Pública y Buen Gobierno se mantienen las mismas UR desde 2019, pero el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) es el que tiene un mayor recorte presupuestal, con una reducción del 12.8%. Por su parte, el Órgano Interno de Control sólo tiene un recorte de -1.2%.

Es preocupante que **no se conozca el documento de planeación o la racionalidad detrás de estas modificaciones presupuestales.** Si bien los incrementos presupuestales no garantizan un uso eficiente de los recursos ni un mejor desempeño institucional, las reducciones presupuestales pueden generar espacios de riesgo institucional al limitar la disponibilidad de recursos en áreas tan importantes como son Función Pública y Buen Gobierno e Investigación del Delito. Por ello, es necesario que estas disminuciones vayan precedidas de ejercicios de planeación y prospectiva de las necesidades institucionales, ejercicios que, sin embargo, se desconoce si tuvieron lugar.

### Programas presupuestarios

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) del 2021 la FGR proyecta 13 Programas Presupuestales. Se enlistan en el recuadro en esta página y se muestra la distribución de su presupuesto en el PPEF2021 en la gráfica. Los tres Programas Presupuestales con el mayor porcentaje del presupuesto proyectado para 2021 son:

## DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2020 Y 2021 POR ACTIVIDADES INSTITUCIONALES



**Programas Presupuestales de la FGR en el PPEF 2021**

1. Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
2. Realizar investigación académica en el marco de las ciencias penales
3. Investigar y perseguir los delitos del orden federal
4. Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial
5. Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada
6. Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral
7. Mantenimiento de infraestructura
8. Promover la formación profesional y capacitación del capital humano
9. Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos
10. Representar jurídicamente a la Fiscalía General de la República
11. Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal
12. Actividades de apoyo administrativo
13. Promover la solución de controversias en material penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos

*Programa Investigar y Perseguir Delitos del Orden Federal*

El Programa de **Investigar y Perseguir Delitos del Orden Federal** registró un incremento real del 13.3% de 2019 a 2020, al pasar de 7,201 mdp a 8,166 mdp. **En 2021** se tiene proyectado un presupuesto de 8,046 mdp, lo que representaría una **caída de 1.5%** respecto al año anterior.

*Programa Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada*

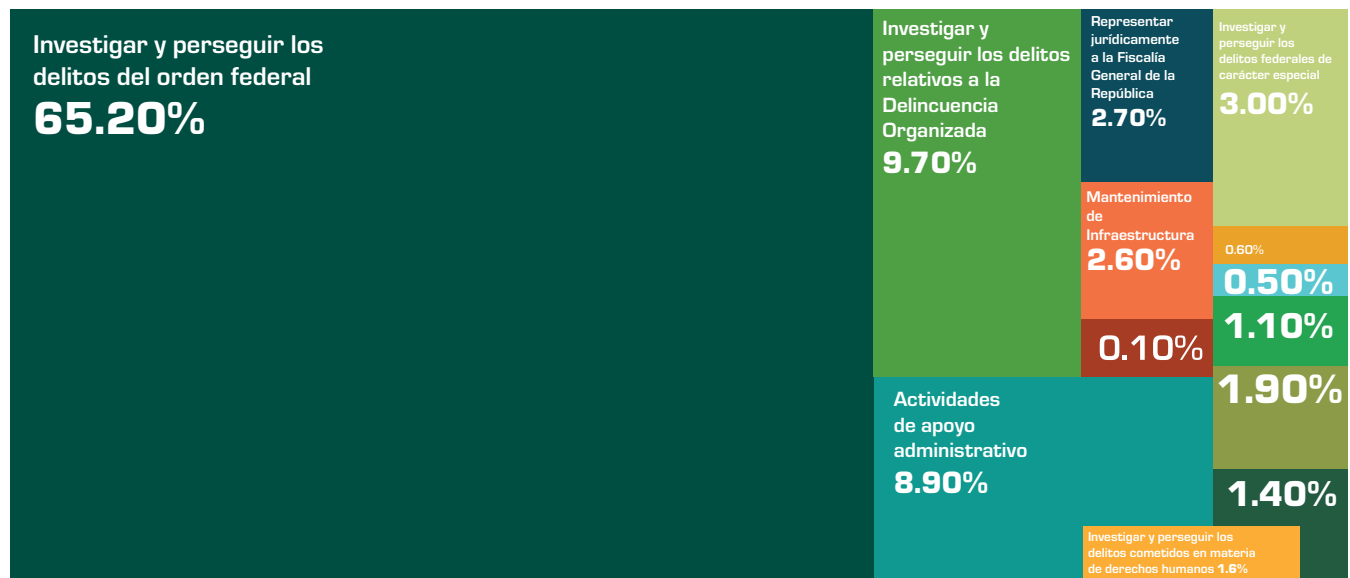
El **Programa para Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada** reporta una caída en su presupuesto proyectado de 3.3%, ya que pasará de 1,237 mdp en 2020 a 1,197 mdp en 2021.

*Actividades de apoyo administrativo*

Respecto a 2019, en el 2020 registró un aumento de su presupuesto asignado de 102% (de casi 510 mdp a 1,031 mdp); sin embargo, el crecimiento del presupuesto para 2021 es 5.6% menor a lo proyectado (1,089 mdp).

**DISTRIBUCIÓN PREVISTA EN EL PPEF 2021**

DEL PRESUPUESTO DE LA FGR SEGÚN EL PROGRAMA PRESUPUESTARIO



- Realizar investigación académica en el marco de las ciencias penales
- Actividades de apoyo a la función pública
- Investigar, perseguir y prevenir los delitos del orden electoral
- Promover la solución de controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos
- Promover la formación profesional y capacitación del capital humano
- Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal

Fuente: Elaboración propia con información del PEF y del PPEF

Si bien el Programa para Investigar y Perseguir Delitos del Orden Federal es el que acumula el mayor porcentaje del presupuesto proyectado en 2021, lo cual es comprensible al ser el mandato institucional, la asignación a Unidades Responsables (UR) es muy desigual y no permiten conocer las prioridades de la Fiscalía.

La FGR destina una mayor proporción a la Policía Federal Ministerial y las Delegaciones Estatales; sin embargo, desconocemos qué actividades y/o planes ejecutan, ya que el presupuesto no lo indica y no existe un documento de planeación que respalde al presupuesto. Destaca la poca importancia que se le da a la Coordinación de Investigación y Persecución Penal y a la Unidad de Transición, a las cuales se les asigna menos del 1% del Programa Investigar y Perseguir Delitos del Orden Federal. Esto puede conducir a una falta de recursos para que estas UR puedan llevar a cabo sus tareas principales.

La distribución del presupuesto por UR del Programa para Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a Delincuencia Organizada es más equilibrada y destaca el 16% para el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia. Ello puede reflejar un intento por combatir la delincuencia organizada desde la planeación y análisis que garantice un combate más efectivo.

**De lo anterior, es posible desprender que el diseño presupuestal de la FGR no se encuentra vinculado a un documento de planeación que contenga la definición de objetivos, metas, estrategias y líneas de acción, por lo que de su estructura programática no es posible inferir las actividades que se realizan, ni el peso presupuestal asignado a cada actividad de los Programas Presupuestales. Esto impide entender la lógica de prioridades institucionales detrás de la asignación de recursos, incluidos los recursos humanos, actividades de planeación, profesionalización, entre otras que permitan consolidar la transición.**

TRANSFORMACIÓN			
Ritmo de la transformación			10.3%
Planificación e implementación de la transición	Desformalización	Forma de organización	Suficiencia presupuestal y focalización
<b>8.0</b>	<b>1.0</b>	<b>5.0</b>	<b>3.8</b>

## Resultados

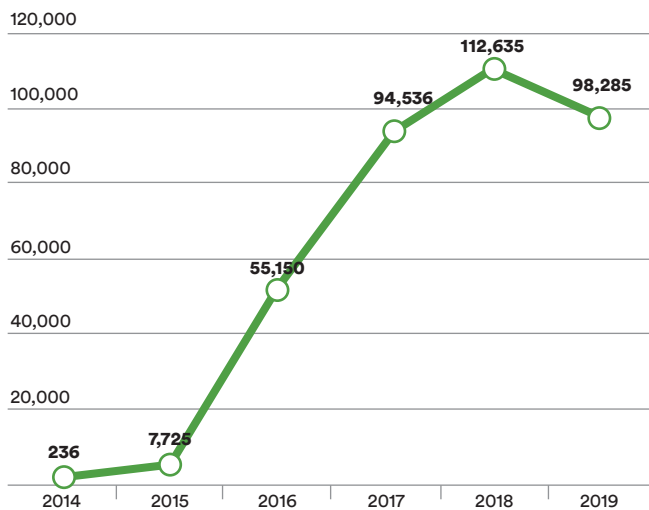
Si bien dentro de la evaluación realizada, la evaluación del desarrollo de la transformación tiene una mayor ponderación, no podemos dejar de lado la medición de los impactos generados y de la calidad de los servicios que ofrece la Fiscalía. Por ello se ha conformado un subíndice de resultados orientado a evaluar la eficacia de la resolución de los asuntos, la reducción de la cifra negra y la percepción y confianza que los ciudadanos tienen de la FGR.

### 1. Efectividad de la resolución

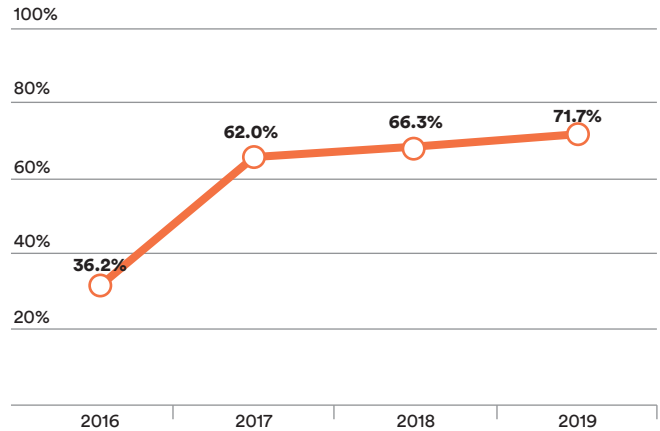
Comparado con el año anterior, en 2019 hubo una disminución del 12.7% de investigaciones iniciadas por la FGR, al pasar de 112,635 (2018) a 98,285 (2019). Esto nos habla de una intención de investigar menor, y no sólo eso, cuando analizamos el rezago institucional éste aumentó de 66.3% (2018) a 71.7% (2019).

El rezago de la FGR, medido como las investigaciones que quedan pendientes al cierre del año respecto al total de las investigaciones en trámite del periodo (ya sean iniciadas, en existencias anterior y reactivadas del archivo temporal) aumentó en 2019 en un 5.4%, al pasar de 66.3 % en 2018 a 71.7% en 2019.

### Investigaciones iniciadas por la FGR (ex PGR)



### Rezago de la FGR



Fuente: Hallazgos 2019. México Evalúa.

Desde 2018 se tenía registrada una tasa muy baja de las determinaciones por acuerdo reparatorio, en relación con el total de las determinaciones; sin embargo, en 2019 se observa una caída, al pasar de 0.87% a 0.69%. Ello parece indicar que el Plan de Persecución Penal sigue sin promover y consolidar un mayor empleo de salidas alternativas o anticipadas para determinados tipos de delitos.

Al mismo tiempo, de 2018 a 2019, se advierte una caída de los casos judicializados que transitaron de 10.1% a 7.3%. No obstante, **un foco rojo es que el 100% de las carpetas judicializadas en 2019 son bajo el supuesto de flagrancia o se inician con un detenido, lo que implica un aumento del 63.6% con relación al año previo, y pone al descubierto la ineludible necesidad de mejorar las capacidades de investigación de la fiscalía.**

Con base en la información disponible, no es posible deducir un esquema de atención diferenciado entre las investigaciones que fueron abiertas antes de la transición y las que se abrieron ya estando la Fiscalía General en funciones. Como se ha mencionado en otros espacios del presente reporte, a la fecha se desconoce el posible inventario de casos tanto de averiguaciones previas como de carpetas de investigación realizado por la Fiscalía, así como los criterios para su clasificación y atención. Esta obligación se encontraba establecida como parte del régimen transitorio de la LOFGR y se considera de vital importancia su transparencia. **Esto fue considerado en detrimento de la evaluación de la Fiscalía respecto de la atención del inventario de casos y también en la atención específica de casos relacionados con**

violaciones a derechos humanos y con corrupción, mismos que la disposición transitoria establecía que no podrían ser liquidados.

Sobre la atención de casos actuales, se consideraron diversos indicadores aquí mencionados, así como el Índice de Impunidad Federal presentado en secciones previas, mismo que no observó un decrecimiento significativo al ubicarse en 95.1%. Sobre la atención de macrocriminalidad y fenómenos complejos también la evaluación fue baja al no observarse un mayor nivel de resolución (judicialización) para estos casos, ni tampoco mejores condiciones para la colaboración, desarrollo de inteligencia y articulación de esfuerzos.

## 2. Confianza ciudadana

Una forma alterna de evaluar el trabajo que realiza la fiscalía es a través de la confianza ciudadana, ya que permite conocer si la ciudadanía esta dispuesta o no a denunciar y buscar la resolución de conflictos penales por medio de canales institucionales. Debido a que la competencia de la Fiscalía General de la Republica se limita a delitos federales, para la sociedad parece más lejana que las fiscalías locales, ya que cuando los ciudadanos piensan en levantar una denuncia, en una situación de victimización o en el nivel de confianza que les genera la justicia, es más común que lo asocien con las fiscalías locales que atienden delitos del fuero común, tales como robos, homicidios, violaciones, lesiones u otros.

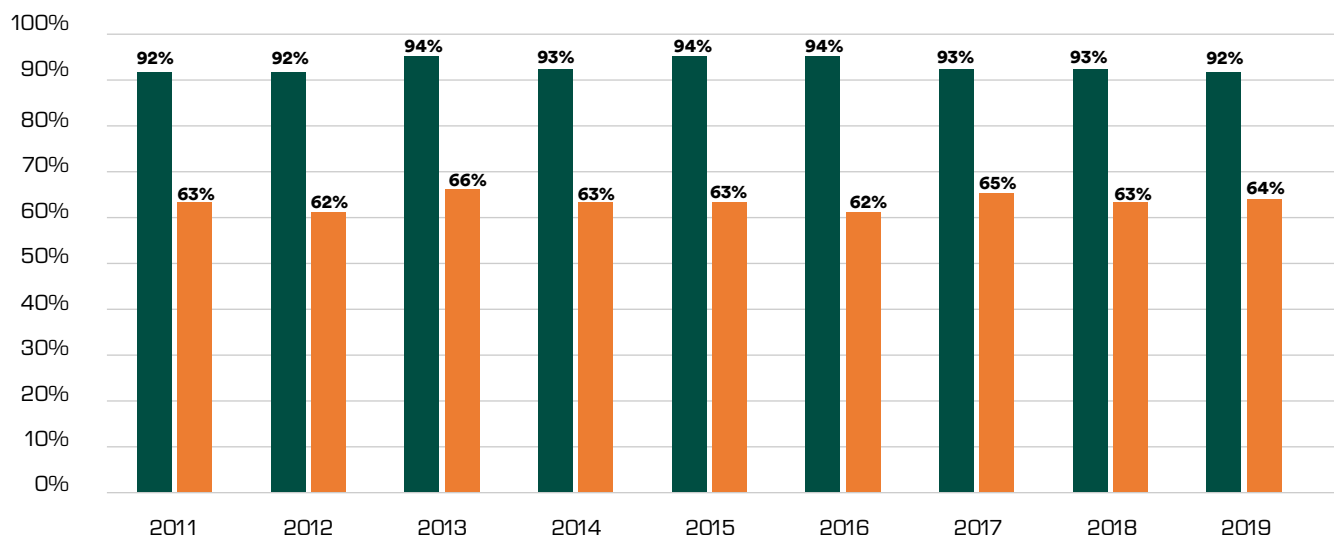
Al respecto, se contabilizaron el número de investigaciones del fuero federal iniciadas. En 2018 sumaban un total de 112,635 y en 2019, 98,285, es decir, se registró una caída del 12.7%. La cifra negra, que da una magnitud a la cantidad de delitos que no son denunciados, ha mantenido un comportamiento constante durante el periodo de 2011 a 2019, con un mínimo de 91.6% y un máximo de 93.8% de los delitos no denunciados. Es decir que más de nueve de cada 10 delitos no se denuncian.

Si analizamos la cifra negra, es decir, los delitos que no se reportaron por razones atribuibles a la autoridad, observamos la misma tendencia constante con un mínimo

RESULTADOS			
Ritmo de la transformación			2.9%
Atención del inventario de casos previos	Atención específica de casos relacionados con violaciones a derechos humanos y con corrupción	Resolución de casos actuales	Atención de macrocriminalidad y fenómenos complejos
0.0	0.0	1.0	1.0

## CIFRA NEGRA NACIONAL 2011-2019

■ Cifra negra ■ Cifra negra atribuible a la autoridad



Fuente: Elaboración propia con información datos del INEGI: ENVIPE

de 61.9% y un máximo de 65.6%, es decir que seis de cada 10 delitos no son denunciados por razones atribuibles a la autoridad.

No obstante lo anterior, de acuerdo con la información proporcionada en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), desde 2018 la confianza en la Fiscalía General de la República se mantiene al alza. De 2018 al 2019 se pasó de 57.5 a 61.4% y en 2020 alcanzó el 65.2%. En concordancia, la percepción de corrupción de la FGR disminuyó de 63.7% en 2019 a 56.9% en 2020.

Sin embargo, a diferencia de los indicadores mencionados, el porcentaje de la población que calificó como satisfactorio el desempeño de la Fiscalía registró una reducción en 2020, al pasar de 57.6% en 2019, a 52.3% en 2020.

**En suma, el balance de la FGR en términos de confianza ciudadana aún es limitado, considerando también la política de opacidad, el cierre de espacios para el diálogo y la animadversión a la colaboración con diversos interlocutores, lo que propicia un contexto de desconfianza.**

SUBÍNDICE DE RESULTADOS		
Confianza Ciudadana		25.0 %
Reducción de cifra negra <b>3.0</b>	Incremento en la confianza <b>2.0</b>	Reducción de experiencias de corrupción <b>2.0</b>

## CAPÍTULO 3

# Fiscalía General de Justicia de la CDMX

## HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

### Tablero de control de avances y semáforos obtenido de la evaluación

#### Índice MET

**35.2%**

Componente	Porcentaje de Avance	Peso
SIT	37.2%	70%
SIR	30.8%	30%

Subíndice de la transformación (SIT)		37.2%	Peso / Avance
Autonomía (A)	42.1%	Autonomía política (APo)	18.8
		Autonomía operativa (AO)	14.3
		Autonomía presupuestal (APr)	1.5
Desarrollo institucional (DI)	31.9%	Gobernanza y rendición de cuentas (GRC)	27.3
		Persecución estratégica (PE)	25.3
		Operación flexible y especializada (OFE)	9.0
Desarrollo normativo (DN)	33.2%	Personal suficiente y profesionalizado (PSP)	12.8
		Alineación a los principios del modelo acusatorio (AA)	12.8
		Articulación entre seguridad y justicia (ASJ)	9.0
Ritmo de la transformación (RT)	41.5%	Protección de derechos humanos (DH)	16.8
		Planificación e implementación de la transición (PIT)	41.0
		Desformalización (Des)	11.8
		Forma de organización (Org)	10.3
		Suficiencia presupuestal y focalización (SPF)	8.8



Subíndice de resultados (SIR)		30.8%	Peso / Avance
Efectividad en la resolución (ER)	33.0%	Atención del inventario de casos previos (AIP)	3.5
		Atención específica de casos relacionados con violaciones a derechos humanos y con corrupción (AVDHC)	7.0
		Resolución de casos actuales (RA)	5.8
		Atención de macrocriminalidad y fenómenos complejos (MFC)	6.5
Confianza ciudadana (CC)	28.6%	Reducción de cifra negra (CN)	2.0
		Incremento en la confianza (IC)	4.0
		Reducción de experiencias de corrupción (EC)	2.0

En esta edición del *Observatorio de Transición* decidimos incorporar la forma en que este proceso se está realizando en el ámbito local. Por un lado, las instituciones de procuración de justicia locales son las que conocen el mayor número de los delitos; por otro lado, dada la naturaleza de los fenómenos criminales que conocen, tienen una mayor cercanía con la ciudadanía, razón por lo que es indispensable entender la forma en que se está llevando a cabo la transición de manera local.

Se escogió la Ciudad de México para realizar el primer ejercicio de observación y evaluación de la transición de Procuraduría a Fiscalía a nivel local, en virtud del importante ejercicio de participación ciudadana que se desarrolló durante la etapa de planeación, así como la gran cantidad de mecanismos de control, supervisión y participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, previstas en la normatividad.

Los avances que se observan en el Tablero de Control y Semáforo de Avances son el resultado del análisis que se hizo para el presente reporte, de acuerdo con la metodología diseñada y explicada en el documento *De PGR a FGR: Observatorio de la Transición*<sup>55</sup>.

## Transformación

### 1. Autonomía

Como se mencionó en la sección correspondiente a la transición de la FGR, la autonomía de las fiscalías es una

condición necesaria para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas y el irrestricto respeto a los derechos de los imputados, en el marco de su obligación de investigar y perseguir los delitos. Sólo una fiscalía que cuente con autonomía política, operativa y presupuestal puede actuar de forma objetiva, sin que sus decisiones se vean comprometidas por presiones para conducir la justicia hacia algún objetivo ilegítimo. Esto garantiza que el actuar de la institución se dé con apego a derecho y se logre la función estatal de investigar y sancionar los delitos.

### 1.1 Autonomía política

Se busca garantizar la autonomía política en la Fiscalía General de Justicia mediante el nombramiento del titular a través de procesos de selección con participación de la ciudadanía y designación por el Congreso de la Ciudad para un periodo de cuatro años, con posibilidad de ratificación para un segundo periodo<sup>56</sup>.

El proceso de designación se divide en dos etapas. La primera abarca el proceso de selección de los candidatos; en la segunda se concreta la selección y designación de la persona que quedará al frente de la Fiscalía de la Ciudad de México.

Para que así sea, el Congreso de la ciudad emite una convocatoria para conformar el Consejo Judicial Ciudadano. La designación de los consejeros se debe realizar con la aprobación de dos terceras partes del Congreso de la ciudad.

<sup>55</sup> México Evalúa, *De PGR a FGR: Observatorio de la Transición*, México, 2019. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2019/10/pgrafgr-observatorio.pdf>

<sup>56</sup> Artículo 44 de la Constitución Política de la Ciudad de México

### Flujo del proceso de nombramiento

1. **30 de mayo 2019:** Convocatoria para integrar el Consejo Judicial Ciudadano
2. **26 de septiembre 2019:** Integración del Consejo Judicial Ciudadano
3. **8 de octubre 2019:** Inicia funciones el Consejo Judicial Ciudadano
4. **28 de octubre 2019:** Reforma a la Constitución de la CDMX modificando los requisitos para ser designado Fiscal General
5. **1 de noviembre 2019:** Publicación de convocatoria para el titular de la FGJ-CDMX
6. **19 de noviembre 2019:** Cierre del periodo de registro de candidatura. Se registraron 9 personas
7. **4 de diciembre de 2019:** Se aprueba la terna compuesta por Carlos Daza, Fernando Vázquez y la titular de la Procuraduría Ernestina Godoy
8. **4 diciembre de 2019:** La Jefa de Gobierno declaró que enviaría la terna al Congreso de la CDMX sin seleccionar a una persona para que sea su propuesta de futuro titular.
9. **10 diciembre 2019:** Se aprueba el nombramiento de Ernestina Godoy como primera Fiscal General de Justicia de la CDMX.

Una vez conformado el Consejo Judicial Ciudadano, este emite la convocatoria para la elección del Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México. El Consejo recibe las postulaciones, revisa la idoneidad de los perfiles y selecciona mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, la terna que se le propondrá a la persona titular de la Jefatura de Gobierno. Una vez recibida la terna del Consejo Judicial Ciudadano, el o la Jefa de Gobierno deberá seleccionar a una persona de entre la terna y enviar al Congreso la propuesta de designación.

El Congreso de la Ciudad de México, a través de una mayoría calificada de dos terceras partes, nombrará al Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México o rechazará la propuesta, en cuyo caso, el Consejo Judicial Ciudadano deberá formular una nueva terna de propuestas.

El proceso para la designación de la actual titular inició el 30 de mayo de 2019 con la convocatoria para el Consejo Judicial Ciudadano, el cual debía quedar construido a más tardar el 30 de septiembre de 2019. Este proceso

contó con la participación de 55 candidatos. Todo el proceso fue abierto a la ciudadanía a través del sitio de internet del Congreso de la Ciudad de México, en donde se presentaron los resultados de la evaluación aplicada a cada uno de los candidatos, como parte del ejercicio de transparencia y rendición de cuentas sobre la selección y posterior designación de la persona titular de la Fiscalía General de Justicia.

En octubre de 2019 se realizó una reforma constitucional en la CDMX a fin de reducir el tiempo en la que los candidatos a fiscales no se pudieran desempeñar en cargos de elección popular o de dirección partidista, y eliminar la restricción de haber sido titular de alguna Secretaría<sup>57</sup>. Estas reformas permitieron que la entonces titular de la Procuraduría General de Justicia de la CDMX pudiera participar en el proceso de elección. Es llamativa la decisión de la jefa de Gobierno de enviar la terna preparada por el Consejo Judicial al Congreso de la Unión, y no hacer uso de su facultad para seleccionar a un candidato de dicha terna para ser enviado al Congreso. Esto es, se observó un distanciamiento de la jefa de Gobierno con respecto al proceso de selección.

El proceso para la selección de candidatos a ocupar la titularidad de la Fiscalía General de Justicia de la CDMX –la conformación de la terna de candidatos y su nombramiento– contiene una importante cantidad de candidatos que buscan proteger la autonomía política y la no interferencia por parte de intereses políticos, económicos o no legítimos o legales. En este sentido, la consolidación de este proceso y su institucionalización en la CDMX podrían llegar a convertirse en una buena práctica y un referente nacional.

Hay que recalcar la importancia de proteger los candados que tienden a garantizar la autonomía política, reflejados en un proceso que contiene varios contrapesos, con un alto nivel de transparencia y participación ciudadana. Es decir, los cambios y debilitamiento de los candados para la selección y designación de la persona titular de la Fiscalía tienen un impacto negativo en la consolidación de una verdadera autonomía política, y abren espacios de riesgo.

Ahora bien, el proceso de remoción se realiza a través de un juicio político en el Congreso de la Ciudad de México<sup>58</sup> a solicitud de la persona titular de la Jefatura de Gobierno.

<sup>57</sup> Artículo 44, Apartado A, Numeral 5.

<sup>58</sup> Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y Artículo 65 de la Constitución Política de la Ciudad de México

Estas restricciones para la remoción del titular de la Fiscalía General de la CDMX permiten que mantenga una autonomía política, operativa y técnica. Llama la atención que la primera causal para la remoción enumerada en su marco normativo sea el incumplimiento del Plan de Política Criminal, lo que convierte a este documento no sólo en un instrumento de planeación, sino en un marco de evaluación y rendición de cuentas a través del cual la titular de la Fiscalía será evaluada en función de los resultados y el impacto de su trabajo.

**Causales de remoción**

- I. Incumplir de forma grave y sistemática, generalizada e injustificada, los objetivos del Plan de Política Criminal
- II. Participar en actos que impliquen violaciones graves a los Derechos Humanos
- III. Por violaciones graves a la Constitución Local y las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos de la CDMX
- IV. Las causas graves contempladas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de la CDMX

En general, se observa un importante esfuerzo para lograr la autonomía política de la persona titular de la Fiscalía General y de la institución, a través de las múltiples etapas para la selección de los candidatos y la designación de la persona titular de la institución, en las cuales se tiene un amplio espacio de discusión pública, participación ciudadana y transparencia en el proceso. Este esfuerzo, insistentes, debe consolidarse e institucionalizarse.

**1.2 Autonomía operativa**

Como se ha mencionado en diversas partes de este documento, la autonomía operativa se da a través de la selección de los perfiles técnicos adecuados para dirigir las fiscalías especializadas, con reglas claras y transparentes de evaluación del desempeño y modificaciones en las condiciones laborales. Igualmente, fomenta la autonomía operativa la institucionalización de reglas y criterios para la atención de los casos, lo que facilita la toma de decisiones individuales por parte de los operadores, y provee

**En general, se observa un importante esfuerzo para lograr la autonomía política de la persona titular de la Fiscalía General y de la institución, a través de las múltiples etapas para la selección de los candidatos y la designación de la persona titular de la institución**

certeza de que las decisiones en cada caso estarán basadas en aspectos técnicos.

Se observa que la transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México da pasos encaminados a garantizar tanto la autonomía operativa como la selección de perfiles técnicos adecuados.

Las fiscalías de atención a delitos complejos, combate a la corrupción y atención a delitos electorales, así como de las unidades de atención temprana<sup>59</sup> requieren que sus titulares sean designados por el Congreso de la Ciudad de México. Estas dos últimas, siguen el mismo proceso que el del nombramiento del fiscal general, esto es, se convoca al Consejo Judicial Ciudadano, el cual emite la convocatoria y selección una terna con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; la terna se envía a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, quien deberá remitir al Congreso la propuesta de designación, sea una persona o una terna; finalmente, el Congreso, con el voto calificado de las dos terceras partes, realizará la designación de los fiscales de combate a la corrupción y de atención a delitos electorales. En el caso del fiscal de atención a delitos complejos, es la persona titular de la Fiscalía General de Justicia quien envía una terna al Congreso para que éste lo seleccione y designe. Estas diferencias en nombramientos se describen en el siguiente cuadro:

<sup>59</sup> Artículo 124 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

## CUADRO COMPARATIVO DE LA SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS FISCALES ESPECIALIZADOS EN CDMX

	Fiscalía Combate a la Corrupción	Fiscalía de Delitos Electorales	Fiscalía de Atención a Delitos Complejos
<b>Selección terna</b>	Consejo Judicial Ciudadano	Consejo Judicial Ciudadano	Fiscal General
<b>Propuesta candidatos</b>	Consejo Judicial Ciudadano	Consejo Judicial Ciudadano	Fiscal General
<b>Designación</b>	Congreso de la CDMX	Congreso de la CDMX	Congreso de la CDMX
<b>Duración encargo</b>	4 años prorrogables	4 años prorrogables	4 años prorrogables

Tanto la Constitución Política de la Ciudad de México como la Ley Orgánica del Congreso, así como la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia, describen el procedimiento y requisitos para el nombramiento del fiscal general y de los fiscales especializados.

Se busca la autonomía operativa no sólo a través de la selección de los perfiles técnicos adecuados con la participación de diferentes mecanismos y con procesos transparentes y públicos, sino también a través de la construcción de documentos técnicos que limiten los espacios de arbitrariedad e interferencias políticas en la toma de decisiones, como el Plan de Política Criminal.

### 1.3 Autonomía presupuestal

Una medida que se ha propuesto para garantizar la autonomía de las instituciones es el establecimiento de un monto presupuestal fijo, una forma de evitar el uso de los recursos como una herramienta de control sobre la institución. En el caso de la Fiscalía de la Ciudad de México,

la definición de la autonomía política y operativa no fue acompañada de mecanismos que garanticen la autonomía presupuestal.

En este sentido, la autonomía presupuestal sigue siendo una asignatura pendiente en el proceso de transformación de la FGJ-CDMX, a través de la construcción de mecanismos que permitan una programación y asignación del presupuesto institucional de manera que no represente un riesgo a la autonomía operativa o política.

En el presente contexto de transformación institucional se requieren de los recursos suficientes para materializar de forma exitosa la transición, así como lograr que los grandes esfuerzos de planeación sean operativos. El presupuesto de la Fiscalía que se proyecta para 2021 es 2.6% menor al aprobado en 2020. A nuestro juicio, se requieren mayores recursos para completar todas las tareas que implica la transición. Se desconoce la planeación que llevó a decidir que no solamente no se requerían más recursos económicos para dar satisfacción a las necesidades institucionales sino, incluso, menos que el año anterior.

El presupuesto de la Fiscalía que se proyecta para 2021 es 2.6% menor al aprobado en 2020. A nuestro juicio, se requieren mayores recursos para completar todas las tareas que implica la transición

La suficiencia presupuestal se aborda en una sección posterior al analizar el ritmo de la transformación.

TRANSFORMACIÓN		
Autonomía		42.1%
Autonomía política	Autonomía operativa	Autonomía presupuestal
<b>18.8</b>	<b>14.3</b>	<b>1.5</b>

## 2. Desarrollo institucional

### 2.1 Gobernanza, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México señala que la Fiscalía debe establecer

mecanismos y procedimientos de participación ciudadana para actividades relacionadas con la política criminal y la procuración de justicia<sup>60</sup>. Por ello, se prevé la existencia de un Consejo Ciudadano, integrado por siete personas que permanecen en su cargo dos años, con lo que éste se renueva cada dos años<sup>61</sup>. La selección de los miembros del Consejo es realizada por la Comisión de Administración y Procuración de Justicia del Congreso de la Ciudad de México, a través de una convocatoria pública.

#### Consejo Ciudadano de la FGJ-CDMX

Se conforma por siete ciudadanos nombrados por el Congreso de la CDMX, para un periodo de dos años.

Está facultado para:

- Emitir recomendaciones sobre el Plan de Política Criminal y el Programa de Persecución Penal.
- Dar opiniones para fortalecer el presupuesto de la institución.
- Opinar sobre propuestas y planes del Servicio Profesional de Carrera.
- Emitir opiniones y/o recomendaciones acerca del desempeño de la Fiscalía y sus áreas.

Las opiniones no son vinculantes; sin embargo, la persona Titular de la FGJ-CDMX debe motivar las razones del rechazo de las recomendaciones.

Entre las facultades del Consejo Ciudadano<sup>62</sup> destacan:

- Emitir recomendaciones sobre el Plan de Política Criminal y del Programa de Persecución Penal.
- Dar opiniones para fortalecer el presupuesto de la institución.
- Opinar sobre propuestas y planes del Servicio Profesional de Carrera, y
- Emitir opiniones y/o recomendaciones acerca del desempeño de la Fiscalía y sus áreas.

Las opiniones y recomendaciones realizadas por el Consejo Ciudadano no son vinculantes. Sin embargo, la Fiscalía debe fundamentar y motivar las razones por las cuales las acepta o las rechaza y dicho procedimiento debe ser público.

<sup>60</sup> Artículo 95 de la Ley Orgánica.

<sup>61</sup> Artículo 97.

<sup>62</sup> Artículo 9

En lo que respecta a su instalación, el 8 de diciembre del 2020 rindieron protesta ante el Congreso de la Ciudad de México los siete consejeros: Elías Huerta Psihas, Carlos Edmundo Cuenca Dardo, Bertha Galeana Cisneros, Jorge Nader Kuri, Alejandra Montserrat Romero Galván, Juan Carlos Sánchez Magallán y Barbará Yilan Rondero.

Otro esfuerzo de participación ciudadana que se han realizado con miras a servir como un mecanismo de rendición de cuentas es el Programa de Observadores Ministeriales Ciudadanos, el cual permite a la ciudadanía observar y reportar el actuar del Ministerio Público y sus auxiliares. El 23 de octubre de 2019 la Unidad de Asuntos Internos de la entonces Procuraduría lanzó la convocatoria para ser parte del mencionado Programa<sup>63</sup>. Se capacitaron a 47 ciudadanos como observadores de la actuación de los servidores públicos de la FGJ-CDMX<sup>64</sup>. No se han reportado los resultados del Programa, por lo que se desconoce su alcance, resultados, impacto, así como la posibilidad de ajustarlo y replicarlo o profundizarlo. Se desconoce también si de las observaciones derivaron recomendaciones o calibraciones institucionales y las medidas adoptadas por la FGJ-CDMX emanadas del ejercicio.

## 2.2 Persecución penal estratégica

La transición de la Procuraduría a Fiscalía General de Justicia en la Ciudad de México ha puesto en el centro la persecución penal estratégica, de tal forma que sin esta política no es posible entender su proceso de transformación. En la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (LOFGJ-CDMX), la política de persecución se encuentra prevista como parte del modelo de la Fiscalía y se establece como uno de los pilares de la gestión institucional.

Esto genera un marco para realizar la evaluación de la gestión con base en criterios técnicos sobre el real desempeño de la institución, la capacidad de gestión de sus titulares para dar cause al esfuerzo organizacional y el impacto que tiene el trabajo de la Fiscalía en la vida de la ciudadanía.

Si bien la centralidad que se otorga a la Política Criminal y a la Política de Persecución se considera un acierto, estas no han sido explicadas dentro de un enfoque sistémico

con las características de una política pública: definición de problema, identificación de alternativas de atención, implementación de las soluciones, definición de metas, objetivos, acciones específicas, indicadores de resultados, etcétera.

Más aún, se observa una confusión entre los conceptos de política criminal y política de persecución. La **política criminal** es una política de Estado con una naturaleza sistémica, que define cuales son los fenómenos criminales de atención prioritaria. Su desarrollo e implementación abarca al sistema preventivo, al sistema de persecución, al sistema de ejecución. En cambio, la **política de persecución** es la definición operativa que hace la Fiscalía sobre la forma en que implementará y trabajará la política criminal.

### Política Criminal y Política de Persecución

La **Política Criminal** es la política de Estado en la que se define la problemática criminal, los objetivos para su atención, las metas que se buscan lograr en un periodo determinado y las estrategias y líneas de acción a desarrollar por todos los actores, así como los mecanismos y formas de articulación entre ellos.

La **Política de Persecución** es el documento en el que la Fiscalía indica la forma en que dará atención a la diversidad de casos que sean de su conocimiento atendiendo a diferentes criterios. Este documento deriva de la Política Criminal, como también derivan del mismo la Política de Prevención y la Política de Ejecución.

Actualmente, estos dos esfuerzos recaen en la Fiscalía General y, por tanto, aún se requiere de la incorporación de las demás instituciones operadoras del sistema de justicia procesal penal para que contribuyan, desde el entendimiento de la naturaleza de estas políticas y su conceptualización, a su diseño y operación, a fin de lograr un trabajo armónico y sistémico que se traduzca en un impacto real. En este sentido, la política criminal del Estado no puede ser responsabilidad exclusiva de una sola institución.

<sup>63</sup> La convocatoria para participar en el Programa de Observadores Ministeriales, fue lanzada el 23 de octubre de 2020. Disponible en: [https://www.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/Banner/Convocatoria\\_Ministeriales\\_\\_compressed.pdf](https://www.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/media/Banner/Convocatoria_Ministeriales__compressed.pdf)

<sup>64</sup> La transición y el cambio de denominación de la institución se dieron el 10 de enero de 2020, por lo que el Programa operó en el marco de la Fiscalía General de Justicia.

## Objetivos del Plan de Política Criminal

### **Objetivo: Reducción de la tasa de impunidad en los delitos de alto impacto social**

#### **Estrategias: Atención focalizada a los delitos**

1. Presentación ad hoc de denuncias.
2. Líneas de investigación, en lugar de listados de diligencias.
3. Protocolos de investigación por tipo de delito.
4. Nueva dinámica de trabajo entre fiscales, policías de investigación y servicios periciales.
5. Inversión en capacidades policiales y periciales.

### **Objetivo: Incrementar la colaboración con víctimas y testigos**

#### **Estrategias:**

6. Protección a las víctimas y testigos, según el riesgo al que están expuestos.
7. Hacer de las víctimas, testigos y asesores jurídicos, actores estratégicos para el éxito de los casos.
8. Mejorar el desempeño de estas tareas en función de la percepción de la víctima sobre la calidad de los servicios recibidos.

### **Objetivo: Mejorar la atención a las víctimas**

#### **Estrategias:**

9. Generar un modelo de atención y asistencia especializada e integral a las víctimas de violencia familiar y violencia de género.
10. Creación e instalación de Oficinas de Atención a Víctimas, inicialmente en agencias modelo.

### **Objetivo: Profesionalización de la Gestión Institucional**

#### **Estrategias:**

11. Arquitectura institucional.
12. Evaluación del desempeño.
13. Servicio Profesional de Carrera.

**Fuente:** Elaboración propia con información de Plan de Política Criminal.

En sentido contrario, el Plan de Política Criminal definido en la LOFGJ-CDMX sólo hace responsable a la Fiscalía General de Justicia, al punto su éxito o fracaso puede ser razón suficiente para la remoción de su titular. No exige, en cambio, una alineación de la Secretaría de Seguridad

Se observa un importante cambio en el entendimiento del rol de la Fiscalía, cuyo objetivo ya no es sólo lograr una persecución penal ante un juez, sino dar atención al conflicto penal

Ciudadana, aunque una parte importante del trabajo de la Fiscalía depende de las detenciones presentadas por la policía. El Plan de Política Criminal tampoco compromete al Poder Legislativo que, año con año, realiza la asignación presupuestal, que debe ser adecuada y suficiente, para que la Fiscalía ejecute la Política Criminal.

En el Plan de Política Criminal se mezclan definiciones de problemas criminales con problemas de gestión y atención, objetivos y estrategias para atender los fenómenos criminales y mejorar la institución de cara a la ciudadanía. No se trata, pues, de una política de persecución, sino de un documento de planeación que busca dar una visión general e integral de los retos que la Fiscalía enfrentará durante el año; esto es, se trata de un mapa de su actuación en los diversos frentes que deberán atenderse para optimizar su trabajo.

El Plan de Política Criminal de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México tiene una vigencia anual y, en teoría, busca alinear el trabajo institucional, definir y guiar el gasto presupuestal durante ese periodo. Sin embargo, para conseguir sus objetivos y desarrollar las estrategias identificadas, se requiere de más de un año.

Se observan tres importantes vertientes en el documento: la atención a los fenómenos criminales definidos como prioritarios, la mejora a la atención a la ciudadanía y la mejora a la gestión interna.

El ejercicio de planeación es importante, pero el horizonte temporal de un año es corto, razón por lo que no es posible cumplir con las metas y objetivos establecidos. Tampoco se establece un cronograma o los avances que

se espera tener en el año, de forma que se pueda entender como un ejercicio de horizonte medio, con metas anuales escalonadas.

El esquema de atención establecido en la Política Criminal no es de forma exclusiva una estructura de canalización de casos acorde con su impacto. Establece, además, funciones que se deben realizar y señala los supuestos bajo los cuáles un área las debe ejecutar.

Se observa un importante cambio en el entendimiento del rol de la Fiscalía, cuyo objetivo ya no es sólo lograr una persecución penal ante un juez, sino dar atención al conflicto penal, para lo cual, dispone de múltiples mecanismos que van más allá de la vinculación a proceso de los casos.

En lo referente a la estrategia de priorización de delitos, el documento indica que se tendrá un acceso preferente para el consumo de los recursos investigativos de la institución, los delitos de feminicidio, homicidio, secuestro, trata de personas y robo agravado, además de aquellos que afecten el derecho a una vida libre de violencia de niñas, mujeres y adultas mayores. Sin embargo, no queda claro en qué consiste específicamente la priorización de estos delitos y cómo se tendrá un acceso preferente a los recursos investigativos.

Ahora bien, a pesar de lo dicho, es un acierto que los fenómenos criminales prioritarios no se consideren únicamente a través de tipos delictuales sino también de tipos de víctimas, ya que un fenómeno criminal tiene impactos diferenciados en diferentes poblaciones, además de que existen problemáticas criminales dirigidas hacia grupos poblacionales específicos.

El Plan de Política Criminal, una buena práctica y un esfuerzo de concreción entre autoridades y sociedad civil, ha dado resultados en todo el ejercicio de transición y es una muestra de un modelo de gobernanza en la procuración de justicia.

La Fiscalía General de Justicia de la CDMX tiene como un importante reto lograr revertir la inercia institucional en la investigación y persecución de los delitos para alinear su actuar con las prioridades definidas en el Plan de Política Criminal. Como se puede observar en la siguiente gráfica, más de la mitad de los delitos judicializados son robo en sus diferentes modalidades (58% para 2018 y 53% para 2019), seguido por narcomenudeo. Para 2019, estas dos categorías delictuales concentran el 71% de los casos judicializados. Los delitos de feminicidio, trata de personas, homicidio y secuestro representaron cada uno menos del 1% de las carpetas

### Flujo de las carpetas según la Política de Persecución

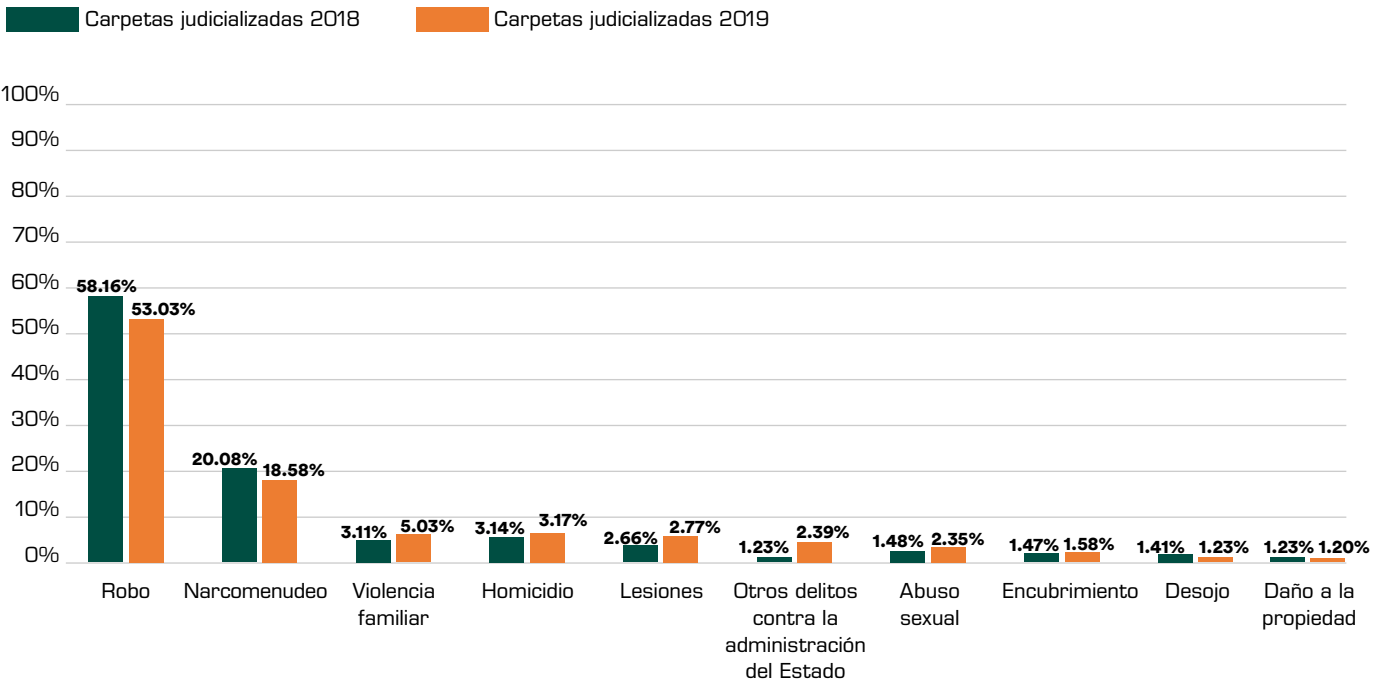
**Ingresa una carpeta, se analiza y se canaliza a las siguientes áreas según:**

1. Unidad de análisis criminal: Delitos con poca viabilidad de investigación de forma unitaria, pero que son relevantes para la sociedad.
2. MASC: Delitos que no afectan la vida e integridad de las personas y cuya penalización no es la mejor respuesta.
3. Unidad de investigación con detenidos en flagrancia: Unidades regionales que procesarán de forma expedita aquellos delitos donde la puesta a disposición de los presuntos responsables será llevada a cabo de forma adecuada. De aquí se canalizará el caso a otra área dependiendo sus características.
4. Investigación criminal desconcentrada: Delitos de bajo impacto, pero con elementos para ser investigados. Se busca que las partes lleguen a acuerdos.
5. Unidad de atención a violencia familiar: Tendrá como objetivo la desactivación de las dinámicas de violencia y la busca de solución de conflictos. Brindará apoyo integral. Según sea el caso se puede derivar a MASC o unidades de investigación criminal.
6. Unidad de atención a víctimas: Atención integral a las víctimas.
7. Unidad de gestión social y administrativa: Atención de casos que no se clasifican como delito.



judicializadas y no se encuentran entre los casos con mayor frecuencia de judicialización.

## 10 CATEGORIAS DELICTUALES DE MAYOR FRECUENCIA CARPETAS JUDICIALIZADAS POR LA FGJ-CDMX 2018-2019



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal

Es importante que la Fiscalía General también genere y haga públicas la forma en que procesa y atiende los casos que requieren atención diferenciada y desde una óptica de interseccionalidad, como lo define el Plan de Política Criminal.

Aunado a lo anterior, la CDMX aún tiene una importante área de mejora en cuanto a la reducción de impunidad, ya que para 2019 se observó un **Índice de Impunidad de 97.7%**, lo que implica que sólo 2.3% de los casos que son conocidos por la Fiscalía reciben una respuesta satisfactoria en forma de sentencia, salida alterna, o bien, salida anticipada. **Entre sus principales determinaciones ministeriales se ubica el archivo temporal, mismo que es empleado en el 77.5% de los casos**, mientras que siguen siendo bajos los porcentajes de casos vinculados a proceso (5.2%) y derivados a mecanismos alternativos (8.6%).

### 2.3 Operación flexible, especializada y con personal suficiente

La (re)definición de la estructura orgánica todavía está en proceso de ser ajustada al modelo de Fiscalía. El Reglamento de la LOFGJ-CDMX aún no ha sido publicado por lo que este rubro se encuentra en proceso de transición, lo que se abordará con mayor detalle en el apartado correspondiente al Desarrollo normativo.

No obstante, del modelo de gestión que se está implementando, se puede observar que las fiscalías especializadas formarán unidades de análisis estratégico y de contexto para el cumplimiento del Plan de Política Criminal. Estas unidades deben actuar coordinadamente con el Ministerio Público y estarán

integradas por analistas, técnicos y expertos en las materias de su competencia.

Si bien se desconoce la distribución del personal de la FGJCDMX de acuerdo con sus competencias y funciones, en el Proyecto del Presupuesto de Egresos se estimaba un total de 17,791 plazas. De éstas, el 60.7% correspondería a la rama ministerial, pericial y policial, mientras que el 27% sería para personal administrativo, personal de base y sindicalizados, y el 12.3% restante para analistas, técnicos y auxiliares.

#### Objetivos de las unidades de análisis estratégico y de contexto

- La identificación de patrones de actuación reiterada, serial, sistemática o generalizada sobre estructuras o fenómenos criminales.
- Identificación de niveles y tipo de responsabilidad de los partícipes de los hechos delictivos.
- Identificación de niveles de responsabilidad de estructuras delincuenciales.
- La identificación de aspectos multifactoriales y multidelictivos de los fenómenos criminales.

Según el portal “Tu Ciudad, Tu dinero”<sup>65</sup>, la Fiscalía cuenta con 16,788 empleados, de los cuales 63.9% corresponden al área de justicia, policía de investigación, agentes ministeriales y peritos, mientras que el 19.2% corresponde a analistas, técnicos y auxiliares, y el restante 16.9% a personal administrativo.

Sin embargo, no es posible identificar si este personal realmente está adscrito a donde su plaza formal indica, ni tampoco si es suficiente y puede dar respuesta efectiva a la carga de trabajo institucional. Se desconoce si existe algún documento de planeación realacionado con la suficiencia de personal y la distribución de carga de trabajo de las diferentes áreas y que haya sido insumo para determinar la cantidad de personal necesaria. En ese sentido, es posible que este número de plazas no esté respaldado por un ejercicio de planeación y diagnóstico, sino por la incertidumbre presupuestal, en cuyo caso, no se está tomando en cuenta el proceso de transición y tampoco las múltiples actividades que se requieren para ello.

Por otro lado, la complejidad de la dinámica social de la Ciudad de México y de los fenómenos criminales se

**La Fiscalía General de Justicia mantiene la estructura de fiscalías desconcentradas por demarcaciones territoriales y fiscalías especializadas. Esto obstaculiza la presentación de denuncia y genera procesos burocráticos innecesarios**

ve reflejada en la estructura de la Fiscalía, ya que en ésta se observan diferentes niveles de priorización en la atención de fenómenos criminales a través de la creación de estructuras específicas para su atención, así como su adscripción y subordinación a determinadas áreas.<sup>66</sup>

La Fiscalía General de Justicia mantiene la estructura de fiscalías desconcentradas por demarcaciones territoriales y fiscalías especializadas. Esto obstaculiza la presentación de denuncia y genera procesos burocráticos innecesarios, ya que las fiscalías especializadas no tienen presencia en las fiscalías desconcentradas y suelen argumentarse razones de competencia para no recibir las denuncias, lo cual termina por desincentivarlas.

Igualmente se puede observar que la estructura orgánica aún se encuentra en proceso de transición en lo referente al diseño institucional, ya que subsiste la Subprocuraduría de Procesos, la cual concentra los casos que ya se encuentran ante el Poder Judicial. Este traslape entre la estructura propia de la Fiscalía General y de la extinta Procuraduría General subsistirá mientras no se emita el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la CDMX, y su normatividad derivada.

<sup>65</sup> [https://tudinero.cdmx.gob.mx/aDondeVa/1/3/122/0/1/1/monto\\_aprobado/2020/0/1/2/12/0/1/1/-1/-1/0\\_0\\_1\\_12/0\\_0\\_1\\_1](https://tudinero.cdmx.gob.mx/aDondeVa/1/3/122/0/1/1/monto_aprobado/2020/0/1/2/12/0/1/1/-1/-1/0_0_1_12/0_0_1_1) Consultado el 11 de diciembre de 2020.

<sup>66</sup> Fiscalía General de la Ciudad de México. *Estructura Orgánica*. Disponible en <https://www.fgjcdmx.gob.mx/secretaria/estructura>. Consultado en 13 de diciembre de 2020.

En lo que respecta a las fiscalías especializadas y temáticas se observa que algunas se corresponden con las prioridades definidas en el Plan de Política Criminal, aunque no todas se encuentran en la Coordinación General de Investigación de Delitos de Alto Impacto.

Es asignatura pendiente en el trabajo de la transición de la FGJ-CDMX la definición de las necesidades operativas y de gestión para el rediseño institucional, así como la construcción de las diferentes unidades para que éstas se encuentren alineadas con el Plan de Política Criminal de la Fiscalía y el nuevo modelo institucional. De no realizar este diagnóstico y cambios, se corre el riesgo de que la transición al modelo de Fiscalía se dé sólo nominalmente.

Lo que sí se considera un gran acierto es la conformación de las unidades de análisis, que generan estructuras flexibles con diferentes formas de especialidad para la atención de los casos, aunque no queda claro cómo se inserta este modelo de trabajo en una distribución regional y de especialidades rígida. Es importante poner atención en su dinámica de trabajo para evitar prácticas regresivas o inercias del modelo de procuraduría, como las propias de la integración de carpetas en vez de la investigación de fenómenos criminales.

modelo de justicia adversarial, dado que no se ha emitido el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General, por lo que sigue vigente el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia que tiene una lógica propia del sistema tradicional o inquisitivo mixto. Esto puede generar importantes distorsiones ya que regulan estructuras institucionales diferentes, con lógicas muy diferentes. En algunos casos, los aspectos institucionales regulados ya no existen o hay estructuras organizacionales que no se encuentran reguladas.

La principal colisión que se encuentra entre la LOFGJ-CDMX operando con el Reglamento previo, es que las facultades novedosas que contempla la Ley se ven limitadas, ya que las unidades administrativas operan con la estructura aún prevista en el Reglamento previo y los manuales que se desprenden del mismo.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra al contrastar el alcance que tiene la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC). La Ley Orgánica de la Fiscalía prevé un margen amplio para la posibilidad de aplicar la justicia alternativa, pero el Reglamento, en su artículo 75, fracción III, básicamente limita las atribuciones del área competente para conocer únicamente aquellos delitos que son perseguidos por querrela.

Otro ejemplo de las limitantes que encuentra la transición en el Reglamento vigente es la importancia que se le ha dado a las unidades de atención temprana, al punto que el nombramiento del titular está regulado en la Constitución de la CDMX. La operación de las mismas se prevé dirigida por la Coordinación General de Investigación Territorial, además de que en la Ley se dejan asentados principios importantes para su operación, como lo es contar con un sistema de diversificación en la recepción de denuncias, empleando tecnologías y plataformas electrónicas para los delitos de bajo y alto impacto según corresponda. Empero, en el Reglamento únicamente se indica que el Módulo de Atención, que no es lo mismo que la Unidad de Atención, brindará a los denunciantes, querrelantes, ofendidos y cualquiera de los usuarios de los servicios de la Procuraduría, orientación legal en general, canalizándolos, en su caso, a las instancias competentes.

Un punto importante a considerar es que, aun teniendo un titular, no existe disposición alguna que pudiera hacer posible la operación de las fiscalías especializadas de delitos complejos y de delitos electorales, ya que La Ley Orgánica no reglamenta su operación y el Reglamento vigente no contempla la existencia de estas Fiscalías Especializadas. En realidad, su actuación no se encuentra reglamentada y no existe la normatividad necesaria para su operación, incluyendo su estructura interna.

SUBÍNDICE DE LA TRANSFORMACIÓN (SIT)			
Desarrollo Institucional			31.7 %
Gobernanza y rendición de cuentas	Persecución estratégica	Operación flexible y especializada	Personal suficiente y
<b>27.3</b>	<b>25.3</b>	<b>9.0</b>	<b>12.8</b>

### 3. Desarrollo normativo

Como se mencionó en el apartado de Desarrollo normativo de la FGR, el marco normativo de las fiscalías debe estar alineado a los modelos de justicia penal acusatorio y, por tanto, debe establecer con claridad las reglas y principios bajo los cuáles operarán las estructuras institucionales para la consecución de una persecución penal estratégica y efectiva, eficaz y eficiente.

## 3.1 Alineación a los principios del modelo acusatorio

No es posible determinar la alineación del marco normativo y la forma en que éste habilita la alineación al

Además de un reglamento, se requiere la alineación y armonización de la normatividad para dar una visión coherente a la institución y lograr, así, la completa transición de Procuraduría a Fiscalía. El núcleo de las modificaciones necesarias está relacionado con el rediseño de los flujos de las carpetas y la canalización. Dar base jurídica a la estrategia de priorización de casos y elaborar los protocolos necesarios para dar a las víctimas el lugar central que se plantea en la documentación de planeación es fundamental.

### 3.2 Protección de derechos humanos

Uno de los principales avances en derechos que representa el sistema adversarial es el reconocimiento de los derechos de las víctimas, los cuales son retomados por la Fiscalía General de Justicia en su modelo de atención integral a las víctimas. La FGJ-CDMX cuenta con equipos integrales y multidisciplinarios, organizados de acuerdo con el tipo de victimización para brindar atención y protección. Entre los servicios que proporcionan está la atención médica y psicológica, el trabajo social, la orientación y la asesoría jurídica, servicios de nutrición y pedagogía. Para acceder a los servicios de atención que se brindan, las víctimas deben solicitarlo o, en su defecto, pedirlo a través del Ministerio Público y el órgano jurisdiccional.

La atención y la protección a víctimas debe obedecer a los intereses, necesidades y derechos de éstas, así como a la evaluación del riesgo potencial o presente que realizan los profesionales. En este sentido, la FGJ-CDMX reporta que la evaluación de riesgo para las medidas de protección otorgadas a víctimas, denunciantes y testigos se efectúa por profesionales encargados de la atención y protección a las víctimas.

Si bien la FGJ-CDMX afirma que brinda atención y protección a las víctimas de acuerdo con sus intereses, necesidades y derechos, desconocemos los protocolos y/o programas para que los servidores realicen las valoraciones pertinentes desde un enfoque diferenciado y especializado. Por otro lado, la FGJ-CDMX menciona que realiza una evaluación del riesgo de las medidas para proteger a víctimas, denunciantes y testigos; sin embargo, no hay indicadores que nos permitan verificar la efectividad de éstas, ni si la evaluación del riesgo se realiza en el momento oportuno.

Se observa, asimismo, que el trabajo de atención y protección de víctimas y testigos es una actividad transversal a la FGJ-CDMX y que existen unidades especializadas

para atender necesidades específicas de las víctimas como, por ejemplo:

- Dirección General de los Centros de Justicia para las Mujeres en la Ciudad de México
- Dirección General del Centro de Estancia Transitoria para Niños y Niñas
- Dirección Ejecutiva del Refugio Especializado para Mujeres, Niñas y Niños Víctimas del Delito de Trata de Personas

Adicionalmente, hay al menos los siguientes centros especializados en aspectos específicos para la atención y apoyo de víctimas dentro de la FGJ-CDMX:

- Centro de Apoyo Socio-jurídico a Víctimas del Delito Violento (ADEVI)
- Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI)
- Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones (CARIVA)
- Centro de Investigación Victimológica y de Apoyo Operativo (CIVA)
- Centros de Justicia para las Mujeres
- Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA)

La FGJ-CDMX debe analizar si el número de servidores dedicados a la atención de víctimas, los recursos destinados a ello y la estructura organizacional dentro de la propia institución es suficiente para la carga de trabajo.

SUBÍNDICE DE LA TRANSFORMACIÓN (SIT)		
Desarrollo Normativo		33.2%
Alineación a los principios del sistema acusatorio	Articulación entre seguridad y justicia	Protección de derechos humanos
<b>12.8</b>	<b>9.0</b>	<b>16.8</b>

#### 4. Ritmo de la transformación

Los procesos de diseño, operación y cambio organizacional necesitan ser orientados por herramientas de planeación estratégica que definan y comuniquen el orden,

la ruta y las metas a alcanzar. El proceso de transformación de una Fiscalía requiere, necesariamente, hacerse de manera ordenada, monitoreada y transparente, pues de lo contrario puede perderse el rumbo o mantenerse la inercia institucional.

### 4.1. Planificación e implementación de la transición

A través de la Ley de Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México se crea la Comisión Técnica de la Transición, conformada por siete personas encargadas de planear y conducir la transición.

Como resultado de este proceso de planeación, la Comisión Técnica de la Transición construyó un documento denominado *Entregables de la Comisión Técnica para la Transición de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México a la Fiscalía General de la Ciudad de México*<sup>67</sup>, publicado el 30 de septiembre de 2019,

**Si bien la FGJ-CDMX afirma que brinda atención y protección a las víctimas de acuerdo con sus intereses, necesidades y derechos, desconocemos los protocolos y/o programas para que los servidores realicen las valoraciones pertinentes desde un enfoque diferenciado y especializado**

#### Aspectos abordados en el documento de planeación de la transición

- Componentes del Modelo de la Fiscalía.
- Capacitación.
- Examen de oposición para la selección de fiscales.
- Definición de objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores.
- Estrategia respecto al personal activo y reclutamiento.
- Estrategia para el diseño de la nueva estructura organizativa.
- Estrategia liquidación de casos.
- Estrategia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.
- Estrategia de colaboración y articulación con otras instituciones.
- Propuestas normativas necesarias para el funcionamiento de la Fiscalía.
- Propuesta de mecanismo expeditivo para el sistema central de recepción y canalización de los asuntos de la FGJ.

**Fuente:** Elaboración propia con información de "Entregables de la Comisión Técnica para la Transición de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México a la Fiscalía General de la Ciudad de México".

aproximadamente siete meses después de la entrada en vigor la Ley de Transición y dos meses antes del nombramiento de Ernestina Godoy como (la primer) Fiscal General de Justicia de la CDMX.

Se trata de un documento maestro en el que se establecen las metas, los objetivos y las estrategias y componentes para la transición. Cada aspecto abordado profundiza en una temática que requiere ser transformada y define la ruta para lograr la transición.

Es de destacar este esfuerzo por entender la transición de Procuraduría a Fiscalía desde una óptica de política pública: diagnóstico y definición de problemas, identificación de estrategias y actividades, ruta crítica de las actividades y metas con fechas para ser alcanzadas, así como los respectivos indicadores de resultados.

Según el documento de planeación en el que se define la ruta crítica de la transición, para diciembre de 2020 se debieron alcanzar 48 de las metas, quedando pendiente únicamente las siguientes (12) que se muestran en el cuadro, aunque por la falta de información pública suficiente, se desconoce el nivel de avance del total de las metas y actividades, como mostramos en la tabla.

<sup>67</sup> <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/10/20191010-V4.-Entregable-CT-1.pdf>

## METAS QUE, DE ACUERDO A LA PLANEACIÓN, A DICIEMBRE DE 2020 FALTARÍAN POR SER CUMPLIDAS PARA LOGRAR LA TRANSICIÓN DE LA FGJ-CDMX

Elemento de la Ruta Crítica 2020	Objetivos	Meta
<b>Ronda inicial de transición de RR.HH.</b>		
Transición de los recursos humanos (RR.HH).	Ronda inicial de transición de RR.HH.	Lograr realizar el 100% del control de confianza a todo el personal para el 31 de diciembre de 2020
<b>Rondas trimestrales de transición de RR.HH.</b>		
Separación de personal por cuestiones disciplinarias o retiro.	Lograr la separación de personal por cuestiones disciplinarias o retiro.	Lograr el 100% la separación de personal por cuestiones disciplinarias o retiro para el 31 de diciembre de 2020
<b>Política criminal</b>		
Ajuste de la política criminal 2020 (Inicial presentada por la comisión técnica).	Primer ajuste de la política criminal 2020 presentada por la comisión técnica.	Entregar el 100% del primer ajuste de la política criminal 2020 presentada por la comisión técnica para el 31 de diciembre de 2020
Presentación de la política criminal 2021.	Presentación de la política criminal 2021.	Lograr la presentación de la política criminal 31 de diciembre de 2020
<b>Arquitectura institucional y plataforma tecnológica</b>		
Liberación del nuevo sistema de la versión 2.	Ronda inicial de transición de RR.HH.	Realizar al 100% la liberación de la versión 2 del nuevo sistema para el 31 de diciembre de 2020
<b>Protocolos de actuación (críticos) - nuevas capacidades</b>		
Nuevo modelo de evaluación y control interno.	Desarrollar el protocolo para el nuevo modelo de evaluación y control interno.	Lograr el 100% del desarrollo del protocolo para el nuevo modelo de evaluación y control interno para el 31 de diciembre de 2020
<b>Fortalecimiento en delitos de alto impacto</b>		
Robo de vehículos.	Desarrollar el proceso para el fortalecimiento de los protocolos y procedimientos de atención de robo de vehículos.	Lograr el fortalecimiento de los protocolos y procedimientos de atención de robo de vehículos, para el 31 de diciembre de 2020
<b>Renovación de infraestructura y equipamiento</b>		
Fondo de reestructuración de inmuebles y mobiliario.	Uso del fondo de reestructuración de inmuebles y mobiliario para la renovación de las instalaciones de la Fiscalía.	Uso del 100% del fondo de reestructuración de inmuebles y mobiliario para la renovación de las instalaciones de la Fiscalía para el 31 de diciembre de 2020

**PMO (Oficina de Gestión de Proyectos) y Gestión del Cambio**

PMO	Administración del proyecto mediante el establecimiento de una PMO.	Administración total del proyecto mediante el establecimiento de una PMO del 01 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2020
Nueva imagen institucional	Desarrollo de la nueva imagen institucional de la Fiscalía.	Desarrollo al 100% de la Nueva Imagen Institucional de la Fiscalía al 31 de diciembre de 2020
Capacitación focalizada	Desarrollo de la capacitación focalizada.	Desarrollo al 100% de la Capacitación Focalizada al 31 de diciembre de 2020
Acompañamiento y gestión	Acompañamiento y gestión del cambio en todas las etapas de la transición.	Acompañamiento y gestión del Cambio en todas las etapas de la transición al 31 de diciembre de 2020

**Fuente:** Elaboración propia con información de "Entregables de la Comisión Técnica para la Transición de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México a la Fiscalía General de la Ciudad de México".

Este documento no ha sido actualizado para replantear las fechas establecidas en las metas, dada la contingencia de la COVID-19. De esto se desprende, o bien que la planeación avanza conforme a lo establecido sin contratiempos por la contingencia sanitaria, o que este documento no está funcionando como el plan maestro de las actividades.

Este esfuerzo de planeación es una buena práctica dado que permite identificar los retos y las necesidades institucionales, así como definir las actividades para hacerles frente y, de esta forma, poder asignarles un presupuesto que atienda a la racionalidad del gasto. Por ello, estos esfuerzos de planeación estratégica y planeación institucional no deben agotarse al momento de completar la transición, sino continuar con diferentes niveles de profundidad para diferentes horizontes temporales y poder, así, identificar de forma temprana tanto los retos y necesidades como el avance en objetivos y metas.

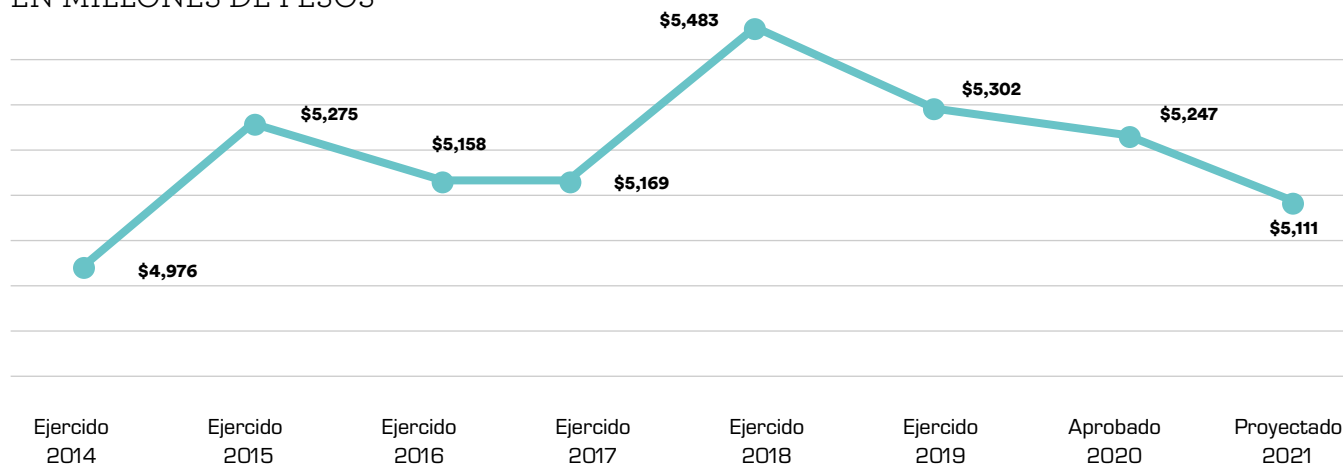
Aunque el documento de planeación realizado por la Comisión Técnica es un texto de una profundidad y una exhaustividad considerable, no se observa que sea un insumo en el proceso de diseño programático y presupuestal. Además, al no ser un documento vinculado al presupuesto, carece de indicadores de resultados, por lo que se desconoce el nivel de logro y cumplimiento de las actividades de transición planeadas.

## 4.2 Suficiencia presupuesta y focalización

El trabajo realizado por la FGJ-CDMX se encuentra previsto bajo el sector 14 del Presupuesto de Egresos de la CDMX, el cual, desde 2018, inició una tendencia a la baja, pasando de 5,483 mdp en ese año a 5,302 mdp en 2019, lo que representa una caída del 3.3% del presupuesto asignado a la Fiscalía.

## PRESUPUESTO REAL<sup>68</sup> DE LA PGJ-FGJ CDMX 2014-2021

EN MILLONES DE PESOS



**Fuente:** Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la CDMX

Llama la atención que la reducción presupuestal, realizada de forma constante a partir de 2019, justo abarca el proceso de transición institucional. Las múltiples actividades planeadas para lograr la transición de Procuraduría a Fiscalía en los diferentes aspectos de la vida institucional requieren de viabilidad presupuestal. Su incremento, por sí solo, no garantiza la transformación institucional, pero su disminución sí puede ser un obstáculo muy importante que impida lograr la transición.

### Análisis presupuestal por actividad institucional

Las actividades sustantivas y de apoyo realizadas por la FGJ-CDMX se encuentran agrupadas presupuestalmente en 14 actividades funcionales.

Las funciones de procuración de justicia absorben la mayor cantidad de recursos presupuestales. Para 2019 representaba el 94.3%. En segundo lugar, están los derechos humanos, que absorbe el 5.7% del presupuesto. Para 2020, el rubro de prestación de servicios de salud a la persona y otros tuvo una reducción del 100%, lo que implica que esta actividad, aunque sigue existiendo programáticamente, ha dejado de existir.

La función de protección civil en 2018 ya había registrado una caída del 0.2%, al pasar de 789,337 pesos a 787,835

### ACTIVIDADES FUNCIONALES DE LA FGJ-CDMX

- Transversalización de la perspectiva de género.
- Procedimientos legales para el cumplimiento de los derechos humanos.
- Función pública y buen gobierno.
- Apoyo a la procuración de justicia.
- Atención integral a víctimas de violencia.
- Orientación técnica o jurídica.
- Prevención de la violencia y el delito.
- Profesionalización de servidores públicos.
- Administración de capital humano.
- Operación de unidades de mediación.
- Supervisión de la integración de carpetas de investigación.
- Procedimientos legales en materia de justicia.
- Gestión integral de riesgos en materia de protección civil.

pesos. No obstante, en 2020 pasa a 92,307, lo que representa una reducción del 88.3%.

Se entiende que la función de procuración de justicia absorba la mayor cantidad de recursos, pues es el mandato

<sup>68</sup> Precio deflactado a valores de 2013 establecido como año base en la Metodología vigente del Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Fuentes y Metodologías, Año base 2013. México, 2017. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/pib/2013/metodologias/SCNM\\_Metodo\\_PIBT\\_B2013.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/pib/2013/metodologias/SCNM_Metodo_PIBT_B2013.pdf)



institucional, pero llama la atención que actividades sustantivas como atención integral a víctimas, orientación técnica o la operación de unidades de mediación tengan un presupuesto apenas visible. Por lo que se observa en el diseño presupuestal no existe diferenciación de las actividades funcionales en los diferentes rubros de actividades de los programas presupuestales.

### Programas presupuestarios

Al analizar la estructura programática de la FGJ-CDMX observamos que el Programa Administración del Capital Humano absorbe el 91% de los recursos, en tanto que el Programa Procedimientos Legales para el Cumplimiento de los Derechos Humanos tiene asignado el 5.4% del presupuesto institucional y el Programa Orientación Técnica y Jurídica el 1.8%.

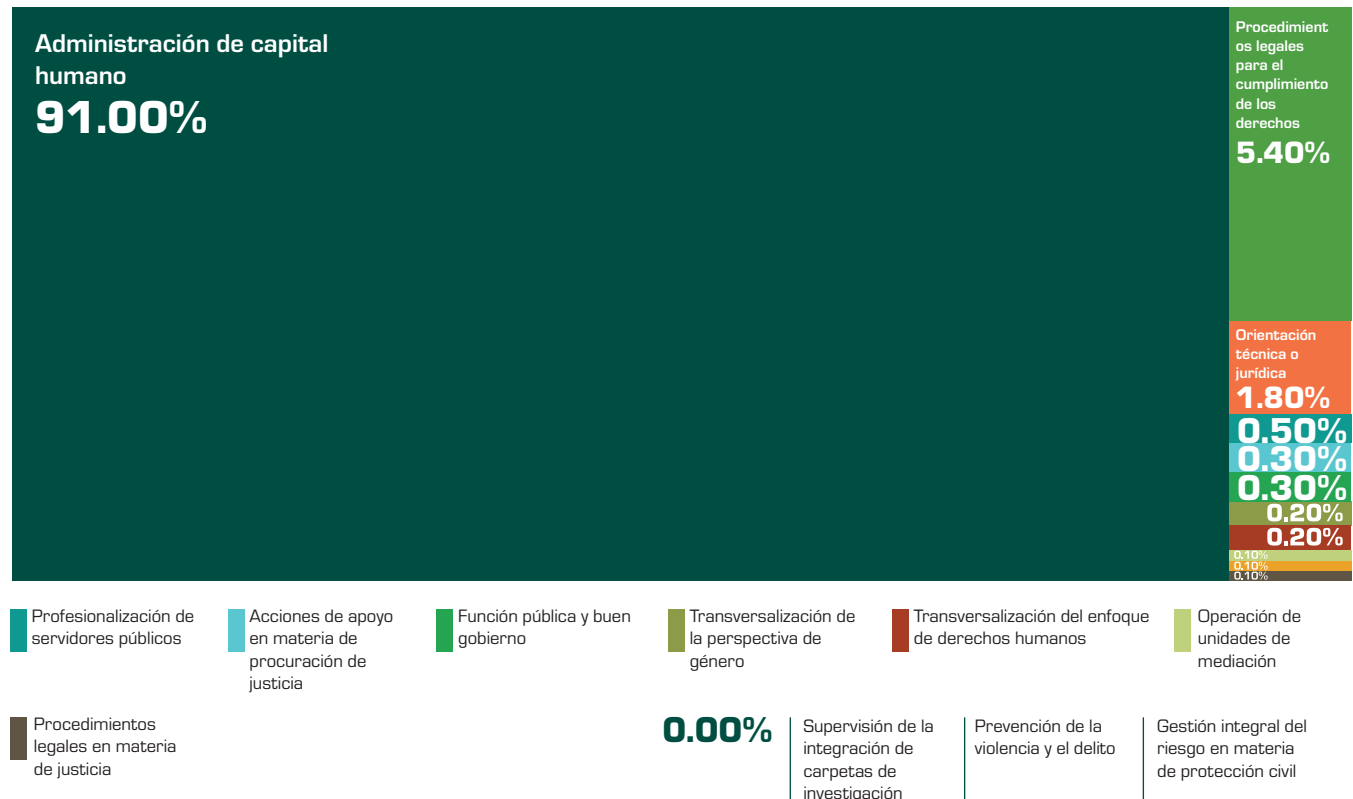
Aunado a ello, el rubro Administración del Capital Humano no se desagrega por actividad funcional, por lo que se desconoce que áreas y funciones absorben mayores cantidades de recursos.

Se entiende que el Programa de Administración de Capital Humano sea esencialmente la nómina de la institución; sin embargo, asignar dentro de este rubro 91.0% del presupuesto total genera enormes dudas sobre si esto es correcto y, sobre todo, imposibilita conocer los recursos humanos asignados a cada uno de los programas, así como identificar qué área funcional absorbe más o menos recursos.

Como se mencionó al inicio de esta sección, el ejercicio de planeación para lograr una exitosa transición es muy amplio, complejo y abarca múltiples dimensiones y áreas institucionales. Sin embargo, éste no se ve reflejado ni en el presupuesto, ni en la estructura programática. Es decir, no existe certeza de que las estrategias, actividades y necesidades planteadas en el instrumento de planeación vayan a desarrollarse dado que no se encuentran reflejadas como programas presupuestales.

Lo anterior puede provocar que las necesidades institucionales no sean debidamente atendidas, ya que no se observa que los ejercicios de planeación institucional y diseño presupuestal se encuentren estrechamente

## DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO 2020 DE LA FGJ-CDMX SEGÚN EL AREA FUNCIONAL



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la CDMX



**El ejercicio de planeación para lograr una exitosa transición es muy amplio, complejo y abarca múltiples dimensiones y áreas institucionales. Sin embargo, éste no se ve reflejado ni en el presupuesto, ni en la estructura programática**

vinculados; por el contrario, son dos ejercicios que, aunque se debieran ser recíprocos, corren de forma paralela y no se alimentan mutuamente.

SUBÍNDICE DE LA TRANSFORMACIÓN (SIT)			
Ritmo de la transformación			41.0%
Planificación e implementación de la transición	Desformalización	Forma de organización	Suficiencia presupuestal y focalización
<b>41.0</b>	<b>11.8</b>	<b>10.3%</b>	<b>8.0</b>

## Resultados

Debido a que la Ciudad de México apenas inicia su proceso de transformación, la evaluación de sus resultados y el impacto en la efectividad de la resolución y la confianza no podrán verse de forma completa. Este análisis sirve como línea base para los siguientes análisis de la transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

## 1. Efectividad de la resolución

Se observa que aunque las determinaciones por acuerdo reparatorio siguen representando un bajo porcentaje, 5% en 2018, este tipo de salida se está usando con mayor frecuencia, ya que en 2019 pasó a ser el 8.6%. Lo anterior se considera un acierto ya que se empieza a dar la atención debida a los casos de acuerdo a su impacto social, siendo los de menor impacto susceptibles de salidas por acuerdos reparatorios, mientras que se concentran mayores esfuerzos investigativos en los de mayor impacto. Se requiere consolidar esta tendencia.

Por otra parte, el porcentaje de casos judicializados registró un aumento, al pasar de 0.3% en 2018 a 0.7% en 2019. Además, el 16.2% de las carpetas judicializadas en 2019 fue con detenido y, el restante, 83.3%, sin detenido. Lo anterior es indicio de un fortalecimiento en las capacidades de investigación que pueden construir casos sólidos no dependientes de la flagrancia. Sin perjuicio de ello, como se observó en el apartado correspondiente a la persecución penal estratégica, aún se requiere alinear los esfuerzos investigativos a las prioridades definidas por la Fiscalía.

Finalmente, el porcentaje de procedimientos derivados de las carpetas de investigación en trámite para la Ciudad de México fue de 35.4% en 2019, cifra superior a la del año previo en la que se reportó el 21.6%. Se requiere profundizar el análisis al respecto, ya que esto puede representar una dependencia de las confesiones para la solución de casos, lo que sería una práctica regresiva, o bien, puede también representar la construcción de investigaciones sólidas.

SUBÍNDICE DE RESULTADOS (SIR)			
Efectividad de la resolución			14.1%
Atención del inventario de casos previos	Atención específica de casos relacionados con violaciones a derechos humanos y con corrupción	Resolución de casos actuales	Atención de macrocriminalidad y fenómenos complejos
<b>1.5</b>	<b>1.8</b>	<b>3.3</b>	<b>5.8</b>

## 2. Confianza ciudadana

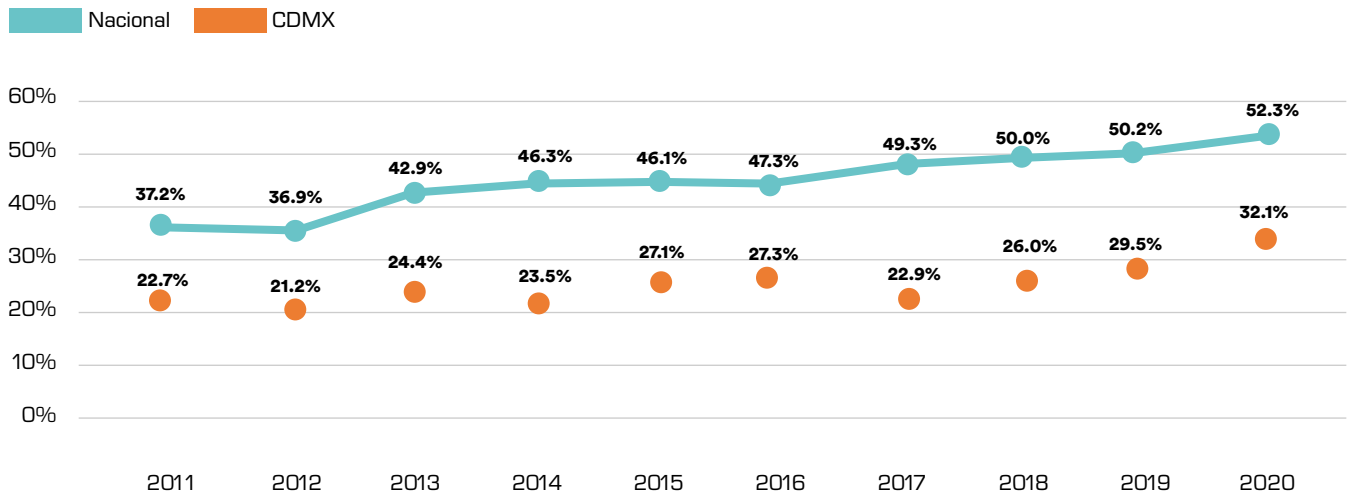
En el ámbito local, la Fiscalía de la Ciudad de México se distingue del caso federal en la cercanía que guarda con la sociedad y, en consecuencia, en la evaluación que se realiza a través del nivel de confianza, percepción de desempeño y corrupción, así como su impacto en la cifra negra.

Durante 2019 se iniciaron 242,850 carpetas de investigación, lo que representó una caída de 3.1% en comparación con el 2018, que contabilizó 250,667. Sin embargo, la cifra negra permanece en 94% desde 2018. En particular, la cifra negra atribuible a la autoridad fue de

73.6%, en 2019, es decir, 9.5 puntos porcentuales por arriba de la cifra negra nacional.

En cambio, la evaluación en confianza del Ministerio Público y la Fiscalía de la Ciudad de México que realiza la ciudadanía los posiciona por debajo del promedio nacional de 2020 (56%), con un 38.2% que, no obstante, ha aumentado desde 2018, cuando era de 29%, 9.3 puntos porcentuales menos. El comportamiento del porcentaje de la población que aprueba el desempeño de los ministerios públicos y la Fiscalía también ha mejorado, al transitar de 26% en 2018 a 32.1% en 2020. Pese a ello, aún permanece 20.3 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

## PERCEPCIÓN DE DESEMPEÑO EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS Y FISCALÍAS ESTATALES



Fuente: Elaboración propia con información datos del INEGI: ENVIPE.

Como se puede observar en la gráfica de la página anterior, aunque la confianza y la percepción de eficacia de los ministerios públicos y fiscales en la CDMX sigue siendo baja, desde 2018 se observa una tendencia constante a la alza. En paralelo a las mejoras de la confianza ciudadana y la percepción de desempeño, el porcentaje de ciudadanos que percibe menos corrupción en los ministerios públicos y en la Fiscalía de la ciudad ha disminuido. Según datos de la ENVIPE, en 2020 el porcentaje fue de 81.4%, 4 puntos porcentuales menos que en 2018, cuando fue de 85.4%.

SUBÍNDICE DE RESULTADOS (SIR)		
Confianza Ciudadana		28.6%
Reducción de cifra negra <b>2.0</b>	Incremento en la confianza <b>4.0</b>	Reducción de experiencias de corrupción <b>2.0</b>

## CAPÍTULO 4

# Conclusiones y recomendaciones

**A**ún no se observa por parte de la FGR voluntad política para realizar la transición institucional, sino un retroceso en el proceso de transformación. Los avances que se habían logrado para acercarse al modelo de una fiscalía se han revertido y la operación parece que se vuelve a acercarse más a la lógica de una procuraduría.

En términos generales la FGR pasó de tener un avance global de 18.9% en 2019 a presentar un avance de 11.9% en 2020. El principal retroceso se observa en el Subíndice de la Transformación, que pasa de tener un avance del 20.8% en 2019 a un avance del 11% en 2020. Todos los atributos de este componente representan retrocesos:

- Autonomía, pasa de 27.7% a 20.1%.
  - Desarrollo institucional, de 13.2% a 3.5%.
  - Desarrollo normativo, de 22% a 9.9%.
  - Ritmo de la transformación, de 20.2% a 10.3%.
- La autonomía política no se ha entendido como independencia de la actuación con una toma de decisiones basadas únicamente en los criterios técnicos de los casos, sino como un aislamiento de las demás instituciones con las cuales la FGR debe articular su trabajo, tanto de forma horizontal (Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, específicamente con la Unidad de Inteligencia Financiera y la Procuraduría Fiscal; Secretaría de la Defensa, Secretaría de Marina, etc.) como de forma vertical con otros niveles de gobierno, sean estos fiscalías o secretarías de Seguridad Pública, policías locales y municipales.
  - Sin esta coordinación, los resultados que puede lograr la FGR se verán impactados de forma negativa.
  - Se observa un importante retroceso en materia de transparencia, ya que no se atienden las solicitudes de acceso a la información que se le formulan y la información que se publica en su portal de internet tiene importantes asimetrías, inconsistencias y rezagos en su actualización.
  - En cuanto a participación ciudadana, no se observan avances. El Consejo Ciudadano de la FGR no ha sido instalado, y tampoco se ha realizado algún ejercicio de participación ciudadana desde 2016. Las definiciones de política asumidas desde la Fiscalía se han llevado a cabo sin mecanismo de participación ciudadana, sin considerar a expertos, colectivos de víctimas, ni sociedad civil. Un plan de persecución penal no puede prescindir de estos mecanismos.
  - Dada la ausencia del Consejo Ciudadano de la FGR, la política de persecución prevista en su Ley Orgánica vigente no ha podido ser aprobada, por lo que se continúa operando con el plan de persecución provisional. Éste carece, además, de la lógica de una política pública, pues no constituye una verdadera herramienta que eficiente la persecución penal a través de la definición de estrategias y la investigación de fenómenos criminales y no de casos aislados.
  - Dicho plan parecería ser más bien una herramienta de descongestión de casos, aunque tampoco ha sido exitoso como tal pues, por un lado, los casos que se

persiguen y judicializan no se encuentran alineados a las prioridades establecidas y, por otro lado, se ha registrado un incremento en el rezago de carpetas.

- En términos de eficacia la FGR mantuvo un nivel de impunidad alto, al ubicarse el Índice de Impunidad Federal en 95.1%, es decir que sólo el 4.9% de los casos conocidos en el ámbito federal recibieron alguna respuesta efectiva, ya sea en términos de sentencia, o bien de una salida alterna o anticipada. El archivo temporal sigue siendo altamente utilizado (39% de los casos), así como las resoluciones por incompetencia (9%), mientras que se observa un bajo porcentaje de acuerdos reparatorios (0.7%) y de criterios de oportunidad (0.5%).
- Se observa, asimismo, una disminución en la capacidad de investigación de la FGR. La dependencia de la flagrancia para realizar investigaciones exitosas que puedan ser judicializadas se incrementó, al pasar de 63.6% de los casos judicializados al nada honroso 100%. El 64% de los casos son por delitos en materia de armas, explosivos y otros materiales destructivos, mientras que los delitos en materia de hidrocarburos se encuentran en cuarto lugar, con el 3% de los casos judicializados. Se observa que la mayor parte de la inversión en recursos humanos, materiales, logísticos e investigativos se destinan a los delitos (en flagrancia) en materia de armas, explosivos y otros materiales destructivos; es decir, la razón de ser la FGR parece ser casi sólo la persecución de ese tipo de delitos.
- Las tendencias regresivas también se observan en la falta de armonización del marco normativo, así como en las propuestas para reformar la Ley Orgánica o el Código Nacional de Procedimientos Penales, que cuentan con el aval del Fiscal General y cuyo equipo ha tenido participación en la construcción de estas propuestas de reformas. Más aún, se observan todos los esfuerzos de la Fiscalía en construir un marco normativo más alineado al modelo inquisitorial que por cumplir y aplicar el marco normativo vigente.
- Se observa que la FGR no realiza diagnóstico o planeación alguna para determinar sus necesidades presupuestales y de recursos humanos. La definición presupuestal, así como del número de plazas se realiza de manera inercial, con base en el ejercicio fiscal previo.
- Aunque se realizó un importante ejercicio de planeación para definir las actividades necesarias para la transición, la lógica del Plan Estratégico de Transición es, más bien, la de actualización del modelo de gestión y no la de una verdadera transformación profunda de la institución. La transformación requeriría un cambio en la lógica de la operación institucional con el fin de que atienda fenómenos criminales y no sólo carpetas aisladas; la existencia de modelos de investigación con mayor coordinación horizontal y vertical con otras instituciones; un modelo de atención a víctimas e imputados, y una definición clara de objetivos y metas.
- En este ejercicio de planeación no se identificaron con claridad las necesidades de recursos que requiere la transición; tampoco se definió un cronograma de actividades, ni se establecieron parámetros o indicadores de resultados para su seguimiento y monitoreo. Además, este documento se encuentra desvinculado del presupuesto institucional.
- De continuar estas prácticas, se prevé que la efectividad del Plan Estratégico de Transición de la FGR sea, realmente, muy limitada, sin impactos reales para transformar las reglas, dinámicas y resultados de la institución.
- En lo que sí se aprecia un punto positivo es en la confianza en la FGR, que se mantiene al alza, al pasar de 57.5% en 2018 a 61.4% en 2019, para alcanzar 65.2% en 2020. En concordancia con ello, la percepción de corrupción de la FGR disminuyó, de 63.7% en 2019 a 56.9%, en 2020. Sin embargo, a diferencia de los indicadores mencionados, el porcentaje de la población que calificó como satisfactorio el desempeño de la Fiscalía registró una reducción en 2020, al pasar de 57.6% en 2019, a 52.3% en 2020.

## Recomendaciones para la FGR

- 1** Fomentar y consolidar el diálogo, coordinación y articulación interinstitucional, horizontal y vertical, entre los diferentes operadores y ámbitos de gobierno del sistema de justicia procesal penal.
- 2** Actualizar de forma constante y rutinaria la información pública en la página de internet, así como atender el principio de máxima publicidad en la atención de solicitudes de información y publicación de información de forma proactiva.
- 3** Promover y desarrollar ejercicios de participación ciudadana para construir los instrumentos de planificación de la investigación y los modelos de investigación que se requieran para lograr una persecución penal estratégica.
- 4** Alinear los trabajos de investigación y persecución a las prioridades definidas en la arbitrariedad.
- 5** Hacer público el inventario de casos, su clasificación jurídica, estatus y los criterios para su atención, conforme lo mandata el régimen transitorio de la LOFGR.
- 6** Se debe crear una política de persecución a través de un modelo de gestión que cierre espacios de riesgo de arbitrariedad en todas las representaciones, fiscalías o unidades especializadas de investigación.
- 7** Hacer públicos los avances para el diseño e implementación de un Servicio Profesional de Carrera que haga posible la gestión del cambio institucional.
- 8** Ampliar el Plan Estratégico de Transición para incorporar en el ejercicio de planeación la construcción de: (i) modelos de investigación y la forma en que se buscará perseguir fenómenos criminales y no conductas aisladas; (ii) establecimiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional entre las diferentes dependencias del Gobierno Federal como de los otros niveles de gobierno; (iii) los mecanismos de supervisión y monitoreo del actuar de los funcionarios para garantizar la alineación de la operación hacia la transición; (iv) definir los indicadores y metas de resultados para hacer un seguimiento de los avances del PET.
- 9** Generar los mecanismos institucionales de planeación para la identificación de necesidades, de tal forma que se vincule con el presupuesto de egresos y el alcance de metas y objetivos.
- 10** Reflejar en el presupuesto, así como en los programas presupuestales, las actividades relacionadas con la transición, para identificar las necesidades y poder realizar el seguimiento del avance en las metas y objetivos.
- 11** Promover el desarrollo de diálogos para la clarificación del esquema de competencias de manera que se evite la fragmentación de las investigaciones, se brinde acceso a la justicia pronta y expedita y se fortalezca la colaboración entre ámbitos de gobierno.

## Conclusiones sobre el avance de la transición en la FGJ-CDMX

Se observa un importante avance en la transición de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, resultado de la voluntad política de los tomadores de decisión para lograr una persecución penal estratégica y una institución alineada a los principios del sistema de justicia procesal penal adversarial. Esto se ha mostrado en los esfuerzos de planeación de la transición que se han realizado y en la apertura de la institución a la participación ciudadana.

- La autonomía constitucional ha detonado un proceso de apertura y participación ciudadana para la planificación de la transición institucional. No obstante, esta apertura aún requiere consolidarse a través diferentes ejercicios de participación ciudadana, además de terminar con la armonización normativa para que operen todos los mecanismos que buscan garantizar esta autonomía.
- Se observa como buena práctica el proceso definido en la normatividad para el nombramiento de la persona titular de la Fiscalía General de Justicia y de las fiscalías especializada en delitos electorales y anticorrupción que, en general, contienen los suficientes nodos decisionales para dificultar las injerencias indebidas en el proceso y buscar los perfiles técnicos adecuados para ocupar estos cargos.
- Se observa que existe confusión entre una política criminal y una política de persecución, su naturaleza y su alcance.

Actualmente, el Plan de Política Criminal depende de forma exclusiva de la FGJ-CDMX, por lo que sólo obliga a esta institución y no se observa una perspectiva sistémica. Es de tal magnitud la centralidad de esta política que su incumplimiento es una causal de remoción del titular de la Fiscalía, aunque no se observa que existan las condiciones para imponerle este peso, ya que su cumplimiento no depende de forma exclusiva de la Fiscalía: (i) no se observa un diálogo con la Secretaría de Seguridad Ciudadana para homologar criterios y definir prioridades conjuntas para coordinar el trabajo de dos instituciones que dependen mutuamente una de la otra; (ii) el Congreso de la CDMX, que debe autorizar el Plan de Persecución Penal de forma anual, así como asignar el presupuesto anual de la FGJ-CDMX, no está

obligado a realizar la asignación de recursos atendiendo a las necesidades que genera el Plan de Política Criminal, ni mucho menos la transición.

- En términos de eficacia la FGJ-CDMX aún tiene un camino por recorrer, ya que el nivel de impunidad que se muestra en su operación se mantiene alto, al ubicarse en 97.7%, es decir que sólo el 2.3% de los casos conocidos por la Fiscalía recibieron alguna respuesta efectiva, en términos de sentencia o de una salida alterna o anticipada. El archivo temporal es altamente utilizado (77.5% de los casos), mientras que se observa un bajo porcentaje de asuntos derivados a mecanismos alternativos (8.6%).
- La FGJ-CDMX ha realizado un importante esfuerzo de planeación para lograr la transición de Procuraduría a Fiscalía, aunque este esfuerzo de planeación no se observa reflejado en el diseño presupuestal, ni se tiene la información suficiente para conocer si el trabajo de transición que se realiza está siguiendo el plan maestro y su avance. El ejercicio de planeación se agotó en el esfuerzo de transición, pero no se observan otros ejercicios en este sentido para determinar las necesidades de recursos (materiales, humanos, financieros) y realizar el diseño presupuestal, la definición de metas y objetivos de corto plazo que se alinean a las metas y objetivos de horizonte medio y largo. Sobre todo, no es factible alcanzar las metas y objetivos que se establecen en el plan en un horizonte anual.
- Se requiere la emisión de un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General y realizar la armonización de la normatividad interna para completar el trabajo de la transición. La operación se puede ver obstaculizada o impedida al estar regida por normatividad que colisiona con su lógica.
- La estructura orgánica aún no refleja el esfuerzo de la transición, ni la definición de prioridades establecida en el Plan de Política Criminal, que es previsto como uno de los pilares de la gestión institucional y parte esencial del modelo de la Fiscalía de la CDMX. Al no estar la estructura alineada a las prioridades definidas, la operación y resultados de la FGJ-CDMX no estarán relacionadas con las prioridades establecidas.



## Recomendaciones para la FGJ-CDMX

- 1** Completar la emisión de normatividad alineada al modelo de Fiscalía para dar un marco jurídico sólido a la transición y generar las reglas para la operación y gestión institucional.
- 2** Profundizar y dar solidez al modelo profesional de carrera para garantizar la autonomía operativa.
- 3** Integrar indicadores de evaluación respecto de la política criminal y del plan de persecución penal que propicien las condiciones para incrementar la efectividad en las resoluciones de la Fiscalía.
- 4** Consolidar la participación ciudadana a través del desarrollo de ejercicios, así como permitir el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de planeación y definición de necesidades.
- 5** Realizar ejercicios periódicos de identificación de necesidades y planeación para lograr objetivos y metas de horizonte corto, que sirvan de insumo al diseño presupuestal y al Plan de Política Criminal, y que se encuentran alienados a metas y objetivos de horizontes a mediano y largo plazo.
- 6** Iniciar el proceso de rediseño y reingeniería institucional basado en la profunda y extensa planeación ya realizada, y alinearla a la priorización delictiva para lograr la persecución penal estratégica, definiendo etapas de implementación, metas e indicadores de resultados.
- 7** Diseñar un modelo de gestión que privilegie el registro, sistematización y consumo de la información, que facilite la persecución penal estratégica y provea los mecanismos necesarios para el seguimiento del actuar de los funcionarios y la consolidación del modelo profesional de carrera.
- 8** Fortalecer la capacidad de toma de decisiones basadas en diagnósticos y procesos de planeación.

*El documento De procuradurías a fiscalías: Observatorio de la transición 2020* es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime  
**Directora de México Evalúa**

Mara Gómez  
**Coordinadora del Programa de Justicia**

Chrístel Rosales  
Montserrat Alonso  
Enrique Bouchot  
Jorge Carbajal  
**Investigadores**

Arturo Velázquez  
**Asistente de Investigación**

Pablo García  
**Editor**

**Miguel Cedillo**  
Editor gráfico

**Oswaldo López**  
Diseñador gráfico

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

Realizados por nuestros investigadores y por académicos y expertos externos que colaboran con nosotros, nuestros estudios son imparciales, independientes y apartidistas y sirven para transparentar, evaluar y comparar acciones de gobierno.

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





**México Evalúa**

**[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)**