

De PGR a FGR:

LINEAMIENTOS HACIA LA TRANSICIÓN



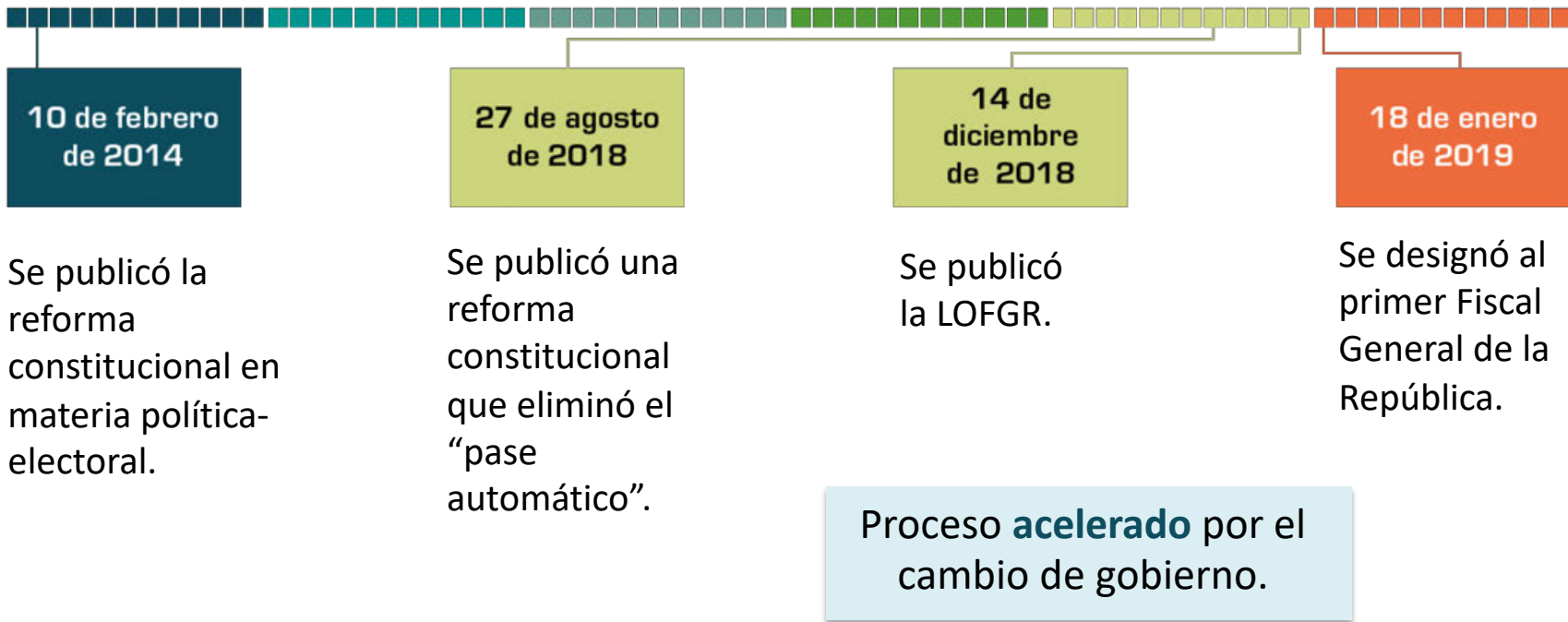
MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MacArthur
Foundation

*De los riesgos
a las oportunidades*



¿De dónde venimos?



A partir del 18 de enero inicia el proceso de un año para definir la estrategia de transición.



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

D
e
P
G
R
a
F
G
R

¿Se puede **transformar**
a la FGR?



@mexevalua



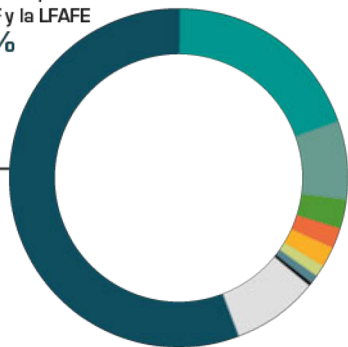
/mexicoevalua



PRINCIPALES DELITOS EN LAS CAUSAS PENALES

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

55.9%



- 19.6% Delitos contra la salud previstos en el CPF y la LGS (narcotráfico)
- 7.3% Robo de hidrocarburos y otros previstos en la materia
- 3.0% Delito fiscal
- 1.9% Delitos en contra del medio ambiente
- 1.8% Secuestro
- 1.1% Delito patrimonial
- 1.0% Tráfico de personas
- 0.1% Trata de personas
- 0.3% Otros

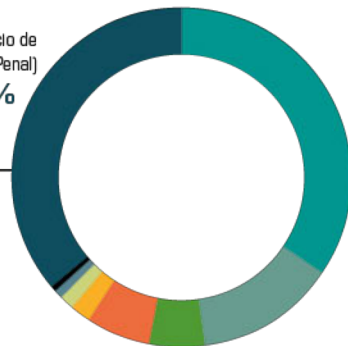
Fuente: Consejo de la Judicatura Federal (CJF).

TIPO DE DETERMINACIÓN

(ENE 2018 - OCT 2018)

NEAP (No Ejercicio de la Acción Penal)

36.2%



- 34.4% Archivo temporal
- 13.5% Judicializadas
- 5.3% Incompetencia
- 6.1% Abstención de Investigar
- 1.9% Incompetencia Interna
- 1.3% Acumuladas
- 0.8% Acuerdo reparatorio
- 0.5% Criterio de oportunidad

Fuente: Elaboración propia con información de la PGR

El tamaño del reto



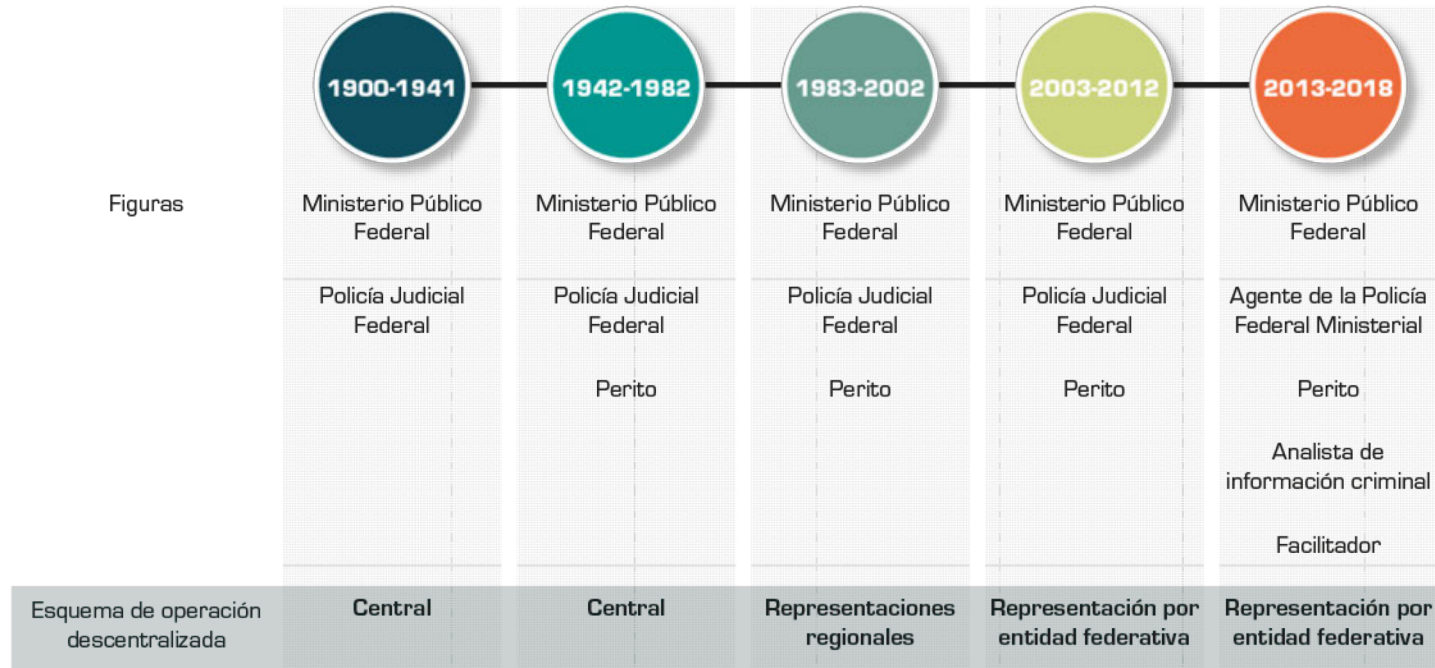
Portación de armas de fuego (55.9%), delitos contra la salud (19.6%) y robo de hidrocarburos (7.3%).

- La FGR persigue principalmente delitos no complejos.

Resultados

- 68.3% de las investigaciones determinadas.
- No ejercicio de la acción penal (36.6%) y el archivo temporal (30.8%)
- 61.2% de impunidad directa (ámbito federal, 2014-2017)

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y OPERATIVO DE LA PGR



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

- Tan solo en diez años (2002-2012) su estructura se modificó en más de diez ocasiones.
- Cambios en las denominaciones, que no estuvieron acompañados de transformaciones sustantivas.



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De PGR a FGR



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

D
e
**P
G
R**
a
**F
G
R**

¿Cuáles son los riesgos?



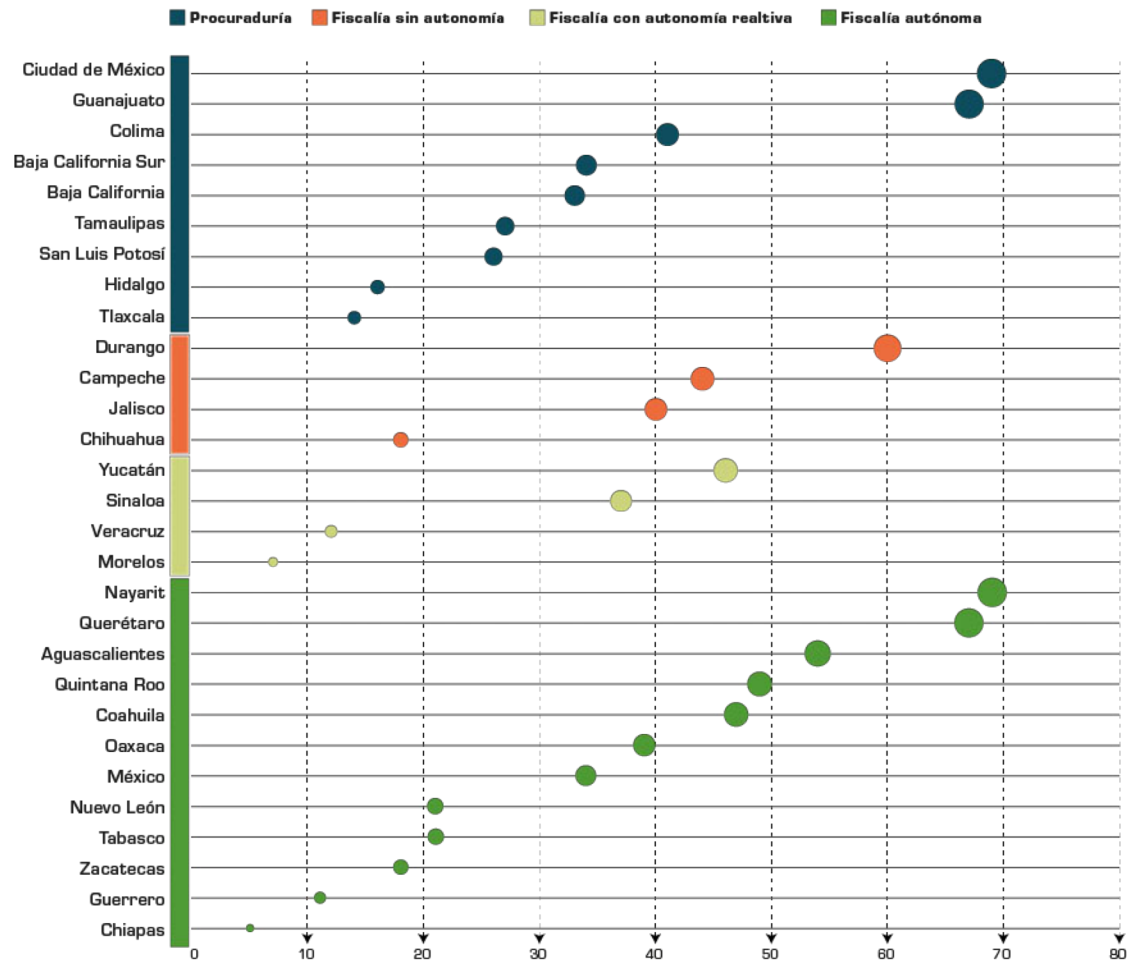
@mexevalua



/mexicoevalua



PORCENTAJE DE RESOLUCIÓN DE LOS CASOS SEGÚN AUTONOMÍA



Fuente: CNPJE.

La transición hacia esquemas de **fiscalías autónomas** en México no se ha traducido necesariamente en **mejoras significativas** en la procuración de justicia.



Riesgos para la operación derivados de la LOFGR

Ámbito problemático	LOFGR
<p>Relación entre Fiscales y personal de investigación</p> <p>Ambigüedad respecto de la adscripción precisa del personal de investigación</p> <p>Riesgo de que personal de investigación sea subordinado jerárquica y operativamente a los fiscales.</p>	Art. 9, 11, 12, 14, 32 y 47
<p>Despliegue territorial</p> <p>Los criterios podrían dar lugar a dos escenarios problemáticos:</p> <ul style="list-style-type: none">Que se replique la actual distribución territorial (delegaciones estatales).Que las unidades desplegadas no cuenten con los insumos y apoyos necesarios para su adecuada operación.	Art. 51 y art. 52
<p>Posible conflicto de funciones (Coordinación General de la Fiscalía)</p> <p>“Súper” Coordinación</p> <ul style="list-style-type: none">Representación jurídicaRepresentación internacionalSistemas de información y tecnología	Art. 22





Riesgos para la operación derivados de la LOFGR

Ámbito problemático	LOFGR
Modelo de Investigación No ahonda en la descripción de un modelo de investigación Podría justificar mantener una dinámica similar a la del sistema tradicional	Art. 9, 12, 21, 47 y 49.
Modelo de gestión Se advierte la posibilidad de que una distribución territorial deficiente o mecanismos de recepción de denuncias limitados	Art. 14 y 53
Separación de funciones operativas y administrativa (Coordinación de Investigaciones y Persecución Penal) Problemas en términos de competencia al interior de la FGR Esta Coordinación puede derivar en una forma de Fiscalía Especializada para Delincuencia Organizada y Secuestro	Art. 20





Creación de un **Plan** de persecución penal

**Ausencia de
definición de
política criminal**

Tensión entre alto volumen de
casos no complejos y persecución
de delitos complejos

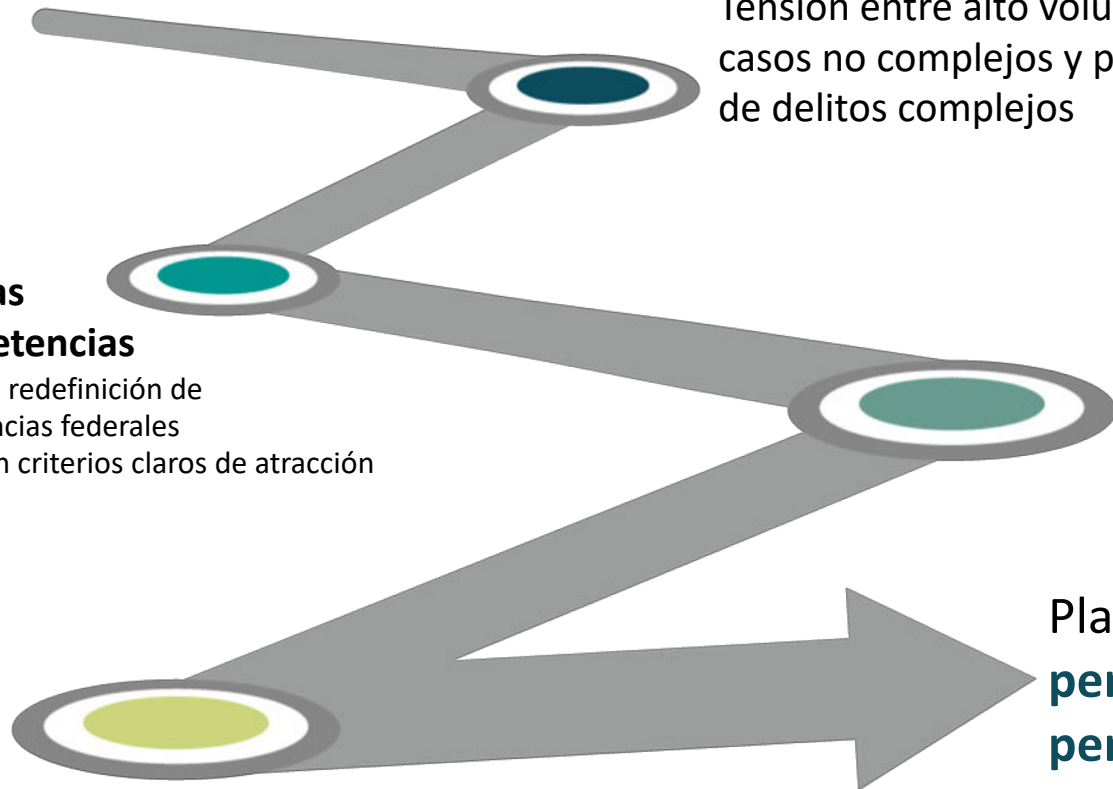
**Problemas
de competencias**

- Necesaria redefinición de competencias federales
- No existen criterios claros de atracción

Participación
ciudadana y
aprobación
del Senado

Plan de persecución
penal provisional
(90 días)

Plan de
**persecución
penal (1 año)**





Acumulamiento de rezago

SISTEMA TRADICIONAL

- **18 mil casos** acumulados del sistema tradicional.
- Las cuatro Subprocuradurías requieren más **dos años** para abatir rezago.
- LA UEAF se llevaría hasta **12 años**.


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





SISTEMA ACUSATORIO

En el SJPA se concentra **90%** de los asuntos pendientes.

 **148 mil** casos acumulados

Abatir el rezago requiere de **más de 5 años en más del 50%** de las áreas centrales.

SEIDO requiere más de **16 años**, SDHPDSC más de **18**, y la UEAF más de **30 años**.

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

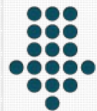




Rezago total



166 mil casos
acumulados de
ambos sistemas.



Las áreas centrales
tienen serias
complicaciones.

-La SEIDF requiere
de **11 años**, la SEIDO
21 años, la
SDHPDSC **22 años**, y
la UEAF **42 años**
para atender su
rezago.



En promedio se
requieren **13.2 años**
para terminar con
el rezago total de la
institución.



La transición ya está en marcha

Transitorios de la LOFGR

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



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

D
e
P
G
R
a
F
G
R

¿Cómo evitar **impunidad** y garantizar una transición **exitosa**?



@mexevalua



/mexicoevalua



Propuesta de Lineamientos mínimos

- Los lineamientos mínimo se refieren a diversas condiciones que la FGR debería incorporar para una transición y operación adecuada.

Diseño institucional
Modelo de Investigación
Servicio profesional de carrera
Transición (específicos)

- Constituyen un punto de partida para la consolidación de la institución.

Lo ideal es que su contenido evolucione con el tiempo para cumplir estándares más altos.

- Se construyeron a partir de los siguientes objetivos:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

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





Personal de investigación y apoyo a la investigación

- Coordinación para la investigación
- Policía de investigación
- Servicios periciales
- Análisis criminal
- Infraestructura de apoyo a la investigación

Modelo de investigación

Atención temprana y canalización de asuntos

- Atención temprana
- Tramitación masiva
- MASC

Unidad de investigación

- Operación y estructura de la unidad de investigación
- Tipos de unidades de investigación
- Flexibilidad operativa
- Investigación integral





Casos de investigación o procesos legales existentes

- Integración de un inventario de casos
- Establecimiento de metodología y criterios para su atención
- Clasificación técnica de los casos abiertos
- Definición de un programa de atención/liquidación de casos
- Definición de mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas

Transición

Persecución penal estratégica y modelo de investigación criminal

- Planificación de la persecución penal
- Estructura de los equipos de trabajo
- Clasificación de equipos de trabajo
- Despliegue territorial de equipos de trabajo
- Dinámica y roles de equipos

Certificación, reclutamiento, profesionalización y separación del personal

- De política pública
- De la instancia responsable
- Del proceso de reclutamiento y selección
- Del proceso de profesionalización, desarrollo y evaluación
- Del proceso de certificación y separación

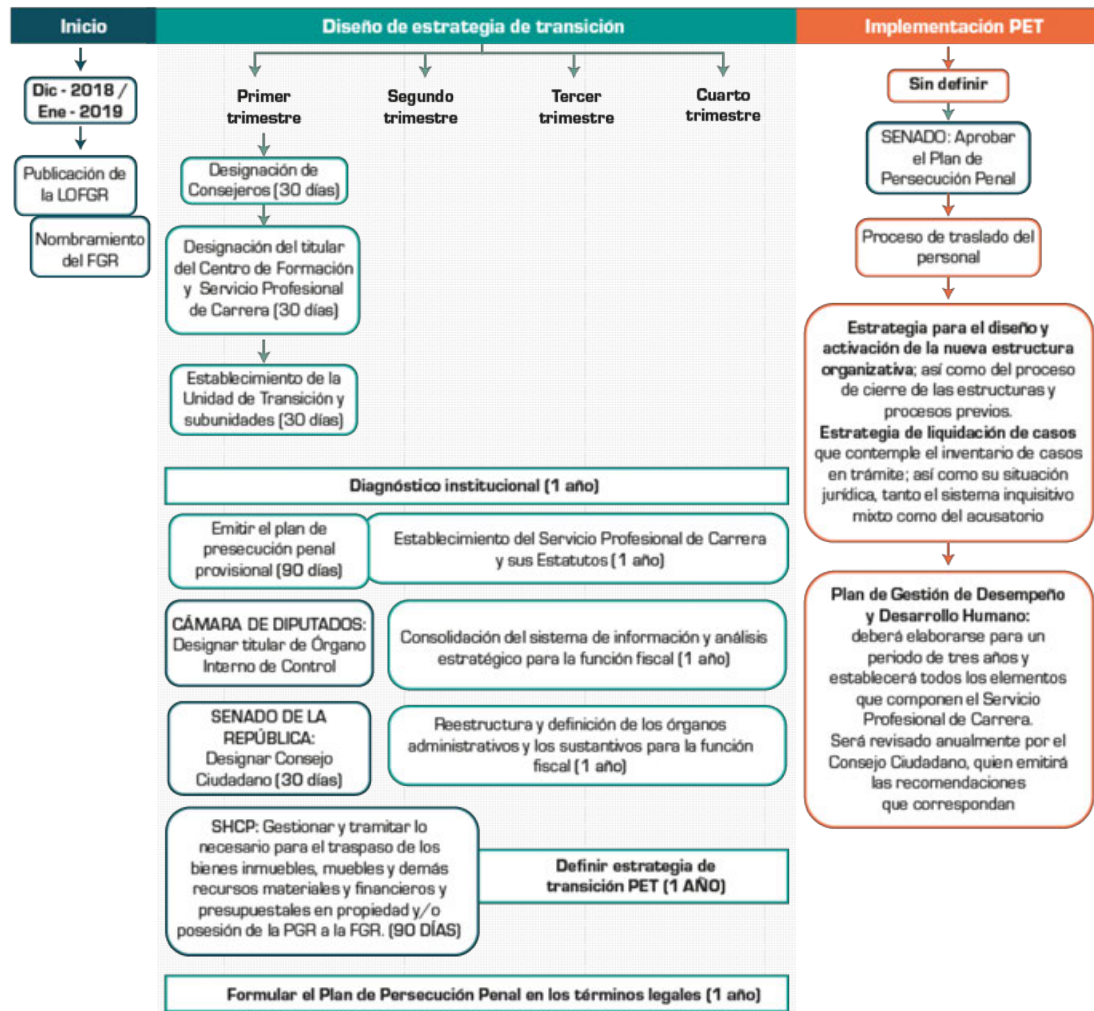


ELEMENTOS PARA EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA TRANSICIÓN

□ Actividades que son responsabilidad de la FGR

□ Actividades de responsabilidad de la FGR en el diseño del PET

□ Actividades de responsabilidad de la FGR en la implementación del PET



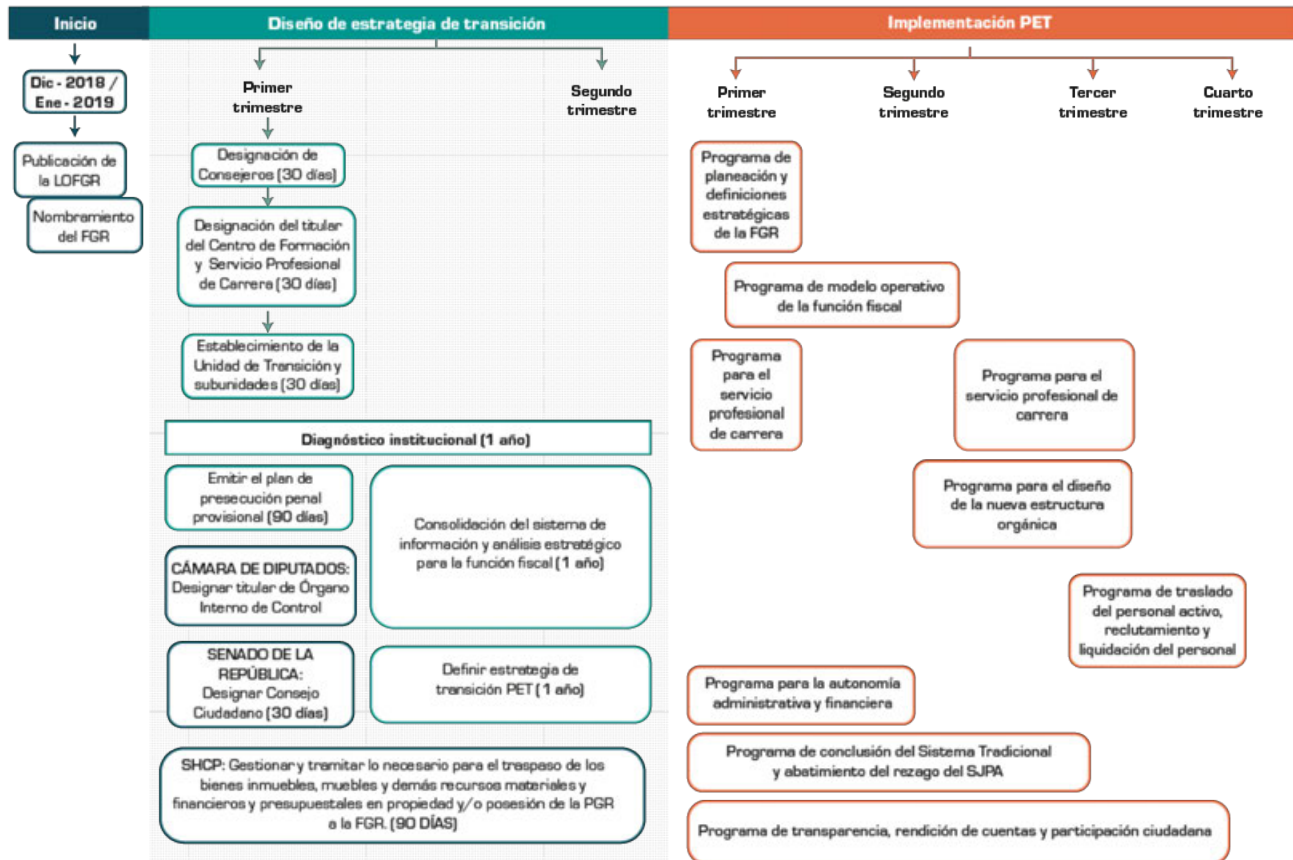


Propuesta de programas para la transición

□ Actividades que no son responsabilidad de la FGR

□ Actividades responsabilidad de la FGR en el diseño del PET

□ Actividades responsabilidad de la FGR en la implementación del PET





Oportunidades

- El nuevo diseño de la Fiscalía deberá **priorizar las funciones sustantivas**
-La definición del modelo de investigación determinará el punto de partida para la construcción de un modelo de gestión eficiente.
- El plan de transición debe garantizar una **transformación ordenada**, en términos de personal y cargas de trabajo.
- Si bien existen temas legislativos pendientes, la institución tiene un **margen de acción amplia** para garantizar una reestructuración.





La **autonomía** deberá ser utilizado para construir legitimidad y credibilidad institucional.

Será **insuficiente para garantizar una transformación efectiva** de la procuración de justicia federal.



Las **experiencias exitosas** en procuración de justicia tienen en común:

- La independencia y permanencia de los operadores
- Modelos de investigación funcionales
- Políticas de priorización en la persecución delictiva.



La transformación de la procuración de justicia federal deberá acompañarse de **acciones de monitoreo y evaluación permanentes**, tanto institucionales como externas a la institución.

