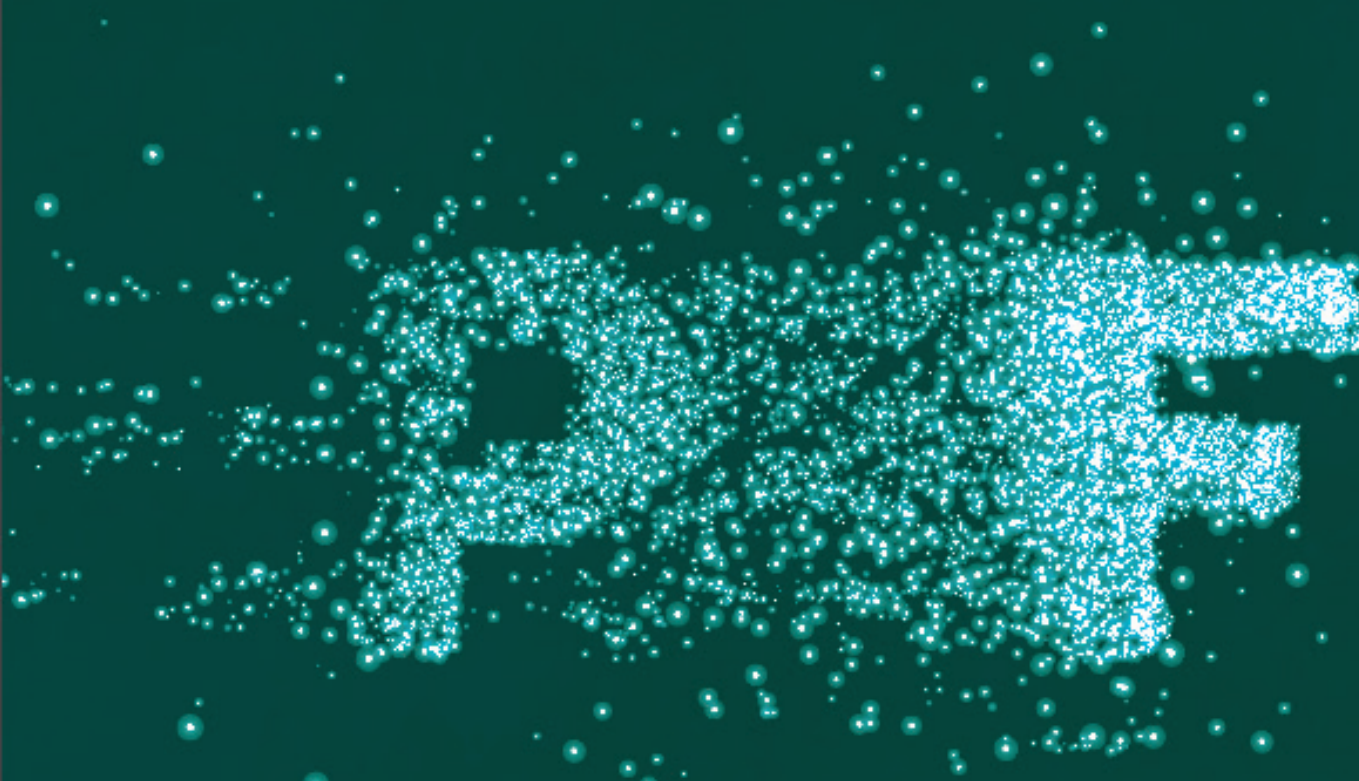


DE PGR A FGR:

OBSERVATORIO de la transición 2019



MÉXICO
EVALÚA
CENTRO DE ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

México 2019

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

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

Usted puede descargar, copiar o imprimir este documento para su propio uso y puede incluir extractos en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a los autores y a México Evalúa como fuente de la información.

El documento en formato digital y las bases de datos se encuentran disponibles en: www.mexicoevalua.org y proyectojusticia.org

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 la Fundación.

Contenido

2 Presentación

5 Introducción

6 1.Lineamientos para la Transición

- 7** 1.1 Lineamientos para el diseño institucional
- 8** 1.2 Lineamientos para el modelo de investigación
- 8** 1.3 Lineamientos para el Servicio Profesional de Carrera
- 9** 1.4 Lineamientos específicos para la transición

10 2.Modelo de Evaluación de la Transición (MET)

- 10** 2.1 Sobre los instrumentos para la planeación y evaluación
- 11** 2.2 Objetivo general
- 12** 2.3 Objetivos específicos
- 12** 2.4 Lecciones aprendidas de la experiencia internacional
- 14** 2.5 Marco conceptual del instrumento
- 19** 2.6 Marco técnico del instrumento
 - 19** 2.6.1 Fórmulas
 - 20** 2.6.2 Integración de subíndices: atributos y variables
 - 20** 2.6.3 Método de cálculo: pesos
 - 20** 2.6.4 Criterios de cálculo en supuestos específicos
 - 21** 2.6.5 Semaforización del índice
 - 21** 2.6.6 Integración final del índice
 - 22** 2.6.7 Alcances y agenda futura

24 3.Primeros hallazgos de la evaluación a la Fiscalía General de la República

- 25** 3.1 Subíndice de la transformación
 - 25** 3.1.1 Autonomía
 - 29** 3.1.2 Desarrollo institucional
 - 35** 3.1.3 Desarrollo normativo
 - 37** 3.1.4 Ritmo de la transformación
- 44** 3.2 Subíndice de resultados
 - 44** 3.2.1 Efectividad de la resolución
 - 44** 3.2.2 Confianza ciudadana

47 4.Conclusiones y recomendaciones

Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA GENERAL DE MÉXICO EVALÚA



En marzo de 2019 presentamos el documento *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición*. Lo hicimos en un momento muy oportuno. El 14 de diciembre de 2018 se había publicado la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el banderazo de salida formal para el proceso que desencadenaría la evolución de la antigua PGR hacia una fiscalía autónoma encargada de la investigación de los delitos del orden federal, capaz de actuar con independencia, guiada por criterios estrictamente objetivos y eficaz en la persecución penal. Tras cuatro años de *impasse* legislativo –recordemos que en 2014 se aprobó la reforma constitucional que dicta dicha transformación institucional–, se reanudaba el trabajo, se alineaban las voluntades políticas y se creaba el instrumento que idearía la estrategia de transición. El 18 de enero de 2019 el nuevo fiscal general tomó protesta.

El panorama, entonces, era promisorio. Y el trabajo en puerta, inmenso. La Fiscalía General debía no sólo realizar un inventario de sus recursos materiales, humanos y financieros; también se abocaba a fijar las metas, las acciones y los resultados del plan estratégico propiamente dicho, así como a integrar un inventario de los casos abiertos, para que el proceso no significara abrir una puerta más a la impunidad. En México Evalúa quisimos contribuir a este cometido. Propusimos un análisis normativo, de organización y gestión; un cuerpo de condiciones mínimas para el propio proceso –con un acento en el desarrollo de un Servicio Profesional de Carrera al interior de la institución y la transformación del corazón: la investigación criminal–, al igual que una revisión de los tiempos y medios que serían necesarios para consolidar el cambio. Esto último esbozaba, de hecho, los ritmos y tareas que imaginamos para la transición.

Sin embargo, no hay transformación institucional sólida –y menos en este caso, en el que se cifra el futuro inmediato de la procuración de justicia en México– sin mecanismos de seguimiento y evaluación. Si sabemos ‘cómo vamos’ podemos tomar decisiones oportunas, controlar riesgos, ajustar la estrategia, redefinir las metas originales e incluso destinar los recursos que sean necesarios. Por eso presentamos ahora este *Observatorio de la Transición*, el complemento indispensable de los *Lineamientos*.

¿Qué indicadores o atributos en las instancias de procuración de justicia se pueden evaluar? ¿Alineados con qué objetivos? ¿Qué marco de referencia nos permite identificar avances o rezagos en la estrategia de cambio? Estas cuestiones las resolvimos con la propuesta de metodología que encuentran en estas páginas, la cual, como punto de partida, debía resolver tres retos

principales. En primer lugar, tenía que ser *flexible*, pues se aplica a procesos de transformación en *tiempo real* con ajustes sobre la marcha a los que el instrumento debe responder. En segundo lugar, era necesario que la metodología considerara el contexto amplio en los que se operan los cambios institucionales, marcados por un modelo de justicia penal de corte acusatorio aún no implementado a cabalidad y por condiciones políticas e institucionales heterogéneas. En tercer lugar, y quizá lo más importante por sus implicaciones en el alcance del análisis, la evaluación no podía reducirse a una medición sobre el 'grado' de *autonomía* de la institución, pues por sí misma no garantiza la mejora de la procuración de justicia en México. Debía lograr la detección de posibles resultados de la operación.

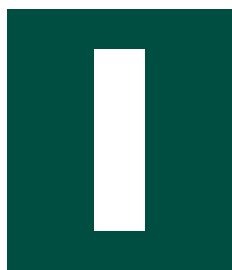
Así, la herramienta de evaluación es en sí misma un ejercicio inédito, pero con estas tres cualidades pretende constituirse como una herramienta ciudadana, de interés público, útil y replicable a diversos ejercicios de transformación.

Adicionalmente, este *Observatorio* presenta el primer ejercicio de evaluación. *Pone a prueba* la herramienta con la mirada en un proceso complejo de transformación institucional, el de la FGR. Nos permitió apreciar, por lo pronto, que **ha sido nula la aplicación de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas durante el proceso**. La transición merece ser una oportunidad para crear condiciones renovadas de diálogo y colaboración entre distintos actores sociales; sin embargo, aun cuando el plazo legal ha vencido, persiste la ausencia de un Consejo Ciudadano en la FGR, contemplado en su Ley Orgánica.

También **identificamos la ausencia de cambios significativos en la gestión y atención de los casos que conoce la institución**. La Fiscalía sigue ocupada en lo urgente, en detrimento de lo prioritario. En resumen, hasta el momento no contamos con evidencia **de que la transición haya impactado de forma positiva en la operación y resultados de la FGR**. Y esto, a mitad de una narrativa gubernamental –y una agenda legislativa– que pretende echar por tierra los avances de la mayor transformación que ha experimentado la justicia en México en las últimas décadas, implica muchos riesgos.

En marzo pasado el panorama lucía promisorio. Al día de hoy, la lectura desconcierta y sugiere pasos en dirección opuesta. Pero nada está escrito de forma definitiva, la transición está en marcha y por eso el *Observatorio* –para éste y todos los procesos de transición a fiscalías– será cada vez más útil y necesario con el paso del tiempo. El reto de transformar la justicia en México exige, hoy más que nunca, la apertura, colaboración y vigilancia de todos nosotros. En este *Observatorio* y los *Lineamientos* previos se cristalizan los debates de organizaciones de la sociedad civil y colectivos enmarcados en la iniciativa *#FiscalíaqueSirva*, e invitan a continuar con los esfuerzos de colaboración desde todos los ámbitos.

Por último, quiero reconocer el compromiso y trabajo del Programa de Justicia de México Evalúa: de su coordinadora María Novoa y de los investigadores Carlos De la Rosa Xochitiotzi, Christel Rosales Vargas y Monserrat López Pérez. Agradezco profundamente a la Fundación MacArthur por el apoyo para la realización de este esfuerzo, así como al experto Miguel Emilio La Rota Uprimny, por sus valiosos aportes para la elaboración del presente documento.



INTRODUCCIÓN

En 2014 el Congreso de la Unión decidió modificar de forma sustancial la procuración de justicia en el ámbito federal, mediante la aprobación de una reforma constitucional que estableció la transición de la Procuraduría General hacia una Fiscalía General de la República (FGR). Se trata de una transformación de gran calado, pues implica una ambiciosa reingeniería institucional y la preparación del terreno para una instancia autónoma, eficaz y cuya lógica responda, además, a los estándares y reglas del sistema penal acusatorio. La reforma se dio en un momento en el que parecían existir condiciones de oportunidad para que esta transformación institucional fuera efectiva, pues se produjo en medio del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia penal, arrancado en 2008.

Esta nueva naturaleza jurídica planteada para la procuración de justicia federal fue replicada en las entidades federativas. Así, las distintas legislaturas locales ordenaron la transición de sus procuradurías a fiscalías, con distintos grados de autonomía.

El presente documento contiene nuestra propuesta de una metodología para el seguimiento y la evaluación de las capacidades y el desempeño de las fiscalías. Dicha metodología, diseñada para **comprender de forma precisa e integral el proceso de transformación de la Fiscalía a partir de la evaluación de su autonomía, desarrollo institucional y normativo y los ritmos de**

la transición, ha sido construida a partir de los lineamientos que publicamos en marzo del presente año.

Dado que el propósito primordial de este trabajo es conocer la situación actual de la transición, junto con sus principales desafíos y brechas, también presentamos el primer ejercicio de evaluación generado a partir de la metodología propuesta. Aspiramos, en última instancia, a que este instrumento pueda ser replicado para dar seguimiento a otros procesos de transformación de la procuración de justicia.

Finalmente, este reporte también es una respuesta a la coyuntura provocada por la llegada al poder de la presente administración, a las diversas reformas legales acaecidas –claramente contrarias a los principios y lógica del modelo acusatorio– y a los anuncios de un paquete legislativo que acentuaría esa tendencia. Nuestra visión en México Evalúa apunta al fortalecimiento de la autonomía de la Fiscalía General y a la consolidación de la reforma penal de 2008.

Desde nuestra perspectiva, la Fiscalía General tiene un desafío evidente: garantizar que los cambios acarreados por el proceso de transición sean profundos y auténticos, en oposición a las transformaciones meramente nominales, que desgraciadamente han marcado a la mayoría de los procesos en el ámbito local. Esta reforma no debe convertirse en una gran oportunidad perdida.

CAPÍTULO 1

Lineamientos para la transición

En marzo de 2019 desarrollamos el estudio **De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición**, con el objetivo de enriquecer el proceso de transformación al ofrecer el marco de elementos mínimos que se deben incluir en el diseño y reorganización de la nueva Fiscalía General de la República. A continuación, presentamos un resumen de esos lineamientos, específicamente para el diseño institucional, el modelo de investigación y el sistema de servicio profesional de carrera de la FGR propuestos. Son resultado del análisis de las experiencias nacionales e internacionales, así como de las propuestas elaboradas por distintas instituciones locales en el contexto de la reforma penal y la transición hacia un nuevo modelo de procuración de justicia.

Como se observará, los lineamientos mínimos se refieren a las condiciones más básicas que la FGR debería cumplir para operar de forma adecuada. Constituyen sólo el punto de partida para la consolidación de la institución. Lo ideal es que su contenido evolucione con el tiempo

para adaptarse a la realidad de cada momento y establecer estándares cada vez más altos. Éstos son sus componentes:



Ámbito: se refiere a la descripción general de distintos procesos de la operación de la institución.



Subámbito: se refiere a los componentes específicos de los procesos de cada ámbito.



Objetivo: señala el propósito de cada componente de los distintos procesos.



Lineamientos: describen los aspectos mínimos necesarios para el logro de cada objetivo.

Por cuestiones de espacio, en el presente reporte se incluyen únicamente los ámbitos y subámbitos. La descripción detallada de los objetivos y los lineamientos específicos pueden ser consultados directamente en el documento referido¹.

¹ México Evalúa, *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición*, México, 2019. Disponible en www.mexicoevalua.org/2019/03/14/pgr-a-fgr-lineamientos-hacia-la-transicion/

COMPONENTES DE LOS LINEAMIENTOS PARA EL DISEÑO INSTITUCIONAL

Ámbito	Subámbito
Autonomía	- Autonomía política - Autonomía operativa - Autonomía presupuestal
Gobernanza y rendición de cuentas	- Rendición de cuentas - Participación ciudadana - Transparencia - Comunicación institucional - Gobernanza interna - Control interno - Servicio profesional de carrera
Persecución estratégica de los delitos	- Política criminal - Plan de persecución penal - Estrategia de priorización - Definición de competencias - Análisis e inteligencia criminal
Coordinación interinstitucional	- Coordinación nacional - Coordinación internacional
Gestión y operación institucional	- Centralización normativa - Desconcentración operativa - Planeación estratégica - Coordinación institucional - Separación de funciones sustantivas y administrativas - Asesoría jurídica - Supervisión y estrategia de litigio - Flexibilidad operativa - Especialización operativa - Tecnología de la información - Gestión de la información
Derechos humanos	- Atención y protección a víctimas y denunciantes - Protección de derechos humanos de imputados - Perspectiva de género - Atención a grupos vulnerables

1.1 Lineamientos para el diseño institucional

La reforma constitucional de 2014 detonó procesos de transición en las entidades federativas similares al federal, y que han resultado en 28 fiscalías con distintos grados de autonomía en el país. Por ello, si la transición de la Procuraduría General (PGR) a Fiscalía General de la República (FGR) se da de manera efectiva y eficiente, servirá de ejemplo a las instituciones homólogas del fuero común. Hasta el momento, de acuerdo con la evidencia, los procesos de transición en el ámbito local han sido en su mayoría meramente nominales, sin los cambios sustanciales esperados.

Dada la relevancia de esta transformación institucional, todas las decisiones que le conciernen deben ser tomadas a partir de análisis a conciencia y con base en evidencia. **Los procesos de diseño, operación y cambio organizacional necesitan ser orientados por herramientas de planeación estratégica, que determinen la ruta y el horizonte a alcanzar.** A su vez, estos ejercicios de planeación deben acompañarse de medidas que permitan el seguimiento puntual y la toma de decisiones oportuna e informada.

A partir del análisis de la situación de la PGR y considerando las necesidades del sistema de justicia penal acusatorio, así como la experiencia nacional e internacional, elaboramos una propuesta de lineamientos mínimos para el diseño institucional de la nueva FGR, que construimos priorizando las distintas funciones a cargo de la Fiscalía. **La propuesta presupone la existencia de un plan articulado de seguridad pública y justicia penal (política criminal) que trascienda a la FGR y que esté orientada a atacar el fenómeno delictivo desde distintas instituciones** y mediante diversos mecanismos².

² La política criminal es la toma de decisión conjunta por parte de las instituciones de seguridad pública y las de justicia penal, sobre las medidas que el Estado empleará para hacer frente a la criminalidad, empezando por la determinación de las conductas que serán consideradas delitos y la articulación de las competencias federales, estatales y municipales para su prevención y represión.

1.2 Lineamientos para el modelo de investigación

La propuesta se adscribe a la interpretación del artículo 21 constitucional, que apuesta por la consolidación de un esquema en el que la planeación, dirección y ejecución de la investigación de los delitos esté a cargo de los policías o agentes de investigación, quienes podrán desempeñarse de forma autónoma. En este modelo el fiscal no interviene directamente en la investigación, sino que sus facultades están orientadas al control jurídico posterior, a la asesoría en relación con las necesidades de carácter probatorio y procesal de cada caso, y a las actuaciones frente al órgano jurisdiccional.

COMPONENTES DE LOS LINEAMIENTOS PARA EL MODELO DE INVESTIGACIÓN

Ámbito	Subámbito
Atención temprana y canalización de asuntos	• Atención temprana • Tramitación masiva • Mecanismos alternativos de solución de conflictos
Unidades de investigación	• Operación y estructura de la unidad de investigación • Tipos de unidades de investigación • Flexibilidad operativa • Investigación integral
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

Es importante aclarar que, atendiendo al concepto de *condiciones mínimas*, la estructura puede “tolerar” ciertas variaciones, siempre y cuando se garantice la atención adecuada de cada uno de los lineamientos propuestos.

1.3 Lineamientos para el Servicio Profesional de Carrera

La instalación funcional y efectiva de la Fiscalía General es impensable si no se considera el establecimiento de

un auténtico Servicio Profesional de Carrera (SPC). **Una transformación de esta envergadura no se da espontáneamente ni “por decreto”, sino que requiere necesariamente de la participación de las personas que integran y sostienen a la institución.**

En general, toda política pública se ejecuta a través de los agentes del Estado que la implementan, por lo que su éxito depende de las capacidades y competencias de esos individuos, pero también de su profesionalización, permanencia y de que su trabajo esté enfocado en resultados y metas. La transformación de las procuradurías hacia órganos autónomos de acceso a la justicia penal no es la excepción. Así, es indispensable contar con un Sistema Profesional de Carrera que verdaderamente garantice la continuidad, consistencia y calidad de los servicios públicos de procuración de justicia, al margen de los cambios políticos.

La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR) contempla el sistema del SPC y establece que estará a cargo del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera, el cual contará con autonomía técnica y de gestión.

COMPONENTES DE LOS LINEAMIENTOS PARA EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Ámbito	Subámbito
Planificación	• Identificación de necesidades actuales • Programación
Organización del trabajo	• Tareas y resultados • Competencias
Gestión del empleo	• Vinculación efectiva • Movilidad • Desvinculación
Gestión del rendimiento	• Comunicación • Seguimiento • Mejora sostenida
Gestión de la compensación	• Estructura salarial • Crecimiento • Reconocimiento del logro
Gestión del desarrollo	• Profesionalización • Clima laboral

1.4 Lineamientos específicos para la transición

La FGR debe construir un plan que permita enfocar los esfuerzos y recursos institucionales en la consecución de un fin común, con base en una misma política de actuación, pues como órgano autónomo es indispensable que cuente con una visión institucional definida dentro del sistema de justicia. A pesar del reemplazo del sistema de justicia inquisitivo por uno de corte acusatorio y de las intrínsecas diferencias que hay entre ellos, hasta el momento la Fiscalía General ha operado con un modelo que replica algunos vicios del sistema anterior. Por eso, **la transición abre una estupenda ventana de oportunidad para erradicar esas viejas malas prácticas institucionales e implementar un nuevo modelo operativo de la función fiscal**, enfocado en cumplir con las actividades sustantivas de manera más eficiente, dándole prioridad a la resolución y la judicialización de los asuntos.

COMPONENTES DE LOS LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA LA TRANSICIÓN

Ámbito	Subámbito
Casos de investigación o procesos legales existentes	• Integración de un inventario de casos • Establecimiento de metodologías y criterios para su atención • Clasificación técnica de los casos abiertos • Definición de un programa de atención, liquidación de casos o procesos legales vigentes • Definición y establecimiento de mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas del proceso de atención o liquidación de casos
Persecución penal estratégica y modelo de investigación criminal	• Planificación de la persecución penal • Estructura de los equipos de trabajo para la investigación y litigación • Clasificación de equipos de trabajo para la investigación y litigación • Despliegue territorial de los equipos de trabajo para la investigación y litigación • Dinámica y roles de los integrantes de los equipos de investigación y litigación
Certificación, reclutamiento, profesionalización y separación de 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

CAPÍTULO 2

Modelo de Evaluación de la Transición (MET)

2.1 Sobre los instrumentos para la planeación y evaluación

Un ejercicio de planeación no puede desvincularse de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan la toma de decisiones oportuna, el cambio de estrategias e incluso la redefinición de los objetivos originalmente planteados. Por ello, el diseño de una metodología de evaluación comprende la construcción de distintos aspectos, entre los que destacan:

- **La determinación de los indicadores o atributos que serán evaluados** y estarán asociados a cada nivel del instrumento, en función también de los objetivos que se deseen alcanzar.
- **Los indicadores o atributos a evaluar establecen el marco de referencia** que permite monitorear tanto los avances de las estrategias implementadas como, en su caso, los resultados obtenidos y su análisis. Los indicadores pueden ali-

mentarse tanto de información cuantitativa como cualitativa, y también de información que obra en registros públicos o en registros generados por diversas instancias externas que sirven, a su vez, como mecanismos de verificación independiente.

- Una vez que se realiza la evaluación, resulta necesario **documentar la información primaria y las observaciones que fueron consideradas para la evaluación**, identificando sus fuentes, así como la valoración que se hizo de ellas.
- Otro elemento importante de una metodología de evaluación es su **capacidad para ser flexible**, pues en la medida en que los procesos, las necesidades o los objetivos evolucionan, la metodología de seguimiento y evaluación deberá hacerlo también. De esa manera, los atributos o indicadores pueden irse sofisticando y los estándares, niveles de referencia o resultados esperados también lo harán.

Con base en lo anterior, se propone **una metodología que sirva como punto de partida para la evaluación de los procesos de transformación de las instancias de procuración de justicia**, particularmente en un contexto en el que el modelo de justicia penal de corte acusatorio aún no ha sido implementado a cabalidad y en donde se observan deficiencias considerables en las instancias de procuración de justicia.

El Estado mexicano tiene otra tarea pendiente: terminar con la falta de definición de un modelo nacional de procuración de justicia, que establezca con claridad el marco de competencias en el que se desarrollarán y colaborarán las instancias, así como su orientación estratégica. Ante este panorama, y considerando que más del 90% de las instancias de procuración de justicia sostienen haber realizado ya el tránsito de procuradurías a fiscalías, es pertinente y necesaria la construcción de una metodología que permita la evaluación de estos procesos y sus resultados.

Por lo tanto, proponemos **una metodología flexible que toma como base los lineamientos³ mínimos para el diseño institucional, el modelo de investigación y las condiciones que requieren satisfacerse para que una Fiscalía opere adecuadamente**. Lo anterior, bajo el supuesto de la existencia previa de una política criminal que trascienda las instancias de procuración de justicia, capaz de articular los temas de seguridad pública y justicia penal con el fin de atacar el fenómeno delictivo desde distintas instituciones y a través de diversos mecanismos.

2.2 Objetivo general

El instrumento de seguimiento y evaluación tiene como objetivo general **conocer de manera 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 de justicia.

Es importante precisar que la metodología sugiere la distinción de dos dimensiones relacionadas entre sí, pero a la vez independientes:

- a) La correspondiente a la implementación de acciones encaminadas a transformar la persecución penal**, como el modelo organizativo e institucional, el establecimiento de esquemas de investigación criminal, la formación de equipos especializados y la administración de los recursos disponibles, entre otros.
- b) La enfocada en la medición de las problemáticas o fenómenos sobre los que se busca incidir** y que son aspectos que facilitarán la comprensión de los resultados de la transformación de la persecución penal.

Respecto a la primera dimensión, la presente metodología ofrece una aproximación sobre los resultados mínimos esperados y su relación con las acciones u omisiones identificadas, con el propósito de aportar una lectura integral de los distintos grados de avance o cumplimiento y el ritmo de la transición, así como los resultados y retos pendientes de enfrentar. Como en todo ejercicio de seguimiento y evaluación, resulta necesario contar con estándares y buenas prácticas que sirvan como marco de referencia para la interpretación de los hallazgos y el análisis de las medidas o acciones emprendidas. Igualmente, el instrumento contribuye a identificar posibles acciones por emprender, así como espacios de mejora y fortalecimiento.

Toda vez que las acciones o decisiones involucradas con la transformación institucional son sólo un medio para alcanzar los objetivos de la persecución penal, en la segunda dimensión se exploran los posibles impactos en el corto, mediano y largo plazo de dichas acciones. Lo anterior, a fin de contextualizar los avances alcanzados a partir de los esfuerzos institucionales y en función de las necesidades y demandas del entorno.

La distinción entre las dos dimensiones revela su importancia si consideramos que los estándares y las buenas

³ México Evalúa, op. cit.

prácticas institucionales identificadas no constituyen una fórmula universal aplicable a todos los casos y en todos los contextos. De esta manera, al estudiar la transformación de la persecución penal es necesario considerar las condiciones particulares y los ritmos propios de la implementación, así como los resultados de la operación y sus posibles impactos, para valorar las medidas desarrolladas, sin perder el enfoque sistémico y el análisis de efectividad para cada caso.

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 que también ofrece la oportunidad de revisar cada uno de manera independiente, aunque interrelacionada.

El instrumento de evaluación tiene como objetivo general conocer de manera precisa el estado que guarda el proceso de transformación de la persecución penal

palabras, los procesos de transición institucional y de transformación de la persecución penal y sus posibles impactos en torno al fenómeno delictivo, así como el acceso a la justicia, los principios del sistema de justicia penal acusatorio y el respeto de los derechos humanos, son dimensiones relacionadas entre sí, pero independientes. Por una parte, la valoración de la transición institucional no puede estar sujeta exclusivamente a la medición de sus impactos; por la otra, su análisis tampoco puede estar desvinculado del contexto, las condiciones del entorno y las problemáticas particulares de cada caso.

3. Promover resultados sistemáticos y sostenibles en cuanto a la efectividad de la persecución penal, las reglas y estándares del sistema penal acusatorio y el proceso de acceso a la justicia

2.3 Objetivos específicos

1. Asegurar una gestión de información adecuada, facilitar el conocimiento abierto y fomentar las condiciones para el desarrollo de procesos participativos

El instrumento de seguimiento y evaluación busca alimentarse de información que contenga, al menos, los siguientes tres elementos: 1) Que la información cumpla con sus atributos básicos: tiene que ser clara, precisa, oportuna, completa y confiable; 2) Asegurar la integralidad en los procesos de identificación, reunión, organización, verificación y análisis de la información y 3) Facilitar el uso, comprensión y análisis de la información, de manera que su conocimiento sea accesible para todos los interesados.

2. Monitorear el proceso de avance en la transición institucional de procuradurías a fiscalías generales de justicia y de la transformación de la persecución penal

El instrumento de seguimiento y evaluación permite la identificación de las acciones llevadas a cabo y los procesos detonados por ellas, el ritmo de la implementación y transformaciones institucionales, y los retos u obstáculos por enfrentar. Conocer integralmente tanto los avances como los rezagos permite valorar y contextualizar los logros. En otras

El instrumento de seguimiento busca promover la integración de un análisis que vaya más allá de los procesos de transición institucionales –incluso si éstos han presentado avances significativos o concluido formalmente–, al facilitar la comprensión de los impactos de la persecución penal, la atención al sistema de justicia penal acusatorio y el acceso a la justicia.

Los datos cualitativos y cuantitativos relacionados con cada aspecto de los procesos de transformación deben abrir el conocimiento sobre los impactos esperados y sugerir las rutas de acción o las medidas que es necesario considerar.

2.4 Lecciones aprendidas de la experiencia internacional

Una procuración de justicia efectiva es condición necesaria para el éxito del sistema de justicia y, en última instancia, para la existencia del Estado de derecho. En este escenario, resulta crucial identificar cuáles son las condiciones que propician una investigación y persecución efectivas de los delitos.

La reforma constitucional de 2014 estableció la autonomía de la Fiscalía como la apuesta más ambiciosa para corregir los vicios y deficiencias que históricamente han aquejado a la procuración de justicia en el país.

Los factores que propician la independencia de las fiscalías –y, como consecuencia, una mayor eficacia en la persecución de los delitos– han sido objeto de estudios diversos⁴. Por ejemplo, a partir de un ejercicio de comparación de experiencias internacionales, Voigt y Wulf han detectado dos tipos de indicadores de independencia: *de jure* y *de facto*. Entre los indicadores *de jure* se encuentra la existencia de la persecución de delitos de oficio –*mandatory prosecution*–, que contrasta con sistemas con mayores grados de discrecionalidad. También el monopolio en el ejercicio de la acción penal, la estabilidad laboral de los fiscales y el hecho de que el Poder Ejecutivo tenga o no la facultad de dar instrucciones directas a esos fiscales⁵. Entre los indicadores *de facto* se encuentran la permanencia de los instrumentos normativos bajo los que operan los fiscales, sus ingresos y el presupuesto de las fiscalías⁶.

Más allá de estos factores, relacionados con el contexto político y jurídico, los elementos de diseño y operación institucionales también desempeñan un papel crucial en la efectividad de las fiscalías. Por ello, se presentan aquí algunos elementos observados en modelos internacionales, que sirven como insumos para el diseño y organización de la nueva Fiscalía General de la República.

Definición precisa de competencias entre instancias de procuración de justicia

En el modelo alemán, **el fiscal general es responsable de la investigación de los delitos de alto impacto en contra del Estado**; específicamente se encarga de perseguir los delitos que atenten contra la seguridad interior y exterior y los delitos internacionales. Para el resto de los ilícitos (los ordinarios), la autoridad responsable de la investigación es la Fiscalía General de la entidad federativa.

Mecanismos que aseguren la independencia de los operadores

En el modelo alemán, **los fiscales cuentan con mecanismos que garantizan su inamovilidad y permanencia**, las cuales sólo pueden perderse por voluntad propia o ante la comisión de delitos graves, lo que contribuye a su independencia técnica. Asimismo, si bien existe una estructura jerárquica y los superiores tienen la facultad de instruir a los subordinados, en la práctica se observan límites al control que éstos pueden ejercer,

pues no hay una vigilancia continua ni total de las actuaciones que realiza el fiscal.

Respecto a los mecanismos de evaluación de desempeño, los fiscales trabajan bajo un sistema de evaluación continua, con criterios objetivos, transparentes y preestablecidos, que garantizan la capacitación permanente. Además, **cada fiscal tiene estabilidad en su puesto y su nombramiento es prácticamente de por vida**.

La adscripción de la Fiscalía en el Poder Judicial implica que **los fiscales cuentan con la misma autonomía que los jueces, lo que resulta crucial para facilitar la persecución de los delitos**. En congruencia, ambos funcionarios cuentan con la misma formación profesional –de hecho, los fiscales pueden ejercer posteriormente como jueces y viceversa–, reciben la misma compensación por sus servicios y gozan de los mismos derechos laborales.

Como norma, los fiscales pasan cuatro o cinco años en la universidad para después aprobar el llamado Primer Examen Estatal de Derecho, un proceso que dura alrededor de seis meses. Tras dicha evaluación, ingresan a un programa de capacitación práctica de dos años y medio, que también finaliza con un examen que se prolonga por alrededor de seis meses más.

Desarrollo de la investigación criminal de manera externa a la Fiscalía

En el modelo alemán, la Fiscalía no realiza directamente ningún tipo de investigación, pues esa es responsabilidad de la policía, que cuenta con independencia. Prácticamente todos los casos que conoce la Fiscalía ya han sido investigados por la policía, al ser la institución encargada de recibir las denuncias. Al iniciar las investigaciones, el Fiscal realiza el control de la legalidad y revisa el procedimiento; si existen casos que requieran de una mayor investigación, ésta siempre es realizada por la policía, quien sólo en caso de dudas consulta a la Fiscalía. **A pesar de no existir una relación jerárquica, los fiscales tienen la facultad de solicitar investigaciones a la policía**, que se encuentra obligada a cumplir la petición con independencia técnica.

Si bien existe una trilogía en Alemania, generalmente los peritos, ya sean públicos o privados, apoyan la labor de los policías durante la investigación. En virtud de la

⁴ Voigt, Stefan & Wulf, Alexander, (2017). "What makes prosecutors independent? Analysing the institutional determinants of prosecutorial Independence", *Journal of Institutional Economics*.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem.

separación estricta de funciones que existe entre los fiscales y la policía en torno a la investigación, en los últimos años esta última –que tiene más experiencia en ciencias criminales y capacidades técnicas– ha demandado que sus facultades para intervenir en los procesos penales se incrementen, de modo que coincidan con su grado de especialización, en detrimento de las funciones tradicionalmente encargadas a las fiscalías⁷.

Operación de unidades bajo esquemas flexibles

En el modelo chileno, las unidades de investigación operan bajo la premisa de flexibilidad, lo que implica que se determinan de acuerdo con el fenómeno criminal, lo que supone una distinción entre delitos complejos y no complejos. La complejidad de un delito se define a partir de dos factores: la gravedad y la dificultad para investigar. Se establece un esquema de priorización basado en los siguientes criterios: a) Vulnerabilidad de las víctimas; b) Afectación de bienes jurídicos relevantes; c) Impacto o conmoción social que provoca el caso; d) Presencia de delincuentes prolíficos y e) Atención a fenómenos de criminalidad emergentes.

Cada fiscalía local determina su organización interna de trabajo, en consenso con el Fiscal Regional respectivo, con el propósito de que el diseño sea verdaderamente flexible y responda a las necesidades de cada adscripción. La pretensión es que la propia institución se encargue de distribuir y organizar su trabajo de la forma más eficiente, sin estar sujeta a una estructura organizacional fijada por la ley, que por su naturaleza es difícil de modificar. A partir de este principio de flexibilidad han surgido dos modelos de organización: por especialidad y por territorialidad.

2.5 Marco conceptual del instrumento

La transformación de la persecución penal hacia una orientación estratégica implica considerar que las labores principales de las instituciones de procuración de justicia –como la atención a víctimas y testigos, la investigación, persecución y la litigación en el proceso penal– atienden a objetivos y estrategias previamente

establecidos, pero diseñados de forma que permitan la proactividad y flexibilidad en la toma de decisiones institucional. Esto requiere ser visto desde dos dimensiones: una que evalúe los factores internos y externos que deben tomarse como condiciones necesarias y suficientes para una operación estratégica; y otra que tome en cuenta la manera en la que las instituciones desarrollan capacidades, operan en su vida cotidiana y focalizan sus acciones y recursos disponibles en el logro de objetivos.

La primera dimensión a la que hemos hecho referencia, y que se aborda en el índice correspondiente a la transformación, comprende las siguientes condiciones o atributos: **autonomía, desarrollo institucional, desarrollo normativo y ritmo de la transformación.** Veámoslas por separado.

AUTONOMÍA

Existen diversas aproximaciones para determinar cuáles serían los elementos mínimos para considerar que una instancia de procuración de justicia opera de manera independiente de poderes, intereses o influencias políticas, económicas o de otra naturaleza.

Una forma de analizar las condiciones formales para una operación autónoma puede partir del marco normativo con el que opera la institución, pues la existencia de controles y contrapesos en los procesos de designación y remoción de fiscales, así como de mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, son elementos clave como condiciones *ex ante* a la operación.

También son condiciones *ex ante* y *ex post* a 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 sustantiva. 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. Aunado a lo anterior, es clave considerar también la existencia

Las labores principales de las instituciones de procuración de justicia atienden a estrategias previamente establecidas, pero diseñadas de forma que permitan la flexibilidad en la toma de decisiones

⁷ Siegmund, Eberhard, *The public prosecution office in Germany: Legal status, functions and organizations*, Resource material series No. 60, 120th International Senior Seminar "Visiting experts' papers". Disponible en: www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegmund2.pdf

de mecanismos para la solución de posibles conflictos y la denuncia de decisiones o acciones que, entre los mismos operadores, se consideren bajo sospecha de haber aplicado criterios no objetivos ni transparentes.

Finalmente, otro de los elementos que ha sido ampliamente analizado sobre el ejercicio autónomo e independiente de los fiscales es el relacionado con la suficiencia presupuestal. 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.

En cuanto a la persecución estratégica, se considera indispensable la existencia de una política criminal que articule seguridad y justicia

los servidores públicos y el ejercicio adecuado de los recursos físicos y financieros.

En cuanto a la persecución estratégica, se considera indispensable la existencia de una política criminal que articule seguridad y justicia, establezca objetivos y estrategias comunes bajo una estrecha coordinación y que 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, pues a partir de ellos las instancias de procuración de justicia deberán definir esquemas de planificación, monitoreo y evaluación que propicien el uso estratégico de los recursos disponibles para lograr una efectiva y eficiente persecución del crimen. Por lo anterior, es también indispensable el establecimiento de una estrategia de priorización que permita racionalizar esfuerzos y recursos, para dar una mejor respuesta al fenómeno delictivo.

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Entre los elementos que se consideran una condición *sine qua non* se incluyen **la gobernanza interna y la rendición de cuentas externa** por parte de las instancias de procuración de justicia, ya que ofrecen un servicio a la sociedad y, por lo tanto, están obligadas a transparentar, justificar y rendir cuentas sobre sus decisiones y acciones. Para efectos de la presente metodología, por *rendición de cuentas* nos referimos a la existencia y aprovechamiento de mecanismos que propicien las condiciones necesarias para llevar a cabo ejercicios efectivos de participación y vigilancia ciudadanas y de transparencia, que favorezcan el acceso a la justicia, desde la fase de procuración.

Igualmente relevantes son las reglas y los mecanismos que favorezcan la gobernanza institucional, entendida ésta 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

Hacer uso de estos instrumentos para la toma de decisiones y para la operación institucionales ofrece la oportunidad de transitar hacia una lógica de investigación de fenómenos de macrocriminalidad, 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, 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 de 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 reactiva.

Por otra parte, 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 que implica, entre otras cosas, contar con unidades especializadas orientadas a perseguir los delitos a partir de sus particularidades. Para ello, 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, deben necesariamente implantarse de manera centralizada, en tanto que la operación sustantiva para la persecución e investigación criminal se llevan a cabo de manera local o regional, atendiendo al contexto y a las particularidades del fenómeno criminal.

Bajo esta lógica, la especialización del personal se realiza con base en el desarrollo de conocimientos y competencias específicos, pero que no están su-peditados 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.

Otro elemento clave para el desarrollo institucional es la capacidad operativa de la Fiscalía, determinada por el hecho de contar con personal suficiente y profesionalizado. 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. La planificación sobre la gestión del personal responde tanto al modelo de gestión establecido por la propia su Fiscalía, como al plan de persecución penal a partir del cual orienta operación.

DESARROLLO NORMATIVO

Al desarrollo de las normas externas e internas que rigen el marco de actuación de la Fiscalía se le considera una condición necesaria para la consecución de una persecución penal estratégica, alineada a los principios del modelo acusatorio.

Si bien la esfera de competencia material de las fiscalías está determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen casos que no son competencia exclusiva de la Federación o de las entidades federativas, para los que resulta necesario delimitar los criterios para el ejercicio de la facultad de atracción, cuando éstos no se

encuentren especificados en las leyes especiales. La definición clara, tanto de los supuestos en los que se puede ejercer la atracción de los asuntos, como de la forma en que ésta debe llevarse a cabo, son necesarias para evitar omisiones en su ejercicio o bien la fragmentación de las investigaciones, así como posibles riesgos de impunidad y lentitud en su resolución.

Algunos supuestos de atracción⁸ que se han propuesto son, entre otros, los casos en los que el hecho constitutivo del delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; cuando exista sentencia o resolución de un órgano previsto en tratado internacional; cuando se actualice la conexidad de delitos del ámbito federal y local derivados de un mismo hecho y cuando exista un componente de criminalidad compleja o fortalecida por el Estado. La competencia federal, por su parte, debe actualizarse en la investigación de delitos ejecutados en escenarios de macrocriminalidad, aparatos organizados de poder u organizaciones colectivas en los que se estime la posible colusión de agentes del Estado, y en los casos de delincuencia organizada, por comisión directa de agentes del Estado o por aquiescencia y tolerancia hacia dichas prácticas.

Bajo tales consideraciones, es necesaria la definición de la política criminal –concebida como la decisión tomada por las distintas instituciones nacionales involucradas en el sector de seguridad pública y justicia penal– sobre cómo se hará frente a la criminalidad, lo que implica, entre otras cosas, la definición de qué conductas serán consideradas delitos y cómo serán sancionadas. A partir de ella la Fiscalía deberá establecer su plan de persecución penal.

Finalmente, el marco normativo requiere estar alineado al sistema de justicia acusatorio, por lo que debe establecer con claridad las reglas y principios bajo los que operará la Fiscalía, a fin de 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.

⁸ Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUna FiscalíaQueSirva, disponible públicamente en: imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/Propuesta-de-dictamen-ciudadano-de-las-organizaciones-que-integran-VamosPorUnaFiscal%C3%ADaQueSirva.pdf

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 que pretende modificarse.

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 instruir lo necesario para 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 ese contexto, **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 pueda 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.**

Otra de las condiciones necesarias es que la estructura organizacional de la institución favorezca el desarrollo de un esquema colaborativo, respetuoso,

libre de competencia o presiones externas. Para ello, es indispensable el compromiso institucional para la promoción de valores y virtudes como el respeto, la diversidad, la responsabilidad y el liderazgo, y para estimular el desarrollo del personal y orientarlo hacia la mejora continua.

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.

El proceso de transformación de una Fiscalía requiere hacerse de manera ordenada, monitoreada y transparente

Con esta metodología se pretende evaluar tanto el establecimiento de las condiciones para operar la transición como el grado de avance que se va logrando durante el proceso, así como el cumplimiento de los estándares en cada eje.

La transformación de la persecución penal y, en general, de la de las instancias de procuración de justicia, no se limita a la modificación de estructuras, procesos y capacidades institucionales, sino que necesariamente 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. 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 que se consideran como los mínimos necesarios para el adecuado funcionamiento de una instancia de procuración de justicia, y que **son la resolución efectiva de los casos que conoce y la confianza ciudadana, que también desglosamos a continuación.**

EFFECTIVIDAD EN LA RESOLUCIÓN

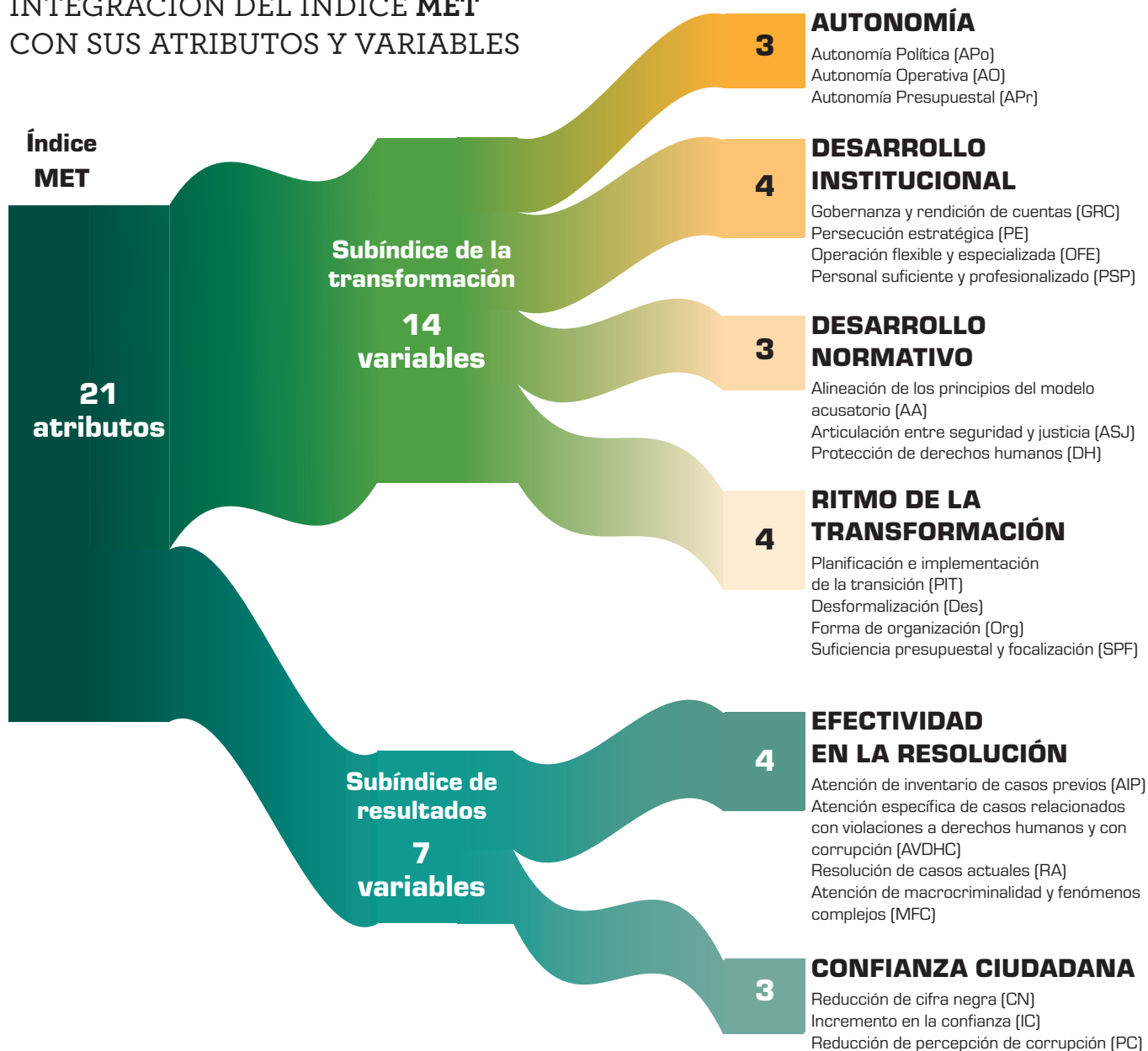
Para establecer los resultados esperados con la transformación institucional y con la reorientación estratégica de la Fiscalía, es preciso conocer la manera en que se integró, clasificó y procesó el inventario de casos iniciados antes de la transición, así como la resolución de los asuntos actuales. Por

disposición legal y por respeto al principio de acceso a la justicia, **la pretensión para la atención de los casos pendientes no es su liquidación como una mera política de cierre —lo que, desde luego, generaría impunidad—, sino el establecimiento de supuestos específicos para su tratamiento**, de forma que sea posible distinguir los que involucran violaciones de derechos humanos o corrupción (sensibles o de alto impacto), de los relacionados con la criminalidad común. La metodología presta atención a la estrategia que se implementará para la atención de unos y otros; asimismo, contempla la existencia

de mecanismos de acompañamiento, vinculación y vigilancia por parte de las víctimas, defensores u organizaciones de la sociedad civil, para evitar la aplicación de criterios discrecionales o arbitrarios a los casos y sobre todo, para transparentar las decisiones institucionales relacionadas con este sensible proceso de clausura.

Más allá de este esquema especial para la resolución de los casos previos a la transición, se busca también evaluar la conclusión de los asuntos actuales, en los que se privilegie el uso de mecanismos

INTEGRACIÓN DEL ÍNDICE MET CON SUS ATRIBUTOS Y VARIABLES



orientados a generar resoluciones efectivas, en lugar de la aplicación de figuras legales que busquen meramente su “cierre”. Para ello, será indispensable la medición del índice de impunidad sobre estos casos, mismo que se alinea con los principios del modelo acusatorio, a fin de identificar si la tasa de congestión de la Fiscalía efectivamente decrece, y analizar la manera en que se está procurando la descongestión, es decir, los tipos de conclusiones o cierres que se están favoreciendo.

Un último elemento para la efectividad en la resolución es el relacionado con la capacidad institucional para enfrentar fenómenos complejos y de macrocriminalidad, por lo que la metodología busca verificar que se satisfagan las condiciones para el desarrollo de análisis de contexto, de inteligencia y de operación multidisciplinaria y estratégica para ciertos tipos de delitos. Dichos procesos involucran también la identificación de las estructuras, reglas y redes que, desde el aparato estatal, estén propiciando, tolerando o participando en conductas criminales e ilegales.

CONFIANZA CIUDADANA

La confianza con la que la sociedad acude a la autoridad para solicitar auxilio en casos penales es un elemento fundamental para evaluar los resultados de una instancia de procuración de justicia. El nivel de confianza de la ciudadanía en la institución puede obedecer tanto a la experiencia de un trato adecuado por parte de la autoridad como a la percepción de que el trámite realizado tendrá resultados positivos, y evitará que la conducta denunciada quede impune. En tanto el contacto de la Fiscalía con la sociedad se caracterice por un trato respetuoso y amable, así como por una operación eficaz, ésta tendrá mayores incentivos para buscar la resolución de sus conflictos penales a través de las instituciones formales del sistema de justicia.

Un factor que permite inferir que hubo un mayor acercamiento de la ciudadanía a la institución es la reducción de la brecha entre los delitos ocurridos y los delitos denunciados. Es decir, se considera positivo un aumento en el número de denuncias, siempre que esté acompañado de una reducción en el porcentaje de la cifra negra, cuyas causas son atribuibles a la autoridad. Aunado a lo anterior, la metodología pone énfasis en detectar si se incrementó el porcentaje de las personas que manifiestan confiar

en la Fiscalía y el que considera su desempeño como satisfactorio. Esto sin dejar de lado la identificación de posibles actos de corrupción y el porcentaje de la población que percibe a la Fiscalía como corrupta. En la medida en que se profesionalice al personal, se adopte un modelo de atención integral, se mejoren los controles internos y, en su caso, sean aplicadas las sanciones correspondientes, es previsible que las conductas relacionadas con corrupción disminuyan y, con ello, mejore la confianza y percepción ciudadana sobre la procuración de justicia.

2.6 Marco técnico del instrumento

La metodología de seguimiento y evaluación es flexible, y permite la lectura con el nivel de agregación que sea de interés para el usuario. Se propone la construcción de un **Índice del Modelo de la Evaluación de la Transición (Índice MET)** compuesto por dos subíndices, que constituyen las dimensiones principales, tal como se observa en el cuadro siguiente:

2.6.1 Fórmulas

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

2.6.2 Integración de subíndices: atributos y variables

Subíndice de la transformación (SIT)

Atributos	Variables
Autonomía (A)	Autonomía política (APo) Autonomía operativa (AO) Autonomía presupuestal (APr)
Desarrollo institucional (DI)	Gobernanza y rendición de cuentas (GRC) Persecución estratégica (PE) Operación flexible y especializada (OFE) Personal suficiente y profesionalizado (PSP)
Desarrollo Normativo (DN)	Alineación a los principios del modelo acusatorio (AA) Articulación entre seguridad y justicia (ASJ) Protección de derechos humanos (DH)
Ritmo de la Transformación (RT)	Planificación e implementación de la transición (PIT) Desformalización (Des) Forma de organización (Org) Suficiencia presupuestal y focalización (SPF)

Subíndice de resultados (SIR)

Atributos	Variables
Efectividad en la resolución (ER)	Atención del inventario de casos previos (AIP) Atención específica de casos relacionados con violaciones a derechos humanos y con corrupción (AVDHC) Resolución de casos actuales (RA) Atención de macrocriminalidad y fenómenos complejos (MFC)
Confianza ciudadana (CC)	Reducción de cifra negra (CN) Incremento en la confianza (IC) Reducción de percepción de corrupción (PC)

La aplicación de la metodología y construcción del índice involucra el levantamiento de información para cada variable integrante de los atributos. Las tablas de variables y ponderadores explican a detalle la forma en que son calculados y los valores máximos que pueden asumir según la información observada.

2.6.3 Método de cálculo: pesos

El peso de cada variable oscila entre 1 y 4, de acuerdo con su relevancia, alcances e impacto como parte del atributo correspondiente, por lo que será medida en función del avance observado. El peso de cada variable fue determinado 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.

Con base en lo anterior, y con independencia de su avance, las variables presentan pesos diferenciados en las tablas. Por su parte, el grado de avance se calcula y justifica con la información observada para la evaluación, acompañada de sus metadatos principales (fuente, cobertura temporal y fecha de levantamiento), así como los criterios que fueron empleados para considerar la graduación en sí. Los porcentajes de avance se describen junto con sus supuestos en la tabla de la siguiente página.

Una vez que se obtiene el grado de avance de cada variable, el porcentaje es multiplicado por el peso específico que tiene cada una. Es preciso señalar que el peso asignado a cada variable supone la identificación de medidas o mecanismos con mayores alcances, salvaguardas o relevancia. **La descripción puntual de estos elementos y su integración puede ser consultada en el Anexo, disponible en el sitio web de México Evalúa.**

2.6.4. Criterios de cálculo en supuestos específicos

Una vez que se cuenta con el avance de cada variable y el peso que ésta tiene en la integración del atributo, es posible conocer el valor que asume cada atributo y, consecuentemente, el valor de los subíndices y del índice de manera global. No obstante, si de manera previa a la aplicación de la metodología se observan características particulares en un caso específico, podrá ajustarse el cálculo del índice de acuerdo con los supuestos que se describen a continuación:

Supuesto 1: que alguna variable o atributo no pueda ser calculado con la información observada o no sea aplicable al momento de la evaluación.

Criterio a aplicar: el peso máximo al que aspira el índice se ajusta en función de la suma de las variables que sí fueron consideradas en la evaluación.

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.

Supuesto 2: que por la fase de desarrollo o avance observado en el caso a evaluar, sea necesario ajustar los ponderadores al alza o a la baja.

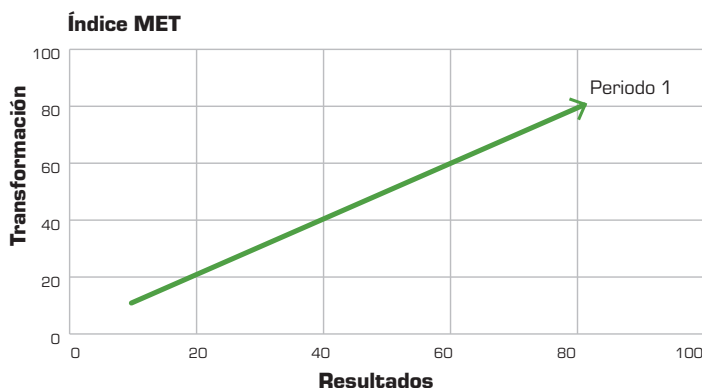
Criterio a aplicar: el peso máximo al que aspira el índice se ajusta en función de una nueva valoración de las variables, a fin de hacerlo más sensible a los cambios observados.

2.6.5 Semaforización del índice

Para interpretar el resultado global del Índice MET se propone una *semaforización* que apoye el análisis y sirva de referencia para conocer el grado de transformación y de resultados obtenido en cada caso.

2.6.6 Integración final del índice

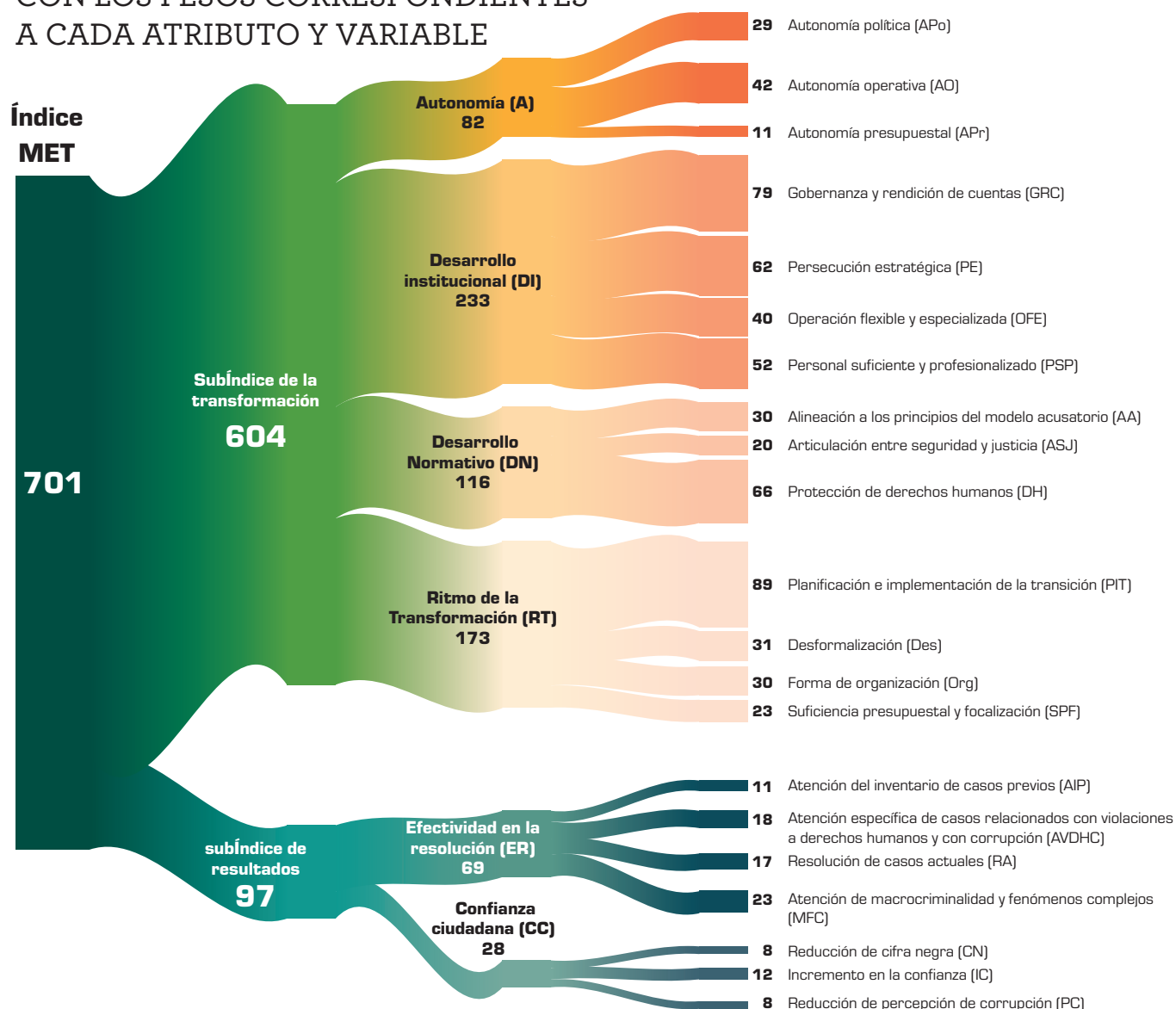
Se presupone que a mayor transformación (subíndice de transformación) se presentarán mejores resultados con el tiempo (subíndice de resultados), tal como se observa en el gráfico siguiente:



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.

INTEGRACIÓN DEL ÍNDICE MET CON LOS PESOS CORRESPONDIENTES A CADA ATRIBUTO Y VARIABLE



En el eje de las Y se identifica el nivel alcanzado por el subíndice de transformación y en el eje de las X el del subíndice de resultados. No es posible conocer la pendiente que se estaría observando, pues la identificación de resultados es multicausal y no guarda una relación uno a uno; sin embargo, sí es factible asumir que en el tiempo la relación entre ambos subíndices sería positiva.

2.6.7 Alcances y agenda futura

Alcances

Posibilidad de aplicarse en contextos diferentes. Esta propuesta parte del diagnóstico realiza-

do a la entonces PGR, de los *Lineamientos para la Transición* que publicamos en México Evalúa y de la propia Ley Orgánica de la FGR, lo que puede apreciarse en las premisas que hay en cada temática. Sin embargo, ello no obsta para su aplicación a otras fiscalías y a otros contextos. En todo caso, lo que se requiere es analizar la manera de aplicar las variables de evaluación ante contextos diferenciados.

Elevar análisis, aunque no sea directamente del ámbito de una institución. Algunos de los rubros evaluados pueden no estar sujetos única y directamente al control de las fiscalías; sin embargo, mediante su evaluación se busca conocerlos y

propiciar que las fiscalías los enfrenten y gestionen adecuadamente.

Foco de atención en proceso e implementación. Se consideró pertinente –como parte del esfuerzo del primer levantamiento– hacer uso de diversas fuentes de información y de indicadores cualitativos, ya que la fase de transición atiende a un proceso de toma de decisiones y de establecimiento de condiciones para el cambio.

Mejoras

Hacerla más sintética. La batería de indicadores y su levantamiento buscan servir como mecanismo para comprender los avances y cambios en el proceso de transición de una Fiscalía. Su intención es identificar condiciones, acciones y posibles re-

sultados. Si bien como ejercicio inicial contempla temas y atributos sumamente desagregados, con el tiempo buscará refinarse y sintetizarse en indicadores más objetivos y estratégicos.

Orientarla a resultados. Con el tiempo, el subíndice de resultados debe fortalecerse y ampliar su peso global, a fin de hacer más rigurosa la evaluación conforme avanza el proceso. Esta misma lógica se aplicará en las variables que componen cada atributo, ya que los estándares evaluados requerirán mayor exigencia con el tiempo.

Mejorar posibilidad de réplica. En un siguiente levantamiento los indicadores cualitativos requerirán de un mayor desarrollo de criterios estandarizados, que permitan la evaluación homologada y con mejores condiciones de ser replicable.

CAPÍTULO 3

Primeros hallazgos de la evaluación

a la Fiscalía General de la República

Tablero de control de avances y semáforos obtenido de la evaluación

Índice MET

18.9%

Componente	Puntaje obtenido	Peso
SIT	20.8%	70%
SIR	14.5%	30%

Subíndice de la transformación (SIT)			20.8%	Peso / Avance
Atributo	Semáforo	Variables		Valor
Autonomía (A)	27.7%	Autonomía política (APo)		17.8
		Autonomía operativa (AO)		3.5
		Autonomía presupuestal (APr)		1.5
Desarrollo institucional (DI)	13.2%	Gobernanza y rendición de cuentas (GRC)		12.8
		Persecución estratégica (PE)		9.3
		Operación flexible y especializada (OFE)		6.0
		Personal suficiente y profesionalizado (PSP)		2.8
Desarrollo normativo (DN)	22%	Alineación a los principios del modelo acusatorio (AA)		9.0
		Articulación entre seguridad y justicia (ASJ)		7.5
		Protección de derechos humanos (DH)		9.0
Ritmo de la transformación (RT)	20.2%	Planificación e implementación de la transición (PIT)		15.5
		Desformalización (Des)		8.8
		Forma de organización (Org)		5.0
		Suficiencia presupuestal y focalización (SPF)		5.8

Subíndice de resultados (SIR)		14.5%	Peso / Avance
Efectividad en la resolución (ER)	7.6%	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)	3.3
		Atención de macrocriminalidad y fenómenos complejos (MFC)	2.0
Confianza ciudadana (CC)	21.4%	Reducción de cifra negra (CN)	3.0
		Incremento en la confianza (IC)	2.0
		Reducción de experiencias de corrupción (EC)	1.0

3.1 Subíndice de la transformación

3.1.1 Autonomía

La reforma constitucional de 2014, que ordenó la transición de la Procuraduría General de la República hacia una Fiscalía General, definió un nuevo modelo nacional de procuración de justicia, al sentar las bases para transformar sustancial y profundamente a la institución, tanto en su diseño organizacional como en su orientación estratégica, a fin de constituirla como una instancia autónoma y eficaz.

La reforma se enmarca en un proceso inacabado de tránsito de un modelo de justicia penal inquisitivo mixto a uno de corte acusatorio oral, lo que eleva el grado de complejidad para lograr que la reingeniería de procesos, estructuras y reglas se alinee a los estándares y principios del sistema penal acusatorio.

Entre las razones que motivaron la transición se encuentra la aspiración de contar con una instancia que opere con independencia de los poderes fácticos, de manera que sus resoluciones estén orientadas estrictamente por criterios objetivos y no por influencias o variables externas. La doctrina ha abordado ampliamente la importancia de la independencia de los órganos jurisdiccionales, pero no lo suficiente cuando se trata de las fiscalías, los asesores victimales y las defensorías públicas. No obstante, la esencia es la misma.

La autonomía representa una condición necesaria para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, respetar los derechos del imputado en el proceso penal y el cumplimiento del deber estatal de investigar y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos⁹. Sólo una instancia de procuración de justicia que opera con autonomía será capaz de investigar y perseguir las conductas criminales con objetividad, sin importar si comprometen a

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), (2013). *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia: Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, CIDH y Organización de Estados Americanos. Disponible en www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf

altos funcionarios estatales de los otros poderes. De esta manera, el grado de autonomía se da en función de las condiciones en las que opera la procuración de justicia, del desempeño objetivo e independiente de las funciones de los fiscales y, en su caso, de la posibilidad para identificar y sancionar a quien no se conduzca bajo esas reglas. Las condiciones institucionales de autonomía e independencia favorecerán el establecimiento de los controles necesarios para cerrar espacios de riesgo de arbitrariedad o corrupción por parte de los servidores públicos.

En virtud de su relevancia, el primer atributo evaluado es, precisamente, el grado de autonomía de la actual Fiscalía General de la República, en donde se analizaron las condiciones *ex ante* y *ex post* que fueron identificadas. Tal como se documentó en el capítulo de la metodología, se consideraron en la evaluación tres ámbitos específicos: **autonomía política, autonomía operativa y autonomía presupuestal.**

Las condiciones de autonomía e independencia favorecerán el establecimiento de los controles necesarios para reducir el riesgo de corrupción por parte de los servidores públicos

1. Autonomía política

En cuanto a la designación o remoción del fiscal general, el artículo 102 constitucional, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y la Ley de Responsabilidades Administrativas establecen el procedimiento y los requisitos para la designación, así como el procedimiento y las posibles causales de remoción. La claridad de dichas disposiciones brinda certidumbre jurídica y abre la posibilidad de activar mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas ante un proceso de esta naturaleza.

Partiendo de estas normas, se observa que **la designación del titular de la Fiscalía General de la República, Alejandro Gertz Manero, llevada a cabo el 18 de enero de 2019, se desarrolló de conformidad con el procedimiento previsto en la ley**, pues, entre otras cosas, siguió el esquema de participación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo federales. Tras la publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General el 14 de diciembre de 2018, el Senado de la República emitió, una semana más tarde, la convocatoria para elegir a su titular, en la cual definió el periodo para la inscripción de candidatos, así como los requisitos para participar.

Sin embargo, **llama 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 diciem-

bre. Si consideramos la complejidad de las fechas quedó reducido a sólo cuatro días hábiles. Lo anterior, evidentemente, limitó el alcance de su difusión, con lo que se pudo obstaculizar la postulación de algunos interesados.

Además, el acuerdo de la Junta de Coordinación Política estableció que los candidatos debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación, contar con título profesional de licenciatura en Derecho con antigüedad mínima de 10 años, gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito doloso. No obstante, más allá de estos requisitos mínimos, 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. Es decir, **se desconoce la forma en que cualitativamente fue evaluada la experiencia profesional, el desarrollo de habilidades o competencias y la condición de independencia del poder público**, entre otros.

Por otra parte, se observaron deficiencias en el proceso de designación, relacionadas tanto con los criterios y el procedimiento aplicados para la evaluación, como en sus resultados. Esto generó que organizaciones de la sociedad civil conformadas en colectivos declinaran la invitación para participar en las audiencias de la terna de aspirantes finalistas, al considerar que el proceso no respondió a los estándares internacionales que vinculan al Estado mexicano y que tampoco se garantizó una participación ciudadana efectiva y suficientemente informada para auditarlo. Asimismo, sostuvieron que a fin de evitar que la fase de entrevistas se redujera a una mera formalidad, éstas tuvieron que haber sido previamente planificadas y construidas de manera colaborativa y abierta, por tratarse de instrumentos de gran utilidad para identificar el mérito, profundizar en las propuestas y ahondar en los antecedentes o posibles conflictos de interés de los aspirantes.

En resumen, **el procedimiento no representó una garantía de contrapesos entre poderes públicos**, no aseguró la selección objetiva y transparente de los candidatos y tampoco incluyó los mecanismos mínimos necesarios para un proceso de designación pública de tal envergadura. Todo lo anterior, a pesar de que el contexto social favorecía enormemente su estricto apego a los estándares internacionales.

Como parte de los resultados del proceso de designación, es posible valorar que si bien el fiscal general cumple con la formación académica y la experiencia profesional exigidas por la ley, existen al menos dos elementos más que debieron ser considerados en la evaluación. El primero tiene que ver con su estrecha relación con el equipo de trabajo del Poder Ejecutivo Federal, pues el hoy fiscal, en enero de 2018, fue nombrado integrante del Consejo Asesor de Andrés Manuel López Obrador para garantizar la paz, junto con Alfonso Durazo, Olga Sánchez Cordero y otras personas que actualmente se desempeñan como miembros del gabinete del presidente de la República.

Esta circunstancia no es menor, ya que deja abiertas preguntas fundadas sobre la independencia política y la sana distancia del fiscal general respecto del titular del Ejecutivo, para garantizar su ejercicio autónomo. El segundo aspecto negativo está relacionado con su evidente desactualización sobre los cambios que implica el sistema de justicia penal acusatorio oral, lo que se desprende tanto de los documentos que se han hecho públicos, como del análisis de los elementos discursivos actuales, en donde se aprecia el uso de conceptos, reglas y pretensiones que son característicos del anterior sistema de justicia.

2. Autonomía operativa

En cuanto a las condiciones que pueden favorecer un ejercicio autónomo por parte de la Fiscalía General de la República, la evaluación se centró en la existencia y verificación de una política que establezca criterios para la canalización y resolución de casos, 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. Al respecto, a pesar del corto periodo que ha transcurrido desde de la puesta en marcha de la Fiscalía General, se observan ciertas señales de avance, pero también pendientes importantes para favorecer las condiciones de un ejercicio autónomo.

Específicamente, se considera positiva la publicación del Plan de Persecución Penal, de carácter provisional, que

establece las bases para una estrategia de atención diferenciada de los casos que son iniciados. Destacan particularmente algunas propuestas ahí contenidas, como el establecimiento de un esquema de priorización para el ejercicio de la acción penal, la búsqueda por privilegiar el uso de salidas alternas o anticipadas para los delitos patrimoniales —que en el caso de la Fiscalía pueden ser considerados ‘de bagatela’—, así como la canalización

de casos más complejos, incluidos los relacionados con hechos de corrupción, hacia equipos de investigación y litigación.

No obstante, estas disposiciones han sido establecidas como políticas generales, por lo que no hay claridad sobre la manera en que serán traducidas a reglas específicas ni sobre la asignación de los recursos presupuestales para su atención. El plan tampoco establece claramente los criterios que utilizarán los distintos operadores para la clasificación, canalización y atención de los casos. La definición del plan y el desarrollo de estas herramientas son necesarios para garantizar un ejercicio autónomo, basado en criterios objetivos y que otorgue certidumbre jurídica a los usuarios.

Ahora bien, respecto a los procesos para la designación de los titulares de las fiscalías especializadas, se observa que se llevaron a cabo de manera cerrada y sin mecanismos de transparencia y participación, es decir, muy lejos de los estándares internacionales para una designación pública. Si bien la LOFGR faculta al fiscal general para designar, con base en sus méritos y capacidades, a los titulares de las fiscalías especializadas contra delitos electorales —delitos relacionados con hechos de corrupción y de derechos humanos—, bajo los estándares internacionales dichos nombramientos debieron haber seguido un proceso abierto, objetivo e incluyente que permitiera la selección rigurosa de los aspirantes, así como la observación pública¹⁰. No obstante, las designaciones fueron realizadas directamente por el fiscal Gertz Manero el 8 de febrero de 2019 y enviadas al Senado de la República para su refrendo, sin que hubieran cumplido estas condiciones. El Poder Legislativo Federal tampoco propuso que se evaluara a los funcionarios designados, a fin de verificar y garantizar la autonomía e independencia de su desempeño al frente de las fiscalías. Bajo estas circunstancias, fueron nombrados José Agustín Ortiz Pinchetti, como fiscal especializado de delitos electorales, y María de la Luz Mijangos Borja, como fiscal

A pesar del corto periodo que ha transcurrido desde de la puesta en marcha de la FGR, se observan señales de avance, pero también pendientes en la tarea de impulsar un ejercicio autónomo

¹⁰ Estos requisitos de transparencia, publicidad y participación ciudadana también están contemplados en los artículos 24 y 25 de la LOFGR.

especializada de combate a la corrupción, aun cuando el primero evidentemente forma parte del círculo cercano del presidente de la República, pues fue secretario de Gobierno durante su gestión como jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

En cuanto al proceso para la designación del titular de la fiscalía especializada de derechos humanos, el Movimiento por nuestros desaparecidos en México y diversos colectivos de víctimas y organizaciones solicitaron al fiscal general que se llevara a cabo un proceso abierto

Subíndice de la transformación (SIT)			27.7%
Autonomía			
1. Autonomía política	17.8%	2. Autonomía operativa	3.5%
- Del proceso de designación del fiscal general se observa que se desarrolló conforme a la norma, con la participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales. - Más allá del cumplimiento formal, se desprende que existieron deficiencias tanto en el procedimiento de la selección, como en sus resultados. - El proceso no representó una garantía de contrapesos entre poderes públicos ni un mecanismo que asegurara la selección objetiva y transparente de los candidatos; ni tampoco la inclusión de los mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas mínimos necesarios para un proceso de designación pública de tal envergadura. - Si bien el fiscal general cumple con los aspectos relacionados con su formación académica y experiencia profesional, se observa negativa su cercanía con el titular del Ejecutivo Federal y su desactualización sobre los cambios que implica el sistema de justicia penal acusatorio oral.		3. Autonomía presupuestal	1.5%
		- Se observa positiva la publicación del plan de persecución penal provisional, que establece las bases para una estrategia de atención diferenciada de los casos iniciados. - Dichas disposiciones se establecen en un nivel de políticas generales sin que resulte suficientemente clara la forma en que se traducirán en toma de decisiones y asignación de recursos para su atención. - Sin estas herramientas no se favorece un ejercicio autónomo, basado en criterios objetivos y que garantice certidumbre jurídica por parte de los operadores. - Los procesos de designación de los titulares de las fiscalías especializadas se llevaron a cabo de manera muy alejada a los estándares internacionales de designación pública, de forma cerrada y sin mecanismos de transparencia y participación. - No se cuenta aún con claridad respecto de los criterios que guiarán la evaluación del desempeño del personal ni la política de desarrollo interno para definir los traslados, ascensos, estímulos o, en su caso, separación del cargo.	
		- La definición de la Fiscalía General de la República como órgano autónomo no fue acompañada de la determinación de que contará con autonomía presupuestal, lo que repercute negativamente en la certeza con la que pueden desempeñarse los operadores. - No se favorecieron las condiciones para una adecuada programación y asignación presupuestal en las diversas unidades.	

PUNTOS CLAVE

- Derivado de la evaluación se advierten deficiencias en las condiciones para el ejercicio autónomo de la Fiscalía General, tanto en términos políticos y operativos como presupuestales.
- El proceso de designación del titular de la Fiscalía General cumplió con la formalidad, pero no aseguró condiciones para el desarrollo de un procedimiento abierto, participativo, incluyente y objetivo.
- Se identifica un esquema que replica la manera en que se llevaban a cabo los nombramientos de los titulares de las fiscalías especializadas; lo que no contribuye a garantizar las condiciones necesarias para un desempeño independiente.
- Mientras no se cuente con la definición y operación de un Servicio Profesional de Carrera, no será posible garantizar condiciones de permanencia en el empleo o salvaguardas para un desempeño objetivo por parte de los operadores.
- Se observa necesario redefinir el proceso de asignación y programación presupuestal, al ser la FGR una instancia autónoma. Lo anterior a efecto de salvaguardar que el presupuesto no sirva como un mecanismo de control por parte del Ejecutivo o Legislativo federales.

y transparente que asegurara que los aspirantes cumplieran con la experiencia, sensibilidad e independencia necesarias para desempeñar el cargo. Sin embargo, en contrario a lo solicitado, el 7 de agosto pasado se nombró Fiscal Especializada a Sara Irene Herrerías, quien se desempeñaba como subprocuradora de Derechos Humanos en la anterior PGR. Esta situación fue francamente desconcertante, pues ni siquiera se intentó satisfacer el fundado reclamo ciudadano de llevar un proceso con participación abierta que, entre otras cosas, asegurara las condiciones para un ejercicio autónomo e, idealmente, con espíritu transformador en cuanto a la manera en que tradicionalmente se ha desarrollado la investigación en la materia. Tan fundadamente polémica resultó la designación, que el juez primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México admitió a trámite un amparo en su contra, por considerar que no se realizó una convocatoria pública y que tampoco se atendió la petición realizada por la sociedad civil.

Finalmente, en relación con otro tema fundamental como es el Servicio Profesional de Carrera, se observa que a pesar de que existe un grupo de transición dedicado a su diseño y desarrollo, a la fecha no hay claridad sobre los criterios que guiarán la evaluación del desempeño del personal ni los que servirán para definir una política de desarrollo interno, que establezca de manera objetiva las reglas para los traslados, ascensos, estímulos y, en su caso, separación del cargo. Esta situación no favorece la certidumbre jurídica en el desempeño de los operadores y, por lo tanto, tampoco su ejercicio independiente y libre de amenazas e influencias externas.

3. Autonomía presupuestal

Una de las medidas que se han sugerido, 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, en función del producto interno bruto o su equivalente. Sin embargo, la definición de la Fiscalía General de la República como órgano autónomo no fue acompañada de tal determinación para la asignación de su presupuesto, lo que supone un cierto grado de “subordinación” hacia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Legislativo Federal, pues de esas instancias depende el monto de los recursos públicos que le son asignados.

En atención a lo anterior, la evaluación sobre la autonomía presupuestal de la FGR fue negativa, pues 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, pues se encuentra inmersa en un proceso de transformación que requiere de recursos para materializarse y, al mismo tiempo, debe 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.

En cuanto a la suficiencia presupuestal a nivel global y por áreas, ésta se aborda con mayor análisis y exhaustividad en la evaluación del ritmo de la transformación.

3.1.2 Desarrollo institucional

En términos de desarrollo institucional, se identifica una serie de inercias en la estructura organizativa y operación de la Fiscalía General, lo que hasta cierto punto puede considerarse natural, al estar vigente el proceso de transición institucional. Por ello, la evaluación se concentró en identificar si se están favoreciendo las condiciones para el desarrollo y la transformación institucionales.

1. Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas

En estos temas se observa una tendencia inercial en cuanto a la gestión institucional de la extinta PGR. Se publica la información relacionada con las obligaciones de transparencia y con la atención de solicitudes de información, pero no se percibe voluntad institucional para garantizar el principio de máxima publicidad. Tampoco se observa la publicación proactiva de información sustantiva respecto a la gestión y el avance de la transición institucional o, por ejemplo, de los mecanismos que permiten a las víctimas o a sus representantes acceder de manera expedita a sus carpetas de investigación.

Por otra parte, no se identificaron mecanismos o prácticas que favorezcan la participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones y colaboración en procesos internos como en las acciones de vigilancia y fiscalización.

En cuanto a la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, se observó positiva la presentación que realizó el fiscal general, Alejandro Gertz Manero, sobre el *Informe de 100 días*, a través de una conferencia de prensa. Sin embargo, los mecanismos de rendición de cuentas deben ir más allá y considerar la posibilidad de analizar las acciones y decisiones institucionales para propiciar su seguimiento y evaluación, aspectos que no se han observado desde el inicio de la transición.

La Fiscalía General por mandato legal debe presentar informes públicos anuales y tanto su titular como los de las fiscalías especializadas están obligados a realizar

comparecencias públicas ante el Congreso de la Unión. Es muy pronto para evaluar estos elementos, pero los mecanismos de rendición de cuentas no tendrían que limitarse a los contemplados explícitamente en la normatividad. El rol de la FGR podría y debería ser mucho más proactivo, innovador y cercano a la sociedad.

Se considera positiva la integración de comisiones institucionales para analizar y planificar diversos rubros de la transición —como el Servicio Profesional de Carrera, el modelo de investigación, la programación presupuestal y la operación bajo un modelo de gestión congruente con el plan presentado por el fiscal general—, pues favorecen la gobernanza interna y la toma de decisiones estratégicas. Sin embargo, en términos de la definición de una estructura organizacional que responda a las necesidades de gestión de la FGR, no se observan cambios significativos en relación con una posible reingeniería de los procesos y de las formas de operación. Los procesos sustantivos y de operación deben ser prioritarios y en función de ellos deben determinarse los procesos administrativos y de apoyo, pues sólo así se podrá garantizar una procuración de justicia efectiva, alejada del aparato burocrático ineficiente que ha sido hasta ahora.

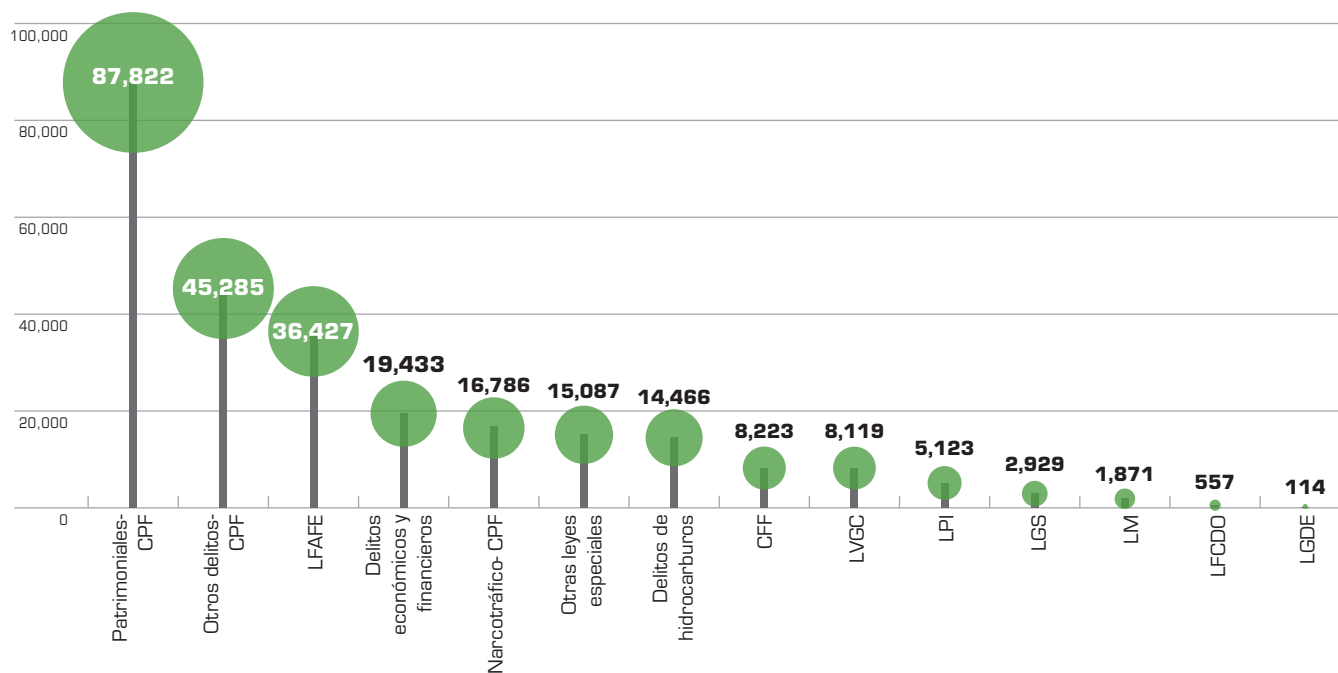
2. Persecución penal estratégica

Evaluamos, asimismo, el plan de persecución penal de carácter provisional desarrollado por la Fiscalía, en el que se establece un esquema de priorización y atención diferenciada de los casos. Sin embargo, tras su análisis, lo identificamos más como una estrategia inicial de descongestión y abatimiento del rezago, que como una herramienta para hacer más eficaz la persecución penal en México.

El desglose de las causas penales judicializadas¹¹ entre noviembre de 2014 y junio de 2018 por la PGR (33,935) presenta los siguientes porcentajes: 7% concernieron a robo de hidrocarburos; 3% a delitos fiscales; 1.9% a delitos ambientales; 1.8% a secuestros; 1% a tráfico de personas; 0.23% a delincuencia organizada y 0.1% a trata de personas. A partir de estos datos, es posible advertir que la institución no estaba contribuyendo a garantizar el Estado de derecho y que requería atender de manera urgente dos áreas de oportunidad: 1) La falta de planeación, priorización y coordinación en la persecución penal y 2) La incompreensión de la dinámica actual del crimen.

INCIDENCIA DELICTIVA

CARPETAS DE INVESTIGACIÓN INICIADAS, 2016-2018



Código Penal Federal (CPF), Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE), Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC), Ley de Propiedad Industrial (LPI), Ley General de Salud (LGS), Ley de Migración (LM), Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFDO) y Ley General de Delitos Electorales (LGDE)

Fuente: Plan de Persecución Penal Provisional, FGR

¹¹ Fiscalía General de la República, *Plan de persecución penal provisional*, 14 de marzo de 2019.

El plan distingue dos tipos de criminalidad y los supuestos para su atención diferenciada, como se describen en la siguiente tabla:

Plan de persecución penal provisional		
Criminalidad	Delitos involucrados	Atención
Simple o común	- Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admite perdón de la víctima u ofendido - Delitos culposos - Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas	Acuerdo reparatorio
	- Delitos cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda los cinco años - No exista oposición de la víctima u ofendido - Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco desde el incumplimiento de una suspensión condicional anterior	Proceso y posible suspensión administrativa
Mayor gravedad <i>Priorizados en función de:</i> a. Impacto político social b. Vulnerabilidad de la víctima c. Delincuencia organizada d. Trascendencia económica e. Componentes internacionales f. Criminalidad emergente (basada en incidencia)	Corrupción - Ejercicio indebido del servicio público - Abuso de autoridad - Coalición de servidores públicos. - Uso indebido de atribuciones y facultades - Concusión - Intimidación - Ejercicio abusivo de funciones - Tráfico de influencias - Cohecho - Cohecho a servidores públicos extranjeros - Peculado - Enriquecimiento ilícito	Investigación a través del estudio de mercados criminales
	Delitos contra el patrimonio nacional (hidrocarburos) - Sustracción - Resguardo - Transporte - Comercialización - Otros delitos en materia de hidrocarburos	
	Delitos económicos y financieros - Operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo (lavado de activos) - Falsificación y alteración de moneda	
	Delitos cometidos contra los derechos humanos - Trata de personas - Delitos contra migrantes - Delitos contra personas defensoras de los Derechos Humanos y periodistas - Tortura - Desaparición forzada	
	Delitos contra la libertad de las personas - Secuestro - Extorsión	
	Delitos contra el comercio - Delitos en materia de ferrocarriles - Delitos de derechos de autor - Delitos de propiedad industrial - Contrabando - Robo de transporte en carreteras federales	
	Delitos de armas de fuego - Tráfico de armas de fuego - Portación de armas de fuego - Acopio de armas de fuego	

Plan de persecución penal provisional			
Criminalidad	Delitos involucrados		Atención
Mayor gravedad <i>Priorizados en función de:</i> a. Impacto político social b. Vulnerabilidad de la víctima c. Delincuencia organizada d. Trascendencia económica e. Componentes internacionales f. Criminalidad emergente (basada en incidencia)	Delitos contra el sistema electoral	• Cometidos contra el desarrollo de la elección • Cometidos por funcionarios electorales y servidores públicos • Cometidos por candidatos o funcionarios partidistas • Cometidos contra el debido financiamiento de los partidos • Cometidos contra el registro electoral	Investigación a través del estudio de mercados criminales
	Delitos ambientales	• Delitos contra el ambiente • Delito contra la biodiversidad • Delito contra la bioseguridad • Delitos contra la gestión ambiental	
	Narcotráfico	• Producción • Transporte • Comercio • Suministro • Tráfico • Posesión • Fomento	

Los objetivos y acciones establecidos en el plan son los siguientes:

Plan de persecución penal provisional			
Objetivo		Objetivo	
1. Mejorar el acceso a los servicios de procuración de justicia.		3. Transformar el modelo de gestión.	
Acciones		Acciones	
a) Crear un modelo de atención a la población, víctimas y ofendidos que permita medir y evaluar la calidad de la prestación del servicio. b) Desarrollar indicadores de resultados del primer punto de atención en la institución para optimizar y mejorar de manera inmediata la calidad del servicio.		a) Desarrollar un nuevo modelo de gestión que incluya, en un segundo nivel de atención: I. Unidades de tramitación masiva de casos, que tendrán la función de llevar a cabo la determinación de manera expedita. II. Unidades de imputado desconocido, que funcionarán como el archivo inteligente que permitirá recabar patrones delictivos para lograr el ejercicio de la acción penal.	
Objetivo		Objetivo	
2. Gestionar casos de baja complejidad / alto volumen.		4. Generar capacidades institucionales para la atención de grandes mercados criminales de alta complejidad / bajo volumen.	
Acciones		Acciones	
a) Fortalecer al Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para ampliar su capacidad de trámite y desahogo de los acuerdos reparatorios del daño. b) Revitalizar el uso de los criterios de oportunidad. c) Generar coordinación con otras instancias para proponer las salidas administrativas apropiadas.		a) Integrar y formar equipos especializados de trabajo (unidades de análisis estratégico y de contexto). b) Generar programas de capacitación sobre análisis de mercados criminales.	

Plan de persecución penal provisional

Objetivo
5. Centralizar la generación, procesamiento, sistematización y análisis de la información.
Acciones
a) Generar un repositorio único de datos a partir de la información sustantiva y táctica que genera la institución.
b) Desarrollar una batería de indicadores para la priorización, análisis y seguimiento del plan.
Objetivo
6. Conformar un equipo multidisciplinario responsable de proponer las directrices estratégicas de persecución penal.
Acciones
a) Desarrollar el modelo operativo y los criterios de operación técnica del equipo multidisciplinario.
b) Desarrollar la metodología de análisis de mercados criminales con base en la información que las áreas proporcionarán a través del repositorio único de datos y de los indicadores de priorización, análisis y seguimiento del plan.

Objetivo
7. Fortalecer las capacidades de litigación y seguimiento integral del proceso penal.
Acciones
a) Desarrollar un mecanismo de control y evaluación de la actuación del Ministerio Público Federal y sus capacidades de litigación.
b) Integrar los equipos de investigación y litigación, a cargo de un fiscal, con peritos, policías, analistas y técnicos.
c) Fortalecer las capacidades del personal administrativo para dirigir el apoyo a las actividades sustantivas.
d) Replantear el programa de capacitación al personal sustantivo.
Objetivo
8. Instaurar el Sistema de Evaluación de Resultados.
Acciones
a) Desarrollar indicadores estructurales de procesos, de resultados y de servicio, cuya aplicación será horizontal.

De la revisión del plan provisional se desprenden algunas inquietudes. Observamos que se propone un esquema de priorización sobre el ejercicio de la acción penal, atendiendo también a lo previsto por la propia Ley Orgánica; pero **no queda suficientemente clara la forma en que esa priorización se traducirá en toma de decisiones y en la asignación de recursos para su atención**. Por ejemplo, se indica que para los delitos relacionados con corrupción —como abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias— se conformarán equipos especializados de trabajo y se generarán programas de capacitación sobre análisis de mercados criminales. Sin embargo, sería deseable conocer cuáles serán los criterios objetivos por los que se considerará prioritario un caso de este tipo, como podrían ser el impacto social y económico, la extensión de la red criminal, la sofisticación del delito u otros. De esta manera se lograría identificar el tipo de canalización o tratamiento del caso y distinguir el abatimiento del rezago global respecto del desempeño de la Fiscalía para la resolución de casos emblemáticos.

La emisión del plan de persecución se considera, sin duda, una acción positiva para la definición de una estrategia de persecución efectiva y constituye un esfuerzo importante de planificación y de política centralizada, pero no cuenta con los elementos suficientes para asegurar una implementación adecuada, con operación homologada y hacia objetivos comunes.

Conforme avance el proceso de transición será necesaria la conformación de un Plan de Persecución Penal que defina la forma en que se atenderán los distintos tipos de criminalidad, los criterios y reglas para la toma de decisiones estratégicas y para la asignación de los recursos; contemplando para su diseño y ejecución la participación de la sociedad civil y de otras autoridades. En relación con lo anterior, se observa en un nivel muy incipiente la implementación de un modelo de gestión y de investigación en la Fiscalía General, como una prueba piloto en algunas áreas o delegaciones. Sin embargo, este esfuerzo no es suficiente, pues la operación de la Fiscalía deberá regirse por lineamientos que ofrezcan certidumbre a los operadores y logren una operación homologada en la institución.

3. Operación flexible, especializada y con personal suficiente

Otro elemento que debe ser evaluado es el relativo a la estructura organizativa de la FGR en el ámbito local, pues la pretensión de la Ley Orgánica es lograr la desconcentración operativa, de modo que la distribución territorial se dé en función del contexto y de las particularidades del fenómeno criminal. Esto implica que no necesariamente se debe seguir operando a través de delegaciones estatales, sino que es menester que las áreas y los recursos sean lo suficientemente flexibles como para atender las prioridades institucionales y cumplir los objetivos específicos.



PUNTOS CLAVE

- Los mecanismos de rendición de cuentas no tendrían que limitarse sólo a los realizados con el Poder Legislativo Federal ni a los contemplados explícitamente en la normatividad.
- El rol de la FGR podría ser mucho más proactivo, innovador y cercano a la sociedad, a fin de lograr que la procuración de justicia opere con una lógica de gobierno abierto.
- Conforme avance el proceso de transición será necesario observar la conformación de un Plan de Persecución Penal que contemple la participación de la sociedad civil y de otras autoridades en su diseño y ejecución; y que defina la forma en que se atenderán los distintos tipos de criminalidad de manera operativa.
- La Fiscalía deberá regirse bajo lineamientos homologados que ofrezcan certidumbre a los operadores y logren que la operación se desarrolle bajo los mismos criterios y reglas.
- Se requiere el desarrollo de una política integral de gestión del personal que asegure la operación bajo criterios estandarizados y de acuerdo con la política de priorización de la persecución penal.

Tras el ejercicio de evaluación no fue posible identificar que las distintas áreas de la FGR –incluidas las fiscalías especializadas– operen de manera homologada y atendiendo a la definición de políticas y normativas centralizadas. Se observa, en su lugar, una operación no estandarizada y sujeta a la inercia de cada área o equipo, así como una lógica más apegada a la estructura rígida y burocrática preexistente. Además, el procedimiento para la selección y asignación del personal no atiende a criterios centrales y de política institucional, sino que se enfoca en las estructuras previas a la transición. De lo anterior se desprende que no existe a la fecha una política central que defina las necesidades, perfiles y competencias del personal por áreas y tampoco criterios estandarizados para su asignación.

3.1.3. Desarrollo normativo

El diagnóstico del que partió la reforma constitucional de 2014 subrayó la necesidad de atender tres aspectos fundamentales: 1) La politización de la procuración de justicia; 2) La inexistencia de un Servicio Profesional de Carrera para los funcionarios de la institución y 3) La falta de independencia y autonomía del Ministerio Público, fundamentales para su desempeño imparcial¹².

El decreto de reforma determinó que la autonomía de la nueva Fiscalía General entraría en vigor tras la aprobación de su Ley Orgánica y en virtud de una declaración expresa. Durante los cuatro años posteriores a la publicación de la reforma, el debate público se centró en la selección de la persona que ocuparía por primera vez el cargo de fiscal general, lo que en la práctica pospuso la discusión en torno al marco regulatorio necesario y al diseño institucional de la FGR. Finalmente, en la segunda mitad de 2018, a partir del análisis de dos proyectos de ley y de la celebración de mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos desarrollaron la propuesta que sirvió de base para la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), que fue publicada el 14 de diciembre de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Además de la expedición de la Ley Orgánica de la nueva Fiscalía, el proceso de transición implica la armonización de toda una serie de instrumentos normativos que regulan la operación de la misma. Entre estos se encuentran acuerdos, circulares, instructivos, manuales, protocolos, lineamientos, guías, convenios, protocolos de actuación, bases de colaboración, entre otros. A lo largo de 2019 la FGR ha publicado los siguientes instrumentos normativos para regular tanto su operación como el proceso de transición:

Instrumento	Fecha
Acuerdo A/003/19 - instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.	27/02/2019
Acuerdo A/004/19 - integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República.	27/02/2019
Acuerdo A/005/19 - instala la Coordinación de Planeación y Administración.	27/02/2019
Acuerdo A/006/19 - instala el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera.	27/02/2019
Oficio Circular C/002/19 en materia de abandono de bienes y acción de extinción de dominio.	28/02/2019
Lineamientos L/001/19 para la contratación de personal de transición.	01/03/2019
Acuerdo A/007/19 - instala la Coordinación de Métodos de Investigación.	01/03/2019
Acuerdo A/002/19 - instala la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.	01/03/2019
Convenio de colaboración en materia de prevención y atención de delitos electorales y fomento a la participación ciudadana que celebran la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Electorales y el Instituto Nacional Electoral y su Anexo único.	09/04/2019
Lineamientos para la conformación del Grupo Interdisciplinario de Expertos de la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República.	15/04/2019
Acuerdo A/009/19 - instala el Órgano Interno de Control.	09/05/2019
Acuerdo A/010/19 - crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa.	26/06/2019
Acuerdo A/013/19 - instala la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos.	15/07/2019
Acuerdo A/012/19 - instala la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos.	15/07/2019
Acuerdo A/011/19 - abroga el diverso A/051/14, por el que se crean cuatro fiscalías regionales para el Estado de Tamaulipas y se establecen sus facultades y circunscripción territorial.	15/07/2019
Lineamientos L/UT/001/19 para el funcionamiento del Grupo Interdisciplinario de Expertos de la Unidad de Transición.	02/08/2019

¹² Castellanos, Cerceda Roberto (2016). "La reforma político-electoral de 2014, Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos". *Serie reformas estructurales: avances y desafíos*, No. 8. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, México.

Todas estas normas, cuyos fines abarcan desde aspectos sustantivos específicos hasta la creación de unidades administrativas, deberían estar enfocadas en garantizar una operación alineada con los principios del sistema acusatorio, en lograr una eficaz articulación entre la Fiscalía y otras instituciones de segu-

ridad y justicia, así como en contemplar mecanismos de protección efectiva de los derechos humanos. A partir de estos tres ejes se realizó una evaluación del marco legal de la FGR, tanto externo como interno, para determinar el porcentaje de correspondencia entre los instrumentos normativos actuales y los objetivos mencionados.

Subíndice de la transformación (SIT)			
Desarrollo normativo			
1. Alineación a los principios del sistema acusatorio	9%	2. Articulación entre seguridad y justicia	7.5%
- Aunque el marco jurídico contempla la operación de un sistema de justicia acusatorio, persisten figuras contrarias a los principios y la lógica que lo rigen. Por ejemplo, la reciente ampliación del catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa. - El marco jurídico en general, y el modelo acusatorio en particular, contemplan distintos pesos y contrapesos para la operación, que no necesariamente se reflejan en instrumentos normativos al interior de las instituciones. Esto en parte es debido a la ausencia de articulación efectiva entre instituciones de seguridad y justicia. - Si bien las normas penales sustantivas y procesales establecen salidas alternas y formas de terminación anticipada del proceso para responder a distintos tipos de delitos, aún no existen al interior de la Fiscalía reglas claras para la toma de decisión en este sentido por parte de los operadores sustantivos de la institución. En este contexto, el margen de discrecionalidad es bastante amplio y no garantiza respuestas consistentes y que privilegien el acceso a la justicia.		- A pesar de existir espacios institucionales y formales para el diálogo entre las instituciones de seguridad y justicia (como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia), éstos no se han traducido en la definición clara de políticas articuladas que definan prioridades, objetivos y acciones para las distintas instituciones de seguridad y justicia. - En el mismo sentido, las instituciones de seguridad y justicia operan de forma aislada y reactiva, provocando ineficiencias en el flujo de los asuntos y, en última instancia, obstaculizando el acceso a la justicia de las personas. - En principio, los delitos del fuero federal se encuentran determinados, pero no hay una definición clara en cuanto a los criterios para la atracción de los asuntos ni lineamientos para resolver sobre la competencia en casos de ambigüedad.	
3. Protección de derechos humanos	9%	- Se observa la existencia formal de áreas dedicadas a la protección de víctimas, testigos y denunciantes; no obstante, se carece de los instrumentos necesarios para garantizar el respeto pleno de los derechos de estas personas. - Aunque el marco legal externo contempla una serie de derechos y garantías para los imputados, se observan deficiencias significativas en el contenido de los instrumentos normativos y en su aplicación, para garantizar el respeto de los derechos humanos de los acusados. - En relación con la inclusión de perspectiva de género e interseccionalidad en la operación de la institución, existen áreas y esfuerzos que buscan implementar políticas institucionales, pero son insuficientes. Los esfuerzos para promover políticas inclusivas no han permeado la operación diaria de la Fiscalía ni las interacciones entre su personal y los ciudadanos.	

PUNTOS CLAVE

- Se carecen de definiciones básicas –como la de una política criminal– que permitan a la Fiscalía General de la República desarrollar políticas de priorización de forma coordinada y articulada con el resto de las instituciones de seguridad y justicia.
- Persisten figuras normativas incompatibles con el modelo de justicia penal de tipo acusatorio, lo que obstaculiza el respeto pleno de los derechos de las personas involucradas en los procesos penales.
- Al interior de la FGR se carece de definiciones claras en cuanto a la toma de decisiones de los operadores en sus actividades cotidianas, lo que deriva en márgenes amplios de discrecionalidad y, en última instancia, en espacios para la corrupción.
- En general, se observa que los principios, derechos y reglas establecidas en la Constitución y en las leyes no cuentan con instrumentos normativos que garanticen su observancia en la operación cotidiana de la institución. En este sentido, el andamiaje normativo es insuficiente y no ha permeado el desempeño de los operadores y sus interacciones con los ciudadanos.
- Los principios, derechos y reglas establecidos en la Constitución y en las leyes deben necesariamente reflejarse en el diseño institucional y operativo de la FGR, así como vincularse con mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas; de lo contrario, difícilmente se garantizará su observancia.

3.1.4 Ritmo de la transformación

De acuerdo con el artículo noveno transitorio de la LOFGR, el Fiscal General tendrá, a partir de su nombramiento, el plazo de un año para definir un Plan Estratégico de Transición (PET). En ese sentido, el presente documento aporta elementos –en particular, programas y líneas estratégicas generales– que buscan servir como insumo para trazar dicho plan. Entre otras cosas, la ley establece que el PET deberá contar con la definición

específica de objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados para el proceso de transición, con base en criterios de gradualidad que consideren los tipos y fenómenos delictivos, la operación de las unidades centrales y estatales, las regiones geográficas u otros.

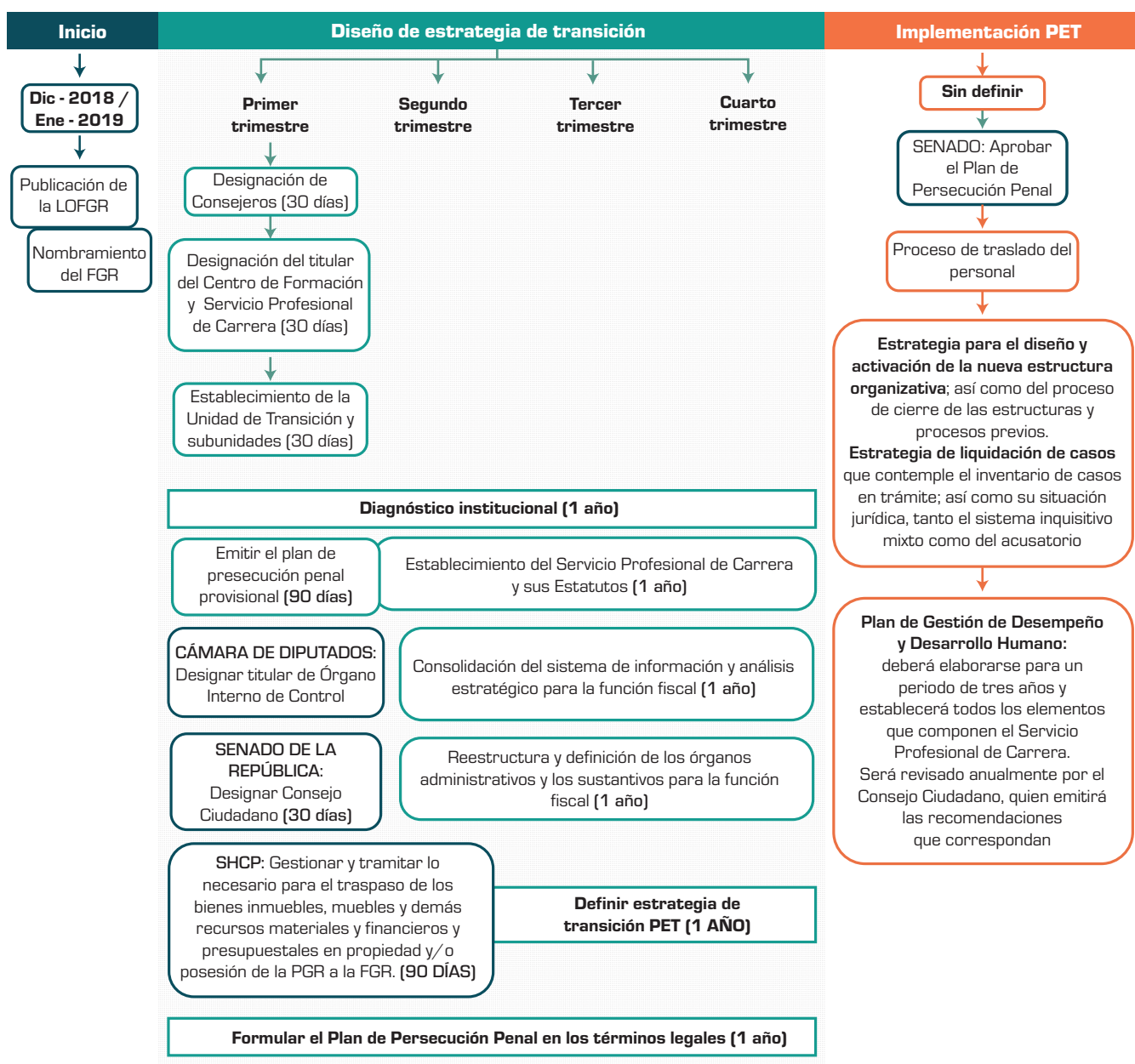
A continuación, se presentan las actividades contempladas en la LOFGR que deberán realizarse durante la etapa inicial del proceso de transición.

ACTIVIDADES PARA LA TRANSICIÓN DE ACUERDO CON LA LOFGR

□ 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



Dada la complejidad heredada de la PGR y su relevancia en el quehacer público es imprescindible que la transición se realice de manera ordenada, monitoreada y transparente. De lo contrario, es posible que se desvirtúe el rumbo, se mantenga la inercia institucional y se incurra en redundancias que afecten el aprovechamiento de recursos y de tiempo. Esta complejidad organizacional se hace patente principalmente en los siguientes aspectos:

- Tamaño de la institución y presencia a nivel nacional
- Heterogeneidad de los procesos coexistentes, tanto administrativos como sustantivos
- Brechas entre la norma y la práctica que propician un entorno sin estandarización
- Existencia de vicios y prácticas adversas
- Resistencia al cambio por parte del personal actual
- Ausencia de registros confiables y completos

Para efectos del presente análisis, hay que tener clara la diferencia entre “cambio” y “transformación organizacional”, siendo que el primero implica la sustitución de algo dado, en tanto que el segundo se orienta más a su evolución gradual. Esta distinción es importante en el contexto de la nueva FGR, pues es necesario reconocer las condiciones que se deben cambiar, de aquéllas en donde es posible evolucionar o mejorar.

La transición organizacional se considerará exitosa en la medida en que su proceso de planeación permita el cumplimiento de objetivos, de forma que las transformaciones anticipadas se hagan en un ambiente controlado. El éxito del proceso de planeación depende, en gran medida, de los siguientes elementos:

- Liderazgo que se involucre y apoye el proceso
- Un proceso flexible y monitoreado, que permita responder puntualmente a las necesidades
- Insumos suficientes, como diagnósticos, inventarios y objetivos, que aseguren la toma de decisiones informada
- Prioridades de cambio y asignación de recursos establecidas

A la fecha, la FGR ha cumplido con algunos de los entregables contemplados en los transitorios de su Ley Orgánica.

Desde finales de febrero de 2019, por medio del Acuerdo A/004/19, se integró la Unidad para la Transición de la FGR y se han expedido los lineamientos para la contratación de personal de transición y para la conformación y operación del grupo interdisciplinario de expertos de la misma. Asimismo, se instalaron la Coordinación de Planeación y Administración, el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera, la Coordinación de Métodos de Investigación y el Órgano Interno de Control, contemplados todos en la LOFGR; así como las Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales, en Materia de Derechos Humanos y en Asuntos Internos. Sin embargo, preocupa la ausencia del Consejo Ciudadano mencionado en el transitorio décimo, que deberá funcionar como un órgano de consulta integrado por cinco personas, así como del inventario y metodología para la liquidación de casos previos y la atención de casos relacionados con corrupción y violación de derechos humanos.

Otro aspecto preocupante es la “profundidad” de los cambios instalados. Por ejemplo, si bien la FGR desarrolló un plan de persecución penal provisional, la revisión del documento revela que resulta insuficiente para establecer una auténtica política de priorización en la institución, aún en términos provisionales. El plan no ha impactado de forma significativa la operación de la institución, al carecer de una dimensión estratégica y operativa robusta que garantice su observancia en el desempeño diario de los integrantes de la institución.

En el mismo sentido, la FGR ha iniciado el pilotaje de un modelo de investigación en los estados de Baja California, Ciudad de México, Hidalgo y Campeche, cuyo contenido inquieta por ser muy cercano al anterior modelo de la PGR en cuanto a la definición de estructuras y roles y porque opera sobre la estructura de las delegaciones estatales y no bajo una lógica de despliegue territorial que supere las fronteras de las entidades federativas, como establece la LOFGR. **Se percibe aquí el enorme riesgo de que la transición de la FGR replique lo ocurrido en muchas procuradurías y fiscalías locales, en las que la autonomía no implicó un rediseño institucional de gran calado.**

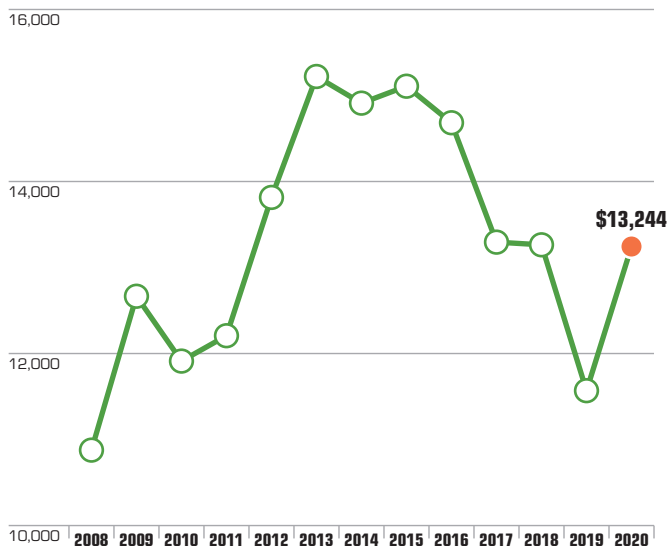
1. Suficiencia presupuestal y focalización

Para el proceso de transición presupuestal de la FGR, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF 2020) desapareció el Ramo Administrativo 17 (“Procuraduría General de la República”) y se creó el Ramo Autónomo 49 (“Fiscalía General de la República”). En él se asignaron a la Fiscalía General 18 mil 202 millones 187 mil 474 pesos, lo que implica un aumento en términos reales de 14.5% en relación con lo asignado a la PGR en 2019. El incremento destaca en un contexto

en el que desde 2016, el presupuesto ejercido por la PGR presentó disminuciones importantes, y en el que el presupuesto asignado para 2019 disminuyó también un 12.8% en términos reales, respecto a lo ejercido en el periodo anterior.

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LA PGR, ACTUAL FGR

MILLONES DE PESOS DE 2013



Fuente: Cuenta Pública (2008-2018), PEF 2019 y PEF 2020, SHCP.

En el PPEF 2020 se establece que la Fiscalía instrumentará un Plan Estratégico de Transición (PET), que contemplará una estrategia de trámite y liquidación de casos de ambos sistemas de justicia penal (inquisitivo y acusatorio). En el proyecto, la FGR mantiene la estructura programática que operó la PGR, la cual se compone de 15 programas presupuestarios, entre los que se encuentran los siguientes diez programas sustantivos:

- 1) Investigar y perseguir los delitos del orden federal.
- 2) Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada.
- 3) Solucionar y promover las controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos.
- 4) Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial.
- 5) Representar jurídicamente a la Fiscalía General de la República.

6) Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos.

7) Realizar investigación académica en el marco de las ciencias penales.

8) Investigar, perseguir y prevenir delitos del orden electoral.

9) Supervisar y vigilar la aplicación del marco legal en la investigación y persecución del delito del orden federal.

10) Promover la formación profesional y capacitación del capital humano.

2. Análisis por actividad institucional

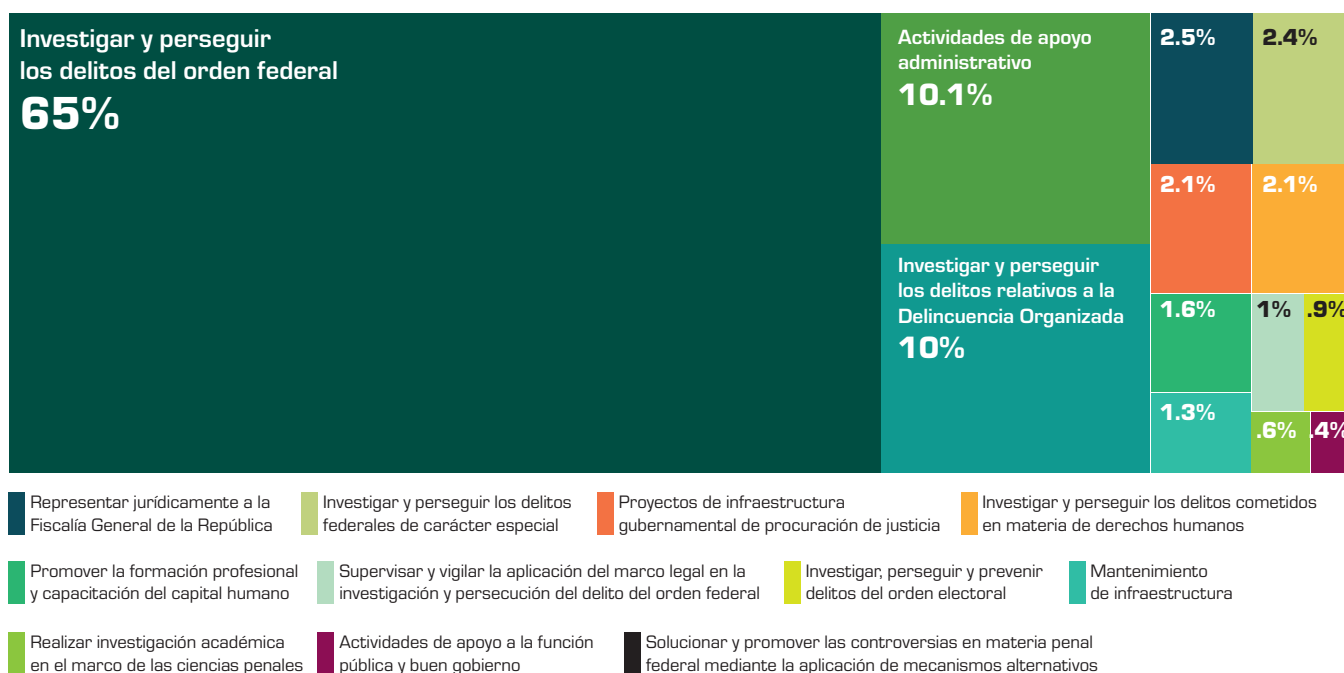
Las acciones sustantivas o de apoyo a la Fiscalía se componen de las actividades institucionales de función pública y buen gobierno, investigación del delito federal, servicios de apoyo administrativo y la solución de controversias en materia penal federal. De éstas, a la que se le asignó mayor presupuesto para 2020 (89.5%) fue a la investigación del delito federal, la cual presentó un aumento de 8.2% en términos reales respecto a lo aprobado para 2019. Los servicios de apoyo administrativo tuvieron un aumento de 137.2%, aunque este aumento se debe principalmente a la incorporación de algunas unidades responsables del gasto que solían estar en otras actividades institucionales, como la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional, la Dirección General de Comunicación Social, la Coordinación de Planeación y Administración y la Dirección General de Recursos Humanos y Organización. La función pública y buen gobierno presentó un aumento de 15% con respecto al periodo anterior, y la solución de controversias en materia penal federal disminuyó 3.4%. Esto contrasta con lo aprobado para el ejercicio fiscal 2019, en el que la solución de controversias en materia penal federal tuvo un aumento de 17.5% en términos reales respecto a lo ejercido durante 2018.

3. Programas presupuestarios

Son las categorías que permiten organizar las asignaciones de recursos federales y del gasto federalizado para cumplir los objetivos y las metas de la institución. Para 2020, el programa presupuestario con mayores recursos asignados fue el de "Investigar y perseguir los delitos del orden federal" (65%), seguido de las "Actividades de apoyo administrativo" (10.1%) y el de "Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada" (10%). El programa presupuestario con menores

PRESUPUESTO ASIGNADO A LA FGR

POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO



Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF 2020), SHCP.

recursos asignados fue el de “Solucionar y promover las controversias en materia penal federal mediante la aplicación de mecanismos alternativos”, con un presupuesto asignado de 380 mil 263 pesos.

Programas presupuestarios relevantes por unidad responsable del gasto

a) Investigar y perseguir los delitos del orden federal

En este programa presupuestario se tienen contempladas las actividades de integración de las investigaciones ministeriales, desde el conocimiento de la noticia criminal hasta su determinación. Además, se plantea continuar con la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio, de forma paralela al abatimiento del rezago del sistema inquisitivo mixto¹³.

Para el ejercicio fiscal de 2020, este programa presupuestario presentó un aumento en términos reales de 9.2% respecto a lo aprobado para 2019. La unidad responsable con mayor presupuesto asignado fue la Policía Federal Mi-

nisterial (26.5%), seguida de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (14.7%) y las delegaciones (13.8%). Por su parte, las unidades responsables del gasto con menos presupuesto asignado fueron la Unidad de Transición y la Coordinación de Métodos de Investigación, dos áreas de reciente creación a las que se asignó un millón 500 mil pesos, respectivamente.

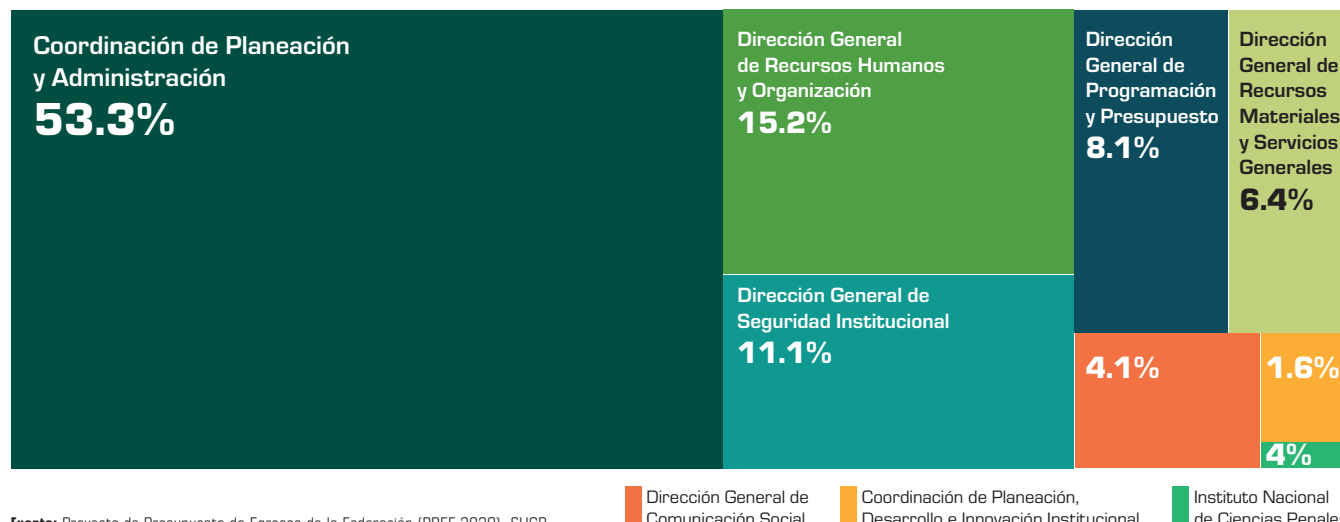
Las unidades con mayor incremento en el presupuesto asignado en términos reales, respecto al de 2019, fueron la Unidad Especializada en Análisis Financiero (76.9%), la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales (34%) y la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicaciones (25.6%); en tanto que las que sufrieron la mayor disminución en términos reales fueron la Agencia de Investigación Criminal (21.8%), la Dirección General de Seguridad Institucional (9.5%) y la Policía Federal Ministerial (3.8%).

b) Actividades de apoyo administrativo

Dentro del programa presupuestario “Actividades de apoyo administrativo”, que representa el 10.1% del

¹³ Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, Estrategia Programática, Ramo 49 Fiscalía General de la República. Disponible en: www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/49/r49_ep.pdf

PROGRAMA PRESUPUESTARIO "ACTIVIDADES DE APOYO ADMINISTRATIVO"



total del presupuesto asignado a la FGR para 2020, se le asignó el 53.3% a la Coordinación de Planeación y Administración (que solía ser la Oficialía Mayor), seguida de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización (15.2%) y de la Dirección General de Seguridad Institucional (11.1%). De todas las unidades que comprenden este programa presupuestario, la Coordinación de Planeación Desarrollo e Innovación Institucional fue la única que presentó una disminución en términos reales respecto a lo aprobado para 2019, con una disminución de 50.8%.

c) Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada

Una de las principales líneas de acción dentro de este programa presupuestario es el abatimiento del rezago, priorizando la atención y protección de las víctimas del delito, la especialización del personal, el fortalecimiento a la investigación y la determinación de mecanismos para el acopio e intercambio de información. Dentro de sus objetivos se encuentra la atención de los delitos que afectan a los sectores productivos y a la economía nacional, y la desarticulación de grupos delictivos. Además, se busca establecer metodologías para el análisis de información y generación de productos de inteligencia criminal.

La unidad con mayores recursos asignados del porcentaje total de este programa fue la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (33.2%), seguida de la Dirección General de Servicios

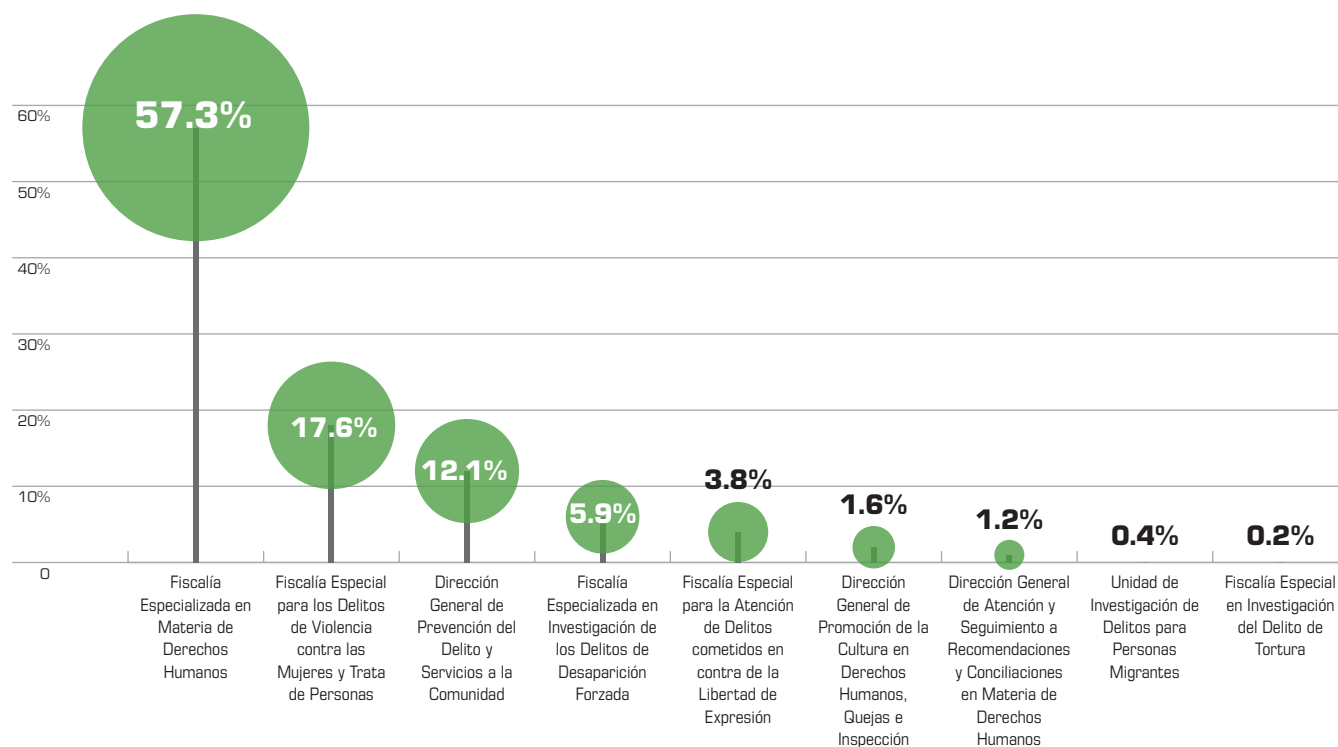
Aéreos (29%) y el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (16.4%). Las unidades con mayores incrementos en la asignación del presupuesto en términos reales respecto a lo asignado para 2019 fueron la Dirección General de Apoyo Jurídico y Control Ministerial en Delincuencia Organizada (15.2%), la Dirección General de Control de Procesos Penales y Amparo en materia de Delincuencia Organizada (14.2%) y la Dirección General de Tecnología, Seguridad y Apoyo a la Investigación en Delincuencia Organizada (12%).

d) Investigar y perseguir los delitos cometidos en materia de derechos humanos

Uno de los objetivos del programa es promover el respeto a los Derechos Humanos, fortaleciendo la coordinación con los organismos nacionales e internacionales para llevar a cabo la investigación y persecución de los delitos federales relacionados con hechos de violencia contra las mujeres y la trata de personas, así como la protección y atención integral a las víctimas de los delitos.

Dentro de este programa presupuestario desaparece la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, y se crea la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, a la cual se le asignó el 57.3% de los recursos del programa; le siguen la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (17.6%) y la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (12.1%).

PROGRAMA PRESUPUESTARIO “INVESTIGAR Y PERSEGUIR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”



Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF 2020), SHCP.

En este contexto, se realizó una evaluación del ritmo de la transformación, que permitió conocer y calificar el progreso de la transición en función de ciertas etapas y condiciones mínimas que deben cumplirse. Los elementos evaluados se refieren a las acciones que la Fiscalía ha ejecutado para garantizar una transformación

efectiva y profunda, para desburocratizar su operación cotidiana, para propiciar esquemas de colaboración horizontales y, finalmente, para contar con los suficientes recursos para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Los resultados de esta evaluación específica fueron los siguientes:

Subíndice de la transformación (SIT)			
Ritmo de la transformación			
Planificación e implementación de la transición 15.5%	Desformalización 8.8%	Forma de organización 5%	Suficiencia presupuestal y focalización 5.8%
Se han establecido las instancias formales para desarrollar e implementar la estrategia de transición. Desde febrero de 2019 existe la Unidad para la Transición de la FGR.	Se identificaron avances importantes en el desarrollo de herramientas tecnológicas para la desformalización de la operación y para facilitar la gestión de los asuntos y las labores de investigación. La Agencia de Investigación Criminal ha desarrollado un software que registra y articula las actividades de investigación.	No se observan condiciones al interior de la institución que fomenten los liderazgos y la proactividad en la operación. En este sentido, el desempeño de los operadores no refleja la autonomía operativa, que era uno de los objetivos de la reforma. Es decir, no operan sin presión o injerencia sobre la toma de decisiones, sino bajo un esquema jerárquico y rígido.	Según el PPEF 2020, el presupuesto a la FGR aumentó 14.5% en términos reales respecto al aprobado en 2019. Esto contrasta con la reducción de 12.8% en términos reales del presupuesto asignado para 2019 respecto al ejercido durante 2018.

Planificación e implementación de la transición	Desformalización	Forma de organización	Suficiencia presupuestal y focalización
● El proceso de transición se ha caracterizado por su ausencia de publicidad, lo que genera dudas sobre la profundidad de los cambios. Esto indica la probabilidad de que estemos ante varios cambios nominales. ● Si bien se desarrolló un plan de persecución penal provisional, como lo establecen los transitorios de la LOFGR, el documento está muy lejos de cumplir con las exigencias de un plan que logre establecer prioridades, desarrollar estrategias y focalizar recursos de forma eficiente. ● El proceso de transición ha ignorado la participación de la sociedad civil. A la fecha no se ha integrado el Comité Ciudadano contemplado en los transitorios de la LOFGR y la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la transición ha sido nula.	● No obstante, este tipo de esfuerzos no han permeado todas las áreas de la institución ni todas las actividades sustantivas de la misma.	● No existe una cultura institucional que coloque en el centro de la toma de decisiones a las personas y el enfoque continúa siendo en la mayor parte de los casos uno que privilegia la operación en términos de eficiencia y no de acceso a la justicia.	● En el PPEF 2020 se tiene contemplada la creación de una Unidad de Transición, pero es de las unidades con menor presupuesto asignado (\$1,500,000). ● El Centro Federal de Protección a Personas presentó un aumento en el presupuesto asignado de 23.2% en términos reales, respecto del de 2019. El aumento fue de 16.7% en términos reales para la Dirección General de Servicios Especiales de Seguridad y de Protección a Personas durante el mismo periodo. ● El programa presupuestario de “investigar y perseguir los delitos del orden federal” tuvo un aumento en el presupuesto aprobado de 9.2%, respecto al del año anterior. Sin embargo, la AIC tuvo una reducción en términos reales para el mismo periodo de 21.8%. Adicionalmente se creó la Coordinación de Métodos de investigación, unidad a la que sólo se le asignaron \$1,500,000

PUNTOS CLAVE

1. Más allá de la instalación formal de la Unidad de Transición, lo deseable es que a partir de ella se generen condiciones de diálogo, colaboración y construcción conjunta al interior de la institución y al exterior con la sociedad civil.
2. Preocupa la ausencia de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas efectivos en el proceso de transición. Asimismo, preocupa el incumplimiento del transitorio décimo de la LOFGR, que contempla el establecimiento de un Consejo Ciudadano 30 días hábiles después de la designación del Fiscal. A la fecha no se cuenta con esta instancia.
3. Resulta preocupante también que el proceso de transición no implique una transformación profunda de la organización, operación, programación del presupuesto y cultura institucional y que los cambios sean meramente nominales. En este sentido, existen serias dudas respecto de la instalación de nuevas áreas y que su existencia haya implicado cambios sustantivos en la operación de la institución.
4. Inquieta también la asignación presupuestal, toda vez que en el PPEF 2020 se observan unidades existentes previas a la transición, así como unidades nuevas creadas a partir de la FGR. Sin embargo, la asignación presupuestal para ambas no resulta tan clara en cuanto a la estrategia de reorganización institucional ni permite identificar las prioridades de la actual institución. Considerando lo anterior, su lectura podría sugerir la existencia de estructuras duplicadas y la reducción de recursos para investigar hechos relacionados con delitos de corrupción, tortura o violaciones a derechos humanos.

3.2 Subíndice de resultados

Es preciso aclarar que la metodología de evaluación aplicada tiene una orientación más enfocada al desarrollo de la transformación que a la identificación y medición de sus impactos, por lo que se da un mayor peso al subíndice de la transformación que al subíndice de resultados. Sin embargo, esto no es un obstáculo para hacer un levantamiento de la línea base que permita identificar el punto de partida de la transición, en términos de la calidad de sus servicios. Para ello, se propone, como parte de la medición, la evaluación de la eficacia en la resolución de los asuntos, el acercamiento de la sociedad con la Fiscalía General, la reducción de la cifra negra y la evaluación, percepción del desempeño y grado de confianza que tiene en ella la ciudadanía.

3.2.1 Efectividad de la resolución

La Fiscalía General de la República presenta un porcentaje de determinación por acuerdo reparatorio bajo, en relación con el total de determinaciones. Dicho porcentaje disminuyó respecto de 2018: pasó de 0.87% a 0.72%¹⁴, lo que representa una tendencia inercial en la forma en que se están atendiendo los casos. Igualmente, esto no refleja algún posible cambio derivado de la adopción del Plan de Persecución Penal Provisional, ya que éste promueve en sentido estricto un mayor uso de salidas alternas o anticipadas para determinados tipos de delitos, lo que no se refleja en la distribución porcentual de las salidas empleadas.

En cuanto a los casos judicializados, en el periodo de enero a julio de 2019 se observa una disminución respecto al del año anterior: de 10.1% a 8.4%. Asimismo, se mantiene la tendencia de judicializar las carpetas de investigación en las que se actualiza el supuesto de flagrancia o bien que se inician con detenido —que representan casi la mitad de los casos que se llevan a litigio a la esfera judicial—, lo que implica que se trata de asuntos en los que no se requieren mayores capacidades de investigación. El porcentaje de las investigaciones judicializadas con detenido respecto del total de judicializaciones aumentó 6 puntos, pasando de 36.4% durante 2018 a 42% de enero a julio de 2019.

En términos de congestión se observa igualmente una tendencia estable respecto de los periodos anteriores, pues el porcentaje aumentó un 6.3% de 2018 al julio de 2019, en tanto que de 2017 a 2018 el incremento fue de 8%. 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. Tampoco fue posible identificar información pública sobre el cumplimiento de los artículos transitorios de la LOFG en cuanto al desarrollo de un inventario de casos y su clasificación jurídica, así como el establecimiento de una estrategia de atención que favorezca la resolución de las carpetas relacionadas con hechos de corrupción o con violaciones graves a derechos humanos.

3.2.2 Confianza ciudadana

La confianza ciudadana es un activo indispensable para evaluar el trabajo de toda fiscalía, pues en función de ella la sociedad está o no dispuesta a acercarse a denunciar y a buscar la resolución de los conflictos penales en el ámbito institucional. El tema es un poco más complejo en el caso de la Fiscalía General de la República, pues su competencia para la atención de los delitos federales la hace menos cercana a la sociedad, en comparación con las fiscalías locales, que atienden conductas ilícitas más cotidianas. Por la misma razón, la mayor parte de la información disponible en cuanto a denuncia, cifra negra, victimización, nivel de confianza y percepción del desempeño está asociada con delitos del fuero común o, en su defecto, sin que se haga distinción sobre el fuero o sobre la instancia de procuración de justicia implicada. Es decir, que los datos de las encuestas de percepción, experiencia o victimización no distinguen en su levantamiento, si la información recabada corresponde a una Fiscalía local o a la Fiscalía Federal. Sin embargo, pese a esta ausencia de información diferenciada necesaria para la evaluación, es factible establecer como línea base o punto de partida la forma que toma el fenómeno de la denuncia y las variables que inciden en la percepción, a fin de que sirvan de insumo para la definición de políticas institucionales.

Como una aproximación a la denuncia, tomamos en cuenta las investigaciones del fuero federal iniciadas de enero a julio de 2019. Observamos que éstas disminuyeron 6.4% en comparación con las iniciadas durante el mismo periodo del año anterior. Sin embargo, no es posible determinar si la reducción obedece a una baja en la incidencia delictiva o si, por el contrario, es reflejo de un incremento en la cifra negra. Como se mencionó en el marco conceptual, la manera indubitable de saber que la cifra negra ha disminuido sería observando la reducción de la brecha entre los delitos denunciados y los delitos ocurridos. Hechas estas aclaraciones, la cifra negra nacio-

¹⁴ Solicitud de información realizada a la Fiscalía General de la República con folio 0001700337719.

nal de 2018 se mantuvo constante respecto de la de 2017, con un porcentaje de 93.2%, sin que sea posible distinguir de ella si corresponde al fuero federal o al común.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2019, la composición de la cifra negra por tipo de delito fue la siguiente¹⁵:

CIFRA NEGRA 2018

Tipo de delito	Porcentaje
Extorsión	97.9
Otros delitos	96.9
Fraude	95.5
Robo parcial de vehículo	94.8
Robo o asalto en calle o transporte público	94.7
Otros robos	93.3
Secuestro	91.2
Robo en casa habitación	89.1
Amenazas verbales	89.0
Lesiones	86.9
Robo total de vehículo	38.1

En la encuesta se lee que el porcentaje de la población que no denunció por causas atribuibles a la autoridad¹⁶ disminuyó. En la Envipe 2018, ésta se ubicaba en 64.5%; mientras que para la Envipe 2019 ésta disminuyó a 63.2%.

En términos de confianza, de 2018 a 2019 se observa un incremento en el porcentaje de población que manifestó confiar algo o mucho en la PGR (hoy FGR), al pasar de 57.3% a 60.9%; en tanto que en el mismo período, la percepción de corrupción de esa institución también disminuyó, pasando de 63.7% a 60.6%. El mismo comportamiento respecto de la percepción fue observado en el porcentaje de la población que valora como *algo efectivo* o *muy efectivo* el trabajo de la PGR (hoy FGR): pasa de 54.8% a 57.3%. Si bien estos cambios positivos no pueden ser asociados al desempeño y reorganización de la Fiscalía, son considerados como el punto de partida de la transición y requieren de un seguimiento puntual.

Subíndice de resultados (SIR)

Efectividad en la resolución

7.6%

- Se observa en 2019 una tasa de determinación por acuerdo reparatorio muy baja, en comparación con el total de determinaciones. Este porcentaje disminuyó respecto de 2018, pasando de 0.87% a 0.72%, lo que muestra una tendencia inercial en la forma en que se están atendiendo los casos.
- De enero a julio de este año, se observa una disminución en los casos judicializados respecto al año anterior (de 10.1% a 8.4%).
- Las investigaciones que se logran judicializar siguen siendo las que no requieren mayores capacidades de investigación. Las judicializadas con detenido aumentaron 6 puntos porcentuales respecto al total de judicializaciones, pasando de 36.4% en 2018 a 42% hasta julio de 2019.
- No es posible deducir un esquema de atención diferenciado de las investigaciones abiertas previamente a la transición respecto de las que se abrieron ya como parte de la FGR.
- Tampoco se identificaron avances en el desarrollo de un inventario de casos y su clasificación jurídica, ni en el establecimiento de una estrategia que favorezca la atención de los casos relacionados con hechos de corrupción y/o violaciones graves a derechos humanos.

Confianza ciudadana

21.4%

- Como una aproximación a la denuncia, se tomaron en cuenta las investigaciones iniciadas del fuero federal. De enero a julio de 2019 éstas disminuyeron 6.4% respecto al mismo periodo del año anterior; sin embargo, no es posible saber si la reducción es resultado de una menor incidencia delictiva o de una mayor cifra negra.
- La cifra negra nacional para 2018 fue de 93.2%, sin que sea posible distinguir si corresponde al fuero federal o al común.
- Se identificó que la ciudadanía no denuncia principalmente por causas atribuibles a la autoridad (63.2%), tales como falta de confianza, actitud hostil o una baja expectativa de efectividad.
- En términos de confianza, de 2018 a 2019 se observó un aumento en el porcentaje de población que manifestó confiar en la PGR (hoy FGR), al pasar de 57.3% a 60.9%.
- La percepción de corrupción de la FGR disminuyó de 2018 a 2019, pasando de 63.7% a 60.6%.
- En lo correspondiente a la percepción del desempeño de la FGR, también se observa una mejora de 2018 a 2019, pasando de 54.8% a 57.3%.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2019*. Disponible en www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/

¹⁶ Causas tales como falta de confianza, actitud hostil o una baja expectativa de efectividad.

PUNTOS CLAVE

- 1.** Si bien la metodología de evaluación tiene una orientación más enfocada al desarrollo de la transformación que a la identificación y medición de sus impactos, es necesario realizar un levantamiento de la línea base para identificar el punto de partida de la transición, en términos de la calidad de sus servicios.
- 2.** La efectividad en la resolución se considera un elemento indispensable por analizar, puesto que refleja, por una parte, la capacidad institucional para atender la demanda del servicio y, por la otra, la capacidad para aplicar una política de priorización que ofrezca diversas salidas en función de los tipos de investigaciones.
- 3.** De la información analizada no fue posible identificar mejoras significativas en la atención de los casos ni tampoco asociar los tipos de determinación con la aplicación del plan de persecución penal de carácter provisional.
- 4.** Es necesario que el proceso de transición transparente el inventario de casos pendientes de resolución y los criterios para su atención. Con mayor razón, cuando la propia LOFGR estableció en sus transitorios la atención prioritaria de los casos relacionados con hechos de corrupción y/o violaciones a derechos humanos.
- 5.** El incremento en la confianza y la reducción en la percepción de corrupción deben ser termómetros que contribuyan a dirigir esfuerzos para acercar la función de la procuración de justicia a la sociedad. En este sentido, la medición realizada no puede considerarse atribuible al proceso de transición, sino más bien como un punto de partida para identificar mejoras o retrocesos en el futuro.
- 6.** Aunque los niveles de confianza y la percepción de corrupción pueden atender a diversas variables, es indispensable mejorar la efectividad de la FGR y acercarla a la sociedad para ir generando condiciones que con el tiempo impacten positivamente en la percepción social.

CAPÍTULO 4

Conclusiones y recomendaciones

La metodología para el seguimiento y evaluación del proceso de transformación de la FGR, así como el primer reporte de su aplicación, se construyeron a partir de la premisa de que la autonomía constitucional, aunque necesaria, no es suficiente para garantizar la mejora de la procuración de justicia en México. En este entendido, no sólo se evaluó la calidad de la autonomía institucional, sino también otros aspectos cruciales como el desarrollo normativo, institucional y de apego a los ritmos de la transición, así como los resultados específicos de la operación. A continuación, se presentan los hallazgos más relevantes:

- **La autonomía constitucional no ha impactado de forma significativa en la inclinación de la institución hacia una cultura abierta, participativa, incluyente y objetiva.** Tampoco se ha traducido en condiciones que garanticen independencia para los titulares de las distintas fiscalías especializadas y los operadores de la institución.
- **No se observa que las acciones emprendidas durante la transición se encuentren apegadas a una lógica de priorización en la persecución delictiva,** y tampoco que la reorganización institucional responda a un despliegue que privilegie las funciones sustantivas de la FGR.

- **Se carece de definiciones básicas –como la de una política criminal– que permitan a la Fiscalía General desarrollar una estrategia de priorización, alineada a los esfuerzos de otras instituciones de seguridad y justicia.** Conforme avance el proceso de transición será necesario que se garantice el desarrollo de un plan de persecución penal que defina la operación de la FGR y que permita la operación bajo criterios estandarizados, públicos y racionales.

- **Ha sido nula la aplicación de mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas durante el proceso de transición.** Además, resulta preocupante la ausencia del Consejo Ciudadano, contemplado en la LOFGR, pues lo deseable es que la transición se caracterice por promover condiciones de diálogo, colaboración y construcción conjunta.

- **De la información evaluada no fue posible identificar mejoras significativas en la gestión y atención de los casos que conoce la institución.** Tampoco fue posible asociar los tipos de determinaciones con la implementación de las directrices del plan de persecución penal provisional. **En resumen, no hay evidencia de que la transición haya dado inicio o bien, que haya impactado de forma positiva en la operación sustantiva de la FGR. En este sentido, dada la envergadura de los cambios, sería deseable observar que se van estableciendo las condiciones para lograr un proceso de transformación real.**

En última instancia, en México Evalúa nuestra mayor preocupación es que el proceso de transición falle en lograr una transformación profunda en la organización, operación y cultura institucional de la Fiscalía General de la República. Si bien la transformación apenas comienza, la evaluación de los primeros resultados arroja serias dudas en torno a si la creación e instalación de nuevas áreas ha implicado, efectivamente, cambios sustantivos en el desempeño de la institución, o si éstos han sido meramente formales.

Es cierto que la primera etapa de la transición se encuentra en proceso y que muchas de las definiciones hoy ausentes deberían atenderse en el Plan Estratégico de Transición (PET), que deberá ser publicado a principios del siguiente año. No obstante, hasta el momento no existen suficientes elementos para considerar con certeza que estos factores estén contemplados en el desarrollo e integración del PET. A partir de los primeros resultados de este ejercicio de seguimiento y evaluación de la transición, se presentan las siguientes **recomendaciones puntuales**:

- 1** El proceso de transición debe **privilegiar las transformaciones sustantivas**, particularmente las relativas al modelo de investigación y garantizar que las modificaciones administrativas respondan a las necesidades del modelo, en términos de flexibilidad operativa y despliegue territorial.

- 2** Cualquier **modificación normativa contemplada** durante el proceso de transición debe **atenderse y articularse con propuestas legislativas simultáneas**, de forma que sean congruentes y no deriven en situaciones conflictivas o contradictorias.

3 Hasta la fecha, la transición ha carecido de mecanismos efectivos de transparencia, publicidad y rendición de cuentas. Es necesario **corregir estas ausencias de acceso a la información para iniciar un proceso de diálogo interinstitucional y amplio con la sociedad** con miras a la consolidación de la transformación. Asimismo, es urgente atender la omisión de un Consejo Ciudadano, como lo dispone la LOFGR.

4 El Plan de Persecución Penal Provisional no ha tenido efectos significativos en la investigación, atención y determinación de los asuntos. Debe **ser un documento de política pública robusto y avanzado**, que contemple no sólo catálogos de delitos, sino que también defina las respuestas concretas para cada fenómeno delictivo y que de él deriven criterios de operación específicos e indicadores para evaluar su avance.

5 **Se requieren mecanismos de fiscalización y observación del presupuesto**, ya que del PPEF 2020 no es posible asegurar que las estructuras no se están duplicando, que se están destinando recursos para las prioridades y objetivos institucionales; ni tampoco es posible conocer si existe suficiencia presupuestal capaz de soportar el proceso de transformación. En este sentido, la asignación presupuestaria requiere atender tanto las prioridades de operación institucionales como apoyar los procesos críticos de la transformación.

6 **El proceso de transformación no debe significar una caja negra que pueda abrir espacios a la impunidad.** Por el contrario, el inventario de casos pendientes, su clasificación y la atención que reciben requieren ser de conocimiento público y permitir la participación ciudadana. Y, como lo señala la LOFGR, con especial énfasis en aquellos casos relacionados con corrupción y/o violaciones a derechos humanos.

7 Los grupos piloto que se están desarrollando para **probar la aplicación de modelos de investigación exigen asegurar que se observen los principios del sistema penal acusatorio.** Por tanto, su seguimiento requiere comprender indicadores procesales y de reglas normativas, a fin de orientarlos a la observancia del proceso.

8 **El proceso de transformación de la FGR requiere privilegiar la pronta definición y operación de un Servicio Profesional de Carrera.** Su definición será clave para los procesos de certificación, separación y/o incorporación del personal; así como, con el proceso de gestión del cambio institucional.

El documento *De PGR a FGR: Observatorio de la transición 2019* 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

María Novoa
Coordinadora del Programa de Justicia

Carlos De la Rosa Xochitiotzi
Chrístel Rosales Vargas
Montserrat López Pérez
Investigadores

Miguel Emilio La Rota Uprimny
Asesor

Pablo García
Janet Kuri
Editores

Miguel Cedillo
Diseño 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** y **National Endowment for Democracy**. Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de las mencionadas instituciones.



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



www.mexicoevalua.org