

**ENTREGABLES DE LA COMISIÓN TÉCNICA
PARA LA TRANSICIÓN DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO A
LA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

30 de septiembre de 2019.

ÍNDICE

PREFACIO	VII
MODELO 2020 DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (FGJ)	8
Introducción	8
Componentes del modelo	12
1. Diversificación en la recepción de denuncia.....	12
2. Manejo de flujo de casos.....	21
3. Resultados en delitos de alto impacto	30
4. Protección de víctimas y testigos	37
5. Desarrollo de capacidades institucionales	42
6. Control interno	47
Plan de transición	50

PREFACIO

La Comisión Técnica para la Transición de Procuraduría General de Justicia a Fiscalía General de la Ciudad de México —en adelante, la Comisión Técnica— está integrada por un grupo de siete ciudadanos, nombrados por el Congreso de la Ciudad de México para contribuir con su compromiso, conocimientos y experiencia en la mejora de la procuración de justicia en la Ciudad. Los integrantes de esta Comisión se han planteado como principal objetivo aprovechar esta transición para orientar la construcción de una nueva institución capaz, eficiente y transparente, para que ésta cumpla con la misión que tiene encomendada: ser una institución en la cual la ciudadanía pueda confiar y un orgullo para los servidores públicos que en ella laboran.

Los integrantes de la Comisión Técnica son:

- Juan Antonio Araujo Rivapalacio
- Héctor Carreón Perea
- José Miguel Edgar Cortez Morales
- Patricia Lucila González Rodríguez
- Ana Laura Magaloni Kerpel
- Layda María Esther Negrete Sansores-
- Karla Sosa González

La presente es la compilación de los documentos a entregar, en cumplimiento con la Ley de Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (LTPGJFGJCDMX). Éstos son el resultado de meses de trabajo conjunto con varios actores: integrantes de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJ), organizaciones de la sociedad civil y especialistas en la materia, a quienes la Comisión Técnica agradece su colaboración.

CAPÍTULO 1:

MODELO 2020 DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (FGJ)

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de la impunidad como uno de los grandes males del país, parece que lo que se quiere destacar es que en México existen muchas personas —en el ámbito público y privado— que cometen abusos graves o violentan a otros sin que existan consecuencias legales de sus actos. Según desde la trinchera desde la que se mire el problema, el énfasis de lo que realmente es inaceptable en términos de impunidad cambia. Por ejemplo, para una parte de la élite económica, lo más reprobable es que las personas que delinquen no sean atrapadas ni castigadas, pero no les preocupa mucho que los procesos para sancionar a esos “delincuentes” estén llenos de irregularidades y abusos. En cambio, para los defensores de Derechos Humanos, lo que es inadmisibles es que los policías y las fuerzas armadas se excedan en el uso de la fuerza y actúen al margen de la ley quedando en absoluta indefensión los que padecen esos abusos. Asimismo, para una parte importante de la opinión pública y de la sociedad en general, lo que realmente les parece indignante es que los altos funcionarios generen enormes fortunas personales producto de actos de corrupción en el entendido de que la Procuraduría no los investigará ni los acusará por esos actos.

Desde todas estas ópticas, lo que se está mirando es la debilidad de nuestro sistema de persecución y enjuiciamiento penal. No contamos con policías, ministerios públicos y jueces que establezcan las fronteras de las conductas que son francamente inadmisibles en una sociedad.

La procuración de justicia en México ha sido una forma de ejercer el poder. Venimos de un régimen político en donde la aplicación selectiva del castigo penal en función de los intereses políticos del Ejecutivo en turno fue uno de los instrumentos más poderosos de gobernabilidad y de control político. La Procuraduría fue diseñada para dar certeza a la élite política y económica de que ninguno de sus miembros, salvo que el Ejecutivo lo ordenara, tendrían responsabilidades penales como consecuencia de sus actos, sin importar la gravedad de éstos. Con ello, la corrupción estaba blindada: el pacto político implícito era que no existirían consecuencias penales para nadie, salvo para los detractores del poder. En este sentido, la Procuraduría históricamente funcionó para garantizar cooperación, lealtad y cohesión políticas en torno a la figura del Ejecutivo.

También la Procuraduría funcionó para controlar los mercados ilícitos, no por su efectividad en la persecución de los delitos, sino por su gran capacidad para negociar impunidad. Si el sistema servía para intercambiar favores y apoyos políticos, era viable que también sirviera para pactar con las organizaciones criminales el tránsito de la droga a cambio de que no alteraran significativamente la seguridad ciudadana.

Así, la estructura fundacional del sistema de procuración e impartición de justicia no tuvo nada que ver con las tareas prototípicas de ese sistema: investigar, acusar, juzgar y sancionar a quienes cometen delitos. Más bien, fue un sistema diseñado para administrar los grados de impunidad en función de las necesidades de legitimación y estabilidad del régimen. Ello exigía que la institución funcionara con grandes márgenes de discreción y manipulación política y con una fuerte disciplina interna de la policía judicial (hoy, policía de investigación) y los ministerios públicos con la cabeza de la institución, la cual, a su vez, estaba disciplinada con los intereses del Ejecutivo en turno. Asimismo, dicho aparato coactivo requería de un Poder Judicial débil y obediente que simple y llanamente se dedicara a avalar las acusaciones del ministerio público sin ningún tipo de control o fiscalización a sus métodos de investigación ni a la calidad de su evidencia.

Ese modelo institucional funcionó en un contexto de baja incidencia delictiva y de enorme centralización del poder. Bajo esas premisas, generó un tipo de gobernabilidad que le sirvió al país durante algunas décadas; la Ciudad de México nunca fue la excepción. El problema central al que hoy nos enfrentamos es que ese viejo sistema penal no ha cambiado y hace tiempo nos encontramos en un contexto opuesto al que lo hacía funcionar. Hoy tenemos una alta incidencia delictiva y una acentuada descentralización del poder que exigen otro modelo de gobernabilidad que pasa por un andamiaje institucional opuesto al que tiene la Procuraduría. Los pactos de impunidad centralizados en la figura del Procurador ya no funcionan.

El 18 de junio del 2008 se aprobó una reforma constitucional que buscaba rediseñar el sistema de procuración e impartición de justicia. Se trataba de que México siguiese los pasos de otros países de la región y adoptase un sistema penal de corte acusatorio, regido por los principios de publicidad, oralidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. La Constitución estableció un lapso de ocho años para que todas las entidades federativas y el gobierno federal transformasen sus sistemas de procuración e impartición de justicia en esta dirección.

Esa reforma tenía muchos propósitos. Uno muy importante era profesionalizar el trabajo de las procuradurías a través de elevar los controles judiciales a su actuación, así como a la calidad de las pruebas aportadas en el juicio. La apuesta era terminar con la tortura y la fabricación de culpables —que fueron los métodos de investigación criminal del viejo régimen— y obligar al ministerio público y a la policía a aprender a hacer su trabajo. Ello, se creía, permitiría que el sistema de persecución criminal comenzara, por primera vez en su historia, a desarrollar verdaderas capacidades investigativas en la persecución de los delitos más complejos y que cada vez eran más recurrentes en el país.

El nuevo sistema acusatorio entró en vigor en 2016 en todo el país. Sin embargo, en la mayoría de las entidades, el diseño y la operación cotidiana de la procuración de justicia quedó prácticamente igual. ¿Cómo pasar de una Procuraduría diseñada para administrar el mercado de la impunidad a una que esté al servicio de los habitantes de la CDMX? Ello implica una transformación profunda de metodologías de trabajo y un nuevo entendimiento de las funciones que realiza la institución. Para ello es necesaria una transformación de normas jurídicas, personas, procesos y estructuras de toda la institución. La ruta de transformación que propone esta Comisión Técnica considera seis componentes que se presentan en este documento:

Ilustración 1: Componentes del modelo de la FGJ

1. Diversificación en recepción de denuncias

Fomento de la denuncia

Atención en 15 minutos

Múltiples canales

Agencias desconcentradas, SSC, MPVirtual y MPTel, ad hoc en alto impacto

2. Manejo de flujo de casos

Unidad de atención temprana

Segmentación

Atención admin.

MASC

Investigación especializada

Análisis criminal

3. Resultados en delitos de alto impacto

Presentación *ad hoc*

Protocolos de investigación por delito

Líneas de investigación en lugar de *checklist*

Nuevos roles

Fiscal

PDI

Peritos

4. Protección a víctimas y testigos

Perspectiva de género

Víctima central en el proceso

Unidades de Atención

Canalización temprana

Evaluación de riesgos

Protección integral

5. Profesionalización de la gestión institucional

Arquitectura Institucional

Procesos

Estructura orgánica

Protocolos

Capacitación por competencias

Servicio Profesional de Carrera

Evaluación (individual e institucional)

TICs

6. Control interno

Control Interno Unificado

OIC, Visitadurías, CAMPAP y Fiscalía de Servidores Públicos

Detección y atención de amenazas y riesgos

Equipos independientes anticorrupción

Fuente: Elaboración de la Comisión Técnica para la Transición de Procuraduría General de Justicia a Fiscalía General de la Ciudad de México, 2019.

COMPONENTES DEL MODELO

1. DIVERSIFICACIÓN EN LA RECEPCIÓN DE DENUNCIA

1.1. FOMENTO A LA DENUNCIA

El mejor sistema de justicia no es el que lleva los índices delictivos a cero sino el que lleva la confianza al 100%. En este contexto confianza significa trato digno, cercanía, respuestas oportunas y resultados adecuados. Significa que la Fiscalía sea una mejor opción que la justicia por propia mano o la frustración de tener que bajar la cabeza ante el abuso u atropello de otros. En su estado actual, la PGJ no es una institución capaz de generar confianza. Muestra de ello es el porcentaje de delitos que no son denunciados (cifra negra) en la CDMX: de acuerdo con la ENVIPE 2018, 89% de los delitos que se cometieron durante 2017 en la CDMX no se denunciaron.

Las causas por las que no se denuncian los delitos, según la ENVIPE, son varias. Muchas de ellas asociadas al mal funcionamiento de la institución: largos tiempos de espera, maltrato de las autoridades o, simplemente, que no va a pasar nada. En buena medida, se puede decir que ha existido una política informal dentro de la institución para desincentivar a las víctimas del delito a reportar. En México, la incidencia delictiva se mide principalmente por el número de carpetas de investigación que se abren en un periodo determinado. Esto quiere que decir que inhibir con malos tratos y largos tiempos de espera la recepción de denuncias es una manera de controlar las cifras de criminalidad reportadas en muchas entidades del país. Esto sucede también en la CDMX.

Por lo anterior, el nuevo modelo de la FGJ partirá de la premisa que más denuncias es sinónimo de mayor confianza ciudadana, no de mayor incidencia delictiva. Es necesario que la FGJ haga un esfuerzo por comunicar esta posición institucional de tal forma que pueda evaluarse un eventual aumento de las carpetas de investigación en contraste con la cifra negra. Esto es, más denuncias significa menor cifra negra, no mayor incidencia delictiva. En la medida en que se reduzca la cifra negra, las autoridades podrán comprender con mayor profundidad el fenómeno criminal y diseñar mejores políticas preventivas y de persecución criminal.

Para poner en operación esta política de fomento a la denuncia, la FGJ abrirá y agilizará los mecanismos de recepción de denuncia mediante cuatro estrategias:

1. **Denuncia presencial ágil y derivación oportuna en delitos de bajo impacto.**

Las Fiscalías desconcentradas y regionales en la CDMX contarán con Unidades

de Atención Temprana* que brinden un servicio cercano y oportuno para que la denuncia sea rápida y llegue al equipo que puede dar la mejor respuesta posible, según el tipo de delito.

2. **Denuncia *ad hoc* para delitos de alto impacto.** Se instrumentarán mecanismos de denuncia en los que la Fiscalía se trasladará al lugar de los hechos en vez de que la víctima tenga que acudir a una fiscalía para los delitos de alto impacto; esto permitirá brindar mejor atención, contención y protección a la víctima y, al mismo, maximizar la probabilidad de éxito en la investigación. Esto presupone un riguroso proceso de selección y modernización de la Policía de Investigación (PDI).
3. **Denuncia remota en delitos que no requieren presencia de la víctima:** El MPVirtual (internet) y el MPTel (telefónico) facilitarán la denuncia de delitos que no requieran la presencia de las víctimas, así como los procesos de corte administrativo (ej. extravío de documento). Es muy relevante que antes de instaurar este servicio, la Fiscalía haya implantado correctamente los procesos de segmentación de casos de la Unidad de Atención Temprana y sus derivaciones.
4. **Evaluación independiente.** Las víctimas deben ser quienes evalúen la calidad de los servicios que presta la Fiscalía. Mediante un centro de atención telefónica se realizarán entrevistas directas a los denunciantes para evaluar la calidad del servicio.

Es fundamental considerar que el éxito de esta política está en que los servidores públicos que operen en la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC) y la FGJ no sean mal evaluados por el aumento en las denuncias y la apertura de carpetas de investigación.

1.2 DENUNCIAS DE 15 MINUTOS EN DELITOS DE BAJO IMPACTO

Según la ENVIPE 2017, las víctimas tardan 4 horas en promedio para levantar una denuncia en la PGJ de la CDMX. Ello colocó a la entidad en el lugar 27 del total de los estados de la República. El proceso de recepción de denuncias de la PGJ está mal diseñado. Existen una serie de formalismos que obligan a los MP a llenar una serie de formatos extensos y repetitivos que en gran parte de los casos no aportan nada para esclarecer el hecho delictivo. Además, prácticamente es el mismo procedimiento el que se sigue para denunciar un robo de celular que un robo de vehículo o un homicidio. La denuncia es larga, tediosa y revictimizante.

* Describas más adelante.

Adicionalmente, después de esas 4 horas, los agentes del Ministerio Público en la CDMX siguen operando como en el viejo sistema inquisitivo y piden a la víctima ratificar su denuncia algunos días después: es una práctica arcaica y revictimizante. La ley no contempla la ratificación. Por si fuera poco, este extenso procedimiento no contempla derivar de forma inmediata las carpetas de investigación a las áreas de la PGJ que pueden hacer algo para atenderlas. La víctima sale de la coordinación territorial sin tener la mínima información sobre qué va a pasar con su denuncia o cuál es la probabilidad de éxito de su caso. La denuncia, en la mayoría de los casos, es un simple papeleo, burocrático e ilógico.

La FGJ tendrá el objetivo de reducir el tiempo medio de atención a 15 minutos. La única forma de lograrlo es dar un tratamiento diferenciado a las denuncias según el tipo de delito. Sin olvidar la calidad en la atención y la derivación oportuna, es necesario que el proceso de denuncia sea ágil y elimine por completo los formalismos. Lo importante para los fiscales que reciban las denuncias es estar en posibilidad de identificar rápidamente de qué se trata y qué elementos existen para generar una respuesta institucional.

Asimismo, se terminará con la ratificación de denuncias. Los citatorios, llamadas telefónicas u otro tipo de contacto posterior a la denuncia sólo deberán obedecer a necesidades de la investigación, protocolos de seguimiento y control de calidad.

Es importante que la FGJ pueda diferenciar entre víctimas que requieren una atención expedita y otras que lo que necesitan es una atención exhaustiva al levantar su denuncia. Lo anterior requiere trabajar en los protocolos de actuación y el diseño de procesos por tipo de delito, de tal manera que los delitos iguales sean tratados de igual manera, pero no que la totalidad de los delitos tenga la misma ruta de atención como hoy sucede. Debe ser muy diferente el proceso de denuncia de un robo de celular que el de una violación o un secuestro. En el primero, el proceso debe ser ágil y expedito, en los segundos lo relevante es que la víctima se siente protegida y atendida y dar inicio inmediatamente a la investigación.

Los nuevos procedimientos para la recepción de denuncia deberán evitar el uso de papel en etapas previas a la vinculación a proceso. Construir expedientes físicos para cada carpeta de investigación consume gran parte del esfuerzo de los servidores públicos en las coordinaciones territoriales, cuando en realidad esta labor sólo es necesaria para aquellos casos que se judicializarán. Antes de ello, el papel es uno de esos formalismos inerciales que entorpecen la investigación y el servicio.

1.3. CANALES ADECUADOS PARA LA RECEPCIÓN DE DENUNCIAS

Unidades de Atención Temprana en Fiscalías Regionales y Desconcentradas

El principal mecanismo para la denuncia de la FGJ serán las Unidades de Atención Temprana (UAT). Sería un error confundir este planteamiento con el mecanismo que se sigue hoy en día en las 72 coordinaciones territoriales de la PGJ.

Actualmente, la recepción de denuncia sólo opera en horas hábiles, con los denominados Módulos de Atención Oportuna (MAO). En ellos, personal auxiliar levanta una breve entrevista para capturarla en un sistema, redactar un documento con la misma información y dar un turno de atención al denunciante. El sistema con el que operan los MAO no está conectado al sistema de carpetas de investigación de la PGJ. Su función es la de una recepción de oficina; no se orienta a la víctima si no que se alarga innecesariamente la atención.

Después de recibir un turno de atención en el MAO, los denunciados son atendidos por Oficiales Secretarios. Estos vuelven a realizar la entrevista a la víctima y levantar una segunda la declaración con mayor nivel de detalle para ingresarla en el sistema central de la PGJ, generar la carpeta de investigación e imprimir una serie de oficios a firmar por el declarante. El agente del Ministerio Público no necesariamente recibe a la víctima. En caso de que se encuentre disponible un agente, la víctima vuelve a ser entrevistada por este funcionario horas después haber llegado a las instalaciones del Ministerio Público. Para terminar, en muchos casos después de recibida la denuncia e iniciada la carpeta de investigación, la víctima es conducida con un Policía de Investigación (PDI) que vuelve a pedir una declaración; todo ello es un procedimiento burocrático, revictimizante e ilógico.

En la FGJ, las Unidades de Atención Temprana (UAT) están pensadas para invertir el proceso. En ellas, los agentes del Ministerio Público estarán al frente y serán los primeros funcionarios que reciben a las personas que acuden a interponer una denuncia. Este es el modelo que pondrá en operación la idea de las denuncias en 15 minutos. Rápidamente, el agente realizará una entrevista y podrá ser auxiliado por Oficiales Secretarios para la captura en sistema y demás labores administrativas del proceso. La idea es que el agente se enfoque en conocer el hecho denunciado, decidir rápidamente una ruta de derivación y explicar a la víctima que es lo que la FGJ puede y no puede hacer por su caso.

Las UAT son la pieza clave para el funcionamiento del nuevo modelo de la FGJ. En ellas recaen las responsabilidades de dar una nueva cara a la institución frente a las víctimas del delito y de llevar los casos de forma oportuna a las áreas que puedan dar la mejor respuesta posible. Más adelante, en este capítulo, el apartado 2. *Manejo de flujo de casos* describe a detalle la variedad de repuestas institucionales para la segmentación de casos.

La mayor parte de las denuncias que recibirá la FGJ se realizarán por esta vía. Las únicas denuncias que la UAT no recibirá son 1) las de delitos de alto impacto, 2) las de hechos no delictivos y 3) las que se levantan con un probable responsable detenido (flagrancia). La siguiente tabla muestra el número de carpetas de investigación de 2018 que, en la nueva Fiscalía, recibirán las UAT:

Tabla 1: Proyección de carpetas de investigación susceptibles de ser atendidas en las UAT
Por grupo de delitos. Año base: 2018

Grupo de delitos ¹	Carpetas de investigación con hechos de 2018 (A)	Denuncias atendibles en UAT		
		% de denuncias atendibles en UAT (B)	Número (C=A*B)	% de total de carpetas iniciadas (C/249,585)
Robo	53,524	90%	48,172	19.30%
Robo agravado	30,530	90%	27,477	11.01%
Patrimonial	26,918	90%	24,226	9.71%
Robo inmueble	22,348	90%	20,113	8.06%
Convivencia	12,434	90%	11,191	4.48%
Daños	10,798	90%	9,718	3.89%
Operación ilegal	7,891	90 %	7,102	2.85%
Robo vehículo	7,628	100%	7,628	3.06%
Narcóticos	5,967	100%	5,967	2.39%
Homicidio y lesiones culposos	5,218	90%	4,696	1.88%
Robo vehículo agravado	4,589	100%	4,589	1.84%
Corrupción	3,622	100%	3,622	1.45%
Extorsión	2,120	100%	2,120	0.85%
Ambientales	1,012	100%	1,012	0.41%
Electorales	111	100%	111	0.04%
Total	194,710	91.29%	177,744	71.22%

Fuente: PGJ-CDMX, 2019. *Carpetas de investigación de la Ciudad de México 2018*.

De acuerdo con esta clasificación, 71.22% de las denuncias serán recibidas mediante las UAT. En el caso de algunos delitos, se calculó que sólo se recibirán 90%, ya que el 10%

¹ La agrupación de delitos se detalla en el Anexo I.

son casos en los que se presentan con detenido; más adelante se describe el proceso de inicio de una carpeta de investigación para casos en los que se pone a disposición de la FGJ una persona capturada en flagrancia.

MPVirtual y MPTel (Remota)

El MPVirtual es el sitio de internet en el que hoy en día es posible iniciar una denuncia pero que requiere ser ratificada en una coordinación territorial. El MPTel será una alternativa de denuncia remota en la que el mismo proceso se llevará a cabo vía telefónica con la asistencia de un operador. Ambos mecanismos recibirán denuncias sin requerir a la persona una ratificación de lo reportado anteriormente. En estos casos, no es necesario verificar la identidad de la persona ya que no continuarán con un proceso de mediación o investigación. Este servicio cumple un doble propósito:

- Descongestionar las UAT de la Fiscalía al procesar denuncias que no requieren de la atención expedita de un fiscal.
- Brindar un mejor servicio a los ciudadanos al no hacerlos trasladarse a una oficina para levantar un reporte de noticia criminal.

En una primera etapa, la Comisión Técnica recomienda abrir la denuncia por esta vía solo para hechos no delictivos, los cuales en 2018 sumaron 13,775 carpetas de investigación (5% del total). Sería deseable que a mediano plazo estos servicios se extiendan a delitos que no se cuenta con datos para ser mediados o para investigar. Estos últimos, como se verá más adelante, se atenderán a través de la Unidad de Análisis Criminal. Sin embargo, es necesaria la consolidación de estos mecanismos para establecer controles que minimicen la recepción de denuncias falsas.

Denuncia con detenido (Presencial)

En toda institución de procuración de justicia, la fuente principal de casos con probabilidades de éxito en judicialización está conformada por aquellos que se inician con un detenido en flagrancia. Por ello, la nueva FGJ conservará y fortalecerá las Unidades de Investigación con Detenido para tratar los delitos que cumplan con este supuesto. La siguiente tabla muestra el número de carpetas de investigación que serán atendidas por estas unidades. Estas estimaciones tienen como base el número de carpetas de investigación abiertas durante 2018:

Tabla 2: Proyección de carpetas de investigación con detenido susceptibles de ser atendidas

Por grupo de delitos. Año base: 2018

Grupo de delitos	Carpetas de investigación iniciadas con detenido Número (A)	Carpetas de investigación con detenido		
		% de denuncias atendibles de forma presencial (B)	Número de denuncias atendibles de forma presencial (C=A*B)	% de total de carpetas iniciadas (D=C/249,585)
Robo	53,524	10%	5,352	2.14%
Robo agravado	30,530	10%	3,053	1.22%
Patrimonial	26,918	10%	2,692	1.08%
Robo inmueble	22,348	10%	2,235	0.90%
Convivencia	12,434	10%	1,243	0.50%
Daños	10,798	10%	1,080	0.43%
Operación ilegal	7,891	10%	789	0.32%
Homicidio y lesiones culposos	5,218	10%	522	0.21%
Total	169,661	10%	16,966	6.8%

Fuente: PGJ-CDMX, 2019. *Carpetas de investigación de la Ciudad de México 2018*.

Las Unidades de Investigación con Detenido llevarán el proceso de punta a punta para todas las denuncias que reciban. Todos los casos de flagrancia se derivarán de forma automática a estas Unidades sin la participación sustantiva de las UAT o alguna otra área de la FGJ.

Los actos iniciales de investigación y el trato al imputado se deberán llevar a cabo observando los principios de debida diligencia y debido proceso. Lo anterior, con el fin de respetar a los Derechos Humanos de los detenidos y, al mismo tiempo, construir casos que sean sólidos ante un juez. Para que esto ocurra en la práctica, se deberán establecer 1) procedimientos concretos que guíen la actuación de los servidores públicos; 2) mecanismos de evaluación que premien el comportamiento adecuado, y 3) controles que detecten conductas irregulares de los servidores públicos, con la finalidad de aplicar las sanciones correspondientes. Es muy importante destacar que el fortalecimiento de la defensoría pública es clave para que los procedimientos internos de la Fiscalía —en términos del respecto a los Derechos Humanos del imputado— funcionen correctamente y se cimienten en la nueva institución.

Mecanismos *ad hoc* de recepción de denuncias en delitos de alto impacto

Los delitos de alto impacto son aquellos que tienen las consecuencias más severas en las víctimas y con ello el efecto más pernicioso en la población. Los esfuerzos de toda Fiscalía deben concentrarse en reaccionar de la forma más rápida y efectiva para esclarecer los hechos delictivos y alcanzar bajas tasas de impunidad.

Actualmente, la PGJ no da un trato diferenciado a la recepción de denuncias en este tipo de delito. El proceso es exactamente igual para todo tipo de delito, haciendo que las pruebas y los posibles testigos se pierdan en el ritual burocrático de la presentación de la denuncia y el procesamiento inadecuado de la carpeta de investigación.

La FGJ establecerá modalidades de recepción de denuncias *ad hoc* para delitos de alto impacto. La premisa central es que, en estos casos, se desplegarán equipos con las capacidades técnicas para recibir la denuncia, iniciar la carpeta de investigación y realizar las acciones de investigación iniciales. También se desplegarán equipos especializados de atención, contención y protección a la víctima. Este procedimiento debe suceder de la forma más rápida y ágil posible. Es por ello por lo que la denuncia de estos delitos debe ser en el lugar de los hechos o donde la víctima se sienta protegida y atendida. No en la agencia desconcentrada como sucede hoy en día.

Por ejemplo, tratándose de un homicidio, es crucial resguardar y recabar las pruebas de escena del crimen; detectar y entrevistar a posibles testigos; proteger y apoyar a los familiares de las víctimas deben ocurrir de inmediato. Lo anterior debe ocurrir en el lugar de los hechos. En los casos de secuestro, la prioridad debe ser acudir al domicilio de quienes reportan este delito, establecer un equipo táctico de negociación y reacción, levantar la denuncia y abrir la carpeta de investigación *in situ*. Este mismo tratamiento debe suceder en los casos de violación, pues el procedimiento actual resulta revictimizante para la víctima al pedirle que se traslade a una coordinación territorial o fiscalía especializada a levantar la denuncia. Debe ser la propia institución la que se acerque a ella, con grupos expertos, que le ayuden a dar su declaración por una sola vez y recaben las pruebas determinantes para el éxito de la investigación de forma inmediata y de la manera menos invasiva posible.

Cada tipo de delito de alto impacto debe tener protocolos específicos de acuerdo con las características del delito, las necesidades específicas de las víctimas y los requerimientos de la investigación. Las probabilidades de éxito de los casos que involucra delitos de alto impacto están directamente relacionadas con la velocidad con la que los equipos de la

Fiscalía tienen conocimiento de estos e inician la investigación, recabando los testimonios y pruebas relevantes.

Estos mecanismos requieren que existan equipo especializados de investigación con PDI, Servicios Periciales y Unidades de Atención a Víctimas que tengan los conocimientos, habilidades y experiencia para establecer líneas de investigación y para definir las medidas de protección que requieren las víctimas. Así, la nueva FGJ instrumentará canales de recepción de denuncias e inicio de investigaciones en delitos de alto impacto que se ajusten a cada tipo de delito. En ellos, el equipo de servidores públicos que recibe el caso será el que estará encargado de esclarecer los hechos narrados en la denuncia. La siguiente tabla muestra los grupos de delitos considerados como de alto impacto para los que se instrumentará un mecanismo de recepción de denuncia *ad hoc* en cada caso:

Tabla 3: Proyección de carpetas de investigación susceptibles de ser atendidas *ad hoc*
Por grupo de delitos. Año base: 2018

Grupo de delitos	Carpetas de investigación con hechos delictivos de 2018 (A)	% del Total PGJ 2018 (B=A/249,585)
Lesiones	7,189	2.88%
Robo inmueble agravado	4,108	1.65%
Sexuales	4,064	1.63%
Homicidio	1,601	0.64%
Secuestro	953	0.38%
Violentos	527	0.21%
Tortura	359	0.14%
Trata	109	0.04%
Total	18,910	7.58%

Fuente: PGJ-CDMX, 2019. *Carpetas de investigación de la Ciudad de México 2018*.

Cada mecanismo de denuncia *ad hoc* se definirá por las siguientes características:

1. El equipo de investigación que llevará el caso es el mismo que recibe la denuncia.
2. La denuncia se recabará en campo, no en las instalaciones de la FGJ.
3. Se contará con un protocolo que defina acciones mínimas de investigación —policiales y periciales— y criterios generales para la construcción de líneas de investigación, dados los elementos que se observen.
4. Se contará con los protocolos de atención de víctimas según tipo de delito. Estos protocolos tienen que elaborarse con perspectiva de género.
5. Los dos fines para salvaguardar deberán ser:
 - a. La protección de víctimas y testigos.

- b. La maximización de las probabilidades de éxito en la investigación y en la judicialización.

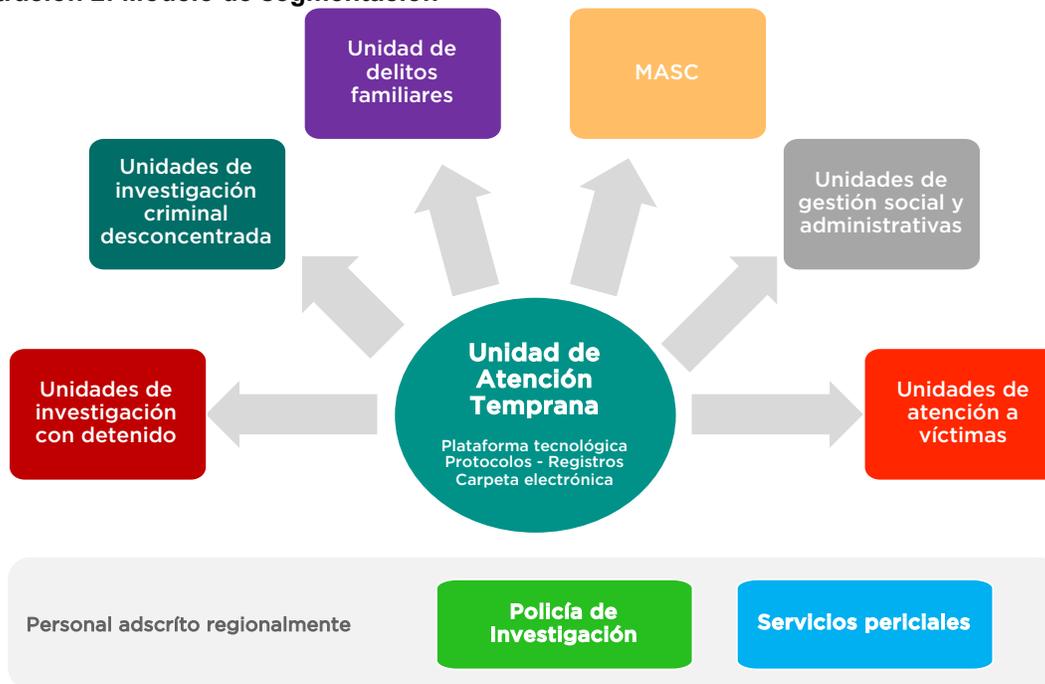
2. MANEJO DE FLUJO DE CASOS

2.1. SEGMENTACIÓN DE DENUNCIAS

Abrir la puerta de la FGJ y fomentar la denuncia requiere que la institución sea capaz de ofrecer una respuesta adecuada para cada caso. La realidad es que hoy las carpetas de investigación son abandonadas y, en consecuencia, no es posible dar una respuesta oportuna y razonable a las víctimas. Para revertir esta dinámica es necesario establecer una política de segmentación en la que se hagan explícitas 1) las posibles respuestas de la FGJ ante una denuncia y 2) qué tipo de hechos delictivos puede atender cada una de ellas. Dejando a un lado los delitos de alto impacto, los cuales —como se destacó— tendrán un sistema de denuncia *ad hoc* para cada caso, el modelo de la FGJ en todos los demás casos considera las siguientes posibilidades de segmentación:

1. Unidad de análisis criminal
2. Mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)
3. Investigación criminal desconcentrada (casos con altas probabilidades de éxito)
4. Unidad de investigación con detenido (flagrancia)
5. Unidad de violencia familiar
6. Unidad de atención a víctimas
7. Unidad de gestión social y administrativa

Ilustración 2: Modelo de segmentación



Fuente: Elaboración de la Comisión Técnica, 2019.

La decisión sobre el tipo de respuesta que ofrecerá la FGJ a cada delito no debe recaer en la discrecionalidad de los operadores del sistema. De ser así, se daría continuidad a la dinámica anterior, en la que los agentes del Ministerio Público controlan absolutamente el destino de las denuncias que reciben y que se presta a la corrupción. Por ello, es necesario que se establezca una política de persecución criminal que determine el tratamiento que recibirá cada denuncia según el delito que se reporta. Así, el trabajo en la recepción de denuncia se deberá enfocar en identificar de la mejor forma y en el menor tiempo las características del hecho delictivo para derivarlo adecuadamente.

Es importante recalcar que el reto en la instrumentación de una política de segmentación está en homologar la homologación de los criterios con los que se derivan los casos. Así, la aspiración es que la nueva FGJ pueda ofrecer respuestas predecibles a la ciudadanía dependiendo de las características del delito denunciado y no de la influencia política o la capacidad económica de quien la presenta. Casos iguales se tratan de igual manera, sin importar de quién se trate.

A continuación, se describen en general cada una de las respuestas institucionales mencionadas y se da una primera aproximación de los grupos de delitos deberían ser atendidos por cada una. Esto tiene el propósito de exponer el funcionamiento básico de cada mecanismo y orientar a los tomadores de decisiones en la construcción de su propia

política de segmentación, que deberá estar incluida en la Política Criminal de la institución y revisarse periódicamente para ajustarse a cambios en la incidencia delictiva y las capacidades de la organización.

2.2. UNIDAD DE ANÁLISIS CRIMINAL

Desgraciadamente, es imposible para las instituciones de procuración de justicia en el mundo investigar exhaustivamente cada caso que recibe por dos razones. La primera es la disposición limitada de recursos con los que cuenta una fiscalía. Por ejemplo, la PGJ recibió más de 249 mil denuncias de delitos cometidos en 2018; sería imposible dar la misma prioridad con la que se debe atender un homicidio a la de una riña o un daño en propiedad ajena. La segunda razón es que en muchas de estas denuncias no se cuenta con los elementos necesarios para que una investigación exhaustiva sea fructífera. Pensemos en los casos de robo sin violencia en los que no existen testigos: no se conoce la identidad de la víctima y no se cuenta con cámaras de vigilancia que hayan registrado el hecho. La factibilidad de que una investigación en un caso así arroje resultados es extremadamente baja ya que no se tiene indicio alguno de quien es el responsable. Por estas razones no resulta eficiente que la organización dedique recursos a investigar denuncia de casos con pocas probabilidades de encontrar a las personas responsables y en su caso obtener una reparación del daño para las víctimas.

Sin embargo, es inaceptable que la autoridad no ofrezca respuesta alguna ante estos tipos de denuncias, ya que en el agregado representan una alta proporción de los asuntos que se denuncian. En 2018, las carpetas de investigación por robo sin violencia fueron poco más de 53 mil: 21% del total de las denuncias recibidas. Hoy en día, simplemente se omite la atención de estos delitos y este hecho fortalece la imagen de incapacidad y negligencia de la PGJ.

Para enfrentar este dilema, el nuevo modelo de la FGJ propone la creación de una Unidad de Análisis Criminal dedicada a atender delitos que cumplan con estas características: poco viables de investigar individualmente, pero relevantes para los habitantes de la CDMX. Esta Unidad contará con investigadores especialistas en análisis de datos y en criminología, que tendrán a la mano diversas fuentes de información y herramientas tecnológicas. Se espera que, con estas características, la Unidad sea capaz de identificar patrones criminales para detonar el inicio de investigaciones específicas. Dada su vocación, este equipo dependerá de la Policía de Investigación y será supervisada por fiscales que prevengan el abuso policial. La siguiente tabla muestra el número de

carpetas de investigación que serán derivados a esta Unidad con base en la apertura de carpetas en 2018.

Tabla 3: Proyección de carpetas de investigación por derivar a la Unidad de Análisis Criminal

Por grupo de delitos. Año base: 2018

Grupo de delitos	Carpetas de investigación iniciadas con hechos delictivos de 2018 (A)	Susceptibles de atención en Unidad de Análisis Criminal		
		% de denuncias atendibles (B)	Número de denuncias atendibles (C=A*B)	% de total de carpetas iniciadas (D=C/249,585)
Robo	53,524	98%	52,454	21.02%
Robo agravado	30,530	95%	29,004	11.62%
Robo inmueble	22,348	95%	21,231	8.51%
Robo vehículo	7,628	95%	7,247	2.90%
Narcóticos	5,967	90%	5,370	2.15%
Robo vehículo agravado	4,589	95%	4,360	1.75%
Corrupción	3,622	70%	2,535	1.02%
Operación ilegal	7,891	30%	2,367	0.95%
Extorsión	2,120	90%	1,908	0.76%
Electorales	111	70%	78	0.03%
Total	138,330	91.49%	126,552	50.71%

Fuente: PGJ-CDMX, 2019. *Carpetas de investigación de la Ciudad de México 2018*.

Dado que la respuesta a las denuncias que entran a la Unidad de Análisis Criminal se dará con base en un fenómeno y no de forma casuística, es necesario que se lleven a cabo en paralelo estrategias adicionales para dar a conocer el trabajo que en ella se realiza. Por un lado, se deberá instrumentar un servicio de seguimiento telefónico mediante el cual se contactará a las víctimas para 1) explicar con detalle por qué su caso fue derivado a la Unidad de Análisis Criminal; 2) transmitir una disculpa institucional por no estar condiciones de seguir investigando, y 3) informar sobre investigaciones anteriores relacionadas con el caso de la víctima en los que la Unidad ha dado resultados. Asimismo, se contempla que la estrategia de comunicación de la FGJ incluya posicionar casos de éxito de esta Unidad como una de sus principales tareas. Más adelante, se describen ambos aspectos del nuevo modelo de la FGJ.

2.3. MEDIACIÓN: MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (MASC)

Judicializar un conflicto consume mucho tiempo, dinero y esfuerzo de los actores involucrados en él. Aun cuando esté diseñado y conducido de la mejor forma posible, un juicio exige mucho de la víctima y es oneroso para las instituciones públicas. De igual forma, la cárcel no siempre es la mejor respuesta ante una conducta tipificada como delito; muchas veces otro tipo de respuestas institucionales son una mejor opción para

evitar que se repita la conducta y procurar la reparación del daño a la víctima. La judicialización y la cárcel no son siempre la mejor respuesta que una fiscalía puede ofrecer para procurar justicia.

Ejemplo de ello pueden ser casos familiares en donde no está en peligro la vida e integridad de las personas, lesiones que no constituyen un intento de homicidio, robos menores a establecimientos mercantiles y muchos otros. Con ello en mente, fueron diseñados los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) en el nuevo sistema de justicia penal. Los MASC tienen como objetivo ofrecer una respuesta adecuada para las víctimas y evitar el castigo penal en conflictos que no lo ameritan.

Siempre con la anuencia de la víctima como requisito, los MASC aplican procesos de mediación en los que se busca encontrar un acuerdo de justicia restaurativa ante el hecho delictivo. En el caso de los robos menores a establecimientos mercantiles, los MASC ofrecen un espacio para que el imputado acepte su responsabilidad, pague el daño y se establezca una orden restricción para que no acuda al negocio como medida preventiva para evitar que se repita el delito. La idea es que, con la ayuda de la Fiscalía, las partes pueden llegar fácilmente a un acuerdo que favorezca a la víctima, sea una consecuencia proporcional para la persona que cometió el delito y sea un procedimiento poco exigente para todos. Procesar casos adecuados para ello por esta vía permite evitar la saturación de la institución para concentrar sus recursos en casos más graves que si requieren el despliegue de toda la fuerza institucional.

Pese a que la PGJ cuenta en su estructura con MASC, estos no se aprovechan adecuadamente para procesar los casos que ameritan la mediación como respuesta. El número de casos que los agentes del Ministerio Público derivan a MASC son muy pocos y no contamos con información derivada de registros administrativos que permita conocer la calidad de los servicios que se ofrecen. El nuevo modelo de la FGJ contemple aprovechar al máximo los MASC y el primer paso está en que todos los casos con potencial de mediación sean derivados adecuada y oportunamente. La siguiente tabla muestra una proyección de aquellos casos que consideramos son sujetos a mediación y que por ende deberían ser atendidos por los MASC.

Tabla 4: Proyección de carpetas de investigación por derivar a MASC*Por grupo de delitos. Año base: 2018*

Grupo de delitos	Carpetas de investigación con hechos delictivos de 2018 (A)	Susceptible de atención en MASC		
		% (B)	Número (C=A*B)	% del Total PGJ (D=C/249,585)
Patrimonial	26,918	80%	21,534	8.63%
Convivencia	12,434	80%	9,947	3.99%
Daños	10,798	80%	8,638	3.46%
Familiar	22,190	30%	6,657	2.67%
Homicidio y lesiones culposos	5,218	80%	4,174	1.67%
Operación ilegal	7,891	30%	2,367	0.95%
Total	85,449	62.40%	53,319	21.36%

Fuente: PGJ-CDMX, 2019. *Carpetas de investigación de la Ciudad de México 2018.*

La clave para que los MASC funcionen reside en la credibilidad de estos. Por un lado, es necesario trabajar con las víctimas para que sientan que los mecanismos son confiables y efectivos. Además, es fundamental que los imputados encuentren en la FGJ una amenaza creíble que haga que estén dispuestos a sujetarse al procedimiento y cumplir los acuerdos. De lograr fortalecer los MASC y derivar de forma oportuna los casos que les corresponden, la FGJ podrá atender adecuadamente más de 20% de las denuncias que recibe.

2.4. DELITOS DE BAJO IMPACTO CON PROBABILIDAD DE ÉXITO: INVESTIGACIÓN CRIMINAL DESCONCENTRADA

Algunos casos que normalmente se derivarían a la Unidad de Análisis Criminal pueden contar con elementos para ser investigados. Tal es el caso de un accidente de tránsito en donde el responsable se dio a la fuga, pero se cuenta con su número de placas, o de robos en los que se tienen indicios o se conoce la identidad del probable responsables y otros similares. Aun cuando son delitos de bajo impacto, hay ocasiones donde la factibilidad que ofrecen los indicios iniciales obliga a que la Fiscalía realice una investigación al respecto. Incluso se puede tratar de casos susceptibles a mediación en los MASC, pero que para ser procesados por esta vía es necesario localizar al presunto responsable y se le exponga un caso que lo incline a aceptar su responsabilidad.

A este tipo de casos estarán orientadas la Unidades de Investigación Criminal en cada una de las regiones de la nueva FGJ: procesar delitos de bajo impacto con probabilidades

de éxito, en términos de la reparación del daño a la víctima. La siguiente tabla muestra una proyección de aquellos casos que consideramos serán procesados de esta forma:

Tabla 5: Proyección de carpetas de investigación de delitos cotidianos con probabilidad de éxito

Por grupo de delitos. Año base: 2018

Grupo de delitos	Carpetas de investigación con hechos delictivos de 2018 (A)	Delitos cotidianos con probabilidad de éxito		
		% de delitos (B)	Número (C=A/B)	% del Total PGJ 2018 (D=C/249,585)
Patrimonial	26,918	20 %	5,384	2.16%
Familiar	22,190	20%	4,438	1.78%
Operación ilegal	7,891	40%	3,156	1.26%
Convivencia	12,434	20%	2,487	1.00%
Daños	10,798	20%	2,160	0.87%
Robo agravado	30,530	5%	1,527	0.61%
Robo inmueble	22,348	5%	1,117	0.45%
Robo	53,524	2%	1,070	0.43%
Homicidio y lesiones culposas	5,218	20%	1,044	0.42%
Total	191,851	11.67%	22,382	8.97%

Fuente: PGJ-CDMX, 2019. *Carpetas de investigación de la Ciudad de México 2018*.

Como ya se mencionó, este tipo de investigación se organizará de forma desconcentrada en las fiscalías regionales. Es importante recalcar que estas Unidades de Investigación Criminal Desconcentradas recibirán todo tipo de delitos de bajo impacto y se conformarán grupos de fiscales, PDI y peritos sin especialización por tipo de delito.

2.5. DELITOS DE BAJO IMPACTO CON DETENIDO (FLAGRANCIA)

Las coordinaciones regionales deberán contar con la capacidad de procesar ágilmente las detenciones de presuntos responsables (en flagrancia) por parte de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC). Para que estos delitos se procesen adecuadamente, es necesario que la agencia cuente con infraestructura y capacidades humanas en diversos elementos como médicos legistas, expertos en Derechos Humanos y protocolos de actuación que permitan acudir a la audiencia inicial en el menor tiempo posible. También es cierto, que según el tipo de delito y las definiciones de la política de persecución criminal existirán casos en flagrancia que se deriven a los mecanismos alternativos de solución (por ejemplo, riñas o robos de baja cuantía sin violencia).

2.6. UNIDAD DE VIOLENCIA FAMILIAR

El nuevo modelo de la FGJ contempla un tratamiento especial para delitos relacionados con la familia. En específico, la demanda de justicia en materia de violencia familiar en la CDMX es alta y los mecanismos para atenderla requieren de un enfoque un distinto al del resto de los delitos. Cuando se trata de este tipo de casos, la prioridad está en desactivar las dinámicas de violencia y encontrar acuerdos que pacifiquen los conflictos. En muchos de estos casos, los agresores son —al mismo tiempo— la principal fuente de ingresos familiares por lo que la prisión puede ser una respuesta que pone a las familias en una situación de mayor vulnerabilidad: sólo debe recurrirse a la prisión en casos en el que los riesgos de las víctimas sean altos. Adicionalmente, los lazos familiares que existen entre víctimas y agresores hacen recurrente que se las víctimas desistan del proceso y los patrones de violencia continúen.

Por lo tanto, desde que se recibe la denuncia en este tipo de casos, se derivarán a la Unidad de Violencia Familiar. El énfasis del trabajo de la FGJ deberá estar en el trabajo con las víctimas. Esto requiere de la participación de psicólogos y trabajadores sociales en primera línea, que auxilien la labor de abogados, policías y peritos. Así, las Unidades de Violencia Familiar serán las encargadas de atender, desde el aviso de la noticia criminal hasta su conclusión, cada denuncia y estarán desplegadas en la Fiscalías Regionales de la FGJ. Según se requiera, estas Unidades derivarán los casos a los MASO y las Unidades de Investigación Criminal Desconcentradas.

2.7. UNIDAD DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS

Además de las unidades que atiendan delitos de violencia familiar, en diversas Fiscalías Regionales será necesario establecer unidades de atención a víctimas que provean servicios integrales como: atención psicológica, atención jurídica, seguridad social, atención médica, trabajo social, intérpretes traductores, medidas cautelares y protección de víctimas. Ello permitirá una atención integral con perspectiva de género: en la Nueva Fiscalía se dará un trato adecuado y específico a grupos de atención prioritaria por ser objeto de discriminación sistémica: mujeres, niñas, niños adolescentes, comunidad LGBTTTQ, indígenas, migrantes, personas con discapacidades y adultos mayores.

2.8. SEGUIMIENTO SIMPLE: ATENCIÓN ADMINISTRATIVA

La última vía de segmentación del modelo de la nueva FGJ es la derivación administrativa, es decir, la canalización de asuntos que no son competencia de la Fiscalía y que requieren atención de otra área del gobierno capitalino. Muchas personas se acercan a las coordinaciones territoriales, pues la PGJ es una institución en la que no se

requiere de un abogado para ser atendido. Sin embargo, los problemas que quieren resolver no tienen que ver con su ámbito de competencia, pues no se trata de conductas tipificadas como delitos; pueden tratarse de asuntos propios de la justicia cívica, conflictos civiles o laborales, o simplemente orientación para solicitar un servicio público. La Fiscalía contará con un mecanismo expedito para canalizar estos asuntos a la oficina gubernamental correspondiente de la manera más ágil y atenta posible.

3. RESULTADOS EN DELITOS DE ALTO IMPACTO

El modelo de la FGJ propuesto pone especial énfasis en la reducción de la tasa de impunidad en delitos de alto impacto. Generar resultados en este tema significa atender adecuadamente a las víctimas y testigos para mitigar los riesgos a los que están expuestos, realizar investigaciones que produzcan explicaciones creíbles basadas en evidencia y, desde luego, la judicialización de los casos, cuando sea factible.

La PGJ no hereda a la nueva FGJ capacidades institucionales desarrolladas para perseguir este tipo de delitos: será necesario construirlas. Lo que sucedió con la reforma del Sistema Penal Acusatorio es que se puso especial énfasis en las audiencias y en los juicios, pero se dejó de lado la construcción de capacidades de investigación y judicialización que requería la Procuraduría para hacer frente a nuevos estándares de actuación y de prueba que cierran las puertas a los métodos de investigación autoritarios.

La tarea de construir capacidades de investigación y persecución en delitos de alto impacto exige que entendamos de dónde venimos, en dónde estamos y a dónde queremos ir. El siguiente diagrama expone seis dimensiones de análisis que son útiles para entender la evolución de la investigación criminal en delitos de alto impacto y definir estrategias adecuadas para superar los viejos vicios del sistema.

Ilustración 3: Comparativo de esquemas de investigación en el contexto tradicional y actualmente

	Tradicional	Hoy
Contexto	Baja criminalidad Baja rendición de cuentas	Alta criminalidad Alta exposición mediática
Rol de los Jueces	Ratificadores de acusaciones 98% de las sentencias eran condenatorias	Control de la legalidad: nuevos estándares probatorios y de actuación
Métodos de investigación	Métodos del régimen autoritario Delicuentes informantes, siembra de pruebas, golpes, tortura e intimidación.	
Rol del MP/Fiscal	Simulación en la investigación: <i>Checklist</i> de diligencias e integradores de expedientes	
Prueba y verdad en el proceso	Confesión = Prueba reina Verdad histórica	Racionalidad de la prueba Verdad real Confesión ante MP = dato de prueba
Rol de las Víctimas	Innecesarios para la investigación y acusación	Ausentes de investigación y acusación Escenciales para judicialización exitosa

Fuente: Elaboración de la Comisión Técnica, 2019.

La procuración de justicia fue diseñada para operar en un contexto de menor incidencia delictiva y casi nula rendición de cuentas. Por lo tanto, existía una baja exigencia social por resultados. Los casos se procesaban de la siguiente forma:

1. Los jueces eran débiles para establecer estándares probatorios y controles a la arbitrariedad del agente del Ministerio Público. En la práctica, el auto de formal prisión era la sentencia: 96% de las sentencias eran condenatorias.
2. Los casos se construían usando métodos violatorios de Derechos Humanos —tortura, intimidación, siembra de pruebas, entre otros— y haciendo acuerdos criminales con cierto grupo de delincuentes para que incriminaran a sus opositores.
3. La confesión de los imputados en la agencia del Ministerio Público, realizada sin abogado defensor e incomunicado la mayoría de las veces, constituía la prueba reina de la averiguación previa. La tortura se convirtió en un método de investigación policial.
4. Las víctimas nunca jugaron un papel central en la investigación y judicialización de los casos; nunca fueron requeridas. Cuando bastaba con una confesión extraída con tortura para obtener una sentencia condenatoria, el papel de la víctima era irrelevante.

5. En lugar de una investigación criminal, lo que ocurría era una simulación llena de formalismos cuyo objetivo nunca fue esclarecer los delitos. De lo que se trataba era integrar una averiguación previa con un conjunto de requerimientos o diligencias más o menos homogéneo por tipo de delito que servían para ocultar los métodos autoritarios de investigación policial.

La reforma del sistema penal acusatorio no cambió estas prácticas dentro de la . Sin embargo, hoy existen contextos de alta criminalidad y un clamor por justicia por grupos organizados de víctimas que han aumentado la presión social por resultados y puesto en evidencia la ineficacia de la institución. Además, la reforma al sistema de justicia penal estableció nuevos y mucho más rigurosos estándares de legalidad y debido proceso a las actuaciones de policías de investigación y de agentes del Ministerio Público. Entre ellos, la confesión del imputado en la agencia del Ministerio Público no tiene ningún valor probatorio. Todo ello ha reducido la efectividad de los métodos autoritarios de persecución criminal y ha impuesto grandes desafíos a la institución.

El modelo de la FGJ busca responder a estos. Se trata de sustituir los métodos autoritarios de investigación y persecución de los delitos por métodos de trabajo propios de un país democrático y acordes con las nuevas reglas procesales que rigen al sistema de justicia.

A continuación, se exponen cinco aspectos centrales que el nuevo modelo de la FGJ establece con el objetivo de conseguir la transformación en la procuración de justicia de delitos de alto impacto que esperamos.

3.1. PRESENTACIÓN AD HOC DE DENUNCIAS

Como ya se mencionó, en estos delitos la Fiscalía se trasladará al lugar de los hechos en vez de que la víctima tenga que acudir a las instalaciones de la Fiscalía de la Ciudad de México. Esto permitirá brindar mejor atención, contención y protección a la víctima y, al mismo tiempo, maximizar la probabilidad de éxito en la investigación. Se Serán diseñados los procedimientos adecuados según el tipo de delito. Por ejemplo, en un robo a casa habitación con violencia, la Policía de Investigación (PDI), peritos y la Unidad de Atención a Víctimas (UAT) se trasladarán al lugar de los hechos y recabarán la denuncia, al mismo tiempo que dan inicio al proceso de investigación y de los mecanismos de protección y contención de las víctimas. Lo mismo sucede en caso de homicidio doloso o de secuestro. Lo relevante es que la institución se acerque a la víctima lo más rápidamente posible para protegerla, recabar la evidencia e iniciar cuanto antes la investigación. La siguiente tabla

muestra un estimado del posible volumen de casos que se atenderían con estos mecanismos *ad hoc*.

Tabla 6: Proyección de carpetas de investigación de delitos de alto impacto

Por grupo de delitos. Año base: 2018

Grupo de delitos	Carpetas de investigación con hechos delictivos de 2018 (A)	Carpetas de investigación de delitos de alto impacto		
		% susceptible de atención <i>ad hoc</i> (B)	Número de carpetas (C=A/B)	% del Total PGJ (D=C/249,585)
Lesiones	7,189	100%	7,189	2.88%
Robo inmueble agravado	4,108	100%	4,108	1.65%
Sexuales	4,064	50%	2,032	0.81%
Homicidio	1,601	100%	1,601	0.64%
Corrupción	3,622	30%	1,087	0.44%
Secuestro	953	100%	953	0.38%
Narcóticos	5,967	10%	597	0.24%
Violentos	527	100%	527	0.21%
Ambientales	1,012	50%	506	0.20%
Robo vehículo	7,628	5%	381	0.15%
Tortura	359	100%	359	0.14%
Robo vehículo agravado	4,589	5%	229	0.09%
Extorsión	2,120	10%	212	0.08%
Trata	109	100%	109	0.04%
Electorales	111	30%	33	0.01%
Total	43,959	45.32%	19,923	7.98%

Fuente: PGJ-CDMX, 2019. *Carpetas de investigación de la Ciudad de México 2018*.

3.2. LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN EN LUGAR DE LISTADOS DE DILIGENCIAS

Hasta hoy, las carpetas de investigación en delitos de alto impacto se integran con un método homogéneo, formalista, burocrático e ilógico. El método de “integración de carpetas” en la práctica se traduce en que no hay nadie responsable de la investigación y que la Policía de Investigación (PDI) y los Servicios Periciales se enfocan en cumplir actuaciones aisladas e inconexas que les solicita el agente del Ministerio Público, sin armar un rompecabezas delictivo sobre qué pasó y quién es el responsable. Una vez que el agente tiene las respuestas de sus oficios, se manda la carpeta a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador (CAMPAP) para que vuelva a revisar que esté completa la carpeta y se hayan cumplido con todas las diligencias. De

esta manera, se autoriza un no ejercicio de la acción penal o el envío al archivo temporal. La alta tasa de impunidad en el país y en la CDMX se explica por este método de trabajo que consume una buena parte del tiempo de los recursos humanos de la institución.

Esta es la dinámica que la nueva Fiscalía General de Justicia (FGJ) debe romper. Lo que propone el modelo son nuevos roles de fiscales, policías de investigación y servicios periciales con nuevas responsabilidades bien definidas y controladas con transparencia y seguridad a través de plataformas informáticas.

Así, una de las prioridades transversales para todas las acciones de desarrollo institucional de la nueva FGJ es erradicar de la investigación criminal en delitos de alto impacto las prácticas burocráticas que premian las actividades de gestión cotidiana y no los resultados. Lo implica trabajar con los operadores del sistema para generar un cambio de cultura en las personas, cambiar los procesos para que las actividades estén orientadas a la investigación y generar mecanismos de evaluación que permitan premiar nuevos comportamientos y mitigar la inercia del formalismo inútil.

3.3. PROTOCOLOS DE INVESTIGACIÓN POR TIPO DE DELITO

El nuevo modelo de la FGJ de la CDMX plantea el diseño de protocolos de investigación para cada tipo de delito de alto impacto que estén diseñados con base en el conocimiento de los expertos en cada delito. La elaboración de protocolos de investigación criminal y criminológica por tipo de delito es necesaria para la correlación de datos de prueba que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y a determinar la probable identidad de los autores o partícipes. Estos protocolos constituyen la base conceptual para el diseño de metodologías y procesos de trabajo adecuados que vayan gestando la capacidad de investigación que hoy es incipiente en la Policía de Investigación. La administración y soporte técnico de los protocolos y las tareas investigativas que se deriven de ellos aportarán innovación a la forma de organizar la gestión del trabajo colaborativo entre policías, peritos y fiscales.

Es muy importante que los protocolos de investigación se revisen periódicamente en contraste con 1) la nueva evidencia que ofrece la academia en materia de investigación criminal; 2) los resultados concretos obtenidos en las investigaciones, y 3) la experiencia de los fiscales, policías y peritos. En todo caso, en la nueva Fiscalía lo relevante para la evaluación del desempeño serán los resultados y no el cumplimiento de diligencias burocráticas.

3.4. NUEVA DINÁMICA DE TRABAJO ENTRE MP, PDI Y SERVICIOS PERICIALES

Crear una nueva institución que investigue delitos exitosamente pasa por la reconfiguración de la dinámica operativa entre los servidores públicos que participan en el proceso y atender los problemas que surgen de la distribución actual de tareas. La PGJ funciona como el resto de las procuradurías del país: con base en una lectura restrictiva del artículo 21 constitucional, los agentes del Ministerio Público funcionan como los directores de las investigaciones y tienen a su mando a policías y peritos. En teoría, estos últimos no tienen agencia propia; están obligados a esperar las instrucciones del agente ministerial y cumplirlas al pie de la letra. En la práctica, los agentes se dedicaron a dar forma legal a la arbitrariedad policial para llevarla a juicio. En ambos casos, la lógica con la que se ha construido la interacción entre estos actores es que la investigación es responsabilidad del agente del Ministerio Público y que la Policía de Investigación y los Servicios Periciales son actores auxiliares en el esclarecimiento de los casos.

El modelo de la FGJ propone una nueva forma de entender los roles, responsabilidades y mecanismos de interacción entre fiscales, policías de investigación y personal de Servicios Periciales, a partir de la naturaleza de su función y sus capacidades. En concreto, el nuevo modelo propone:

- 1) La PDI generará los insumos claves para diseñar y ejecutar una estrategia de investigación.
- 2) Los Servicios Periciales aportarán visión científica de la investigación y participarán de manera activa con la PDI en la definición de la estrategia de investigación y la ejecución de los peritajes que se determinen.
- 3) El sentido de la conducción de la investigación por parte del fiscal pasará de ordenar diligencias y peritajes a controlar la calidad y solidez del trabajo de investigación, con miras a ganar el juicio.
- 4) El fiscal es quien facilita a la Policía de Investigación la solicitud de actos de molestia ante el Juez de Control: cateos, intervención telefónica, información de cuentas bancarias, entre otros.
- 5) El fiscal siempre podrá solicitar actos de investigación específicos a los policías de investigación y personal de Servicios Periciales para robustecer la carpeta y poderla judicializar.

- 6) El fiscal desempeñará un rol hasta ahora inexistente: el control de la arbitrariedad policial, lo cual es clave para que la investigación criminal deje atrás los viejos métodos autoritarios y las acusaciones no se derrumben ante el Juez de Control.
- 7) El fiscal conserva el monopolio de la decisión sobre la judicialización de los casos, así como la estrategia de litigación. También conserva la facultad de definir cuándo se cierra una investigación y cuándo debe continuar.

El modelo de FGJ recupera los roles prototípicos del sistema de procuración de justicia: 1) los policías y los peritos investigan, y 2) el fiscal es la bisagra entre el mundo policial y el mundo de los jueces. En cualquier parte del mundo, el trabajo del fiscal consiste en transformar la información obtenida durante la investigación policial en un caso judicialmente sustentable y ganable.

3.5. INVERSIÓN EN CAPACIDADES POLICIALES Y PERICIALES

Un lugar común cuando se debate sobre los problemas de la administración pública es que la asignación presupuestaria refleja las prioridades. Esto no podría ser más cierto en el caso de los policías de investigación y los servicios periciales de la Ciudad de México. Hoy, las herramientas de trabajo de estos servidores públicos son precarias y sus condiciones laborales no reflejan la relevancia de su encargo y las altas expectativas que tenemos sobre los resultados de su trabajo. Si queremos que la FGJ sea exitosa en delitos de alto impacto, es fundamental que los cambios en los métodos de trabajo se acompañen con una inversión sustantiva en el equipamiento y capacidades de los policías y peritos de la institución. Mínimamente es necesario atender los siguientes puntos:

- Vehículos con el equipamiento básico para labores de investigación
- Inmuebles adecuados para el resguardo de evidencias
- Laboratorios equipados con espacio suficiente para las diversas subespecialidades periciales que requieren las investigaciones de delitos de alto impacto
- Equipamiento individual mínimo para cada policía de investigación en la institución
- Sistemas e infraestructura tecnológica para el desempeño de las tareas policiales y periciales

La capacitación especializada es un factor clave para el éxito del modelo de FGJ. Sin embargo, es importante que esta institución no desperdicie recursos en esta materia al instrumentar cursos y talleres genéricos que no estén directamente relacionados con las

capacidades institucionales que se busque fortalecer. Para ello, los programas de capacitación de policías y peritos deberán focalizarse de acuerdo con las competencias específicas que se quieran desarrollar en cada equipo especializado. Como principio general, los programas de capacitación deberán estructurarse por delito en el caso de policías de investigación y peritos criminalistas, mientras que en el caso del resto de peritos los programas deberán integrarse por especialidad forense.

4. PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS

Por primera vez la FGJ de la Ciudad de México protegerá y atenderá a las víctimas y testigos del delito por regla y no por excepción. En la actualidad, sólo una mínima parte de las víctimas tiene acceso a servicios de calidad por parte de la PGJ, aun cuando en la Subprocuraduría de Atención a Víctimas existe una gran variedad de programas que son operados por servidores públicos con una gran vocación de servicio. El resultado del diseño actual sólo ha prolongado el sufrimiento de las víctimas y ha llegado a poner en situación de vulnerabilidad a los testigos. El mandato de la nueva FGJ, la víctima en el centro de la institución implica el rediseño en búsqueda de la efectividad y eficiencia en tres tareas centrales:

- a) Proteger a las víctimas y testigos en función de los riesgos que corren.
- b) Convertir a víctimas, testigos y asesores jurídicos en socios estratégicos para el éxito de los casos.
- c) Incluir en la evaluación del desempeño la percepción de la víctima sobre la calidad de los servicios recibidos.

A continuación, se describen los principales aspectos que el nuevo modelo de la FGJ establece para la prestación de servicios adecuados para las víctimas y testigos.

4.1. ATENCIÓN ADECUADA A VÍCTIMAS: PERSPECTIVA DE GÉNERO

Desgraciadamente, es común que las víctimas del delito vivan en condiciones de vulnerabilidad más acentuadas que la media de la población. Hasta ahora, las instituciones de procuración de justicia no han sido efectivas para reconocer dichas vulnerabilidades, mostrarse sensibles ante ellas y ofrecer respuestas diferenciadas que mitiguen los riesgos específicos que éstas generan. Por ello, el nuevo modelo de FGJ plantea que la institución instrumentará servicios y protocolos para atender grupos vulnerables según sus características y necesidades: esto significa atender con

perspectiva de género. Con este fin, se establecerá, como umbral mínimo, las siguientes estrategias transversales para poner en práctica la perspectiva de género en la institución:

1. **No discriminación en la denuncia:** se deben instrumentar protocolos que eviten la revictimización y la estigmatización de las personas que se acercan a la FGJ.
2. **Aplicación efectiva y focalizada de medidas de protección:** deberán instrumentarse protocolos de protección que diferencien la evaluación de riesgos según las condiciones de vulnerabilidad de la víctima.
3. **Acumulación de expedientes:** es común que los imputados cometan más de un delito en contra de víctimas con el mismo perfil de vulnerabilidad, como es el caso de delitos de violencia cometidos contra las mujeres. Sin embargo, es recurrente que los agentes inicien investigaciones aislada en cada denuncia. Por este motivo, será necesario establecer la acumulación de expedientes sobre en un mismo caso, para fortalecer las investigaciones futuras.
4. **Trato digno y respeto a los Derechos Humanos en inspecciones y dictámenes periciales.**

La lista anterior de iniciativas no es exhaustiva. Conforme la nueva FGJ consolide sus operaciones, se harán evidentes más aspectos en los que será necesario intervenir con proyectos de perspectiva de género para resolver problemas específicos. Por lo anterior, anualmente deberá ser incluido un apartado en el Plan de Política Criminal de la FGJ para presentar los avances hasta el momento, los problemas persistentes y las estrategias a instrumentar durante el año.

4.2. PAPEL CLAVE DE LA VÍCTIMA COMO SOCIOS ESTRATÉGICO DE LA INVESTIGACIÓN

Como ya se mencionó, el modelo de procuración de justicia que heredamos del viejo régimen autoritario no requería que las víctimas jugaran un papel central en la judicialización de los casos. Este nuevo paradigma en la procuración de justicia requiere, por un lado, una investigación criminal robusta en la cual las víctimas colaboren con los fiscales y los policías de investigación, quienes necesitan contar con la mayor cantidad de información y detalles para establecer y perseguir líneas de investigación que esclarezcan los hechos. Por otro lado, hoy es una realidad que, en muchos momentos del litigio, el Nuevo Sistema de Justicia Penal exige la participación de la víctima, de modo que si ésta no percibe que la autoridad está trabajando para proteger sus intereses, decidirá retirarse del caso y, con ello, las probabilidades de éxito en la judicialización disminuirán drásticamente.

Por lo anterior, las víctimas jugarán un papel central en la investigación y la persecución de los delitos que han sufrido. En la PGJ la víctima tiene poca o nula comunicación con los servidores públicos que llevan sus casos. El nuevo modelo de la FGJ contempla que la víctima sea un socio estratégico para el éxito de sus funciones, por lo que la comunicación con estos deberá ser constante y fluida. En este sentido, los servicios de Atención a Víctimas jugarán un papel central para asegurar que esta interacción suceda adecuadamente.

4.3. SERVICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS: UNIDADES DE ATENCIÓN

El servicio a las víctimas y testigos será integral: no sólo serán abogados, también habrá trabajadores sociales, psicólogos, médicos y especialistas atendiendo a las víctimas y testigos en todo momento. Para instrumentar esta nueva orientación, serán instaladas Unidades de Atención en cada una de las Fiscalías Regionales y Fiscalías Centrales Especializadas. En ellas se presentarán fundamentalmente tres servicios:

A. Asesoría jurídica y psicológica

No todas las víctimas tienen las mismas necesidades de apoyo: una persona que denuncia el robo de un celular y otra que denuncia un delito sexual están en situaciones personales radicalmente distintas. En consideración a esta realidad, los protocolos de actuación de asesores jurídicos y psicólogos en las Unidades de Atención deberán diseñarse con base en las características específicas de los delitos que se denuncian. Sin embargo, deberán guiarse por lo mismo principios: 1) mitigar la incertidumbre de las víctimas y testigos sobre el proceso que seguirá su denuncia; 2) contener las crisis psicológicas producto del delito que se sufrió, y 3) acompañar a las personas durante el proceso de la mejor manera posible. Para este último principio, es importante que el personal de la FGJ tenga a la mano herramientas que vayan más allá de las que la propia institución puede ofrecer: programas sociales del gobierno de la Ciudad de México y del Gobierno Federal, servicios de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y especialistas del sector privado.

B. Evaluación de riesgos y aplicación de mecanismos específicos de protección integral

Las Unidades de Atención serán los responsables centrales de la evaluación de riesgos a los que están expuestas víctimas y testigos. A partir de la aplicación de

protocolos estandarizados, se emitirá un dictamen en el cual se especificará una estrategia de protección integral, que podrá hacer uso de las siguientes herramientas:

1. Sugerencia de medidas cautelares para que sean solicitadas ante un juez por parte del fiscal
2. Servicios de seguridad en casos de amenaza contra la integridad de las personas por parte de grupos criminales
3. Servicios de albergue temporal para personas que estén en peligro de permanecer en su lugar de residencia
4. Servicios de reubicación para testigos protegidos, en casos especiales

Conforme más grave sea el caso en cuestión, deberán ser más exhaustivas las medidas de protección que la FGJ ofrecerá a víctimas y testigos. Esto implica necesariamente un costo superior en recursos humanos y financieros para la institución, los cuales son finitos y deberán ser utilizados de forma que prioricen los casos donde las personas más lo necesitan. Por ello, cada uno de los servicios de protección que ofrecerán las Unidades de Atención deberá contar con una serie de criterios claros y públicos para su aplicación, de tal suerte que se apliquen en los casos que más se ameritan y se reduzca la posibilidad de que se otorguen por corrupción o favoritismo.

C. Coadyuvancia en investigación y litigio

Por último, las Unidades de Atención tendrán la responsabilidad de trabajar con las víctimas y testigos con dos objetivos: 1) ayudar a que éstas se encuentren preparadas para colaborar con los fiscales y policías de investigación, y 2) mantenerlas informadas y orientadas en todas las etapas del proceso. Para ello, los procesos de la FGJ incluirán etapas claramente establecidas para la interacción de los servidores públicos de la Unidad de Atención con los agentes encargados de la investigación y del litigio.

Estos servicios estarán orientados a las denuncias que se deriven a las Unidades de Investigación Criminal y las Unidades de Delitos Familiares.

4.4. CENTRO TELEFÓNICO PARA SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El nuevo modelo de la FGJ reconoce que la mayor parte de las denuncias que recibirá no serán procesadas con una investigación criminal individualizada. Tales son los casos que se derivarán a la Unidad de Análisis Criminal para su investigación como fenómeno

criminal o aquellas que tendrán un seguimiento de tipo administrativo. Sin embargo, por un lado, es muy importante que la institución ofrezca otro tipo de respuesta que muestre empatía con las víctimas y sea eficaz en explicar y justificar por qué sus casos han recibido el tratamiento en cuestión. Por otro lado, si se busca incorporar en la planeación institucional la satisfacción de las víctimas y testigos con los servicios que reciben se requiere establecer mecanismos para conocer su experiencia al interactuar con la FGJ.

Para atender estas necesidades se instrumentará un Centro Telefónico para Seguimiento de Casos y Evaluación del Servicio que dependerá del Coordinación de Atención de Atención a Víctimas y Testigos. Este Centro contará con operadores telefónicos entrenados con una orientación hacia la atención personalizada. El Centro Telefónico realizará, principalmente, dos tipos de llamadas:

- 1. Seguimiento en casos que sólo serán investigados como parte de un fenómeno más amplio:** Estas llamadas estarán enfocadas a generar una percepción de atención de calidad en los denunciantes. Para tal fin, los operadores deberán contar con protocolos de atención en los que transmitan dominio sobre 1) la información específica del caso de la persona a la que contactan; 2) conocimiento sobre la Política Criminal y los mecanismos de investigación de la nueva FGJ, y 3) casos de éxito relevantes para el tipo de denuncia.
- 2. Evaluación del servicio posterior a la interacción con algún área de la FGJ:** Las víctimas serán contactadas después de que tengan una interacción con la FGJ. Estas llamadas permitirán conocer la calidad en el servicio de forma institucional y personal para generar estrategias de mejora.

Los operadores deberán registrar a detalle la información obtenida de las llamadas que realizan y contar con mecanismos oportunos para 1) activar una revisión de los casos que no se estén investigando cuando se obtenga nueva información que pueda cambiar la factibilidad que se determinó en un inicio; 2) activar servicio de protección integral si la información adicional pudiera implicar un aumento en el riesgo que corren las víctimas y los testigos, y 3) hacer del conocimiento de los fiscales, policías de investigación y peritos cualquier información nueva que sea relevante para el proceso.

Además de los dos fines anteriormente descritos, el Centro también estará preparado para recibir llamadas por parte de las víctimas con el propósito de interponer una queja sobre una conducta irregular de un funcionario. Todas las quejas serán canalizadas a la

Unidad de Control Interno para que decida que tratamiento dar a la queja, con base en sus políticas y protocolos.

5. DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

La transformación que plantea el nuevo modelo de la Fiscalía General de la Ciudad de México es un reto de administración pública. La pregunta central que motiva este planteamiento es cómo crear una institución que atienda la demanda de justicia de los habitantes de la Ciudad. Para ello, este modelo propone la definición de capacidades institucionales para cada una de las tareas que lleva a cabo la institución. Por capacidad institucional entendemos la combinación de normas que habiliten, personas que operen, procesos que estructuren y tecnologías que faciliten. Lo anterior implica un proceso de profesionalización en la forma de operación de la nueva FGJ.

Es fundamental que este proceso no se piense como un esfuerzo inicial finito, sino como parte de un proceso de mejora continua constante a lo largo de la existencia de la institución: la FGJ debe ser una institución capaz de aprender y mejorar. Para lograr esto, es necesario estructurar equipos encargados de aterrizar, ejecutar, evaluar y mejorar sus capacidades institucionales. A continuación, se describen los aspectos en los que se debe enfocar esta tarea en la nueva FGJ.

5.1. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

La arquitectura institucional consiste en el conjunto de elementos que describen a una organización y se relacionan entre sí para posibilitar su operación y cumplir con su finalidad. Es la herramienta analítica que sirve para articular objetivos estratégicos, estructura orgánica, procesos, tecnología, personal, entre otros. Aunque pareciera evidente que es necesario armonizar todos estos elementos para lograr los resultados esperados, es muy común que las organizaciones presenten desajustes en esta materia. Por ello, es fundamental que se estructure un área encargada de definir y desplegar las nuevas reglas y procesos, al mismo tiempo que contraste la operación con los resultados obtenidos para plantear mejoras. Es muy común que las decisiones de mejora organizacional se tomen sin utilizar este tipo de metodologías y razonamientos, lo cual aumenta enormemente las posibilidades de perder eficiencia y efectividad.

Al conducir la transformación que implica el nuevo modelo de la FGJ es especialmente relevante la arquitectura institucional. Por ejemplo, la nueva forma de distribución de roles entre fiscales, policías y peritos rompe con dinámicas institucionales muy consolidadas

que no ofrecen la fuerza investigativa que necesita la institución. Por ello, este cambio sólo será exitoso si logramos articular la definición las funciones de cada actor, su capacitación en función de las tareas que realizan, el desarrollo de sistemas de información que faciliten la cooperación, la adquisición de equipamiento físico, por mencionar algunos elementos.

En concreto, el modelo para la nueva FGJ propone que la realización de un esfuerzo inicial exhaustivo en materia de arquitectura institucional que responda a la creación de nuevas capacidades. Asimismo, es necesario que se establezcan procesos de mejora continua que ayuden a corregir las estrategias organizacionales con base en los resultados que obtengamos en la operación.

El área encargada de la Arquitectura Institucional deberá tener bajo su control la adscripción del personal en las distintas unidades de atención e investigación. Para realizar esta tarea, debe considerar las prioridades de la persona titular de la FGJ expresadas en la política criminal, el desempeño de los servidores públicos y las necesidades operativas que reporten las distintas áreas.

5.2. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Como ya se mencionó en apartados anteriores, el nuevo modelo de la FGJ se centra en las víctimas de los delitos. Ello implica que el éxito de la institución debe medirse en función de la atención y los resultados que se les presta a las mismas. Aun cuando pudiera parecer obvio, una estructura de medición del desempeño como esta es innovadora en nuestro país.

En términos individuales, los funcionarios públicos de la PGJ estaban sujetos a la evaluación de su desempeño en términos de gestión. Esto quiere decir que se valoró el cumplimiento de requisitos administrativos sobre los resultados obtenidos. Este esquema de medición del desempeño deja de lado al ciudadano y genera incentivos incorrectos para satisfacer la demanda de justicia.

En términos institucionales, la Procuraduría General de Justicia (PGJ) ha sido evaluada en términos de la incidencia delictiva y de la resolución de casos paradigmáticos. En primer lugar, es un error pensar que las instituciones de justicia deben ser evaluadas en términos de que tantos delitos se cometen. Si bien resolver casos de un delito en particular puede desincentivar la comisión de otros delitos en el futuro, no es claro que este efecto sea automático: es difícil para la fiscalía reducir el número de delitos que

serán cometidos en el futuro, pues sólo tiene en sus manos las herramientas para perseguir aquellos delitos que ya se cometieron.

Por lo anterior, el modelo de la nueva FGJ propone un modelo de evaluación del desempeño con las siguientes características:

A. Evaluación orientada a las víctimas

Las métricas que sirvan para evaluar el desempeño deberán estar orientadas fundamentalmente al trato y los resultados que reciben las víctimas. Lo anterior, implica generar indicadores para evaluar desde la percepción de satisfacción con la calidad del trato recibido hasta el número de sentencias condenatorias.

B. Evaluación segmentada por delitos

Delitos distintos recibirán un tratamiento distinto en la nueva FGJ. Por ende, el trato a las víctimas no puede evaluarse de la misma forma entre distintos tipos. Mientras que en robo sin violencia a transeúnte puede ser que la velocidad en la atención sea la principal variable para medir, en homicidio doloso el indicador debe ser el número de casos resueltos con sentencias condenatorias. Para ello, la evaluación del desempeño deberá segmentarse de forma que puedan establecer parámetros diferenciados y en su caso indicadores específicos.

C. Evaluación de gestión y de resultados:

Probablemente, éste sea el punto más importante por cuidar en la evaluación para la nueva Fiscalía. Por un lado, deben generarse indicadores que reflejen que los funcionarios públicos están operando adecuadamente los procesos que se establecen la arquitectura institucional; que se sigan los pasos y se cumpla con los protocolos de actuación. Por otro, es necesario fijar metas sustantivas a las que se comprometa toda la institución y que pueden impulsar el trabajo hacia adelante; que se reduzca la impunidad y la atención sea mejorada, fundamentalmente. El primer tipo de indicadores nos permite saber si la FGJ está trabajando de acuerdo con el modelo que se planteó. El segundo nos permite saber si ese modelo está siendo efectivo.

D. Evaluación en tres niveles (institución, área, funcionario)

Se deberán establecer indicadores y metas para evaluar a la FGJ como institución con base en los criterios antes descritos. Con base en éstos, deberán ser distribuidas las responsabilidades del cumplimiento de las metas entre las diversas áreas de la fiscalía. Una vez que se tengan especificadas estas responsabilidades por área, se deberán generar indicadores específicos por perfil de puesto, que respondan a las

funciones y a los procesos operativos, para establecer parámetros de evaluación y metas para los funcionarios de alto nivel y los operadores prioritarios (fiscales, policías y peritos). El personal auxiliar deberá tener un mecanismo especial y estandarizado para la evaluación de su desempeño.

5.3. SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Los servidores públicos son la pieza clave para que la nueva Fiscalía cumpla con sus facultades. Son los fiscales, policías y peritos los que tienen que aportar su talento para esclarecer las denuncias y ofrecer respuestas oportunas y de calidad a las víctimas. Por ello, la institución debe ser atractiva para atraer, retener y desarrollar el talento. Para lograrlo es necesario contar con 1) un plan de vida que permita y promueva el crecimiento personal; 2) un ambiente laboral que habilite y premie el desarrollo de capacidades, y 3) un esquema laboral que brinde seguridad y contraprestaciones adecuadas.

Hoy en día, los servidores públicos de la PGJ cuentan con salarios bajos, dado el riesgo y la relevancia de sus funciones. Al mismo tiempo, no se tiene un plan de vida para los trabajadores en el que se evalúe el desempeño y se recompense mediante promociones. Esto sucede debido a que la institución no tiene expectativas explícitas y claras sobre el desempeño de cada integrante de la institución. A su vez, sin metas claras, no es posible diseñar esquemas de capacitación focalizada que ayuden a que cada persona genere competencias específicas y útiles para las tareas que realiza. En suma, la institución no ha logrado tratar a los servidores público como se merecen. Es muy difícil exigir que éstos ofrezcan un trato de excelencia y su máximo esfuerzo bajo estas condiciones.

Así, el modelo de la nueva FGJ contempla la instrumentación de un Servicio Profesional de Carrera que tenga rutas diferenciadas para fiscales, policías de investigación, peritos y personal auxiliar. Los tres primeros son considerados personal enfocado a las tareas sustantivas de la organización y su esquema de crecimiento deberá considerar los siguientes aspectos:

- **Aumento salarial:** Actualmente es necesario que se encuentre la forma de subir los salarios del personal clave a un nivel adecuado.
- **Concurso de posiciones de coordinación y mando:** Se deberán diseñar esquemas de promoción que se concursen con base en criterios técnicos evaluados por un grupo colegiado. La idea de un esquema así es evitar el

favoritismo y transmitir a los trabajadores un mensaje claro sobre lo que se espera de ellos y a que pueden aspirar.

- **Esquemas de incentivos por desempeño:** La nueva FGJ debe encontrar esquemas de remuneración que incluyan pagos extraordinarios por buen desempeño.

En el caso del personal auxiliar es necesario crear un plan de vida y carrera distinto, en el que se incentive el compromiso con la institución y la estabilidad laboral.

5.4. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Poner en operación el modelo de la nueva Fiscalía implica como condición necesaria contar con sistemas informáticos adecuados a sus características. Las nuevas formas de recibir denuncias y distribuir las cargas de trabajo son prácticamente imposibles para una institución con la demanda que tendrá la FGJ sin contar con herramientas que agilicen estos procesos, eviten los errores y prevengan la corrupción. La nueva dinámica entre los funcionarios que trabajan los casos debe ordenarse y supervisarse con una herramienta que evite problemas de organización. En sí, la investigación de los delitos puede fortalecerse y agilizarse al contar con sistemas que faciliten recabar y compartir información con los actores que la necesitan para realizar sus tareas y mantenerla resguardada de cualquier tipo de fuga. En suma, los sistemas de información son la base sobre la que descansa el éxito en la instrumentación de este nuevo modelo.

Hoy en día, la PGJ opera sobre una plataforma informática llamada Sistema Integral de Averiguaciones Previas (SIAP). Esta herramienta funciona como un repositorio de información y no como una herramienta de gestión de procesos: la herramienta permite subir información sobre una carpeta de investigación, más no es útil para controlar cómo avanza, se detiene, se redirigen los casos.

Por otro lado, el SIAP no cuenta con herramientas de control y análisis de información. Esto quiere decir que no existen tableros que permitan conocer la operación en tiempo real y detectar problemas. Para las funciones estadísticas, se realizan extracciones masivas de datos que se organizan en otra base datos que puede arrojar consultas. En esta nueva base de datos se agregan variables con fines de análisis estadístico y se geolocalizan los delitos, con base en la información reportada. Lo anterior, genera que sea muy difícil para la PGJ controlar la operación cotidiana a nivel carpeta de investigación y que exista espacio para errores en el análisis estadístico de la misma.

Por estas razones, el modelo para la nueva FGJ requiere de la instrumentación de una plataforma que cumpla, al menos, con las siguientes capacidades:

- A. Control de gestión sobre las carpetas de investigación; responsables, estatus, contenido y resultados.
- B. Herramientas para facilitar la interacción entre fiscales, policías, peritos, personal de atención a víctimas, etc.
- C. Capacidad de consultas y generación de estadísticas sobre la gestión (en los tres niveles que se mencionan en el apartado de evaluación) y los fenómenos criminales.
- D. Generar mecanismos de detección de conductas atípicas o posiblemente ilegales que activen a la Unidad de Control Interno.
- E. Almacenamiento y explotación de inteligencia criminal.

6. CONTROL INTERNO

Venimos de un sistema en el que la PGJ fue diseñada para que los agentes que operaban la institución pudiesen manipular el destino de un caso a cambio de dinero o favores políticos. Esto se traduce en que por mucho tiempo la justicia estuvo en venta. Mientras más dinero, poder o influencia, mayor era la probabilidad de que la PGJ funcionará en favor de una determinada persona. Así, la procuración se convirtió en una herramienta de control político, un mecanismo de las élites para perseguir sus intereses y en un negocio para sus operadores. En un escenario como este, cada caso tenía sólo dos posibles desenlaces: el desamparo de las víctimas que no recibían la protección del estado o el atropello a los derechos de los imputados sin importar que fueran culpables o no.

Por lo anterior, es prioritario que la nueva FGJ nazca blindada frente a la corrupción. No se tolerará la venta de impunidad, la extorsión a víctimas ni las investigaciones violatorias del debido proceso y los Derechos Humanos. Para ello, deben crearse capacidades de supervisión, detección de irregularidades, investigación y sanción al interior de la institución. El modelo incluye los siguientes aspectos mínimos a observar para el desarrollo de las capacidades de Control interno de la nueva FGJ.

6.1. UNIFICACIÓN DE LOS FACULTADES DE CONTROL INTERNO Y CREACIÓN DE UN EQUIPO INDEPENDIENTE

En primer lugar, el modelo de la nueva Fiscalía plantea la creación de una Unidad de Control Interno fuerte y proactiva, que integre todas las funciones de detección, construcción de casos y sanción ante actos de corrupción al interior de la FGJ. Actualmente, el combate a la corrupción institucional está a cargo de muchas áreas que tienen herramientas limitadas para cumplir con este objetivo: Visitaduría, Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, Órgano Interno de Control y Fiscalía de Servidores Públicos.

Actualmente, esta estructura dispersa la responsabilidad de combatir la corrupción institucional. Visitaduría y CAMPAP se enfocan en detectar irregularidades sin contar con mecanismos para aplicar sanciones. El Órgano Interno de Control tiene las mismas herramientas que en cualquier institución, pero se enfrenta a un fenómeno de mayor escala: el contubernio de servidores públicos con agentes criminales. Por último, la Fiscalía de Servidores Públicos no se encuentra especializada ni protegida para perseguir delitos cometidos por integrantes de la propia PGJ. Por lo anterior, el modelo de la nueva FGJ propone la creación de una Unidad de Control Interno que agrupe a las funciones relevantes y tenga las siguientes características:

1. **Equipo protegido independiente:** Esta área debe existir separada física y organizacionalmente del resto de la FGJ. Esto tiene el propósito de evitar la colusión de sus integrantes con los funcionarios públicos bajo su supervisión.
2. **Facultades de supervisión, sanción administrativa y acusación penal:** Para que el control interno sea una amenaza creíble que inhiba la corrupción, la institución debe estar facultada para conocer oportunamente toda la información producto de la operación de la FGJ. Asimismo, es necesario que cuente con instrumentos de sanción administrativa contundentes y la capacidad de iniciar un proceso penal en caso de detectar un delito.

6.2. DETECCIÓN Y ATENCIÓN DE AMENAZAS Y RIESGOS

El trabajo de la Unidad de Control Interno debe enfocarse en las amenazas y riesgos que corre la institución. Ciertas etapas de los procesos institucionales deben otorgar a los funcionarios públicos un grado alto de autonomía y discrecionalidad, con el fin de que la persecución de delitos y la atención a las víctimas sean eficientes y efectivas. Es justo en esos espacios en los que debe concentrarse la labora de supervisión de la Unidad.

Asimismo, es necesario que se reconozca que existen personas y grupos que tienen y tendrán la intención de infiltrar la institución y corromper a sus operadores. Por ello, la Unidad de Control Interno no debe tener un enfoque exclusivamente punitivo. Será su responsabilidad detectar aspectos que vulneran la independencia y seguridad de fiscales, policías y peritos para proponer estrategias de mejora institucional.

6.3. RESPUESTA OPORTUNA Y PROPORCIONAL A CONDUCTAS IRREGULARES Y DELICTIVAS

Por último, es fundamental que la Unidad de Control Interno sea capaz de castigar la corrupción y las conductas irregulares; de otra forma es imposible que cumpla con su finalidad. Al mismo tiempo, debe ser cuidadosa de que sus tareas de fiscalización interna no generen incentivos perversos que lastimen la capacidad de las áreas sustantivas de realizar sus funciones. Este equilibrio sólo puede lograrse con una estrategia que pondere la oportunidad y la proporcionalidad de las sanciones que instrumente y los casos penales que promueva. No se trata de instrumentar una política de intimidación al interior de la institución, sino de establecer límites claros en la función de los servidores públicos y crear conciencia de que transgredirlos tiene consecuencias efectivas.

PLAN DE TRANSICIÓN

Los capítulos subsecuentes tienen como objetivo desarrollar los elementos específicos del Plan de Transición, planteados en la Ley de Transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía General de la Ciudad de México.

Cada uno de los siguientes capítulos profundiza en los métodos, herramientas y recomendaciones propuestos por la Comisión Técnica.

