

# Presentación del modelo de la Fiscalía General de Justicia de la CDMX

*Discurso Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel*

*Comisión Técnica para la Transición de PGJ a FGJ*

30 de septiembre de 2019

- Hoy, los integrantes de la Comisión Técnica: Juan Araujo, Héctor Carreón, Édgar Cortes, Patricia González, Layda Negrete, Karla Sosa y yo, Ana Laura Magaloni, hacemos entrega al Congreso de la Ciudad de México de lo que nos encomendó la Constitución y la Ley de Transición de Procuraduría a Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México: **un nuevo modelo de fiscalía de esta ciudad que pueda sentar las bases de una nueva forma de procurar justicia y reducir la impunidad.** Agradecemos la confianza que el Congreso depositó en nosotros.
- Estamos ante un momento histórico. La **ciudadanía exige que esta nueva Fiscalía esté al servicio de las víctimas del delito y no siga siendo una herramienta para marcar la verticalidad del poder y asegurar los intereses de unos cuantos.**
- Esta demanda agrupa a un amplio espectro de personas y organizaciones. Nuestra Comisión hace eco de los planteamientos y exigencias que han hecho defensores de derechos humanos, organizaciones de defensa de derechos de las mujeres, madres y padres que buscan a sus hijas e hijos desaparecidos, organizaciones para el combate a la corrupción entre muchas otras. **Todo ese amplio espectro social ha puesto en el centro de la agenda nacional la demanda de justicia de tantas, tantísimas víctimas de crímenes horrendos.**
- La Constitución de la Ciudad de México marcó un camino viable para responder a esta demanda ciudadana. Permitted que 7 ciudadanos independientes, expertos en la materia, propusiéramos un modelo de Fiscalía y un proceso gradual de implementación. Este trabajo guiará el contenido de la ley orgánica y enmarcará el proceso para la designación de la o el Fiscal. **Primero el modelo, después la ley. Una ruta de transformación profunda y no un mero cambio de letrado.**
- Un cambio de esta dimensión será posible **gracias a la fuerte convicción de la Jefa de Gobierno por transformar la Procuraduría en una Fiscalía que le sirva a todos y no sólo a unos cuantos.** Para mí, esto es construir una Ciudad de derechos que nos incluya a todas y todos y cierre las profundas brechas sociales.

- **La Comisión Técnica no fue una Comisión a modo.** Esta Comisión trabajó con total y completa independencia y libertad para proponer un modelo de Fiscalía. La Procuradora Ernestina Godoy nos abrió las puertas de la institución; pudimos entrar a cada rincón sin que se nos negara información o se ocultara lo que no funciona.
- Un Estado que quiere frenar la crisis de inseguridad y no tiene a la mano herramientas de procuración de justicia, sólo puede hacer uso de la coacción. La pacificación permanente del país sólo será posible si nuestro sistema de procuración de justicia no hace bien su trabajo, **que no es, ni puede ser otro, que el de proveer justicia.**
- **¿Qué es eso de “proveer justicia”?** La Fiscalía es la encargada de ofrecer explicaciones razonables para la víctima, la sociedad y el juez sobre qué sucedió, por qué el imputado es responsable y cuál debe ser la sanción aplicable. Estas explicaciones, claras y persuasivas, fortalecen el pacto de civilidad, pues hacen que sea la ley, los argumentos, las razones, las pruebas, y no la venganza y el ejercicio desnudo de la coacción, la forma de pacificar nuestros conflictos. **Un Estado fuerte es un Estado justo, uno que explica cuándo y por qué ha de usar o no la fuerza para asegurar la convivencia civilizada.**

**¿Por qué nuestra Procuraduría no da explicaciones? ¿Por qué en casi todos los casos las víctimas no saben qué pasó y su carpeta casi siempre termina en el archivo temporal sin ninguna explicación siquiera de por qué es así?**

- Llevamos por lo menos una década debatiendo la tasa de impunidad. Mucho se ha dicho al respecto. Para la Comisión Técnica el corazón del problema radica en los métodos de trabajo de las procuradurías. Aunque suene increíble, más que procesos de investigación, existe lo que denominamos el ritual de los oficios. Es decir, una vez que se abre la carpeta, el Ministerio Público ordena una serie de requerimientos a servicios periciales y policía de investigación que son más o menos homogéneos según el tipo de delito.

- El problema es que esta dinámica de trabajo se centra en evaluar si se cumple con los requisitos burocráticos. Su objetivo no es proponer una tesis del caso ni brindarle una explicación a la víctima. **A los fiscales se les exige solventar un conjunto de requisitos internos para poder enviar la carpeta al archivo temporal.** En estos trámites se consume aproximadamente 70% del tiempo de los recursos humanos de la Procuraduría. Así funciona la procuración de justicia en muchas entidades del país.

### **La tasa de impunidad se explica por un método de trabajo burocrático e ilógico.**

La Comisión Técnica propone distintas aproximaciones a la investigación y soluciones que puede dar la Fiscalía, según el tipo de delito. Para los delitos socialmente más relevantes por el grado de violencia y crueldad hacia las víctimas (secuestro, feminicidio, violación, homicidio, entre otros), definidos comúnmente como delitos de alto impacto, se propone un **nuevo método de trabajo que redefine los roles de los ministerios públicos, la policía de investigación y los peritos. Para ello, hay cinco premisas clave del nuevo modelo:**

#### **1. Se acabó el ritual de los oficios**

Para reducir la impunidad, sobre todo en los delitos socialmente más violentos y crueles, requerimos de un cuerpo policiaco de investigación criminal que trabaje de la mano con servicios periciales para construir verdaderos rompecabezas delictivos que nos permitan **saber qué paso y quién puede ser el responsable.**

Estos rompecabezas se arman con la información y las pruebas que se recaban en la escena del crimen, con los testigos, con las cámaras, con los registros de llamadas telefónicas autorizados por los jueces, con el análisis de contexto y con el trabajo científico de los peritos.

El trabajo del fiscal no es emitir oficios y solicitar diligencias homogéneas para cada tipo de delito. Su trabajo es transformar la información obtenida durante la investigación policial y pericial en un caso judicialmente sustentable y ganable. **El Ministerio Público es la bisagra que une al mundo de la investigación policial con el mundo de los jueces.**

**2. Se acabó con la activación lenta, burocrática e ilógica de la investigación policial en delitos de alto impacto**

En este tipo de delitos, el éxito de la investigación está estrechamente relacionado con la rapidez con la que la policía de investigación y los servicios periciales activen la investigación y recolecten las pruebas, así como la debida atención y protección a las víctimas y testigos.

Por ello, la Comisión Técnica propone que existan mecanismos específicos de recepción de denuncias y protocolos de investigación para los delitos de alto impacto.

En casos como homicidios, secuestro o violación, por ejemplo, no hay ninguna justificación para exigirle a la víctima que, encima de padecer un agravio de esa magnitud, ella o su familia tengan que acudir a una agencia a presentar una denuncia. La institución deberá acercarse a la víctima y actuar con la rapidez y profesionalismo que exige la gravedad del delito y el éxito de la investigación. Así sucede en cualquier parte del mundo. La práctica mexicana de que en delitos violentos y crueles se tienen que denunciar en una agencia es injustificable y completamente atípica a nivel internacional.

**3. Se acabó con la indefinición de responsabilidades frente a la víctima**

Existirán equipos especializados y, sobre todo, responsables directos de cada carpeta de investigación. Hoy le dicen a la víctima que su carpeta está en una mesa de trámite donde pueden trabajar 2 o 3 Ministerios Públicos en distintos turnos. Esto quiere decir que el trato es completamente impersonal y se diluye la rendición de cuentas frente a la víctima.

En la nueva Fiscalía cada carpeta de investigación de delitos de alto impacto tendrá un fiscal responsable cuyo desempeño será evaluado por la víctima. Así, el trato a las víctimas formará parte de la evaluación del desempeño de los funcionarios de la Fiscalía a efecto de sus incentivos, ascensos y servicio profesional de carrera.

#### **4. Se acabó con el abuso policial y los métodos de investigación autoritarios**

Estará en el interés del fiscal controlar el abuso policial, la siembra de pruebas y las múltiples ilegalidades que históricamente se han cometido en las procuradurías. Nunca se ha diferenciado en términos de procesos internos el trabajo policial del ministerial, por ello Ministerio Público y policías han sido, en muchos casos, cómplices del abuso y la arbitrariedad.

En el modelo que proponemos, la acusación y la investigación son dos cosas distintas. La investigación será centralmente tarea de los policías de investigación y los peritos. Por lo tanto, el rol del fiscal cambiará. Le toca al fiscal le toca convencer al juez y a la víctima de que su explicación es razonable, que su teoría del caso es jurídicamente sólida, que es persuasiva y convincente. Es decir, el fiscal tiene que ganar los casos. Por ello, está en su interés supervisar que la investigación esté completa y que las pruebas hayan sido recabadas lícitamente, sin abusos ni violaciones a derechos humanos del imputado.

Vale la pena recalcar que el fiscal siempre decidirá cuándo la carpeta está lista para judicializarse y puede solicitar a policías y peritos que fortalezcan aspectos específicos de la investigación.

#### **5. Se acabó con el trato VIP**

No importa quién eres, a quién conoces o cuánto dinero tienes. Lo que importa es el tipo de delito que hayas sufrido. Casos iguales tendrán una misma respuesta institucional. Eso significa combatir seriamente la corrupción interna. Hoy existen 4 instancias diferentes para esta tarea, unas investigan y otras sancionan. Casi nunca pasa nada. El nuevo modelo propone un sola Unidad de Control Interno cuyo titular sea, después de el o la fiscal general, la persona más poderosa en la institución.

**Ahora bien, los delitos graves en términos de la violencia y la crueldad hacia las víctimas representan menos del 10% del volumen anual de denuncias de la Procuraduría. La carga de trabajo más importante tiene que ver con otro tipo de conflictos mucho más cotidianos y recurrentes como robo en transporte público, fraude, riñas, daño en propiedad ajena y amenazas, entre otros. ¿Qué respuesta puede dar una fiscalía a este tipo de fenómenos criminales?**

En cualquier fiscalía del mundo, y el Código Nacional de Procedimientos Penales lo permite, existe un conjunto de salidas diferenciadas según el tipo de delito, esto es lo que comúnmente se conoce como segmentación. En el modelo que proponemos se establecen distintos procedimientos y unidades específicas para que, según el caso, las víctimas puedan acceder a vías de solución adecuadas. Me gustaría ilustrarlo con tres tipos de delitos:

- El robo en la calle, en todas sus modalidades, el cual afecta de forma significativa la vida cotidiana de las personas. La impunidad en este delito lleva a las personas a desarrollar sus propias estrategias de protección: dinero en varios bolsillos, no salir a determinadas horas, tomar rutas de traslado más largas y costosas, entre muchas otras.

Desgraciadamente, ninguna fiscalía del mundo puede hacer frente al robo en la calle de forma individual. Es decir, caso por caso. La única forma de aproximarse a este tipo de delito es a través del análisis del fenómeno criminal. Es decir: identificar patrones delictivos, modus operandi, horarios y lugares dónde suceden y así poder hacerle frente por dos vías. La primera es a través de operativos diseñados para capturar en flagrancia provocada a las bandas y la segunda es a través de políticas preventivas implementadas desde la Secretaría de Seguridad Ciudadana.

- En segundo ejemplo es la violencia intrafamiliar. Después de agregar robo en todas sus modalidades, la violencia intrafamiliar es el delito más denunciado en la CDMX. Por ello habrá una unidad de violencia familiar, al menos en una por alcaldía, en las que se atenderá de manera integral la violencia en el hogar, lo que significa una diversidad de servicios para las víctimas: habrá psicólogos, trabajadores sociales, médicos capacitados para atender esta problemática, no sólo habrá ministerios públicos y policías. En estas unidades debe haber

personal capaz de entender la situación de la víctima, que pueda diferenciar los niveles de riesgo en el que están las mujeres y los niños dentro del hogar y dar respuestas apropiadas para protegerlos y resolver sus problemas.

- El tercer ejemplo, los robos sin violencia en las tiendas. El que se roba en el supermercado una bolsa de frijoles o una botella de shampoo. Éste es un delito prototípico para atenderse a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. La Fiscalía tendrá mediadores para que víctimas e imputados lleguen a acuerdos reparatorios.

Al inicio de este proceso, cuando le preguntamos a la Procuradora, Ernestina Godoy, cuál era la Procuraduría que soñaba, ella respondió: una donde las víctimas se sientan atendidas, cuidadas y protegidas. La Comisión Técnica adoptó como eje central del modelo de Fiscalía una institución que ponga a la víctima en el centro y eso significa que cada uno de los componentes del modelo están pensados y deben de ser implementados para que las víctimas salgan de esta institución sintiendo que tienen una Fiscalía a su servicio.

- Para que la Fiscalía ponga a la víctima en el centro, a lo largo y ancho de la institución, habrá protocolos y unidades de atención a víctimas con perspectiva de género. Ello significa que dará un trato adecuado y específico a grupos de atención prioritaria por ser objeto de discriminación sistemática como lo son: mujeres, niñas, niños, adolescentes, comunidad LGBT, indígenas, migrantes, personas con discapacidades y personas mayores. Estas unidades de atención a víctimas tendrán, entre otras funciones, la aplicación efectiva y focalizada de medidas de protección a víctimas, familiares y testigos.

También se instrumentarán nuevos procesos y canales para la recepción de denuncia como lo son:

- Un proceso de recepción de denuncias que no dure más de 15 minutos en vez de las 4 horas que hoy toma. Tampoco se la pedirá a la víctima regresar a la agencia a eso que se denomina ratificar la denuncia, es decir, regresar 3 días después a decir que sí es su denuncia. También se contempla la recepción de denuncias telefónica y por internet para los delitos en donde no se requiere la presencia de la víctima. Queremos que denunciar sea un proceso sencillo y accesible para todos.

- **Para la nueva Fiscalía más denuncias no significan más incidencia delictiva, sino más confianza de los ciudadanos en la institución.** Tomen en cuenta que según la Envipe 2018 en la Ciudad de México sólo 1 de cada 10 delitos se denuncia.

**Amigas, amigos:**

**Esta es una fiscalía que soñamos todos y este es el primer paso: que soñemos juntos que esto es posible.**

Hoy, tenemos frente a nosotros 3 grandes retos:

- **El primero, que el proceso político de discusión y aprobación de la ley orgánica** de la Fiscalía de la Ciudad de México recoja este modelo, como mandata la Constitución,.
- **El segundo, que se nombre la o el fiscal** que exige la transición, una figura capaz de conducir con mano firme y sensible esta transformación.
- **El tercero, que asumamos que los resultados que buscamos exigen una implementación sistémica y gradual.** Este proceso no sucede de la noche a la mañana, nos tomará por lo menos dos años de instrumentación y dos más de consolidación.
- No estamos condenados a padecer un sistema de procuración de justicia autoritario y obsoleto que hace todo menos procurar justicia. Nos hemos tardado demasiado en atender la demanda de justicia de las víctimas. Es momento de recuperar el tiempo perdido. La Ciudad de México tiene la oportunidad de innovar y de mostrar qué significa procurar justicia. La construcción de una Ciudad de derechos pasa por tener una Fiscalía que los haga válidos, que los garantice, que los proteja, y que asegure a las víctimas, sobre todo a las más vulnerables, el acceso efectivo a la justicia.

- Hoy, la Ciudad ha dado un paso decisivo en esta dirección. Corresponde ahora al legislativo, a la Jefa de Gobierno y a la próxima persona titular de la Fiscalía seguir trabajando para materializar una Fiscalía que esté a la altura de un nuevo proyecto nacional que se ha propuesto cerrar las enormes brechas sociales.

**¡Muchas gracias!**