

Investigación y Redacción: Susana G. Camacho.

Revisión y edición: Ana Lorena Delgadillo, Úrsula Indacochea, Maureen Meyer, Stephanie Brewer, Marisol Méndez y Eduardo Rojas.

El Colectivo contra la Impunidad está conformado por:

ORGANIZACIONES:

- **Fundación para Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD),**
- **Fundación para el Debido Proceso (DPLF),**
- **Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA),**
- **Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (DLM),**
- **Impunidad Cero,**
- **Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica,**
- **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos,**
- **Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC),**
- **México Unido contra la Delincuencia,**
- **Instituto de Justicia Procesal Penal,**
- **Borde Político,**
- **Borde Jurídico,**
- **Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Coahuila,**
- **Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM), Chihuahua,**
- **Nuevo Periodismo Judicial,**
- **TOJIL,**
- **Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, Guerrero**
- **Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)**
- **Plataforma por la Paz y la Justicia en Guanajuato**
- **Justicia Transicional en México**
- **Asistencia Legal por los Derechos Humanos (ASILEGAL)**

COLECTIVOS DE FAMILIAS:

- **Sabuesos Guerreras A.C.,**
- **Sabuesos Guerreras Ext Oaxaca,**
- **Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Nuevo León (FUNDENL),**
- **Madres Unidas x nuestros hijos desaparecidos San Fernando, Tamaulipas,**
- **Buscando Desaparecidos México BUSCAME,**
- **Fuerzas Unidas por nuestros desaparecidos en Coahuila y México (FUUNDEC -FUNDEM),**
- **Colectivo Justicia y Esperanza de San Luis de la Paz, Guanajuato**

INDIVIDUALES:

- **Daniel Giménez Cacho,**
- **Eliana García,**
- **Daniel Vázquez,**
- **Alfredo Lecona,**
- **Denisse Dresser,**
- **Susana Camacho,**
- **Esperanza Luciotto,**
- **Grace Fernández,**
- **Maite Azuela**
- **Mariclaire Acosta**
- **Pablo Girault**

¿2º AÑO

DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DE LA FGR?

BALANCE CIUDADANO DEL 2º AÑO DE
GESTIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA
“DEUDAS PENDIENTES CON LA JUSTICIA”

Marzo, 2021

COLECTIVO **VS**
LA **IMPUNIDEMIA**

CONTENIDO

Índice de acrónimos	6
Presentación	7
Antecedentes	9
Metodología	12
UNO. CUMPLIMIENTO DE LA LEY	15
DOS. CUMPLIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TRANSICIÓN	25
TRES. PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL	35
CUATRO. AUTONOMÍA	44
CINCO. CAPACIDAD DE COORDINACIÓN CON ACTORES EXTERNOS	48
SEIS. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	55
Conclusiones y recomendaciones desde sociedad civil	57
Bibliografía y fuentes consultadas	61

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNB	Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía
FGR	Fiscalía General de la República
LOFGR	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PET	Plan Estratégico de Transición
PGR	Procuraduría General de la República
PPP	Plan de Persecución Penal
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SIER	Sistema Institucional de Evaluación de Resultados
SNB	Sistema Nacional de Búsqueda
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera

PRESENTACIÓN

EN ENERO DE 2021 SE CUMPLIÓ EL SEGUNDO AÑO EN FUNCIONES DE ALEJANDRO GERTZ MANERO COMO PRIMER FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA. También por segunda ocasión¹ organizaciones de la sociedad civil que hemos dado seguimiento al desempeño del Fiscal General realizamos este balance de su desempeño anual, con la finalidad de reorientar su gestión bajo parámetros derechos humanos y resultados.

Desde la edición 2020 del “Balance Ciudadano a 1 Año de Gestión del Fiscal General de la República” (en adelante “Balance 1 Año”) reconocimos la dificultad de transformar una institución “quebrada” por un rezago de casos sin solucionar, una estructura burocrática anquilosada y compleja:

“A su llegada a la Fiscalía General de la República (FGR), dicha institución se encontraba ya en crisis, con serias deficiencias internas en su funcionamiento, resultados muy limitados en términos de casos resueltos, judicializados y sentencias condenatorias obtenidas, en medio de un clima de impunidad y con alto descontento por parte de víctimas, sobre todo en casos que implican graves violaciones a los derechos humanos y gran corrupción.”²

Ante este escenario, realizamos propuestas concretas para avanzar de manera gradual a la transformación de una de las instituciones primordiales del sistema de justicia penal en México. Entonces, apuntábamos las bondades que ofrecía un nuevo marco legal e irregularidades en los procedimientos de varios nombramientos, entre ellos el del propio Fiscal General. También entonces señalamos que la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (en adelante LOFGR) nos brindaba una oportunidad fundacional para construir -en el ámbito federal- una procuración de justicia con metas definidas en el mediano y largo plazo, así como una organización que permitiría afrontar la persecución de fenómenos criminales complejos.

Con esos antecedentes, para la realización de este Balance del segundo año de gestión del Fiscal General de la República, analizamos una serie de dificultades que no se atendieron en 2019: procesos irregulares para el nombramientos de cargos claves, comprensión distorsionada de la autonomía institucional, falta de retroalimentación con la ciudadanía y revisión de los instrumentos de planeación a los que legalmente está obligado el Fiscal y, sobre todo, ausencia de rendición de cuentas.

¹ Para ver el “BALANCE CIUDADANO A 1 AÑO DE GESTIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA”, consultar el sitio https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/FINAL_DIGITAL_A-UN-A%C3%91O-DE-JUSTICIA-Y-AUTONOMIA.pdf

² *Ibidem*, página 5.

En el segundo año de gestión esperaríamos que las herramientas de transición de la Procuraduría General de la República (en adelante PGR) hacia la Fiscalía General de la República (en adelante FGR o Fiscalía) se hubieran empezado a aplicar y que se hubiesen generado avances tanto en la reorganización de la Fiscalía, como en la resolución de casos y atención a víctimas. También supondríamos que se darían muestras de un mayor grado de independencia de los fiscales y creación de mecanismos para coordinar investigaciones con otros actores. Por ello, la presente edición se enfoca en el análisis de la implementación de la ley vigente, el cumplimiento de los compromisos de la Fiscalía plasmados en el Plan de Persecución Penal³ y el Plan Estratégico de Transición⁴, el ejercicio de la autonomía y las capacidades de colaboración con actores directamente relacionados con la investigación y persecución de delitos. **Los resultados que se presentan no son alentadores: de 34 rubros analizados sólo 2 se han cumplido, 8 tienen algún nivel de avance, 20 están incumplidos y en 4 no se encontró información disponible para evaluar.**

Desde que se creó la FGR como órgano autónomo, los esfuerzos de las autoridades se han dirigido cada año a plantear grandes paquetes de reformas legales (en enero de 2020 al modelo procesal penal⁵ y desde octubre de 2020⁶ a febrero de 2021 a la ley orgánica que regula a la Fiscalía y ordenamientos que establecen mecanismos de coordinación con ésta), en vez de enfocarse en el análisis de resultados de la institución.

De realizarse estudios sobre los resultados, tal vez se podrían justificar y legitimar cambios legislativos estratégicos o identificar otros factores de diversa naturaleza que obstaculizan o favorecen la transformación de la Fiscalía. Desde sociedad civil, insistimos que el marco legal ofrece oportunidades importantes de modernizar a la Fiscalía y, que de manera paralela, es necesario monitorear constantemente los resultados de la procuración de justicia en México, especialmente a nivel federal.

3 El Plan de Persecución Penal (provisional) de la Fiscalía General de la República se puede consultar en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP_Provisional_Versi_n_Final_Firmada_con_Anexo.pdf

4 Fiscalía General de la República, “Plan Estratégico de Transición” se puede consultar en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-05-1/assets/documentos/FGR_Plan_Estrategico_Transicion.pdf

5 El 15 de enero de 2020 (primer aniversario de Alejandro Gertz Manero como Fiscal General) se anunció un paquete de reformas al sistema procesal penal, que finalmente no se presentó formalmente al Congreso ya que tuvo un rechazo general por parte de la ciudadanía y el gobierno por ser regresivo en muchos aspectos procesales y de derechos humanos (Ver <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/01/16/evita-el-senado-recibir-reforma-al-sistema-de-justicia-penal-7275.html>). La opinión fue tan adversa, que orilló al Fiscal a desconocer su autoría, a pesar de ser muy similar a la que Alejandro Gertz Manero ha propuesto desde hace 19 años: primero en 2002 cuando fungió como Secretario de Seguridad Pública y en 2010 como Diputado del Partido Convergencia. Además de que entre las propiedades de los archivos “filtrados” en 2020 se puede ver como autor a la “Procuraduría General de la República”. La propuesta de 2002 se puede consultar en la *Revista de Administración Pública*, Número 106 y a través de la página https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_106_2002.pdf. La iniciativa presentada en el Congreso en 2010 se puede consultar en los archivos del Congreso a través de la página http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/09/asun_2675776_20100907_1283881074.pdf. Sobre el contenido de la iniciativa “filtrada” ver *Revista Nexos*, El Juego de la Corte, ¿La reforma que viene? *Buscar la paz con un proceso penal autoritario*, por Alejandro Jiménez, 20 de enero de 2020 y a través de la página <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10894>

6 La Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan disposiciones de distintos ordenamientos legales se puede consultar en la Gaceta del Senado LXIV/3PPO-27/112932 del miércoles 07 de octubre de 2020, https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-10-07-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Monreal_LFGR-LOFGR.pdf

ANTECEDENTES

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO POR AÑOS HA SIDO PRESA DE UNA LENTA Y COMPLICADA BUROCRACIA, de intereses políticos que manipulan el sentido de investigaciones y procesos penales, pero, sobre todo, de una indiferencia hacia las víctimas y respeto a los derechos humanos. La impunidad nos obliga a transformar las instituciones de procuración de justicia para contar con una fiscalía efectiva que con el liderazgo comprometido de su titular, tome el reto de combatir la impunidad y revierta la desatención a víctimas. El correcto funcionamiento de la FGR es clave no sólo por el ámbito de competencia que le corresponde, sino como un referente para muchas de las fiscalías en el país.

La reforma para transitar al sistema penal acusatorio fue el principio para empezar a transformar el sistema de justicia. Sin embargo, la PGR hasta muy poco antes de entrar en vigor el sistema acusatorio a nivel nacional (18 de junio de 2016), apenas empezó a tomar algunas acciones para adaptarse al cambio. La realidad es que dichos cambios fueron limitados. En ese sentido, seguimos viendo poca preparación de los fiscales para litigar en audiencias públicas, baja capacidad de investigación y colaboración con instituciones y personas que pueden ser una fuente útil de información, trabajo centrado en la “integración de carpetas de investigación”, tratamiento aislado de casos y no por fenómenos criminales, y poca o nula atención a las víctimas de delitos.

El siguiente aire de renovación de la PGR se originó en 2017, cuando organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y familiares de víctimas de desaparición promovimos una reforma legal estructural a la PGR. El objetivo era convertir a la PGR en una fiscalía autónoma del poder ejecutivo, con los pesos y contrapesos internos y externos necesarios para transparentar la actuación de un órgano autónomo, y dotarla de las herramientas suficientes para investigar y perseguir las redes de delincuencia en el marco de un sistema de justicia público.

De esta manera en el año 2018 se trabajó en la LOFGR⁷ que introdujo diversas novedades propias de un Estado de Derecho:

“[R]epresentó el inicio de un proceso de transición hacia una nueva forma de organizarse e investigar. Son diversos los cambios beneficiosos que propone: una nueva estructura, nuevas potestades para organizarse y hacer frente a la macrocriminalidad, una mejor forma de designar a fiscales especializados, una nueva cultura organizacional, una

7 La LOFGR se puede consultar en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_130420.pdf

nueva relación con las víctimas y familiares, nuevos procesos de selección de personal, nueva forma de seguimiento al cumplimiento de sus metas, una nueva forma de participación de la sociedad civil, entre otros.”⁸

Aunque la LOFGR fue un triunfo importante en términos de colaboración entre sociedad civil y gobierno, y un hito en la renovación de la institución, quedaron en el tintero reformas constitucionales importantes. Entre los temas pendientes están la constitucionalización de reformas al proceso de remoción del fiscal (que no sólo dependa del Ejecutivo), sustento a la participación ciudadana como control de la autonomía de la Fiscalía, definición clara de competencias entre fiscalía federal y estatales, réplica del tema de la autonomía y sus controles en los estados.

El compromiso que se pactó entre el gobierno y la sociedad civil fue una revisión del marco legal una vez que iniciara la implementación de la LOFGR. Esta promesa quedó plasmada en el artículo Décimo Tercero Transitorio de la LOFGR, que debió dar lugar en 2020 a la apertura de un debate que nunca llegó. Ahora, ese precepto pretende ser el fundamento para emitir una ley completamente nueva que va en sentido contrario a la Ley vigente, es decir, pretende regresar a una Fiscalía jerárquica, ineficiente, opaca y con pocos controles internos y externos.

Aunque contamos con un marco legal que favorece la transición, han sido limitados el liderazgo y entendimiento de lo que la sociedad mexicana necesita para acceder a la justicia. Somos conscientes que no basta con reformar leyes para cambiar la realidad, pero lo cierto es que éstas constituyen la base a partir de la cual los servidores públicos deben ajustar su actuar. **Esa voluntad ya se plasmó en la actual LOFGR, que goza de la legitimidad de haber sido construida con la ciudadanía.** Pero además se requiere que las personas que encabezan estos esfuerzos entiendan a cabalidad la situación de violencia, impunidad e injusticia que enfrentamos en México y sean capaces de proponer soluciones, sin regresar a prácticas que han demostrado su fracaso.

Desde la sociedad civil hemos dado seguimiento a la aplicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y a los resultados de su titular, con la intención de aportar elementos para la evaluación de su desempeño, y seguir construyendo la Fiscalía que necesitamos como país, una Fiscalía que sirva. Este estudio es la segunda edición de ese seguimiento y aspiración legítima a un México más justo.

Si bien el presente análisis se enfoca en el balance del segundo año de gestión del Fiscal General, es necesario considerar los antecedentes que dieron lugar a la creación de una Fiscalía autónoma y al nombramiento de Alejandro Gertz Manero como primer fiscal general. Este contexto nos permitirá evaluar los resultados obtenidos e identificar fuerzas y actores que pueden apo-

8 *Op. Cit.* “Balance 1 Año...”, página 9.

yar una transformación de fondo de la Fiscalía. A continuación, se esquematizan algunos de los hechos públicos más notables de 2018 a la fecha, que debemos tener como referencia.



En un ejercicio anterior de sociedad civil para evaluar el primer año de gestión del Fiscal se emitieron un par de instrumentos: “Fiscalómetro”⁹ y el mencionado “Balance 1 Año”¹⁰, que se centra en analizar el cumplimiento de las obligaciones legales del Fiscal General.

Respecto a la definición del rumbo de la persecución penal, los resultados son escasos. Se emitió un Plan de Persecución Penal que no fue consultado con la ciudadanía, tampoco fue cuestionado por los órganos establecidos en la LOFGR como contrapeso y aún no ha sido analizado ni aprobado por el Senado.

9 “Fiscalómetro 2020”, se puede consultar en el sitio <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/FISCAL%C3%93METRO.pdf>

10 *Op. Cit.*, “Balance 1 Año...”

METODOLOGÍA

EN EL BALANCE DEL SEGUNDO AÑO, PRETENDEMOS HACER UN ANÁLISIS MÁS PUN-TUAL DE CRITERIOS A LOS QUE SE PUEDA DAR SEGUIMIENTO, así como proponer otros criterios de evaluación en el mediano y largo plazo, desde un enfoque de actores externos a la Fiscalía. Esta herramienta puede ser de utilidad a actores interesados e involucrados en pro-mover la rendición de cuentas de las fiscalías, como es el caso de las instituciones académicas, organizaciones de sociedad civil, colectivos de víctimas, medios de comunicación, legisladores, instituciones que colaboran en investigación de delitos, entre otros.

Los criterios y subcriterios a analizar para este balance son los siguientes:

1. Cumplimiento de la LOFGR

- 1.1. Realizar inventario integral de recursos financieros, humanos, materiales y casos pendientes
- 1.2. Asegurar suficiencia presupuestaria para transición
- 1.3. Creación de estructura necesaria para el cumplimiento de la función fiscal con enfoque de fenómeno criminal
- 1.4. Creación de Unidad de Transición
- 1.5. Unificación de sistemas informáticos
- 1.6. Transición de personal
- 1.7. Convocatoria para la revisión de marco constitucional y legal
- 1.8. Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera
- 1.9. Lineamientos generales que regulen la Base Nacional de Información Genética, así como su instauración

2. Cumplimiento del Plan Estratégico de Transición

- 2.1. Etapas de ejecución del plan
- 2.2. Diagnóstico, ubicación geográfica y análisis de los fenómenos criminales
- 2.3. Objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados de transición
- 2.4. Estrategia específica para el personal en activo y al reclutamiento de nuevos talentos
- 2.5. Estrategia para el diseño y activación de la nueva estructura organizativa
- 2.6. Estrategia de liquidación de casos
- 2.7. Identificación de casos de alto impacto
- 2.8. Estrategia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del

proceso de transición que asegure la publicidad y mecanismos necesarios para el seguimiento, colaboración y vigilancia

- 2.9. Estrategia de colaboración y articulación con otras instituciones
- 2.10. Plazo para su implementación

3. Plan de Persecución Penal

- 3.1. Diversidad de fuentes de información para sustentar el PPP
- 3.2. Propone criterios adecuados para priorización de delitos
- 3.3. Propone un sistema de gestión para investigar y perseguir fenómenos criminales
- 3.4. Establece metas de corto, largo y mediano plazo para la ejecución del Plan
- 3.5. Establece indicadores de resultados
- 3.6. Establece asignación de recursos racionales para atender distintos fenómenos criminales
- 3.7. Establece responsabilidades para la ejecución del PPP
- 3.8. Establece criterios para la revisión periódica del PPP

4. Autonomía

- 4.1. Autonomía externa
- 4.2. Autonomía interna

5. Capacidad de coordinación con actores externos

- 5.1. Relación con la Comisión Nacional de Búsqueda
- 5.2. Relación con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia
- 5.3. Relación con la Unidad de Inteligencia Financiera
- 5.4. Comisiones Especiales de Investigación

6. Transparencia y rendición de cuentas

- 6.1. Transparencia y rendición de cuentas

Respecto de cada criterio se buscó información pública para establecer algunas subcategorías que permitieran determinar si el Fiscal cumplió cabalmente, sólo parcialmente o si de plano incumplió sus obligaciones. Sobre algunas subcategorías no existe información pública que permita evaluar el nivel de cumplimiento, lo que en primer lugar refleja un claro retroceso en materia de acceso a la información pública, y en segundo lugar impide que la ciudadanía realice una evaluación de las funciones del Fiscal como servidor público, es decir obstaculiza la rendición de cuentas.

Para la elaboración del presente documento se consideraron documentos e información públicos. Sin embargo, **advertimos un limitado acceso a información actualizada, que en principio**

debería ser accesible al público. Así, por ejemplo, el Plan de Persecución Penal (definitivo) no se encontró en ninguna de las páginas consultadas, sino que se obtuvo a través de una solicitud de acceso a la información presentada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos¹¹.

También una visión transversal que se refleja en algunos de los subcriterios a analizar es la participación ciudadana que es un elemento fundamental para legitimar la transición de la fiscalía y sus resultados.

En ese sentido, se propone un instrumento de análisis que aporte claridad sobre el desempeño del Fiscal General para conocer si se apegó a la ley, se encamina a la transición de una institución que cumpla sus objetivos de justicia y atienda las exigencias que impone la realidad criminal en México.

11 Solicitud de transparencia 0001700332420 dirigida a la Fiscalía General de la República.

UNO.

CUMPLIMIENTO

DE LA LEY

DE ACUERDO CON EL ESQUEMA TRANSITORIO DE LA LOFGR, EL FISCAL GENERAL DEBÍA HACER LOS DIAGNÓSTICOS para estimar los recursos necesarios para la transición y fundamentar el presupuesto requerido para esta etapa; debió entregar a la Cámara de Diputados un inventario integral de recursos financieros, humanos, materiales y de casos pendientes; dar los primeros pasos para establecer el sistema profesional de carrera con las características establecidas en la LOFGR; dar prioridad a la unificación de sistemas informáticos; comenzar el proceso de transición del personal que formaría parte de la nueva institución; implementar la Base Nacional de Información Genética, entre otras.

Se trata de tareas necesarias para el establecimiento de las bases materiales y personales adecuadas para el funcionamiento de la nueva institución diseñada en la legislación orgánica. Sin embargo, como se demuestra en el presente documento, en general, **se observa un rezago o deficiencias en la implementación de todas esas obligaciones o de plano un incumplimiento.**

Con fundamento en la LOFGR, para efecto de verificación del criterio de Cumplimiento de la Ley, los siguientes subcriterios:

1.1 Realizar un inventario de recursos financieros, humanos, materiales y casos pendientes¹²

Conforme al artículo Noveno Transitorio de la LOFGR, el Fiscal contaba con un año a partir de su nombramiento para emitir la planeación de la transición. Para ello debía de levantar un inventario general y diagnóstico de recursos financieros, humanos y materiales, así como de los casos pendientes. Si bien en el “Plan Estratégico de Transición”¹³ (en adelante PET) se establece un apartado de “Inventarios de la PGR”¹⁴ que sólo es una “radiografía de la forma en que se encuentra la institución en materia de recursos y casos pendientes”¹⁵, sólo es una lista muy general de recursos y casos, por lo que se considera **parcialmente cumplido.**

12 Artículo Noveno Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República: “**Noveno.** A partir de su nombramiento, la persona titular de la Fiscalía General de la República, contará con un plazo de un año para definir la estrategia de transición, a partir de la realización de un inventario integral y un diagnóstico de los recursos financieros, humanos y materiales, casos pendientes, procesos de colaboración e inteligencia y cualquier otro insumo que considere necesario para la integración de un Plan Estratégico de Transición...”

13 *Op. Cit.* “Plan Estratégico de Transición”

14 *Ibidem*, páginas 45 a 48.

15 *Ibidem*, página 46.

1.2 Asegurar la suficiencia presupuestaria para la transición¹⁶

En cuanto al presupuesto de la Fiscalía, este se ha visto disminuido o ha tenido crecimiento muy marginal frente a la tarea de transformación que se requiere. “Esto se observa en particular en el ejercicio fiscal 2019, año que correspondía a la transformación de la PGR a la FGR, en el que lejos de aumentar el presupuesto, fue disminuido.” Lo anterior no se vincula solamente con el momento de transición; basta con comparar en un mismo periodo de cinco años el presupuesto de la Fiscalía (y de su antecedente, la PGR) con el de la Secretaría de la Defensa Nacional, para evidenciar la falta de voluntad política para el fortalecimiento del órgano encargado de perseguir los delitos y combatir la impunidad.¹⁷

	Presupuesto para la PGR/FGR	Presupuesto para la Secretaría de la Defensa Nacional
PEF 2017 a la PGR	15,897,460,324	69,407,968,044
PEF 2018 a la PGR	16,243,787,465	81,021,903,813
PEF 2019 a la PGR	15,351,082,687	93,670,187,410
PEF 2020 a la FGR	16,702,187,474	94,028,694,246
PEF 2021 a la FGR	17,275,099,616	112,557,168,656

Fuente: elaboración propia con datos publicados en el Diario Oficial de la Federación

Si bien la asignación de presupuesto no depende de la voluntad del Fiscal, **sí le corresponde justificar ante el Congreso los recursos necesarios para la transición y funcionamiento de la Fiscalía.** También le toca al Fiscal, dar una batalla frente al órgano legislativo para que la institución cuente con los recursos necesarios para hacer su trabajo. En este sentido, la justificación presupuestal debería ir acompañada de un diagnóstico profundo y fundamentarse en el Plan Estratégico de Transición y el Plan de Persecución Penal. Otra sería deficiencia de ambos instrumentos es que no contemplan metas a mediano y largo plazo (sólo para 2021), ni calendario para la ejecución de tareas, sino que su cumplimiento depende de la asignación presupuestal de cada año.

Derivado de lo anterior, consideramos que no se cuenta con la información suficiente que permita al Congreso y a la ciudadanía valorar el presupuesto solicitado para la transición de la Fiscalía en el mediano y largo plazo y de ejecución de metas, por lo que este subcriterio se tiene por **incumplido**. Sería grave que el Fiscal excusara la inoperatividad de la institución o la ausencia

¹⁶ Artículos Noveno, Décimo y Décimo Segundo Transitorios de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

¹⁷ Informe sobre México presentado por la parte solicitante en la Audiencia “Situación de las fiscalías en la protección de los derechos humanos en la región” celebrada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 4 de Diciembre de 2020. En http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_de_audiencia_situacion_de_los_fiscales_y_las_fiscalias_en_al_vf.pdf

de transformación de la misma en una falta de presupuesto, cuando claramente no ha dado una batalla por la autonomía presupuestal.

1.3 Creación de estructura necesaria para el cumplimiento de la función fiscal con enfoque de fenómeno criminal

Del Análisis Funcional Programático Económico¹⁸ para el Presupuesto de la FGR, durante 2021 se puede observar que **las unidades administrativas de la Fiscalía no se han transformado a pesar de la obligación de efectuar una transición**. Así por ejemplo, en lugar de aprovechar el marco legal vigente que le permite crear Unidades Mixtas de Investigación (artículo 48 de la LOFGR) o Comisiones Especiales (artículo 50 de la LOFGR) para casos complejos, **el Fiscal continúa fragmentando las investigaciones en la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada** (en adelante SEIDO)¹⁹ -a pesar de que carece de sustento legal al ya no estar prevista en la ley- que a su vez se subdivide en 6 unidades²⁰ que investigan diferentes tipos penales y difícilmente comparten información o colaboran con otras unidades de la FGR y mucho menos con actores externos, incluyendo víctimas e instituciones del Poder Ejecutivo.

En contraste en el Quinto Informe de Avances de la Transición de PGR a FGR, que da seguimiento al PET, se menciona que la Coordinación de Métodos de Investigación ha analizado un esquema de administración regional basada en la identificación de mercados criminales²¹ con el objetivo de dar “*atención especializada de los fenómenos delictivos que se presentan en cada una de las regiones en las que se ha dividido el territorio nacional...*”²². Esta acción parece atender a la necesidad de analizar geográficamente el estado de fenómenos criminales en el país y adecuar la estructura de los cuerpos policiales, periciales y de analistas que forman parte de la Coordinación de Métodos de Investigación a esa realidad, lo cual consideramos positivo.

No obstante, aunque se aprecian algunas acciones en el sentido de operar en torno a fenóme-

18 https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/49/r49_afpe.pdf

19 El 12 de julio de 2019 el Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero, nombró al titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, a pesar que los artículos 26 y 31 de la LOFGR establecen la integración de Unidades de Investigación para investigar y perseguir casos de delincuencia organizada que privilegien la integridad y no fragmentación de la investigación y el ejercicio de la acción penal.

20 Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra la Salud (UEIDCS), Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de armas (UEITA), Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (UEIORPIFAM), Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestros (UEIDMS), Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos (UEITMPO) y Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos (UEIARV), se puede consultar en <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/subprocuraduria-especializada-en-investigacion-de-delincuencia-organizada>

21 Quinto Informe No. FGR-UT-02-2020 1º de abril al 30 de septiembre de 2020, Avances en la transición de la PGR a la FGR, página 25, se puede consultar en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590711/Informe_FGR-UT-02-2020.pdf

22 Idem.

nos criminales, para dejar atrás la visión del caso individual, la información pública de la que disponemos no nos permite analizar el nivel de avance, por lo que este subcriterio se tiene por **incumplido**.

1.4 Creación de Unidad de Transición

La obligación de crear un equipo interdisciplinario a cargo de diseñar las nuevas áreas de la fiscalía y clausurar la estructura de la PGR fue atendida conforme al “Acuerdo por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República”²³. Conforme a este instrumento, que fue emitido en tiempo y forma, al interior de la FGR existe la Unidad de Transición que tiene como funciones las siguientes²⁴:

- I. *Elaborar y poner a consideración del Fiscal General de la República los lineamientos para la elección de los integrantes del grupo interdisciplinario de expertos, en términos del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República;*
- II. *Elaborar y presentar al Fiscal General de la República para su aprobación, el Plan Estratégico de Transición;*
- III. *Coordinar, implementar y evaluar el Plan Estratégico de Transición;*
- IV. *Proponer convenios y acuerdos de colaboración con las instancias públicas o privadas que se requieran para el ejercicio de sus funciones, en colaboración con las unidades administrativas correspondientes conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República;*
- V. *Elaborar solicitudes de información a las unidades administrativas de la Institución, así como de cualquier otro insumo necesario para el cumplimiento de su objeto;*
- VI. *Emitir dentro del ámbito de su competencia y previo acuerdo con el Fiscal General de la República, los lineamientos necesarios para el desempeño de sus funciones;*
- VII. *Presentar un informe público trimestral sobre los avances y resultados de su gestión; dichos informes deberán ser añadidos al informe que el Fiscal General de la República presente al Congreso;*

23 Acuerdo A/004/19, “Acuerdo por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República”, Diario Oficial de la Federación de 01 de marzo de 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551634&fecha=01/03/2019

24 TERCERO del “Acuerdo por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República”.

- VIII. Organizar, coordinar y dirigir las actividades del personal a su cargo; ejercer y supervisar las facultades que correspondan a las Sub-unidades que le estén adscritas;
- IX. Expedir copias certificadas de los documentos materia de su competencia que obren en sus archivos, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- X. Proponer los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y ejercer el presupuesto que les sea asignado de conformidad con las disposiciones aplicables, y
- XI. Las demás que le encomiende el Fiscal General de la República dentro del ámbito de su competencia.”

Los avances de esta Unidad se pueden consultar en la página de la FGR, en el apartado de Obligaciones de Transparencia, sección de Transparencia Proactiva. A la fecha, la Unidad de Transición ha emitido cinco informes: primero, del 1º de mayo al 31 de julio; segundo, del 1º de agosto al 31 de octubre; tercero, del 1º de noviembre al 31 de diciembre; cuarto, del 1º de enero a 31 de marzo de 2020 y quinto, del 1º de abril a 30 de septiembre de 2020.

Esta obligación se tiene por **cumplida** debido a la conformación de la Unidad, sin embargo no se ha observado un proceso de transformación integral de fondo de la antigua PGR hacia la FGR, lo que sería objeto de otras subcategorías de análisis.

1.5 y 1.6. Unificación de sistemas informáticos y transición del personal

Respecto de otras obligaciones legales, en algunos instrumentos presentados al Senado, el Fiscal General ha contemplado la planeación para su ejecución, pero no se encontró información disponible sobre su implementación. Es el caso de la unificación de sistemas informáticos²⁵ y el procedimiento para hacer la transición del personal²⁶, que se encuentran previstos en el Plan Estratégico de Transición, no se cuentan con datos públicos para poder calificar este rubro.

25 Se observa en el Plan Estratégico de Transición en el rubro Iniciativa I03-C_03, página 62, Realizar las adecuaciones a las soluciones tecnológicas y proporcionar las herramientas y los servicios en materia de TIC que permitan alinear, unificar y consolidar los sistemas informáticos para la adecuada operación del Sistema de Información y Análisis Estratégico en la función fiscal del Centro de Información de la Fiscalía.

26 En el mismo Plan Estratégico de Transición en el rubro de Recursos Humanos, página 47, sólo se menciona el número de plazas autorizadas, plantilla de personal de la institución y la relación de estructuras orgánicas autorizadas. También se señala el desarrollo de un anteproyecto de redistribución funcional del personal sustantivo bajo el rubro P05-A_02, pero no se encontró información pública al respecto, página 70.

1.7. Convocatoria para la revisión de marco constitucional y legal

El Fiscal General conforme al artículo Décimo Tercero Transitorio de la LOFGR debió convocar a un debate público para examinar el marco constitucional y jurídico necesario para transitar hacia la Fiscalía en los siguientes términos:

*“Transcurrido un año a partir del nombramiento de la persona titular de la Fiscalía General de la República, y a la luz del Plan Estratégico de Transición y la experiencia acumulada en el proceso de transición, **la o el Fiscal General de la República, realizará una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de la Fiscalía General de la República. Dicha convocatoria tendrá como objetivo la identificación, discusión y formulación de las reformas constitucionales, de la legislación secundaria o de las reformas regulatorias necesarias para la operación óptima del modelo de Fiscalía General de la República, propuesto en la presente Ley. Los resultados obtenidos serán públicos y se comunicarán al Congreso de la Unión con el fin de que éste realice las adecuaciones al marco jurídico que considere sean necesarias y pertinentes.***

*La convocatoria comprenderá temas relacionados **con la función fiscal y de persecución penal, el modelo de investigación criminal, la competencia, el servicio profesional de carrera, los órganos ciudadanos, los derechos humanos y la atención a víctimas; el régimen de responsabilidades de los servidores públicos de la Fiscalía, revisión de la estructura institucional, así como el régimen de transición, entre otros. Esta consulta deberá garantizar condiciones de apertura, transparencia y participación ciudadana de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado. Con base en las consultas realizadas, el Congreso de la Unión analizará y propondrá las reformas constitucionales y legales para el óptimo funcionamiento de la Fiscalía General de la República.***

Esta obligación venció en enero de 2020. Sin embargo, **el Fiscal no realizó ninguna convocatoria** que asegurara apertura, transparencia y participación de sociedad civil, academia y sector privado para la revisión del marco constitucional y legal de la FGR. Lo que sucedió el 15 de enero de 2020 fue el anuncio de una reforma, sin soporte documental²⁷ a la que concurrieron sólo autoridades federales²⁸. En este evento fue notoria la ausencia de organizaciones de sociedad ci-

27 Aristegui Noticias, *Presidencia y FGR presentan reforma judicial sin documentos de cambios jurídicos*, por Juan Omar Fierro, 20 de enero de 2015. En <https://aristeguinoticias.com/1501/mexico/presidencia-de-amlo-y-fgr-presentan-reforma-judicial-sin-documentos-de-cambios-juridicos/>

28 Discurso del Fiscal General de la República ante la Junta de Coordinación Política del Senado, con funcionarios del Gobierno Federal, se puede consultar en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/527163/VERSI_N_Fiscal_General_de_la_Rep_blica.pdf

vil y sólo se conocieron documentos “filtrados”, cuya autoría fue negada por el Fiscal General.²⁹ Derivado de lo anterior este subcriterio fue **notoriamente incumplido**.

Cabe señalar que en el Senado se ha presentado una iniciativa de Ley Orgánica de la FGR, supestandamente en observancia del transitorio citado. Es importante aclarar que cuando se elaboró la Ley Orgánica, el espíritu que guió la redacción de este transitorio, fue el compromiso que en ese entonces hicieron senadores y diputados de Morena, quienes señalaron que no harían cambios constitucionales ni en leyes secundarias para ser armonizadas con la Ley Orgánica, sin participación ciudadana. Algunos temas quedaron pendientes para ser revisados; por ejemplo, la competencia de la FGR o el ajuste que requería la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para que no hubiera un área exclusiva para este delito, sino que fuera una especialidad que podía incluirse en la investigación de cualquier fenómeno que así lo requiriera para no fragmentar las investigaciones. En este sentido, la revisión del marco jurídico que rige a la Fiscalía debía ser para mejorar el manejo de la institución y realizar reformas que quedaron pendientes, no para sustituir la ley y hacer de ésta, un instrumento más regresivo, como lo que se está intentando hacer en el Congreso.

1.8. Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera

El artículo 14, fracción XI de la LOFGR establece como parte de la estructura de la Fiscalía al Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera y en el Título Segundo, Capítulo X se establecen las reglas generales de dicho Servicio. Por su parte el artículo Noveno Transitorio, también de la LOFGR, establece como prioridad la implementación del sistema de profesionalización.

En el PET se establece bajo la Iniciativa estratégica P-06³⁰ la obligación de “[i]mplementar un Servicio Profesional de Carrera”, de la cual deriva la creación del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera mediante el Acuerdo A/006/19³¹ emitido en marzo de 2019.

En seguimiento a la creación del Centro, encontramos el Análisis Administrativo Económico del Presupuesto de Egresos para 2021³², donde se observa que en la estructura de la FGR existe una Dirección General de Formación Profesional (con asignación presupuestal por \$28,859,509 pesos³³), una Dirección General del Servicio de Carrera (con asignación presupuestal por

²⁹ Ver *supra*, página 1.

³⁰ Plan Estratégico de Transición, página 71.

³¹ Acuerdo A/006/19 por el que se instala el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera, Diario Oficial de la Federación de 01 de marzo de 2019. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551636&fecha=01/03/2019

³² Análisis Administrativo Económico del Presupuesto de Egresos para 2021, se puede consultar en el sitio https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/49/r49_aae.pdf

³³ Idem, ver clave 133.

\$96,510,815 pesos³⁴) y el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera (con asignación presupuestal por \$47,432,101 pesos³⁵). Este instrumento parece indicar que hay una duplicidad de funciones entre el Centro y las dos direcciones generales que se mencionan.

Derivado de la información analizada, concluimos que este subcriterio ha sido **cumplido parcialmente**, en tanto se publicitan los avances del Centro en la instalación del Servicio de Carrera conforme a la LOFGR y se aclare su relación con las Direcciones Generales de Formación Profesional y del Servicio de Carrera, así como la justificación de los presupuestos asignados. Sin embargo, es importante ver en la práctica, cómo está impactando esta implementación en las tareas cotidianas de la institución.

1.9. Lineamientos generales que regulen la Base Nacional de Información Genética

Finalmente señalamos la obligación establecida en el Artículo Transitorio Vigésimo que señala que la FGR:

*“...a través de la Coordinación de Métodos de Investigación, contará con un plazo no mayor a 18 meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para la expedición de los Lineamientos Generales que regulen la operación de la Base Nacional de Información Genética, así como su **instauración**”.*

Este documento³⁶ fue emitido en tiempo y forma por el Coordinador de Métodos de Investigación el 6 de agosto de 2020, y en diciembre de ese mismo año fue adoptado por las 32 fiscalías estatales del país³⁷.

Este subcriterio se tiene por **cumplido**, y en lo futuro daremos seguimiento a su implementación y resultados.

34 Ibidem, ver clave 134.

35 Ibidem, ver clave 190.

36 Lineamientos para la Instalación y funcionamiento de la Base Nacional de Información Genética de la Fiscalía General de la República L/CMI/001/2020, se puede consultar en el sitio de la Normateca de la FGR en <http://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Lineamientos%20Generales%20L-CMI-001-2020.pdf>

37 En la XLIV Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia celebrada en línea en diciembre de 2020, las fiscalías de todo el país aprobaron el proyecto para implementar la Base de Información Genética https://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/aprueban-base-nacional-de-informacion-genetica

Síntesis del Análisis sobre Cumplimiento de la Ley

En síntesis, de acuerdo con la información pública disponible y conforme a los subcriterios analizados sobre el **Cumplimiento de la Ley** los resultados son los siguientes

	Subcriterios	Análisis de Cumplimiento
1.1.	Realizar inventario integral de recursos financieros, humanos, materiales y casos pendientes	Cumplido parcialmente
1.2.	Asegurar suficiencia presupuestaria para transición	Incumplido
1.3.	Creación de estructura necesaria para el cumplimiento de la función fiscal con enfoque de fenómeno criminal	Incumplido
1.4.	Creación de Unidad de Transición*	Cumplido
1.5.	Unificación de sistemas informáticos	Sin información disponible
1.6.	Transición de personal	Sin información disponible
1.7.	Convocatoria para la revisión de marco constitucional y legal	Incumplido
1.8.	Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera	Cumplido parcialmente
1.9.	Lineamientos generales que regulen la Base Nacional de Información Genética, así como su instauración	Cumplido

* Op. Cit. Acuerdo A/004/19.

DOS.

CUMPLIMIENTO

DEL PLAN

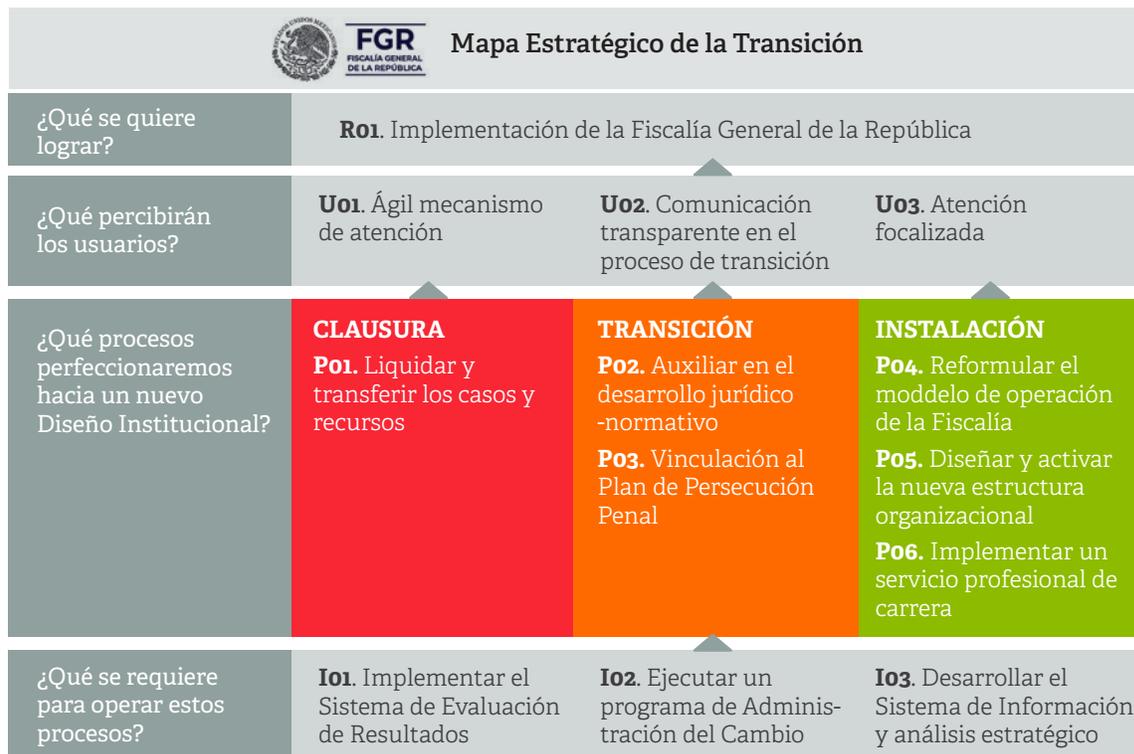
ESTRATÉGICO

DE TRANSICIÓN

CONFORME A LA LOFGR³⁸, UNA DE LAS PRIMERAS TAREAS DEL PRIMER FISCAL GENERAL CONSISTÍA EN CONDUCIR LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL, y para ello debía generar un Plan Estratégico de Transición, elaborar un Plan de Persecución Penal y ejecutar los procesos de selección y nombramiento de autoridades internas y funcionarios clave para la transformación institucional de la vieja Procuraduría a una moderna Fiscalía autónoma.

Estas actividades se debieron ejecutar durante el primer año de gestión del Fiscal Gertz Manero. Sin embargo, se cumplieron de manera deficiente, por lo que la evaluación de las variables que derivan de los planes de transición y de persecución estará limitada desde su origen.

En cuanto al PET, el Fiscal General entregó dicho instrumento al Senado el 17 de enero de 2020. En este Plan se establece un Mapa³⁹ que podría cubrir con algunas de las expectativas de transformación de la Fiscalía, ya que además, en principio, estaría alineado al Plan de Persecución Penal presentado en febrero de 2020. En este documento se incluye el siguiente diagrama que establece claramente tres momentos: clausura de PGR, transición a FGR e instalación de la Fiscalía.



38 Artículos 6, 9 y 19, así como artículos transitorios Séptimo, Noveno, Décimo, Décimo Segundo, Décimo Tercero de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018.

39 Op. Cit. “Plan Estratégico de Transición”, página 53.

En el PET se describen brevemente 9 objetivos estratégicos, 26 iniciativas y 78 proyectos como señala la siguiente matriz:

Plan Estratégico de Transición			
	Objetivos estratégicos	Iniciativas estratégicas	Proyectos
Soporte	I01 Implementar el Sistema de Evaluación de Resultados	1	1
	I02 Ejecutar un Programa de Administración del Cambio	3	11
	I03 Desarrollar el Sistema de Información y Análisis Estratégico	5	12
Subtotal	3	9	24
Transición	P01 Liquidar y transferir los casos y recursos	4	11
	P02 Auxiliar en el desarrollo jurídico-normativo	2	3
	P03 Modelo de redistribución de recursos materiales y financieros en función del Plan de Persecución Penal	3	7
	P04 Reformular el modelo de gestión de la Fiscalía	1	3
	P05 Diseñar y activar la nueva estructura organizacional	2	6
	P06 Implementar un servicio profesional de carrera	5	24
Subtotal	6	17	54
Total	9	26	78

De estos 78 proyectos, la Unidad de Transición ha rendido cinco informes públicos trimestrales que abordan el avance de ejecución del PET⁴⁰, y conforme a la “Iniciativa I02-A03. Transparencia en la transición”, se deberían instrumentar “acciones en materia de transparencia que privilegien la participación ciudadana en la etapa de transición, para fomentar la confianza de la población en el ejercicio de la procuración de justicia.”⁴¹

Acorde a los artículos Noveno y Décimo Segundo transitorios de la LOFGR, proponemos los siguientes subcriterios que deberían estar contemplados y desarrollados en el PET:

2.1 Etapas de ejecución del plan

En el PET se distinguen tres momentos diferenciables⁴² para alinear objetivos, estrategias, programas y proyectos:

⁴⁰ Se pueden consultar en la página web de la FGR, en el apartado de Obligaciones de Transparencia en la sección de Transparencia Focalizada-Proactiva y Datos Abiertos en https://transparencia.pgr.gob.mx/es/transparencia/transparencia_focalizada

⁴¹ Plan Estratégico de Transición, página 58.

⁴² Plan Estratégico de Transición, página 11.

“Nos referimos a las etapas que, sin ser necesariamente sucesivas, posibilitarán ordenar el proceso de transición, a saber: (i) la clausura de la Procuraduría; (ii) la transición en sentido estricto; y (iii) el diseño y la instalación de la Fiscalía.”

Para ello en la Unidad de Transición⁴³ se han contemplado dos equipos: Subunidad de Clausura de la PGR y la Subunidad de Diseño e Instalación de la FGR⁴⁴.

Conforme a esta información, parece que el personal de la FGR que diseñó el PET tiene clara la distinción entre etapas del proceso de transformación y lo que corresponde a cada una. Sin embargo, notamos una deficiencia importante ya que **no hay una agenda o calendario de planificación** que permita valorar las metas trazadas y su cumplimiento.

Por lo anterior, este subcriterio se considera **parcialmente cumplido**, bajo la expectativa de que en algún momento se definirán las fechas de cumplimiento de las etapas de implementación del PET.

2.2 Diagnóstico, ubicación geográfica y análisis de los fenómenos criminales

El artículo Noveno Transitorio⁴⁵ de la LOFGR establece que el PET comprenderá un diagnóstico, ubicación geográfica y análisis de fenómenos criminales; y a partir de esa información, se definirá en el Plan de Persecución Penal la estrategia del despliegue territorial. Sin embargo, **esta información no se encuentra detallada en ninguno de los instrumentos de Planeación**. Por el contrario, en el último Análisis Funcional Programático Económico⁴⁶ es evidente la insistencia del Fiscal de continuar la misma lógica de despliegue territorial que se tenía en la PGR: una delegación de la FGR por cada estado, en lugar de presencia geográfica que atienda a los resultados del análisis estratégico para la investigación y persecución de fenómenos criminales en el país.

Basados en la información disponible este subcriterio se tiene por **incumplido**.

2.3 Objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados de transición del PET

43 Op. Cit. Acuerdo A/004/19.

44 Idem.

45 LOFGR, Artículo Noveno Transitorio, segundo párrafo, fracción I.

46 Ver UR 321 a 352 del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, Análisis Funcional Programático Económico en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/49/r49_afpe.pdf

Entre los contenidos mínimos del PET, el Artículo Noveno Transitorio, segundo párrafo, fracción II de la LOFGR establece la definición de objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores sobre el proceso de transición. En cumplimiento a esta obligación, el PET entregado al Senado por la Fiscalía establece 9 objetivos estratégicos, del que derivan 26 iniciativas estratégicas, que a su vez dan lugar a 78 proyectos, como se ha mencionado líneas arriba⁴⁷. Sin embargo, se reitera el desconocimiento del avance.

Por otra parte, se observa que las metas, plazos e indicadores no se definen claramente en el PET, pues su ejecución y resultados se sujetan a la previsión presupuestal anual⁴⁸:

“...considerando que el portafolio de proyectos está sujeto a cambios, así como el alcance de cada uno de los proyectos, se correría el riesgo de reportar porcentajes de avance que no fueran consistentes con el paso del tiempo.

Por lo anterior, el esquema de medición que se está planteando se circunscribe exclusivamente a la ejecución de los proyectos que se hayan autorizado para cada ejercicio fiscal de manera individual.”

En consecuencia, este subcriterio se considera **parcialmente cumplido**, en tanto se especifiquen de manera clara las metas, fechas de ejecución e indicadores de cada proyecto.

2.4. y 2.5. Estrategia para el diseño y activación de la nueva estructura organizativa y Estrategia para el personal en activo y reclutamiento de nuevos talentos

En cuanto a la estructura organizacional y la estrategia de manejo de talento humano, en el PET bajo el rubro “P05 Diseñar y activar la nueva estructura organizacional”⁴⁹ se establece la ruta para contar con un diagnóstico de estructura organizacional (P05-A_01), redistribuir funciones del personal sustantivo (P05-A_02), desarrollar un convertidor y tabulador de plazas y categorías (P05-A_03) y elaborar un Manual General de Gestión del Capital Humano y Manual de Percepciones (P05-A_04).

También en el PET se encuentra bajo el rubro “P06. Implementar un servicio profesional de carrera”⁵⁰ una serie de acciones que tienen por finalidad construir un sistema integral que comprenda los procesos de atracción, ingreso, actualización, desarrollo, ascenso, retención, permanencia y retiro digno del personal.

⁴⁷ Ver *Supra*. Matriz de Plan Estratégico de Transición.

⁴⁸ Plan Estratégico de Transición, página 87.

⁴⁹ Plan estratégico de Transición, página 70.

⁵⁰ Plan Estratégico de Transición, páginas 71 a 77.

Para tal efecto, se publicaron⁵¹ los “Lineamientos L/003/19 por los que se regula al personal adscrito a la entonces Procuraduría General de la República que continúa en la Fiscalía General de la República, así como para el personal de transición”. El objetivo de este instrumento es establecer las normas que permitan el tránsito del personal que tenía alguna relación laboral en la PGR hacia la FGR, siempre que reúna el perfil necesario para ser parte del Servicio de Carrera que se instalará en la Fiscalía.

Se reconoce el esfuerzo del personal de la Fiscalía en avanzar en este rubro. Sin embargo, como no se pudo verificar mediante información pública el estado de estos proyectos y cumplimiento de los Lineamientos, estos subcriterios por el momento **no se evaluarán**.

2.6. y 2.7. Estrategia de liquidación de casos e identificación de casos de alto impacto en el PET

En cumplimiento de la fracción V del segundo párrafo del Artículo Noveno Transitorio de la LOFGR, el PET establece como objetivo estratégico el rubro “P01. Liquidar y transferir los casos y los recursos”. Para llevar a cabo la extinción de casos se propone hacer un inventario y liquidación de expedientes que sean susceptibles de resolverse o determinarse a través del no ejercicio, por prescripción, criterios de oportunidad, procedimiento abreviado y cumplimiento de acuerdos reparatorios (P01-A_01)⁵². En cuanto a los casos de delitos imprescriptibles, delitos complejos, de delincuencia organizada y sometidos a acuerdos reparatorios de cumplimiento diferido, se transferirán a las áreas correspondientes de la FGR (P01-A_02)⁵³.

Un tratamiento diferenciado tendrán los casos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, los cuales serán sometidos a un “test de violaciones graves a los derechos humanos”⁵⁴ que, de resultar positivo, no podrían ser liquidados y se transferirán a la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos (P01-A_03)⁵⁵. También, como Anexo 2 del PET se encuentra un listado de casos en los que hay recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que entendemos no se pueden liquidar por estar involucradas autoridades estatales y federales⁵⁶.

Al respecto, **no se encontraron medidas para identificar casos de alto impacto que no estén relacionados con violaciones graves a derechos humanos**. Simplemente se advierte que los casos catalogados como delincuencia organizada no serán liquidados, sino transferidos (sin

51 Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2019.

52 Plan Estratégico de Transición, página 62.

53 *Ibidem*, páginas 62 y 63.

54 *Ibidem*, páginas 91 a 105 (Anexo 1).

55 *Ibidem*, página 63.

56 *Ibidem*, páginas 107 a 114 (Anexo 2)

mencionar a dónde). Pero es necesario hacer un análisis más profundo sobre la estructura y casos de la actual SEIDO -la cual se mantiene, a pesar de que la LOFGR ya no la contempla- para identificar si hay casos que se pueden liquidar, otros que se deban trasladar a la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos y aquéllos que resultan de alto impacto y tienen relación con otras investigaciones de alguna otra Fiscalía y que deberán continuar investigando bajo el enfoque de fenómeno criminal.

El mismo análisis esperaríamos que se realice en otras Fiscalías Especializadas. Por ejemplo, la encargada del combate a la corrupción, que seguramente tendrá en su inventario casos que sin constituir violaciones graves a derechos humanos, resultan de alto impacto para el país y que en consecuencia no se deban liquidar.

En este subcriterio se reconocen algunos avances en la planeación de acciones y emisión de criterios que permitirán avanzar hacia la clausura de la PGR. Sin embargo, el quinto informe sobre avances de la transición⁵⁷ (abril a septiembre de 2020) revela que en la ejecución de estas iniciativas (P01-A_01, P01-A_02, P01-A_03), los avances son aún limitados y continúan en la elaboración del inventario de casos.

Derivado de lo anterior, el subcriterio de liquidación de casos se tiene por **parcialmente cumplido**, mientras que el de identificación de casos de alto impacto se tiene como **incumplido**.

2.8 Estrategia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del proceso de transición que asegure la publicidad y mecanismos necesarios para el seguimiento, colaboración y vigilancia

Atendiendo a la fracción VI del segundo párrafo del artículo Noveno Transitorio de la LOFGR, en el PET se establece como estrategia “imprescindible” la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del proceso de transición que asegure la publicidad y mecanismos necesarios para el seguimiento, colaboración y vigilancia⁵⁸. Para su ejecución se contempla como iniciativa estratégica I01-A ⁵⁹ el diseño de mecanismos de comunicación que aseguren la participación de la población y rendición de cuentas del proceso de transición, y como acciones puntuales se proponen: diseñar programas y administrar los contenidos del sitio web oficial, para promocionar información relevante (I02-A_02⁶⁰) e instrumentar acciones en materia de

⁵⁷ *Op. Cit.*, “Quinto Informe...”, página 10.

⁵⁸ Plan Estratégico de Transición, página 20.

⁵⁹ *Ibidem*, página 57.

⁶⁰ *Ibidem*, página 58.

transparencia que privilegien la participación ciudadana en la etapa de transición, para fomentar la confianza de la población en el ejercicio de la procuración de justicia (I02-A_03⁶¹).

No obstante los compromisos del Fiscal General adquiridos con la presentación del PET ante el Senado, **la materia de transparencia y participación ciudadana es uno de los rubros que ha distado más de la realidad**. Así, respecto del PET y del PPP no se admitieron observaciones que venían desde sociedad civil⁶², ni se abrió a discusión en el momento de su presentación y tampoco se han establecido canales de comunicación con la ciudadanía para su aprobación, a pesar de las múltiples solicitudes. **El diálogo entre el fiscal y la sociedad ha sido prácticamente nulo**, a pesar de que la ley establece claramente diversos mecanismos para transparentar y construir con la ciudadanía el proceso de transición hacia una fiscalía autónoma y eficiente, a partir del principio de participación social .

La rendición de cuentas ha decrecido desde el nombramiento del Fiscal General a la fecha. Si bien el año pasado se presentaron el PET y el PPP, durante el año 2021 ni siquiera se ha cumplido con la obligación del Fiscal General⁶³ y de los Fiscales Especializados⁶⁴ de presentar ante el Senado los informes anuales sobre los resultados de la ejecución del PPP y de gestión.

Derivado de lo anterior, este subcriterio se tiene como **incumplido**, esperando se recuperen los compromisos establecidos en el PET para que toda la información relativa a la ejecución de los instrumentos de planeación sea accesible en el portal de la FGR y se establezcan mecanismos de comunicación permanente y participación de la sociedad civil y ciudadanía en general.

2.9 Estrategia de colaboración y articulación con otras instituciones

En cuanto a la colaboración y articulación que la FGR deberá tener con otros actores del sistema de justicia penal mexicano, como son diversos órganos de la Administración Pública, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Judicial, por mencionar algunos, si bien el PET establece como estrategia imprescindible “la colaboración y articulación con instituciones”⁶⁵, en el documento sólo se desarrolla el proyecto P06-D_5 bajo el rubro “Alianzas estratégicas de colaboración interinstitucional”. La propuesta en este caso para concretar las alianzas se

61 Idem.

62 “27 Puntos Cuestionables del Plan de Persecución Penal del Fiscal Gertz Manero presentado al Senado”, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, México 2020. Se puede consultar en https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/02/27-PUNTOS_FJEDD_FINAL-1.pdf

63 Artículo 6, último párrafo de la LOFGR.

64 Artículo 26, fracción VI de la LOFGR.

65 Plan Estratégico de Transición, página 20.

reduce a la celebración de convenios y bases de colaboración interinstitucional. El problema de esta propuesta, es que **no se generan mecanismos concretos que se reflejen en la estructura y operación de la Fiscalía** para, por ejemplo, coordinarse con instituciones en la recepción de denuncias e investigación especializada de casos.

Este rubro, es de suma importancia para avanzar en la visión de una Fiscalía cuya función primordial es litigar casos ante tribunales, para lo cual tendría que coordinar investigaciones y verificar la obtención legal de pruebas por otros actores del sistema. Es decir, la FGR no podrá llevar casos a juicio, si previamente no establece dentro de su estructura la forma de procesar denuncias e investigaciones con actores externos.

La ausencia de proyectos y acciones en este sentido, **refuerza la postura aislacionista del Fiscal General, quien bajo un concepto distorsionado de autonomía, ha invocado la naturaleza constitucional de la institución que encabeza, para evitar la coordinación con otros actores.** Reiteramos que la autonomía de la Fiscalía se concibió como una característica necesaria que le daría independencia de factores políticos a la investigación y persecución de delitos, siempre dentro de un sistema de justicia donde todos los actores tienen la necesidad de interactuar para lograr sus propios objetivos.

Ante la ausencia en el PET de propuestas estructurales que le permitan establecer mecanismos y canales de comunicación, claros y permanentes, con otras instituciones y actores, este subcriterio se tiene por **incumplido**.

2.10 Plazo para implementación del PET

En cuanto al seguimiento de los objetivos, estrategias y proyectos del PET no se establecen fechas concretas de cumplimiento, aduciendo que cada año dependerá de la asignación presupuestal. Esta visión impide la construcción de una institución fuerte desde sus cimientos. **Una planeación efectiva requiere el establecimiento de plazos y metas**, de lo contrario se corre el riesgo de un estancamiento total de las acciones para lograr los objetivos generales y específicos. Entendemos que la asignación presupuestal no depende sólo de la Fiscalía, pero si no son claras sus justificaciones presupuestales para cumplir un proyecto o acción en un momento determinado, no se le dará la importancia ni generará el sentido de urgencia para asignar los recursos necesarios por parte de otros actores.

La transparencia en el ejercicio de recursos y el trazo claro de metas en el PET permitiría que la sociedad civil acompañe a la Fiscalía en los requerimientos presupuestales ante el Congreso.

Por lo que este subcriterio se tiene por **incumplido** en tanto se especifique y justifique una agenda para la ejecución de proyectos que también sean puestos a consideración de la ciudadanía.

Síntesis del Análisis del Plan Estratégico de Transición

En conclusión, el **Plan Estratégico de Transición** es analizado de la siguiente manera:

	Subcriterios	Análisis de Cumplimiento
2.1.	Etapas de ejecución del plan	Cumplido parcialmente
2.2.	Diagnóstico, ubicación geográfica y análisis de los fenómenos criminales	Incumplido
2.3.	Objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados de transición	Cumplido parcialmente
2.4.	Estrategia específica para el personal en activo y al reclutamiento de nuevos talentos	Sin información disponible
2.5.	Estrategia para el diseño y activación de la nueva estructura organizativa	Sin información disponible
2.6.	Estrategia de liquidación de casos	Cumplido parcialmente
2.7.	Identificación de casos de alto impacto	Incumplido
2.8.	Estrategia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del proceso de transición que asegure la publicidad y mecanismos necesarios para el seguimiento, colaboración y vigilancia	Incumplido
2.9.	Estrategia de colaboración y articulación con otras instituciones	Incumplido
2.10.	Plazo para su implementación	Incumplido

TRES.

PLAN DE

PERSECUCIÓN

PENAL

UNA DE LAS INNOVACIONES IMPORTANTES DE LA LOFGR ES EL ESTABLECIMIENTO DE UN PLAN DE PERSECUCIÓN PENAL. Se trata del principal instrumento de rendición de cuentas, que trazará la ruta de la Fiscalía en el corto, mediano y largo plazo. Este Plan tendría que atender a la realidad del país y la visión de los usuarios. Además, deberá contar con un componente importante de legitimación a través de la discusión con otros actores del sistema de justicia penal, aprobación por el Consejo Ciudadano de la Fiscalía y sometimiento a controles externos, como es el Senado y la Cámara de Diputados.

Si bien el PPP fue materia de análisis en el Balance 1 Año⁶⁶ de gestión del Fiscal General, en la presente edición se ampliarán y detallarán los criterios para su análisis. También debemos mencionar que el Plan de Persecución Penal presentado ante el Senado el 17 de enero de 2020 **no ha sido aprobado, además de no haber sido sometido a consideración del Consejo Ciudadano**, el cual sigue sin instalarse. Por lo que instamos a la Cámara Alta a designar a dicho Consejo y someter a revisión y discusión el PPP. Las anotaciones que se hacen en este estudio podrían ser punto de partida para la revisión de dicho instrumento.

La importancia de aprobación del PPP, como lo expresa la propia FGR, es que representa *“la hoja de ruta que permita focalizar las capacidades institucionales para atender de manera pronta y expedita los delitos prioritarios, con base en su impacto, complejidad, volumen y a través de procesos eficaces y eficientes, replanteando la arquitectura orgánica con objeto de maximizar el impacto de los esfuerzos institucionales que respondan a las demandas y necesidades de la sociedad, logrando así que la justicia sea pronta y expedita.”*⁶⁷

De acuerdo con los artículos de la LOFGR que se refieren al PPP, éste debe contemplar ciertos rubros, que retomamos como subcriterios para analizar dicho Plan:

3.1 Diversidad de fuentes de información para sustentar el PPP

Conforme al artículo 6 de la LOFGR, para el PPP se deben considerar los distintos análisis de la incidencia delictiva; diagnósticos situacionales; estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía; análisis de información elaborados por instancias especializadas; diagnósticos ela-

⁶⁶ *Op. Cit.* “Balance 1 Año...”

⁶⁷ *Op Cit.* “Quinto Informe...”, página 46.

borados por organizaciones civiles; informes sobre la situación de las víctimas del delito e informes sobre violaciones a los derechos humanos.

En el PPP se advierte que las únicas fuentes de consulta para definir el diagnóstico delictivo, prioridades y acciones fueron bases de datos internas⁶⁸ y se menciona la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Esta visión limita de origen los alcances del Plan, ya que de antemano se está desconociendo la realidad criminal del país.

Es necesario ampliar el espectro de información para tomar decisiones adecuadas en el futuro, incorporando tanto análisis no gubernamentales como otras fuentes institucionales para rastrear las diferencias en los flujos de cargas de trabajo que hay entre la Policía y otros entes que son fuente de información⁶⁹, la Fiscalía y el Poder Judicial Federal. De esta manera se podría trabajar con datos que nos permitan cerrar paulatinamente la brecha existente entre reportes de delitos, investigaciones y casos perseguidos por la FGR y sentencias condenatorias. De lo contrario, el punto de partida del PPP estará basado en un diagnóstico deficiente que no ve más allá de la propia Fiscalía.

Derivado de lo anterior, este subcriterio se considera **incumplido**.

3.2 Propone criterios adecuados para priorización de delitos

Cabe mencionar que el PPP tendrá un sesgo importante **en tanto no sea sometida a discusión la metodología para priorizar los delitos que importan a la ciudadanía**.

Un ejemplo de esta disonancia en cuanto a definición de prioridades es que mientras al Fiscal le preocupan los delitos vinculados al robo de fluido eléctrico y de carácter financiero relacionados a tarjetas de crédito y uso de cuentas bancarias y, en consecuencia, dispone para ello de “una gran cantidad de tiempo, (y) una gran cantidad de personas”⁷⁰, la ciudadanía reclama la intervención de la FGR en la articulación de investigaciones relacionadas con la desaparición de miles de personas, así como con otra gama de delitos cometidos por redes de delincuencia organizada que se dedican a la trata de personas, corrupción, tráfico de armas y delitos contra la salud, entre otros.

⁶⁸ Plan de Persecución Penal, páginas 36 y 37.

⁶⁹ Poder Judicial de la Federación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UIF, SAT, CNBV, etc), Secretaría de la Función Pública, sector bancario, entre otros.

⁷⁰ Versión estenográfica de la participación del doctor Alejandro Gertz Manero, Fiscal General de la República, durante los trabajos de la IV Reunión Plenaria del Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República, 29 de enero de 2020, se puede consultar en <https://morena.senado.gob.mx/2020/01/29/version-estenografica-alejandro-gertz-manero-plenaria-morena-2020/>

Otro claro ejemplo, lo constituye el hecho de que marzo de 2020 fue el mes con más violencia letal desde que se tienen registros⁷¹ con 2,632 homicidios dolosos; sin embargo, frente a esta crisis la FGR ha tomado acciones limitadas al fortalecimiento de la Red Nacional de Huella Balística según se observa en la agenda de la XLIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia celebrada el 4 de septiembre de 2020⁷², del cual no conocemos el avance. A pesar de que la FGR preside dicho espacio de articulación entre fiscalías, no se ha analizado a fondo la raíz de este fenómeno y mucho menos se ha planteado la estructuración de un plan integral frente al número de homicidios en el país.

Por otra parte el PPP establece como asuntos de alta complejidad los que cumplan con uno o varios de los siguientes criterios⁷³:

- Los considerados en los diez ejes delictivos⁷⁴.
- Delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.
- Aquellos que por el contexto de la comisión se consideren de alta relevancia.
- Aquellos cuyos actos de investigación para la integración de la carpeta de investigación representen un considerable grado de dificultad.
- Aquellos que vulneren, laceren o dificulten el disfrute de los derechos político-electorales por razón de género.
- Aquellos donde se adviertan hechos que generen una alta trascendencia social y exista la presunta participación de autoridades de dos o más poderes federales o locales, que además de afectar a la víctima, afectan a la sociedad. Para lo cual, se deben acreditar dos supuestos: 1) Prueba de la existencia de violaciones a derechos fundamentales; y 2) La clasificación de esas violaciones como graves, susceptibles de valoración a través de criterios cualitativos y cuantitativos.
- Aquellos cuya evolución de la incidencia delictiva, masividad o radicalidad de sus patrones así lo amerite.
- Los que el Fiscal General o los titulares de las unidades centrales determinen con este carácter.

Desde otro enfoque, cuando se redactó la LOFGR fue claro que necesitábamos incorporar en nuestro marco legal el concepto de *fenómeno criminal* entendido como:

71 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común 2020*, en: <https://drive.google.com/file/d/11AsT34UrJ85b4z8RkQGYIt8yU5c0rMPS/view>

72 Se puede consultar en <http://www.cnpj.gob.mx/Sesin%20Ordinaria/XLIII%20Asamblea%20Plenaria%20de%20la%20Conferencia%20Nacional%20de%20Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia.pdf>

73 *Plan de Persecución Penal*, páginas 45 y 46.

74 *Plan de Persecución Penal*, páginas 32 y 33.

“... la reincidencia en la violación de un mismo bien jurídico, o de diferentes bienes, de forma masiva o reiterada, lo cual afecta la convivencia social. El concepto de fenómeno criminal nos permite abandonar la práctica de tratar de solucionar el ‘caso a caso’ y evitar la fragmentación de la investigación y persecución en función de tipos penales y áreas temáticas específicas, pero sin dejar de lado los diversos conocimientos especializados que confluyen durante la investigación especialidad.”⁷⁵

Como se puede observar, **los criterios propuestos en el PPP para priorizar casos complejos no tienen la perspectiva del fenómeno criminal**, sino que simplemente en cada “asunto” se califica si entra en los criterios para ser considerado complejo y derivado de ello se turna a otra área, en la lógica del caso aislado.

Derivado de lo anterior este subcriterio se tiene por **incumplido** ya que los criterios propuestos no son adecuados para la priorización de delitos.

3.3 Propone un sistema de gestión para investigar y perseguir penalmente fenómenos criminales.

Aunque en el PPP se reconocen problemas de gestión como que la “integración de carpetas de investigación se realiza siguiendo el modelo de averiguaciones previas, por lo tanto, las y los servidores públicos dedican su tiempo y esfuerzo al armado de extensos expedientes físicos para su investigación”⁷⁶, el modelo que se propone es muy similar al que se ha implementado en algunas procuradurías y fiscalías estatales denominado de “3 pisos”.

Este modelo establece unidades o áreas en tres niveles en los que se segmentan los casos: Unidad de Atención Temprana, Unidad de Tramitación Masiva de Causas y Unidad de Investigación⁷⁷, tal como se observa en el PPP de la FGR⁷⁸. En este último se adicionan las Unidades de Casos Transversales (delitos complejos sin detenido) y de Justicia Alternativa (transversal).

El modelo de gestión que debería corresponder a la FGR **no puede seguir la misma lógica de operación de las fiscalías estatales debido a la naturaleza y características de las investigaciones de los fenómenos criminales a perseguir por la fiscalía federal**. En primer término,

⁷⁵ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Hacia un Plan de Persecución Penal para una #FiscalíaQueSirva. Una propuesta de sociedad civil”, México, 2019, página 32. Se puede consultar en el sitio https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/2_FINAL_DIGITAL_PPP_FISCAL%C3%8DA-QUE-SIRVA-comprimido.pdf

⁷⁶ Plan de Persecución Penal, página 13.

⁷⁷ DE LA GARZA, Iván, “El Modelo de Tres Pisos: una propuesta para mejorar la gestión y los resultados en las Fiscalías” en <https://fortisconsultoria.com.mx/Arti%cc%81culo-Modelo-de-Tres-Pisos.pdf>

⁷⁸ Plan de Persecución Penal, páginas 37 a 40.

el modelo mencionado parte de ejes delictivos⁷⁹ que agrupan la carga de trabajo por tipos penales, sin permitir un análisis de fenómenos delictivos que pueden comprender delitos de distinta naturaleza, pero que deben investigarse dentro de un solo caso, es decir, no considera el concepto “fenómeno criminal” establecido en la LOFGR.

En segundo lugar, porque a diferencia de lo que sucede en las procuradurías o fiscalías estatales donde personas físicas son las que presentan las denuncias, en el caso de la Fiscalía General las entradas principales de casos provienen de otras autoridades municipales, estatales o federales, es decir, funciona como institución de segundo piso⁸⁰. Por lo que carece de sentido proponer la misma estructura de Unidades de Atención Temprana. Más valdría la pena desarrollar una forma de entrada y gestión de casos de la FGR que tenga en cuenta los avances en actos de investigación que realizan otras autoridades con las que tendrá que colaborar para construir casos judicializables.

En tercer lugar, a pesar de que el PPP menciona que es negativa la forma de trabajo en la que se arman las carpetas de investigación como antes se integraban las averiguaciones previas, **el modelo de gestión persiste en una operación en la que el principal objetivo es “integrar” expedientes, en vez de construir casos** que se llevarán a juicio con estrategia de litigio acorde a las pruebas obtenidas.

En términos generales, considerando que el modelo de gestión no se ajusta a las necesidades de investigación y persecución de fenómenos criminales, este subcriterio se tiene por **incumplido, además que no se ha** discutido abiertamente el modelo de operación y gestión de la FGR.

3.4 Establecer metas de corto, largo y mediano plazo para la ejecución del Plan

El PPP establece metas a 2021⁸¹, lo que sólo podrían considerarse a corto plazo. Sobre las cuales, por cierto, no hay información disponible sobre su cumplimiento. Por lo que hace a metas de mediano y largo plazo que tengan relación con el éxito de la persecución de delitos priorizados no se establecen en el documento. En función de lo anterior, este subcriterio se tiene por **cumplido parcialmente**.

79 Plan de Persecución Penal, páginas 32 y 33.

80 México Evalúa, “De PGR a FGR: Lineamientos hacia la Transición”, México, 2019, página 7. Se puede consultar en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>

81 Plan de Persecución Penal, páginas 63 a 67.

3.5 Establece indicadores de resultados

En la batería de 18 indicadores propuestos en el PPP se observa que no hay una distinción entre aquellos destinados a medir mejoras en los procesos y los de resultados. Por otra parte, tampoco se advierte la inclusión de indicadores de impacto que tendrían que estar ligados a metas de largo plazo, por ejemplo, para medir el aumento de la confianza en la FGR de las personas o la disminución de determinado tipo de fenómeno criminal derivado del éxito en la sanción litigada por la FGR.

Del total de indicadores de la batería propuesta en el PPP se advierte que 3 podrían considerarse de resultados⁸²:

2. Indicador. Litigación de carpetas de investigación de delitos priorizados.

El porcentaje de carpetas de investigación de delitos priorizados vinculadas a proceso y que obtuvieron sentencia condenatoria.

7. Indicador: Atención de los usuarios durante su visita a las unidades centrales y desconcentradas de la FGR.

El porcentaje de usuarios atendidos en menos de una hora, contada a partir de su registro en el primer punto de contacto (VUA) hasta su salida de las instalaciones.

17. Indicador: Cumplimiento de acuerdos reparatorios respecto a los acuerdos reparatorios firmados.

Porcentaje de acuerdos reparatorios cumplidos.

En conclusión, este subcriterio se tiene por **cumplido parcialmente**, en tanto se discutan los indicadores y se establezcan metas a mediano y largo plazo.

3.6 Establece asignación de recursos racionales para atender distintos fenómenos criminales

En el Plan no se observan estrategias integrales para la persecución de fenómenos criminales concretos que comprendan la relación entre su costo y la persecución focalizada de ciertos delitos. Es decir, **el PPP no define estrategias concretas para investigar y perseguir los fenómenos criminales que reclama la ciudadanía**, y mucho menos se llega a la concreción de los recursos que se requieren para concretar esas estrategias.

⁸² *Idem.*

El fallo de origen que impide plantear en el PPP la relación costo-beneficio de sus acciones es la ausencia de varios elementos:

- Diagnóstico situacional de los fenómenos criminales en México,
- Apertura para entender las prioridades que importan a la sociedad mexicana,
- Claridad de metas y estrategias de acción, y
- Concepción del fenómeno criminal.

Derivado de lo anterior, este subcriterio se tiene por **incumplido**.

3.7 Establece responsabilidades para la ejecución del PPP

En el diseño de un plan deben quedar claras las responsabilidades que tiene cada integrante del equipo. **En el PPP no se realizó esta adjudicación**, por lo que es difícil dar seguimiento a las acciones planteadas. Por el contrario, respecto del PET, en los informes primero⁸³ y segundo⁸⁴ sobre los avances de la transición sí se establecieron roles específicos a varios de los funcionarios que forman el Grupo Interdisciplinario de Expertos encargados de la clausura de la PGR e instalación de la FGR.

Un esquema similar se sugiere sea adoptado para dar seguimiento al PPP. Pero por el momento no se encontró información sobre la ejecución del PPP, por lo tanto este subcriterio se tiene por **incumplido**.

3.8 Establece criterios para la revisión periódica del PPP

En el PPP se menciona un Sistema Institucional de Evaluación de Resultados (SIER)⁸⁵ a través del cual se recopilarían los datos generados por el personal de la FGR. Conforme a la descripción del SIER, en el PPP se desarrollarán indicadores específicos y frecuencias de aplicación y revisión, con la finalidad de tomar medidas que permitan alcanzar las metas definidas.

En el informe de actividades de enero a diciembre de 2019⁸⁶ se menciona la implementación del SIER como herramienta administrativa para evaluar el desempeño del personal sustantivo, de-

83 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/499850/InformeUT_.pdf

84 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/515221/Informe_UT_02_2019.pdf

85 Plan de Persecución Penal, página 63.

86 Informe Anual de Actividades del Fiscal General de la República, 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/533814/Informe_Anual_de_Actividades_2019.pdf

tección de áreas de oportunidad y la toma de decisiones. No obstante, debido a la falta de rendición de cuentas sobre los resultados de aplicación de este sistema, el subcriterio se tiene **por incumplido**.

Síntesis del Análisis del Plan de Persecución Penal

En síntesis, el análisis del **Plan de Persecución Penal** conforme a los subcriterios mencionados arroja los siguientes resultados:

	Subcriterios	Análisis de Cumplimiento
3.1.	Diversidad de fuentes de información para sustentar el PPP	Incumplido
3.2.	Propone criterios adecuados para priorización de delitos	Incumplido
3.3.	Propone un sistema de gestión para investigar y perseguir fenómenos criminales	Incumplido
3.4.	Establece metas de corto, largo y mediano plazo para la ejecución del Plan	Cumplido parcialmente
3.5	Establece indicadores de resultados	Cumplido parcialmente
3.6	Establece asignación de recursos racionales para atender distintos fenómenos criminales	Incumplido
3.7	Establece responsabilidades para la ejecución del PPP	Incumplido
3.8	Establece criterios para la revisión periódica del PPP	Incumplido

CUATRO.

AUTONOMÍA

EN CUANTO AL EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL Y EL FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA DE LOS FISCALES para llevar sus casos, lo que observamos es una visión distorsionada y poco sistémica. Por una parte, **la autonomía de la Fiscalía no se debería traducir en aislamiento, falta de coordinación con otras instituciones, ni impermeabilidad al escrutinio público y la rendición de cuentas.** Y por otra, la independencia técnica de los fiscales es una característica importante del nuevo marco legal en el que además su responsabilidad por el tratamiento de cada caso es directa e imputable a cada funcionario y no se diluye en la estructura de la institución.

4.1 Autonomía externa

La autonomía externa la concebimos como la capacidad de operar de manera objetiva y sin interferencias de actores políticos externos, en el caso de México particularmente respecto del Poder Ejecutivo. Es decir, el cumplimiento del rol de persecutor exige la autonomía como un atributo que garantiza que la Fiscalía ejecute su mandato institucional de investigar y perseguir delitos sin estar sujeta a presiones o influencias externas, políticas o económicas, sino sujeta únicamente a la ley. Lo cual no debe ser obstáculo para asumirse como parte del sistema de justicia penal.

En una visión sistémica, identificamos la necesidad de todos los actores del Estado relacionados con temas de justicia y seguridad (policías, fiscales, defensores/as, jueces/zas, mediadores, facilitadores/as, sistema penitenciario) de interactuar y coordinar en el ámbito de sus funciones.

“Un error que se ha cometido desde hace varias décadas en México es atribuir a las Procuradurías (hoy Fiscalías) funciones y responsabilidades que no les corresponden: la de prevención del delito, policía, juez y mediador. Sólo bajo una visión sistémica se podrán definir las responsabilidades específicas de la Fiscalía y los demás actores del sistema de seguridad y justicia penal, para hacer operativa la ejecución de la política criminal en su conjunto. En este sentido, como se observa en el siguiente esquema, la FGR es sólo una parte dentro del gran rompecabezas de la seguridad pública y la justicia penal mexicana, cuyo papel estelar es la política de persecución penal.”⁸⁷

87 Op. Cit., “Hacia un Plan de Persecución Penal para una #FiscalíaQueSirva...”, página 27.



En sentido contrario, la iniciativa de Ley de Fiscalía General de la República actualmente promovida por el Fiscal General -que pretende sustituir a la actual LOFGR- es asistémica en tanto alejaría a la FGR del trabajo coordinado con otras autoridades como son la Comisión Nacional de Búsqueda, Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, policías estatales, Unidad de Inteligencia Financiera, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Guardia Nacional, Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación, etc.

De manera muy clara el comunicado de la Comisión Nacional de Búsqueda en el que se manifiesta en contra de la salida de la FGR del Sistema Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas establece la finalidad de la autonomía:

*“La **autonomía constitucional de la Fiscalía** debe ser entendida, entre otros, como una **garantía de acceso a la justicia**, así como para **evitar presiones ilegítimas** en la investigación y lograr llevar casos ante los tribunales; y **no como una fórmula para evitar la coordinación y rendición de cuentas, disociándose del resto del Estado.**”⁸⁸*

Por otra parte, en el contexto actual **el Fiscal ha claudicado en la defensa de la autonomía de la FGR frente al Gobierno**. Así, por ejemplo, ha sido altamente significativo que el Fiscal General no reaccione pública ni jurídicamente en defensa de su autonomía, frente a la propuesta de consulta pública planteada por el Ejecutivo, en relación a la posibilidad de investigar y perseguir a ex Presidentes, que impacta directamente en sus competencias.

Tampoco debemos olvidar que el propio Gertz Manero había sido nombrado encargado de despacho de la PGR directamente por el Presidente⁸⁹ y después simplemente -y contrario a la

88 Animal Político, *Propuesta de reforma niega derechos a víctimas y quita responsabilidades a FGR: Comisión de Búsqueda*, Redacción, 8 de diciembre de 2020. En <https://www.animalpolitico.com/2020/12/busqueda-personas-desaparecidas-ley-organica-fgr-busqueda/>

89 1º de diciembre de 2018.

Constitución que prohíbe el pase automático- fue ratificado por el Senado, en un ejercicio que fue calificado por la sociedad civil como una simulación de evaluación de perfiles.

En términos generales, la autonomía de la Fiscalía no se ha hecho valer, por lo que este subcriterio se tiene por **incumplido**.

4.2 Autonomía interna

En cuanto a la independencia de los fiscales, tampoco se han demostrado avances importantes. De hecho, la condición indispensable que se encuentra íntimamente ligada a la independencia de la función fiscal es la instauración de un servicio de carrera y un sistema de responsabilidades. De los informes sobre los avances para la transición se advierten algunos pasos como la creación del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera, el diseño de Lineamientos para desvincular al personal y liquidar al personal de la PGR que no será parte del Servicio de Carrera de la FGR⁹⁰.

Sin embargo, parece que estos pasos dados irán en retroceso, ya que **la iniciativa de Ley propuesta por el Senador Monreal en octubre de 2020, centraliza en la persona del Fiscal General las funciones que conforme a la Ley deberían estar distribuidas en varios órganos**. Así, se elimina al Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera y los criterios objetivos para la evaluación de desempeño de los fiscales. Esta iniciativa deja en absoluta situación de vulnerabilidad al personal de la Fiscalía frente a los designios de su titular y elimina la posibilidad de independencia y responsabilidad de los fiscales por sus casos. De aprobarse la iniciativa, regresamos a la época de nombramientos y remociones por dedazo del Fiscal General, y no por méritos y capacidades, un grave retroceso.

Por lo que el subcriterio de autonomía interna de los fiscales, se tiene como **incumplida**.

Síntesis del Análisis de la Autonomía

El balance de nuestro análisis sobre la **Autonomía** nos arroja lo siguiente:

	Subcriterios	Análisis de Cumplimiento
4.1.	Autonomía externa	Incumplido
4.2.	Autonomía interna	Incumplido

⁹⁰ Op. Cit. "Quinto Informe..", página 16.

CINCO.

CAPACIDAD DE

COORDINACIÓN

CON ACTORES

EXTERNOS

LA VOCACIÓN DE LA FGR COMO ÓRGANO ARTICULADOR DE INVESTIGACIONES Y PERSECUTOR FEDERAL DE FENÓMENOS CRIMINALES que atraviesan varios estados, que ponen en riesgo el Estado de Derecho, que constituyen violaciones graves a derechos humanos cometidas por autoridades estatales o que requieren especialidades investigativas que no están al alcance de los estados, obliga a la Fiscalía a establecer formas de comunicación y coordinación constante con otras entidades.

Sin embargo, en su último año de gestión, se observa que, invocando el atributo de su autonomía, **el Fiscal General se comunica de manera limitada con otros actores y se han emprendido pocas acciones conjuntas con instituciones externas y víctimas para enfrentar sus responsabilidades.**

Como indicadores de su capacidad de articulación y coordinación, en este estudio analizaremos la relación de la FGR con tres entidades con las que constitucional y legalmente está obligada a trabajar a nivel nacional.

5.1. Relación con la Comisión Nacional de Búsqueda

En la investigación de desapariciones forzadas y búsqueda de personas, la participación de la FGR, como parte del Sistema Nacional de Búsqueda, es clave en la prestación de servicios periciales; articulación de información dispersa dentro de sus unidades administrativas, fiscalías estatales y autoridades de seguridad pública; y el ejercicio de facultades procesales. Sin embargo, desde la asunción del cargo, se percibe una urgencia del Fiscal General por deshacerse de su obligación de responder en este tema que afecta a las víctimas de estos crímenes atroces.

Esta postura terminó por evidenciarse en la iniciativa de nuevo marco legal que propone la salida de la FGR del Sistema Nacional de Búsqueda. En el fenómeno criminal de la desaparición de personas, el Fiscal General parece no entender la magnitud del problema de:

*“un país con más de **79,600 personas desaparecidas** -víctimas de diversos delitos- **más de cuatro mil fosas clandestinas**, con **decenas de miles de cuerpos sin identificar**, **apenas 35 sentencias condenatorias** de primera instancia a nivel nacional por los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, y **docenas de miles de investigaciones abiertas**, lo que se esperaba es buscar reformas integrales*

con la participación ciudadana y de las demás instituciones del Estado mexicano para atender esta crisis, y no una para fragmentar aún más su abordaje.”⁹¹

La falta de coordinación adecuada de la FGR con los actores que buscan a personas desaparecidas y aquellos que realizan las investigaciones por todo el país conlleva la negación de los derechos a la justicia, la verdad y a ser buscada, así como el desconocimiento de los trabajos realizados con las familias de personas desaparecidas en instrumentos como el Protocolo Homologado de Búsqueda, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Por lo anterior, respecto de la colaboración entre la FGR y la Comisión Nacional de Búsqueda se tiene **por incumplida**.

5.2 Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

De doce reuniones a las que asistieron fiscales estatales durante 2020 y lo que va de 2021, el Fiscal General de la República sólo asistió a una y sólo convocó a una reunión plenaria⁹² por vía remota en una ocasión.

Si bien las condiciones sanitarias de la pandemia del COVID-19 imponen dificultades para reuniones presenciales, no debería ser un obstáculo para el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos, ya que cuenta con la posibilidad de organizar reuniones remotas. De hecho, los fiscales estatales han seguido trabajando. En cambio, a nivel federal vemos una institución paralizada, con escasos resultados y nula rendición de cuentas.

En cuanto al liderazgo y convocatoria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se tiene **parcialmente cumplida**.

5.3 Relación con la Unidad de Inteligencia Financiera

El Fiscal General de la República públicamente ha desconocido el valor de los trabajos de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; al respecto, ha declarado públicamente:

“Nos presentan (UIF) las denuncias sin las pruebas de Hacienda, tenemos que ir a su propia Secretaría a que nos den las pruebas, entonces la Secretaría no nos da las

⁹¹ Se puede consultar en <https://www.animalpolitico.com/2020/12/busqueda-personas-desaparecidas-ley-organica-fgr-busqueda/>

⁹² XLIII Asamblea Plenaria Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (virtual), 4 de de septiembre de 2020. <http://www.cnpj.gob.mx//Sesin%20Ordinaria/XLIII%20Asamblea%20Plenaria%20de%201a%20Conferencia%20Nacional%20de%20Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia.pdf>

pruebas y entonces nos dicen que nosotros no avanzamos porque no tenemos las pruebas que nos debían haber entregado, eso no se vale”... “La Unidad de Investigación Financiera, o como se llame, tiene la obligación de presentar una denuncia con todas las pruebas que la Secretaría de Hacienda tiene.”⁹³

La Fiscalía está obligada a articular y a buscar activamente la información sobre hechos probablemente delictivos, y en ese sentido, en vez de responsabilizar a otras instituciones por el limitado avance de sus investigaciones, debe establecer mecanismos de comunicación y de trabajo conjunto para que las noticias de delitos que llegan a través de la información que tienen otras instituciones permitan construir casos robustos con evidencia sólida que se llevan ante tribunales.

El caso de la Unidad de Inteligencia Financiera es paradigmático, por tratarse de un órgano que posee información sumamente útil en cuanto al rastreo de recursos financieros de delitos de alto impacto. Hacer caso omiso⁹⁴ de la información que proporciona la Unidad de Inteligencia Financiera y no tener la capacidad de articular investigaciones de este nivel, revela cuando menos la carencia de método de investigación para construir casos complejos por parte de la FGR. Mientras que la UIF reporta públicamente haber presentado 161 denuncias⁹⁵ durante 2019, la FGR, según datos obtenidos vía transparencia por Animal Político⁹⁶, reportó 114 denuncias y sólo una fue judicializada, es decir, *“la respuesta (de la FGR) revela que en lo referente al lavado de dinero prácticamente ningún caso ha sido esclarecido y no hay detenidos”*.⁹⁷

En este sentido, la FGR podría implementar el artículo 48 de la LOFGR para crear Unidades Mixtas de Investigación con la participación de la Unidad de Inteligencia Financiera, el Sistema de Administración Tributaria, la Procuraduría Fiscal de la Federación, peritos en materia financiera y contable, acompañados por uno o varios fiscales que den forma a los hechos que se le presentan, y así construir casos judicializables tanto por delitos financieros, como por los delitos que los originan (delincuencia organizada relacionada con tráfico de armas, delitos contra la salud, extorsión, secuestro, trata de personas).

93 Proceso, “Denuncias de la UIF ante FGR no han prosperado porque carecen de pruebas: Gertz Manero”, 1 de julio de 2020, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/7/1/denuncias-de-la-uif-ante-fgr-no-han-prosperado-porque-carecen-de-pruebas-gertz-manero-245473.html>.

94 La ruptura entre el titular de la FGR y la Unidad de Inteligencia Financiera es conocida públicamente, ver <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/fgr-vs-uif-conflicto-de-competencias-y-de-egos> y <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/7/1/denuncias-de-la-uif-ante-fgr-no-han-prosperado-porque-carecen-de-pruebas-gertz-manero-245473.html> entre otros.

95 Presentación de Power Point – Unidad de Inteligencia Financiera https://www.uif.gob.mx/images/Estadisticas_2020

96 Animal Político, Arturo Ángel, “2019 registró cifra record en denuncias por lavado de dinero, pero se resolvió menos del 1% de los casos”, 23 de abril de 2020, se puede consultar en el sitio <https://www.animalpolitico.com/2020/04/2019-record-lavado-dinero/>

97 Idem.

En conclusión, este subcriterio de relación entre la FGR y la UIF se tiene por **incumplido**.

5.4 Comisiones Especiales de Investigación

El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General establece la creación de comisiones especiales multidisciplinarias, con autonomía técnica y de gestión, integradas por personas expertas para colaborar en las investigaciones de fenómenos criminales de acuerdo a su contexto, entre los que destacan los siguientes:

“feminicidios, violencia sexual, violencia política contra las mujeres en razón de género, trata de personas, o que impliquen violaciones a derechos humanos, en especial de los pueblos y las comunidades indígenas, de las niñas, niños, adolescentes y personas migrantes.”

Dichas Comisiones Especiales tienen la tarea de realizar análisis, recomendaciones y conclusiones que contribuyan a las investigaciones y al ejercicio de la acción penal en casos de macrocriminalidad, teniendo como enfoques el acceso a la verdad, la justicia, la reparación integral y la garantía de no repetición de los hechos.

En las Comisiones pueden participar personas expertas de reconocida experiencia, tanto nacionales como internacionales, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organizaciones de la sociedad civil, academia y colectivos de víctimas.

Esta figura representa una oportunidad para avanzar en el análisis de fenómenos criminales que han afectado al país durante mucho tiempo y en diversos estados, tales como las masacres de personas migrantes, 5 perpetradas en un período de 10 años; sin embargo el Fiscal General no ha creado dicha Comisión Especial a pesar de las solicitudes realizadas por organizaciones de la sociedad civil, volviendo inoperante dicho modelo de investigación.

Peor aún, el proyecto de Ley de la FGR que actualmente se discute en el Senado elimina la posibilidad de participación de expertos independientes, nacionales e internacionales, en las Comisiones Especiales, lo cual limitaría las posibilidades de coordinación entre fiscales y otros expertos, afectando su eficacia y resultados esperados.

Al no haber establecido mecanismos de coordinación con instituciones nacionales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, para poner en práctica las Comisiones Especiales de investigación para los fenómenos contemplados en el artículo 50 de la LOFGR, este punto se considera **incumplido**.

Síntesis del Análisis de la Capacidad de Coordinación con Actores Externos

En resumen, la **Capacidad de Coordinación de la FGR con Actores Externos** es analizada en los siguientes términos:

	Subcriterios	Análisis de Cumplimiento
5.1.	Relación con la Comisión Nacional de Búsqueda	Incumplido
5.2.	Relación con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia	Cumplido parcialmente
5.3.	Relación con la Unidad de Inteligencia Financiera	Incumplido
5.4.	Comisiones Especiales de Investigación	Incumplido

SEIS.

TRANSPARENCIA

Y RENDICIÓN DE

CUENTAS

UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS QUE HA MARCADO LA GESTIÓN DE ALEJANDRO GERTZ MANERO AL FRENTE DE LA FGR es la **opacidad y alejamiento de los usuarios del sistema de justicia federal**. Si bien, algunos documentos relativos a la transición hacia una fiscalía autónoma se han presentado ante el Congreso y hecho públicos a través de la página institucional, la transparencia y rendición de cuentas se ha reducido a niveles mínimos.

El Fiscal General se ha conducido poco transparente en la designación de Fiscales Especializados⁹⁸, en la rendición de cuentas de casos relevantes⁹⁹, al tratar de formar un Consejo Ciudadano a modo¹⁰⁰, al elaborar iniciativas legales sin participación de sociedad civil, academia y otros sectores¹⁰¹, al presentar un Plan de Persecución Penal sin apertura a ningún actor, y ha sido muy difícil dar seguimiento puntual y detallado a la transición y operación de la FGR.

A lo largo de este documento se han mencionado varios de estos episodios que dan cuenta de un líder que se ha cerrado al diálogo, a pesar de estar en una coyuntura donde la sociedad apoya la transformación del modelo de procuración de justicia, acorde con parámetros democráticos. Por otro lado, entendemos que en la Fiscalía hay todo un equipo trabajando en la implementación de cambios en la institución, pero cuyos resultados no son sometidos a discusión.

La transparencia y la rendición de cuentas nos toca como sociedad civil, pero también **se deben activar otros contrapesos establecidos en la Ley, los cuales no se han instalado**. En esa postura encontramos que el Senado ha incumplido: el nombramiento del Consejo Ciudadano; revisar, discutir y aprobar el Plan de Persecución Penal; exigir la presentación del informe anual del Fiscal en 2021 y más recientemente ante la iniciativa de una nueva Ley para la Fiscalía, ha sido incapaz de mostrar evidencia que sustente cuales son los problemas y la necesidad del cambio normativo para solucionarlos, y en su lugar, ha llevado a cabo un proceso opaco, sin participación social.

98 *Op. Cit.* “Balance 1 Año...”, páginas 16 a 19.

99 Arturo Ángel, “FGR esclarece menos de 1% de casos de desapariciones forzadas, tortura y delitos contra migrantes”, *Animal Político*, 28 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/fgr-esclarece-delitos-migrantes-desapariciones-tortura/>

100 Sergio Aguayo, “Portazos”, *Reforma*, 9 de diciembre de 2020, en https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/portazos-2020-12-09/op195370?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

101 Salvador García Soto, “De la ‘fiscalía qQue sSirva’” a la Fiscalía de Gertz”, *El Universal*, 6 de febrero de 2021, en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/de-la-fiscalia-que-sirva-la-fiscalia-de-gertz>

Síntesis del Análisis de la transparencia y rendición de cuentas

Por lo que en cuanto a transparencia y rendición de cuentas nuestro análisis se traduce en lo siguiente:

	Subcriterios	Análisis de Cumplimiento
6.1.	Transparencia y rendición de cuentas	Incumplido

**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES
DESDE SOCIEDAD
CIVIL**

A DOS AÑOS DEL NOMBRAMIENTO DEL FISCAL GENERAL, NUESTRO ANÁLISIS SOBRE SU DESEMPEÑO EN 6 CRITERIOS (cumplimiento de la ley, cumplimiento del plan estratégico de transición, plan de persecución penal, autonomía, capacidad de coordinación con otros actores y transparencia y rendición de cuentas), que para su estudio se dividieron en 34 subcriterios, **arroja el siguiente balance: el incumplimiento de 20, el cumplimiento parcial de 8 y sólo 2 que se han cumplido cabalmente, mientras que 4 no se pudieron analizar por falta de información pública.**

Estamos en el segundo año de los nueve que el Fiscal Gertz Manero estará a cargo de la transición de la PGR a la FGR, con sólo algunos resultados parciales. Dos años, en los que la apuesta principal del Fiscal General ha sido cambiar el marco normativo para acomodar las instituciones a su visión, en los que ha dado la espalda a la sociedad y ha convertido a la FGR en una institución más opaca de lo que era.

El proceso de transformación de la Fiscalía es un tema en el que la ciudadanía ha estado inmersa aún antes del nombramiento del primer Fiscal General de la República, cuando exigió que no hubiera fiscales carnales, se diera autonomía y un nuevo marco legal a la procuración de justicia. Hoy se niega a las organizaciones y personas que han defendido esta batalla el derecho de conocer el estado de la transición y participar en él.

Por algunos documentos públicos sabemos que el equipo de la Fiscalía ha realizado un esfuerzo para seguir adelante con el mandato legal de transición. Sin embargo, dista mucho de lo que este país requiere en términos de lucha contra la impunidad desde el ámbito federal y no se ha podido instalar el diálogo con ellas y ellos para construir de la mano una fiscalía que sirva a la justicia y combata el serio problema de impunidad que sufre México. Un diálogo de esta naturaleza nos permitiría apoyar aquellas decisiones y proyectos que siguen el rumbo de la transformación y colaborar en las coyunturas que pueden obstaculizar la construcción de una fiscalía autónoma y eficiente.

Nuestra primera recomendación se da en ese sentido: **hacer de la transición un proceso transparente en el que se rindan cuentas de manera continua y se apliquen los controles establecidos en la ley, bajo el principio de participación social.** Al respecto los temas a los que se debería dar prioridad son:

- Un diagnóstico real del estado que guarda la institución en términos de transformación, resultados e implementación de la Ley Orgánica. El diagnóstico debe ser dado a conocer en un ejercicio público de rendición de cuentas con participación ciudadana.
- La instalación del Consejo Ciudadano de la Fiscalía por parte del Senado, sin intervención indebida del Fiscal General.
- Someter a discusión pública y participativa el PPP, hacer las modificaciones pertinentes y aprobarlo.
- No llevar a cabo cambios regresivos al marco actual que rige a la FGR; En caso de que se requiera algún cambio, someter a discusión pública y participativa las iniciativas.
- Explicar a detalle el contenido, y en su caso, avances, del PET y del PPP.
- Presentar públicamente el Informe Anual de Rendición de Cuentas correspondiente a 2020.
- En esa apertura también deberían estar presentes otros actores para:
- Discutir y diseñar formas de colaboración de la FGR con otros actores y el marco competencial entre el nivel federal y el estatal, así como entre autoridades y personas que cuentan con información relevante para investigaciones y la Fiscalía.
- Reactivar los trabajos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia conforme a las prioridades que señale la ciudadanía y fundamento en datos.

En particular para los planes de Persecución Penal y Estratégico de Transición recomendamos:

- Someter a discusión las prioridades señaladas en los instrumentos, con la participación amplia de la sociedad.
- Rendir cuentas sobre la transición y depuración del personal de la PGR a la FGR.
- Revisar la propuesta de sistema de gestión planteada en el PPP y en el PET, considerando que se espera de la FGR la persecución de redes de macrocriminalidad bajo el sistema acusatorio.
- Armonizar y ajustar la propuesta de sistema de gestión de la FGR contenida en el PPP considerando el sistema acusatorio y la persecución de redes de macrocriminalidad.
- Hacer alianzas con otros actores para obtener los recursos necesarios que permitan la transición de PGR a FGR.

También proponemos que se revise la forma de medir los avances de la transición y la operación de la FGR. Si se tienen metas claras, el camino será más fácil de recorrer. En particular nuestras recomendaciones son las siguientes:

- Proponer indicadores a largo plazo y de resultados, ya que los propuestos en el PPP tienen como meta 2021 y la mayoría están enfocados a procesos y no a resultados. Al menos los indicadores deben abarcar el periodo por el que se designó al Fiscal.
- Establecer indicadores de resultados para fenómenos criminales.
- Adecuar indicadores a la función de la FGR de persecución ante tribunales de redes de macrocriminalidad.
- Seguir en la construcción de Unidades Mixtas de Investigación, en particular en casos de desaparición forzada y delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
- Conformar Unidades Especiales de Investigación, de acuerdo a lo establecido en la LOFGR.
- Colaborar con otras instancias para avanzar en las investigaciones.
- Dar prioridad a la atención a víctimas, recepción de información por particulares y rendición de cuentas sobre los avances de los casos.
- Establecer canales de comunicación con víctimas y organizaciones de sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Estudios

COLECTIVO CONTRA LA IMPUNIDEMIA, “Fiscalómetro”, México, 2020. Se puede consultar en <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/FISCAL%C3%93METRO.pdf>

DE LA GARZA, Iván, “El Modelo de Tres Pisos: una propuesta para mejorar la gestión y los resultados en las Fiscalías” en <https://fortisconsultoria.com.mx/Arti%cc%81culo-Modelo-de-Tres-Pisos.pdf>

FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, “27 Puntos Cuestionables del Plan de Persecución Penal del Fiscal Gertz Manero presentado al Senado”, México 2020. Se puede consultar en https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/02/27-PUNTOS_FJEDD_FINAL-1.pdf

FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, “Balance ciudadano a 1 año de gestión del Fiscal General de la República, Dr. Alejandro Gertz Manero”, México, 2020. Se puede consultar en https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/FINAL_DIGITAL_A-UN-A%C3%91O-DE-JUSTICIA-Y-AUTONOMIA.pdf

FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, “Hacia un Plan de Persecución Penal para una #FiscalíaQueSirva. Una propuesta de sociedad civil”, México, 2019. Se puede consultar en https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/2_FINAL_DIGITAL_PPP_FISCAL%C3%8DA-QUE-SIRVA-comprimido.pdf,

Informe México en Audiencia de Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 4 de Diciembre de 2020.

MÉXICO EVALÚA, “Lineamientos hacia la Transición”, México, 2019. Se puede consultar en <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “Acceso a la Justicia, La Fiscalía. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal”, Nueva York, 2010.

Sitios institucionales

Acuerdo A/006/19 por el que se instala el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera, Diario Oficial de la Federación de 1 de marzo de 2019. En https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551636&fecha=01/03/2019

Análisis Administrativo Económico del Presupuesto de Egresos para 2021. En https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/49/r49_aae.pdf

Discurso del Fiscal General de la República ante la Junta de Coordinación Política del Senado, con funcionarios del Gobierno Federal. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/527163/VERSI_N_Fiscal_General_de_la_Rep_blica.pdf

Informe Anual de Actividades del Fiscal General de la República, 2019. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/533814/Informe_Anual_de_Actividades_2019.pdf

Informes de Avances en la Transición de PGR a FGR, en la página web de la FGR, apartado de Obligaciones de Transparencia en la sección de Transparencia Focalizada-Proactiva y Datos Abiertos. En https://transparencia.pgr.gob.mx/es/transparencia/transparencia_focalizada

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan disposiciones de distintos ordenamientos legales, se puede consultar en la Gaceta del Senado LXIV/3PPO-27/112932 del miércoles 07 de octubre de 2020. En https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-10-07-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Monreal_LFGR-LOFGR.pdf

Iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política en materia de justicia por el diputado Alejandro Getz Manero, del Grupo Parlamentario de Convergencia. En http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/09/asun_2675776_20100907_1283881074.pdf

Lineamientos L/003/19 por los que se regula al personal adscrito a la entonces Procuraduría General de la República que continúa en la Fiscalía General de la República, así como para el personal de transición, Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 2019. En <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5578825>

Lineamientos para la Instalación y funcionamiento de la Base Nacional de Información Genética de la Fiscalía General de la República L/CMI/001/2020. En <http://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Lineamientos%20Generales%20L-CMI-001-2020.pdf>

Plan de Persecución Penal (provisional) de la Fiscalía General de la República. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537437/PPP_Provisional_Versi_n_Final_Firmada_con_Anexo.pdf

Plan Estratégico de Transición. En https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-05-1/assets/documentos/FGR_Plan_Estrategico_Transicion.pdf

Portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, PEF 2021. En https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/49/r49_afpe.pdf

Presentación de Power Point – Unidad de Inteligencia Financiera https://www.uif.gob.mx › images › Estadísticas_2020

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, Análisis Funcional Programático Económico. En https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2021/docs/49/r49_afpe.pdf

Quinto Informe No. FGR-UT-02-2020 1º. de abril al 30 de septiembre de 2020, Avances en la transición de la PGR a la FGR. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/590711/Informe_FGR-UT-02-2020.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2020, En <https://drive.google.com/file/d/1IAst34UrJ85b4z8RkQGYlt8yU5corMPS/view>

Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. En <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/subprocuraduria-especializada-en-investigacion-de-delincuencia-organizada>

Versión estenográfica de la participación del doctor Alejandro Gertz Manero, Fiscal General de la República, durante los trabajos de la IV Reunión Plenaria del Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República, 29 de enero de 2020. En <https://morena.senado.gob.mx/2020/01/29/version-estenografica-alejandro-gertz-manero-plenaria-morena-2020/>

XLIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia del 4 de septiembre de 2020. En <http://www.cnpj.gob.mx//Sesin%20Ordinaria/XLIII%20Asamblea%20Plenaria%20de%20la%20Conferencia%20Nacional%20de%20Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia.pdf>

Artículos de revistas y periódicos

Animal Político, *2019 registró cifra récord en denuncias por lavado de dinero, pero se resolvió menos del 1% de los casos*, por Arturo Ángel, 23 de abril de 2020. En <https://www.animalpolitico.com/2020/04/2019-record-lavado-dinero/>

Animal Político, *FGR esclarece menos de 1% de casos de desapariciones forzadas, tortura y delitos contra migrantes*, por Arturo Ángel, 28 de enero de 2020. En <https://www.animalpolitico.com/2020/01/fgr-esclarece-delitos-migrantes-desapariciones-tortura/>

Animal Político, *Primer bimestre de 2019, el inicio de año más violento del que se tenga registro: 5,803 personas asesinadas*, por Arturo Ángel, 21 de marzo de 2019. En <https://www.animalpolitico.com/2019/03/homicidios-primer-bimestre-2019-violencia/>

Animal Político, *Propuesta de reforma niega derechos a víctimas y quita responsabilidades a FGR: Comisión de Búsqueda*, Redacción, 8 de diciembre de 2020. En <https://www.animalpolitico.com/2020/12/busqueda-personas-desaparecidas-ley-organica-fgr-busqueda/>

Aristegui Noticias, *Presidencia y FGR presentan reforma judicial sin documentos de cambios jurídicos*, por Juan Omar Fierro, 20 de enero de 2015. En <https://aristeguinoticias.com/1501/mexico/presidencia-de-amlo-y-fgr-presentan-reforma-judicial-sin-documentos-de-cambios-juridicos/>

El Universal, *De la "fiscalía que sirva" a la Fiscalía de Gertz*, Salvador García Soto, 6 de febrero de 2021. En <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/de-la-fiscalia-que-sirva-la-fiscalia-de-gertz>

El Universal, *FGR vs. UIF, conflicto de competencias y de egos*, por Salvador García Soto, 14 de julio de 2020. En <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/fgr-vs-uif-conflicto-de-competencias-y-de-egos>

La Jornada, *Evita el Senado recibir reforma al sistema de justicia penal*, por Víctor Ballinas y Gustavo Castillo, 16 de enero de 2020. En <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/01/16/evita-el-senado-re-cibir-reforma-al-sistema-de-justicia-penal-7275.html>

Proceso, *Denuncias de la UIF ante FGR no han prosperado porque carecen de pruebas: Gertz Manero*, Redacción, 1 de julio de 2020. En <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/7/1/denuncias-de-la-uif-ante-fgr-no-han-prosperado-porque-carecen-de-pruebas-gertz-manero-245473.html>

Reforma, *Portazos*, por Sergio Aguayo, 9 de diciembre de 2020. En https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/portazos-2020-12-09/op195370?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

Reforma, *"Aprueban base nacional de información genética"*, diciembre de 2020, https://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/aprueban-base-nacional-de-informacion-genetica

Revista de Administración Pública, *Una reforma integral para la seguridad pública*, por Alejandro Gertz Manero, Número 106 y a través de la página https://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap_106_2002.pdf

Revista Nexos, *El Juego de la Corte, ¿La reforma que viene? Buscar la paz con un proceso penal autoritario*, por Alejandro Jiménez, 20 de enero de 2020. En <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10894>

ELABORADO POR:

Colectivo contra la Impunidad

**Fundación para la Justicia y el Estado Democrático
de Derecho, A.C. (FJEDD)**

Fundación para el Debido Proceso (DPLF)

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)

CON EL APOYO DE:

Tinker Foundation

MacArthur Foundation

Open Society Foundations