

*Seminario  
Internacional:  
La Fiscalía  
que México  
necesita*

---

*Memoria escrita*

*#Fiscalía  
QueSirva*

*Seminario Internacional:  
La Fiscalía que México necesita*



*Seminario Internacional:  
La Fiscalía que México necesita*

Primera edición, Julio de 2017  
Impreso en México | Printed in Mexico

Colaboraciones para la edición  
y revisión de las memorias del Seminario:

Úrsula Indacochea Prevost  
Ximena Suárez Enríquez  
Ruth Zenteno López  
María Jimena Fuentes Martínez  
Ana Lorena Delgadillo Pérez

Diseño editorial y portada: Gabriela Monticelli  
Corrección de estilo: Marcela Acle Tomasini  
Taller de Sueños : [contacto.taller.ds@gmail.com](mailto:contacto.taller.ds@gmail.com)

La presente obra ha sido posible gracias al apoyo proporcionado por:

Fundación Ford | Fundación Böll | Fundación MacArthur | Embajada Suiza



*Seminario Internacional:  
La Fiscalía que México necesita*



*Memoria escrita*

## Coordinación y organización del Seminario:

**Ana Lorena Delgadillo**, *Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.*

**Katya Salazar y Úrsula Indacochea**, *Fundación para el Debido Proceso Legal*  
**Claudia Paz y Ximena Suárez**, *Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA*

## Participantes internacionales

### **Alejandro Rodríguez**

*Abogado guatemalteco. Fue Secretario de Política Criminal de la Fiscalía de Guatemala.*

### **Claudia Paz y Paz**

*Ex Fiscal General de Guatemala; miembro del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; ex asesora principal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office on Latin America, por sus siglas en inglés WOLA). En la actualidad es Secretaria de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA).*

### **Gina Cabarcas Maciá**

*Abogada e historiadora de la Universidad de los Andes, con maestría en Historia de la misma universidad y maestría en Derecho de la Universidad de Yale. Trabajó en el Grupo de Memoria Histórica de Colombia. Actualmente en la Fiscalía General de la Nación en Colombia, donde es Subdirectora de Políticas Públicas.*

### **Gonzalo Rúa**

*Juez Penal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el año 2003. Director del Área de Reforma y Democratización de la Justicia en el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en diversas instituciones. Autor de varios libros y numerosas publicaciones.*

### **Ina Zoon**

*Oficial Superior de Política para Open Society Justice Initiative. Desde 2013 ha coordinado el capítulo de México del proyecto de Juicios Nacionales para Delitos Graves. Ha sido Jefa de Asistencia Técnica Internacional en los proyectos de cooperación bilateral de la Unión Europea en México y Guatemala; consultora con el Consejo de Europa y la Organización*

*para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y asesora de la Comisión Europea.*

**Jan-Michael Simon**

*Asesor especial de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Jefe de la Sección América Latina del Instituto Max-Planck. Fue Director Adjunto de Asuntos Jurídicos contra el Crimen Organizado, una misión de investigación de las Naciones Unidas, y trabajó como jefe de misión en un proyecto sectorial de la Comisión Europea en el ámbito de seguridad y justicia en América Central.*

**Julio Contardo Escobar**

*Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Desde 2006 se desempeñó como fiscal jefe de la Fiscalía de Concepción hasta que es nombrado fiscal regional del Bío Bío en agosto de 2010. Posee la especialidad de delitos económicos y anticorrupción. Actualmente es miembro de la International Association of Crime Analysts (IACA).*

**Katya Salazar**

*Directora Ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) desde 2009. Fue Coordinadora Adjunta de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, y formó parte del equipo legal de la Coalición contra la Impunidad. Fue Legal Fellow para América Latina del International Human Rights Law Group.*

**Leonel González Postigo**

*Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Coordinador del Área de Capacitación e investigador del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), organismo internacional de la OEA. Es autor del libro “Capacitación Judicial en América Latina. Un estudio sobre las prácticas de las Escuelas Judiciales”, en coautoría con Jeremy Cooper.*

**Marco Fandiño**

*Abogado por la Universidad de Santiago de Compostela y Máster en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinador de estudios y proyectos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas desde 2015. Se ha especializado en las temáticas de reforma al proceso penal y civil, métodos alternos de solución de controversias (MASC) y acceso a la justicia.*

**Úrsula Indacochea Prevost**

*Coordinadora del programa de Independencia Judicial de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés). Abogada con es-*

*tudios de Maestría en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Fue Legal Fellow de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

**Víctor Cubas Villanueva**

*Fiscal Supremo Provisional de la Fiscalía Suprema Contencioso Administrativo, en Perú. Abogado y Magister en Ciencias Penales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue Coordinador del Subsistema Anticorrupción en 2001 y en 2007 Coordinador de la Fiscalía Penal Nacional y Fiscalías Penales Supraprovinciales. Ha publicado libros sobre Derecho Procesal Penal.*

**Ximena Suárez Enríquez**

*Coordinadora del programa para México de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Derechos Humanos por el Instituto de Estudios Políticos de París. Fue la investigadora para México de Open Society Justice Initiative.*

## Participantes nacionales

**Ana Lorena Delgadillo**

*Directora de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Fue Subprocuradora de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría del Distrito Federal; Directora del Área de Verdad y Justicia de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.*

**Andrés Díaz**

*Investigador de Derechos Humanos en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.*

**Edgar Cortez**

*Coordinador del área Seguridad Ciudadana y Justicia del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD).*

**Froylán Hernández**

*Abogado en México Unido contra la Delincuencia.*

**Grace Fernández**

*Integrante de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM-FUNDEC)/ Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México.*

**Guadalupe Barrena**

*Abogada en iniciativas de cooperación internacional, academia y la sociedad civil en México. Jefa de la Clínica Jurídica del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM.*

**Héctor Pérez**

*Consultor senior del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.; Coordinador de la Clínica de Trata del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); líder de proyectos de violencia de género en Insyde y autor del “Protocolo Modelo de actuación ministerial para la atención de casos de feminicidio”.*

**Jorge Verástegui**

*Integrante de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM-FUNDEC)/ Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México.*

**Layda Negrete**

*Coordinadora del Proyecto de Calidad de la Justicia de México Evalúa. Productora del documental Presunto Culpable.*

**María Novoa**

*Especialista en diseño y evaluación de políticas públicas, así como en la preparación, evaluación y ejecución de proyectos de reforma judicial. Actualmente es la Coordinadora del proyecto Colectivo Justicia en el Centro de Investigación para el Desarrollo, AC (CIDAC).*

**Santiago Aguirre**

*Subdirector del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.*

**Simón Hernández**

*Consultor del Instituto de Justicia Procesal Penal.*

**Ximena Andión**

*Directora del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir. Presidenta del Consejo Directivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, integrante del Consejo Directivo de OXFAM-México, de la organización Equis: Justicia para las mujeres y de la Red Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (RED DESC).*

**Ximena Antillón**

*Investigadora del área de Derechos Humanos de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.*



# Contenido

Coordinación y organización del Seminario	4
Participantes internacionales	4
Participantes nacionales	6
Prólogo	13
Introducción	15
Exposición general de la problemática y objetivos del Seminario (Apertura por Ana Lorena Delgadillo)	19

## Mesa 1.

### **Desafíos actuales frente a la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República** 27

Situación actual del sistema de justicia penal de México (Ximena Suárez)	29
Desafíos actuales frente a la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República (Claudia Paz y Paz)	32
Puntos clave en la transformación del modelo de la Fiscalía (Julio Contardo)	35
Preguntas y Respuestas	38

## Mesa 2.

### **Autonomía e Independencia del órgano de procuración de justicia** 55

Independencia del juez versus Autonomía del fiscal (Úrsula Indacochea)	57
Elementos importantes para la independencia de los fiscales en México (Katya Salazar)	59
Sistema de carrera y mecanismos de control y transparencia en una Fiscalía (Úrsula Indacochea)	62
Preguntas y respuestas	68

Mesa 3.

**Facultad de dirección de la investigación 84**

La labor de investigación de la Policía en México (Héctor Pérez)	85
Elementos importantes en la reflexión de la labor de la Policía en la investigación (Gonzalo Rúa)	86
Preguntas y Respuestas	89

Mesa 4.

**Investigación basada en evidencia científica 99**

La investigación basada en evidencia científica (Simón Hernández)	100
Reflexiones sobre los servicios periciales (Edgar Cortez)	102
Preguntas y Respuestas	104

Mesa 5.

**Relación del Ministerio Público con la víctima  
y otros intervinientes 110**

La protección de testigos (Ina Zoon)	112
La relación entre el Ministerio Público y las víctimas (Froylán Hernández)	116
Las dificultades que enfrentan las víctimas (Grace Fernández)	117
El modelo de atención integral a víctimas en Guatemala (Alejandro Rodríguez)	118
Protección de testigos (Claudia Paz y Paz)	120
Preguntas y Respuestas	123

Mesa 6.

**Investigación de criminalidad compleja 126**

El reto de investigaciones de graves violaciones que implican participación de la delincuencia organizada y el Estado (Santiago Aguirre)	127
--	-----

La investigación de estructuras macrocriminales (Gina Cabarcas)	129
Retos en la investigación de la criminalidad compleja (Jan-Michael Simon)	133
Preguntas y Respuestas	138

*Mesa 7.***Fiscalías especializadas** **142**

Reflexiones sobre un modelo a partir de fiscalías o áreas especializadas (Leonel González)	143
Las Fiscalías especializadas en Perú (Víctor Cubas)	145
Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Ximena Andión)	149
Sistema Nacional Anticorrupción (Andrés Díaz)	151
Preguntas y Respuestas	152

*Mesa 8.***Transición de PGR a Fiscalía General** **158**

Retos generales de la transición (Guadalupe Barrera)	159
Los retos de transformar a la Procuraduría General de la República (María Novoa)	160
Aspectos a tomar en cuenta en la transición de la PGR a la Fiscalía (Marco Fandiño)	163
Preguntas y respuestas	164

**Conclusiones**

No debemos tener prisa	170
Autonomía	170
Modelo	171
Perfil del titular y proceso de designación y selección	171
Plan de persecución penal	171
Modelos flexibles con especialización adecuada	172
Participación real de las víctimas	172
Competencia federal determinada	172
Servicio civil de carrera indispensable	173

Esquemas adecuados para investigar macrocriminalidad	173
Análisis transversal	173
Mecanismos de control	174
Investigación policial	174
Servicios periciales autónomos	174
Sistematización de la información	175
Transición de Procuraduría General de la República (PGR) a Fiscalía General de la República (FGR)	175
<b>Anexo 1.</b>	
Sobre el Colectivo #FiscalíaQuesirva	176
<b>Anexo 2.</b>	
Mínimos para el diseño institucional de una fiscalía definidos por el Colectivo #FiscalíaQuesirva	177
<b>Anexo 3.</b>	
Comunicado de prensa del seminario	178



## Prólogo

El 28 y 29 de noviembre se llevó a cabo en la Ciudad de México el Seminario Internacional “La Fiscalía que México necesita: reflexiones desde la experiencia latinoamericana para el diseño de la nueva Fiscalía General de la República”, organizado por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Due Process of Law Foundation* y la Oficina en Washington para América Latina, con el apoyo de las Fundaciones Böll, Ford y MacArthur.

El objetivo principal del Seminario era debatir sobre el modelo de Fiscalía más adecuado para México, en el contexto de impunidad, corrupción, y crisis en derechos humanos que vive, así como plantear los principales aspectos a considerar durante la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía.

En ocho mesas temáticas, expertos y expertas de México, Guatemala, Colombia, Chile, Perú, Alemania y Argentina compartieron experiencias nacionales y regionales sobre: transición hacia la autonomía del servicio de procuración de justicia, investigación de delitos complejos, servicios periciales autónomos, policías de

investigación, investigación científica en delitos graves de derechos humanos, entre otros.

El presente documento es una relación de lo discutido durante las dos jornadas de trabajo. Es, en otras palabras, la memoria escrita del Seminario. Los ocho capítulos corresponden a las ocho mesas temáticas en que se dividió el encuentro internacional. La memoria es exhaustiva, pues recupera prácticamente todas las ideas, comentarios, cuestiones y planteamientos del diálogo. Sin embargo, cambió ligeramente la redacción de algunas intervenciones y las reordenó cuando era necesario con el fin de facilitar la lectura analítica. El proceso de edición intentó, en la medida de lo posible, conservar tanto la idea central como la intencionalidad original de los comentarios, para ello utilizó una redacción en primera persona que señala debidamente al autor o a la autora del comentario.

Cada capítulo sigue el orden y la estructura de las mesas temáticas: a) exposición de apertura, en la que se describe brevemente el contexto mexicano, b) intervención de expertos y expertas, c)

sesión de preguntas y respuestas. Adicionalmente, los capítulos contienen dos cuadros, uno con las palabras-conceptos clave de la discusión, y otro con las reflexiones más destacadas a modo de sentencia o cita.

Antes de los capítulos, el lector encontrará las conclusiones del Seminario que fueron trabajadas por todas y todos los participantes del diálogo internacional. Hacia el final del documento, en modo de anexo, se halla el comunicado presentado ante los medios de México al término de la segunda jornada del Seminario, el martes 28 de noviembre.

**Rolando Lagunes Garin** (compilador de las memorias)  
**Ciudad de México, diciembre de 2016**

## Introducción

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional a partir del cual la Procuraduría General de la República (PGR) deberá ser sustituida por la Fiscalía General de la República (FGR),<sup>1</sup> misma que será autónoma una vez que el Congreso de la Unión apruebe su legislación orgánica y sea emitida una declaratoria expresa de entrada en vigencia de su autonomía.

Dado que en México, las instancias de procuración de justicia carecen de legitimidad frente a la ciudadanía por la falta de resultados en investigaciones que implican graves violaciones a derechos humanos o corrupción; la autonomía de las instituciones de procuración de justicia resulta un acierto que ha sido reconocido por la sociedad civil, ya que abona hacia la consolidación de un estado de derecho en el país.

Sin embargo, en este decreto de reforma destacan varios aspectos que inquietan. Tal es el caso del

pase automático del titular que se encuentre a cargo de la PGR hacia la nueva FGR; el pase automático del personal de PGR a la FGR; y las reglas de elección del Fiscal que, aunque se mejoraron, se consideran aún insuficientes para garantizar una verdadera autonomía.

El Seminario realizado en la Ciudad de México en noviembre de 2016 fue una oportunidad para que el Colectivo #FiscalíaQueSirva reflexionara acerca de los grandes temas que preocupan sobre la procuración de justicia. El Colectivo referido está formado por diversas organizaciones, académicos, líderes de opinión y diversos actores que desean participar en la transformación de la instancia federal de procuración de justicia, para que dé una respuesta efectiva a las necesidades que enfrenta el país en términos de impunidad y corrupción (ver **Anexo 1** para mayor información sobre el Colectivo #FiscalíaQueSirva).

En este sentido, los temas abordados en dicho Seminario respon-

---

1 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)



den a lo que el Colectivo #FiscalíaQueSirva ha definido como los aspectos mínimos que se deben cuidar en la construcción de un Nuevo Modelo de Fiscalía (ver **Anexo 2** de la Infografía de Mínimos).

México vive un cambio en el sistema de justicia procesal penal, algo que ya ha ocurrido en otros lugares de América Latina donde se comenzó a transitar de un sistema de corte inquisitivo, hacia uno de corte acusatorio. A raíz de esta modificación, algunos países, como Guatemala y Colombia, iniciaron también la reforma orgánica de la institución de procuración de justicia, a fin de que fuera acorde a la implementación del sistema acusatorio. Esto no ocurrió en México. A la fecha de este documento, seguimos contando con una Procuraduría General de la República que trata de implementar un sistema acusatorio, con prácticas que corresponden a un sistema inquisitivo.

Además de los cambios que se requerirán para implementar el sistema acusatorio, existen algunos otros aspectos del modelo actual de procuración de justicia, que deben ser modificados. Durante el Seminario, se reiteró la necesidad de contar con una Fiscalía autónoma que realmente resuelva los grandes niveles de impunidad que existen en México.

Y si bien fue claro que no existen modelos acabados, sino que se siguen construyendo, repensando y reformulando a partir de las realidades propias de los países; hay algunos elementos claves que aportan hacia un mejor funcionamiento de las instituciones del Ministerio Público. Es el caso del establecimiento de un Plan de Persecución Penal que permita tener claro cuál será la estrategia del Fiscal para combatir la criminalidad que enfrenta, saber qué tipo de hechos delictivos perseguirá y en qué grupos criminales se concentrará. Además, al ser un documento público, el Plan de Persecución Penal permite medir los resultados de la o el fiscal a cargo de la institución.

Fue relevante también la discusión sobre la especialización de áreas de la Fiscalía, *versus* las necesidades en materia de investigación de delitos complejos. Este tipo de investigaciones requieren abandonar el esquema vigente en la mayoría de las procuradurías de la República Mexicana, basado en la especialización y en la fragmentación del hecho delictivo. Un grupo de la delincuencia organizada no piensa fragmentadamente sus acciones cuando comete un delito; de igual manera, cuando se investiga —aceptando que es necesario contar con personas especializadas en cierta materia— se deben mirar

y abarcar todos los hechos cometidos por el grupo criminal, contando con un plan claro de investigación y con un grupo multidisciplinario que ayude a elaborar y dar seguimiento a dicho plan.

En este sentido, también se reflexionó sobre algunos aspectos importantes para contar con un modelo de investigación acorde a la competencia que deberá determinarse claramente para la FGR y acorde también al fenómeno de macrocriminalidad que enfrenta el país, que se cruza además con la investigación de agentes de Estado cuando se cometen delitos que implican graves violaciones a los derechos humanos.

El Seminario nos permitió ver que es preciso contar con normas o reglas adecuadas para el funcionamiento de una institución de procuración de justicia, pero sobre todo que es preciso tener flexibilidad cuando se trata de investigar delitos complejos. Dejar de ver estos delitos de manera aislada y hacer uso del análisis de contexto, tener flexibilidad de coordinación y comunicación y privilegiar esto sobre los formalismos excesivos; contar con esquemas de eficiencia que permitan superar la burocracia, la lentitud y la descoordinación y que se adecuen a la implementación de un sistema acusatorio.

El Seminario también nos ayudó a repensar qué significa la autonomía del fiscal, cuál es su diferencia con la independencia judicial y cómo debe reforzarse la primera en la normatividad correspondiente.

Respecto el servicio civil de carrera, se habló sobre la necesidad de institucionalizar un proceso integral para el ingreso, la formación, la evaluación, el traspaso, los ascensos y las medidas disciplinarias del personal de la Fiscalía en todos los niveles jerárquicos, así como un detallado trabajo de descripción de perfiles y asignación de plazas que no respondan a las prácticas ejercidas en el pasado.

Comenzar de cero, deconstruir para construir, refundar las instituciones de procuración de justicia en el país, parecen ser la única salida para dar un giro de ciento ochenta grados y cambiar de manera definitiva la forma como se procura justicia en México. Desde la voz de nuestros expertos invitados, las opciones parecen ser simples: o se aprovecha el momento histórico que tenemos frente a nosotros, o tendremos, al menos, veinte años más de impunidad y corrupción. Esperamos que las memorias de este Seminario abonen a la reflexión.

**Ana Lorena Delgadillo Pérez**

**Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho**



**Fotografía:** De izquierda a derecha Grace Fernández, Úrsula Indacochea, Ana Lorena Delgadillo, Layda Negrete, Edgar Cortez y Ximena Suárez

# Exposición general de la problemática y objetivos del Seminario

Apertura por Ana Lorena Delgadillo

## Temas



- *El momento actual. ¿Por qué es necesario reflexionar sobre la Fiscalía que queremos?*
- *La reforma constitucional y la ley secundaria que crea la Fiscalía, aprobada por la Cámara de Diputados. Principales preocupaciones.*
- *Objetivos del Seminario.*

## Contexto

México enfrenta una crisis de derechos humanos y una grave situación de corrupción e impunidad. Un ejemplo claro es el informe del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) sobre el caso de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa desaparecidos, que detalla cómo la investigación se puede pervertir para que no haya justicia.<sup>2</sup>

2 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Septiembre de 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-InformeAyotzinapa1.pdf> Fecha de último acceso 01 de mayo de 2017.

Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Informe Ayotzinapa 2. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Abril de 2016

A nivel global, México es considerado como uno de los países con mayor impunidad, así lo muestra el Índice Global de Impunidad. El Índice también apunta que México presenta dos grandes problemas: de funcionalidad y de estructura del sistema de justicia penal.<sup>3</sup>

Otro dato revelador es que el 97.1 por ciento de los casos en el sistema de procuración de justicia mexicano es por detención en flagrancia.<sup>4</sup>

Además, sólo se denuncian 7 de cada 100 delitos que ocurren en el país.<sup>5</sup> Una de las razones es la falta de confianza en las autoridades de seguridad y procuración de justicia.

## ■ *Reforma constitucional*

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en 2014 plantea la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en Fiscalía General de la República (FGR).<sup>6</sup>

Conforme con esta reforma, la FGR tendrá autonomía técnica y presupuestaria, dos fiscalías especializadas (una en delitos electorales y otra en combate a la corrupción), cambiarán las reglas para nombramiento y remoción del Fiscal, y éste durará en el cargo nueve años.

---

<https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/giei-informeayotzinapa2.pdf> Fecha de último acceso 01 de mayo de 2017.

- 3 Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Índice Global de Impunidad 2015. Universidad de las Américas, Puebla, México. [http://www.udlap.mx/cesij/files/igi2015\\_ESP.pdf](http://www.udlap.mx/cesij/files/igi2015_ESP.pdf) Fecha de último acceso 01 de mayo de 2017.
- 4 Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2015/>
- 5 Vid supra. Cfr. Fondevila, Gustavo, Máximo Langer, Marcelo Bergman, Carlos Vilalta y Alberto Mejía. ¿Cómo se juzga en el Estado de México?: una radiografía de la operación del sistema de justicia penal acusatorio. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2016. [http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/10/Como\\_Juzga\\_Edomex.pdf](http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/10/Como_Juzga_Edomex.pdf)
- 6 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

### Principales preocupaciones de la reforma:

- **Artículo decimosexto transitorio**, que señala que, al momento de expedir la declaratoria de autonomía de la FGR, el Procurador en funciones será designado en automático como el nuevo Fiscal General.
- **Artículo decimonoveno transitorio**, que establece que los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la PGR pasarán, también en automático, a la FGR.

## ■ Ley Orgánica de la Fiscalía

La Ley Orgánica de la FGR fue aprobada por la Cámara de Diputados, y pasó al Senado para su revisión.<sup>7</sup>

7 Cámara de Diputados. Aprueba Pleno dictamen para expedir Ley de la Fiscalía General de la República. Boletín 4797. 10 de diciembre de 2014. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comunicacion/Boletines/2014/Diciembre/10/4797-Aprueba-Pleno-dictamen-para-expedir-Ley-de-la-Fiscalia-General-de-la-Republica>  
Cámara de Diputados. Gaceta Parlamentaria. LXII Legislatura. Número 4117-IX. 23 de septiembre de 2014 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/sep/20140923-IX.pdf>

Cámara de Diputados. Estatus en la LXII Legislatura sobre el Decreto que expide la Ley de la Fiscalía General de la República, y reforma, adiciona y deroga diversos ordenamientos Legales [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/dictameneslxii\\_Id.php?tipo-t=&pert=0&init=2716](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/dictameneslxii_Id.php?tipo-t=&pert=0&init=2716) Servicios Parlamentarios.

Senado de la República. Urgente, contar con la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República: de la Peña Gómez. Boletín de prensa. 26 de octubre de 2016. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/32009-urgente-contar-con-la-ley-organica-de-la-fiscalia-general-de-la-republica-de-la-pena-gomez.html>

Grupo Anticorrupción del Partido Acción Nacional. Senado de la República. LXIII legislatura. Iniciativa para expedir la Ley de la Fiscalía General de la República. Boletín. 31 de marzo de 2016. <http://www.pan.senado.gob.mx/anticorrupcion/iniciativa-para-expedir-la-ley-de-la-fiscalia-general-de-la-republica/>

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear la Fiscalía General de la República y las Fiscalías Generales de Justicia de las entidades Federativas como organismos autónomos, suscrita por los senadores María del Pilar Ortega Martínez y Javier Corral Jurado del 22 de octubre de 2013. [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-24-1/assets/documentos/Ini\\_FISCALIA\\_GENERAL\\_REPUBLICA.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-24-1/assets/documentos/Ini_FISCALIA_GENERAL_REPUBLICA.pdf)

De este dictamen, ahora en manos del Senado, preocupan los siguientes puntos:

- ✘ No plantea cambio sustancial respecto del modelo actual.
- ✘ Es una ley creada para el modelo inquisitivo. Parece una camisa de fuerza con comunicación por informes excesiva.
- ✘ No plantea cambios en la coordinación, distribución de competencia y priorización de combate a la delincuencia.
- ✘ No delimita funciones de los Ministerios Públicos (MP), ni les da facultades; por el contrario, concentra facultades en el Fiscal General.
- ✘ Establece un servicio de carrera, pero da facultades discretionales de designación especial.
- ✘ Propone un régimen de responsabilidad débil: quien investigue al fiscal será un subalterno.
- ✘ La remoción queda establecida sobre bases generales; no hay un catálogo de faltas.
- ✘ Mecanismos de control débiles. Tiene señalamientos generales para indicadores de desempeño, pero no dice cómo afectan para el ascenso o remoción de las y los funcionarios.
- ✘ Hay una limitada participación para la víctima dentro de la construcción del modelo. Aunque remite a otras leyes, la víctima queda desdibujada.
- ✘ Los servicios periciales quedan adscritos a la Fiscalía. Lo ideal es que sean autónomos e independientes.
- ✘ La función policial de investigación no es abordada.

## ■ ¿Qué hemos hecho hasta ahora?

- ✓ Conferencia sobre designaciones (octubre 2016). El planteamiento general de la conferencia era oponerse a designaciones especiales sin perfiles pre-establecidos y con base en estándares mínimos.
- ✓ Desplegado “Por una Fiscalía General de la República que sí sirva” (19 octubre 2016).<sup>8</sup>
- ✓ Manifestación en contra del nombramiento, en automático, del Fiscal General.
- ✓ Actualmente estamos convocando a un diálogo nacional, a un debate sobre los mínimos de la Fiscalía: transición, diseño, facultades, alcances, selección de capital humano, etcétera.

Días después de la publicación del desplegado “Por una Fiscalía General de la República que sí sirva”, el Presidente de la República propuso —y el Senado lo ratificó en una hora y media de lectura de buenas intenciones— a Raúl Cervantes como nuevo Procurador General.<sup>9</sup> Parecería que perdimos al Senado en cuanto a sus facultades constitucionales para ser un contrapeso a las decisiones del Poder Ejecutivo Federal.

---

8 Boletín de prensa. Por una Fiscalía General de la República que Sirva. 18 de octubre de 2016. [http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Bolet%C3%ADn\\_Fiscal%C3%A-DaQueSirva\\_18oct2016.pdf](http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/Bolet%C3%ADn_Fiscal%C3%A-DaQueSirva_18oct2016.pdf)

Enfoque Noticias. Sobre una Fiscalía General de la Republica Que Sí Sirva, habla Ana Laura Magaloni. Alicia Salgado Said. 19 de octubre de 2016, 20:40 horas. <http://www.enfoquenoticias.com.mx/emisiones/sobre-una-fiscal-general-de-la-republica-que-s-sirva-habla-ana-laura-magaloni>

9 Senado de la República. Senado aprueba licencia indefinida al senador Raúl Cervantes Andrade. 25 de octubre de 2016, 21:04. Boletín N-413. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/31999-senado-aprueba-licencia-indefinida-al-senador-raul-cervantes-andrade.html>

Procuraduría General de la República. El Dr. Raúl Cervantes Andrade toma protesta como Procurador General de la República. Boletín. 26 de octubre de 2016. <http://www.gob.mx/pgr/articulos/el-dr-raul-cervantes-andrade-toma-protesta-como-procurador-general-de-la-republica>



Con la ratificación en automático, prácticamente se perdió el principio de separación de poderes.

Ante ello, formamos el Colectivo #FiscalíaQueSirva<sup>10</sup>, cuyas principales peticiones son:

- ✓ *No aceptamos el pase automático de PGR a FGR ni del titular ni de los recursos.*
- ✓ *Reformar los artículos transitorios que permiten los pases automáticos.*
- ✓ *Queremos un servicio de carrera real y efectivo.*
- ✓ *Buscamos un diálogo nacional para discutir la Fiscalía que requiere México.*

## ■ ¿Por qué es importante discutir sobre la FGR?

- ✗ El sistema actual no funciona.
- ✗ La Ley Orgánica de la FGR aprobada por los diputados es un obstáculo a la consolidación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio.
- ✗ Ante el nacimiento de un sistema anticorrupción, se requiere una Fiscalía sólida, independiente, funcional.

---

10 El Colectivo se formó en octubre de 2016 para atender las preocupaciones existentes sobre la reforma constitucional en materia político-electoral publicada en 2014 que transformaría la Procuraduría General de la República (PGR) en la Fiscalía General de la República (FGR) luego de la designación sin contrapesos legislativos de Raúl Cervantes el 25 de octubre de 2016 como nuevo Procurador y su anuncio público como Fiscal por 9 años. Actualmente las acciones del Colectivo giran en torno a dos acciones clave: 1) Lograr un proceso público de designación del Fiscal General que garantice la elección de una persona con base en su independencia, su mérito y su prestigio; y 2) lograr un diseño institucional para la nueva Fiscalía que prometa un cambio sustantivo respecto de la PGR y logre reducir la impunidad de delitos de alto impacto social.

- ✘ Momento histórico, no lo podemos dejar pasar.
- ✘ El país no soporta una simulación más.
- ✘ Necesitamos combatir a fondo la corrupción e impunidad. Sólo una Fiscalía que tenga el modelo adecuado, y que deje los vicios añejos del sistema inquisitivo, podrá cumplir con este objetivo.
- ✘ No podemos perder la oportunidad histórica de contar con una instancia de procuración de justicia a la altura de las circunstancias actuales del país.



**Fotografía:** De derecha a izquierda Leonel González, Gonzalo Rúa, Gina Cabarcas, Marco Fandiño, Julio Contardo, Ana Lorena Delgadillo, Claudia Paz y Paz, Jan-Michael Simón, Victor Cubas, Katya Salazar y Úrsula Indacochea.

Mesa 1.

## *Desafíos actuales frente a la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República*

### **Temas**



- *Desafíos de la Fiscalía General en el modelo acusatorio.*
- *Diseño de la política de persecución penal del Estado (reducción de la criminalidad).*
- *Dirección de la investigación criminal, investigación proactiva contra investigación reactiva.*
- *Organización que facilite el abordaje de investigaciones complejas contra organización refleja.*
- *Competencia de la Fiscalía: conexidad y atracción de casos.*
- *Experiencias en las distintas entidades federativas con el cambio de Procuraduría a Fiscalía.*

### Palabras y conceptos clave

Sistema penal acusatorio-oral, Fiscalía General de la República, Designación y nombramiento, Política criminal, Plan Estratégico de Persecución Penal, Persecución penal comunitaria, Modelo de Gestión de Casos, Investigación criminal estratégica, Relación con víctimas, Persecución penal reactiva y proactiva, Estructuras flexibles, Centralización-Descentralización de funciones, Facultades extraordinarias del Fiscal, Coordinación entre órganos estatales, Indicadores de desempeño, Equipos de implementación, Equipos de investigación, Capacitación.

## Reflexiones destacadas

- **México enfrenta una disyuntiva histórica.** O se toma como una oportunidad y se crea una Fiscalía que cumpla con su función de esclarecer los hechos delictivos y llevar a la justicia a los responsables, o se perpetúa un sistema de impunidad.
- Los **Ministerios Públicos y las Fiscalías** debemos entender nuestro papel en relación **con las víctimas**: estamos con ellas, no en contra de ellas.
- El camino se hace en la medida del devenir de los tropiezos, generando modelos que se adecúen a cada Estado y a cada país, con el objetivo de **tener en cada contexto una fiscalía que sirva.**
- Cuidado con las ofertas. El **cambio en el sistema/aparto de procuración de justicia no implica necesariamente una reducción de la criminalidad**, al menos no en el corto plazo.
- Las reformas a la procuración de justicia en los últimos veinte o treinta años en la región nos han enseñado que **las normas no cambian las prácticas, y que las reformas requieren de etapas.**
- **La reforma normativa debe acompañarse de un proceso sostenido de capacitación** para cambiar la manera de pensar y de actuar. La reforma no es un tema de carácter jurídico, sino de cultura institucional.
- Una forma de democratizar la persecución penal es **que las víctimas tengan posibilidades reales de participación dentro del proceso penal.**
- **La política criminal decide sobre la relación entre la represión/control social y las libertades en una sociedad.**
- Las **instituciones** del sistema de justicia, así como todas las instituciones del Estado, tienen que ser **medidas, evaluadas y responder a una serie de resultados.**

# Situación actual del sistema de justicia penal de México

(Ximena Suárez)

En 2008 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear un nuevo sistema de justicia penal acusatorio-oral, obligando a la Federación y los estados a implementarlo.<sup>11</sup>

Algunas de las **modificaciones nodales** que estableció la **reforma constitucional** son:

- ✓ La presunción de inocencia y el respeto a los DDHH.<sup>12</sup>
- ✓ La participación de la policía en la investigación bajo el liderazgo del Ministerio Público (MP).
- ✓ Respeto a los derechos humanos a lo largo de la investigación.
- ✓ Jueces de ejecución para asegurar que se cumplan las sentencias.
- ✓ Participación de abogados y víctimas en el proceso.

Los estados tuvieron un plazo de ocho años (junio 2008 – junio 2016) para la implementación del nuevo sistema. Existieron esfuerzos rele-

---

11 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

12 Véase también Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)

vantes de autoridades federales y locales, pero el proceso fue desordenado y el resultado no es óptimo.<sup>13</sup>

Principales problemas del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia:

- ✓ Dada la planeación inadecuada de transición en la mayoría de los estados y en la federación, coexisten los sistemas inquisitivo y acusatorio de una forma ineficiente, y ahora existen rezagos en ambos.
- ✓ Las autoridades no tienen claridad para dar seguimiento y evaluar la implementación del sistema de justicia penal; las organizaciones de la sociedad civil han hecho esta labor en la medida de sus posibilidades.
- ✓ Se repiten prácticas arraigadas en el Ministerio Público mexicano (los expedientes se leen durante las audiencias, no hay herramientas innovadoras para la investigación de casos, la mayoría de ellos son detenidos en flagrancia y no como resultado de la investigación, uso exclusivo de testimonio para sustentar cargos contra personas, un mismo caso es investigado por diversas oficinas de las procuradurías).

## ■ *Desafíos actuales*

- ✓ Crear una Fiscalía dentro de la cual el sistema penal acusatorio no está plenamente consolidado.
- ✓ Volver real la autonomía de la Fiscalía y no sólo de papel.
- ✓ Lograr que la Política de Persecución Penal de la Fiscalía autónoma se base en la reducción de los delitos.
- ✓ Tener mecanismos de priorización de casos.

13 Meyer, Maureen y Ximena Suárez Enríquez. Misión no cumplida. El nuevo sistema de justicia penal en México. WOLA, julio 2016. [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/07/Mision-no-cumplida\\_reforma-penal-Mexico-WOLA.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/07/Mision-no-cumplida_reforma-penal-Mexico-WOLA.pdf)

- ✓ Desarrollar una estructura de la Fiscalía que funcione de manera eficiente y eficaz, con pleno respeto a los derechos humanos.
- ✓ Distribuir competencias, pues no existen reglas claras sobre cómo atraer casos locales al fuero federal o investigar a la delincuencia organizada interestatal, entre otros.
- ✓ Convertir a la Fiscalía autónoma en un modelo que se replique en los estados.



# *Desafíos actuales frente a la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República*

*(Claudia Paz y Paz)*

México enfrenta una disyuntiva histórica. O se toma como una oportunidad y se crea una Fiscalía que cumpla con su función de esclarecer los hechos delictivos y llevar a la justicia a los responsables, o se perpetúa un sistema de impunidad.

La importancia o trascendencia de este momento histórico es que, como sociedades, como ciudadanos y ciudadanas, no siempre tenemos la oportunidad de crear una nueva institución —o acompañar la creación de una nueva— que incida directamente en uno de los problemas más graves de nuestro país. Hoy en día, el principal problema de México es la impunidad, la criminalidad organizada y su manifestación más terrible: la violencia y las violaciones a los derechos humanos.

Es una coyuntura en la que se puede avanzar para crear una Fiscalía General autónoma, independiente, profesional, con prioridades y metas claras, o detenerse en una en la que sólo va a existir —como pasó en Guatemala tristemente con la creación de las instituciones luego de la firma de la paz— un cambio de nombres, un “fraude de etiquetas”. Es decir, que se cree una institución llamada Fiscalía General de la República, pero que lleve consigo a todos los antiguos funcionarios de la Procuraduría General; en otras palabras, un nuevo título para la institución donde sigan trabajando las mismas personas y prevalezcan las viejas prácticas.

## ■ Cuatro desafíos fundamentales para México

1. **Prioridades de persecución penal delimitadas.** Uno de los retos que impone la persecución de la criminalidad organizada, la corrupción y las graves violaciones a los derechos humanos, es que las prioridades de persecución penal deben estar muy claramente delimitadas. Y así como se rinden cuentas ante el Senado, ante los ciudadanos en informes anuales de qué es lo que se ha hecho en términos de gobierno, de la misma forma la Fiscalía debe elaborar sus prioridades de persecución y presentar un Plan de Persecución Criminal o Penal ante el Senado y ante la ciudadanía.

En ese Plan de Persecución se expresa el compromiso de, por ejemplo, esclarecer las graves violaciones a los derechos humanos, combatir la corrupción que más afecta a la ciudadanía (financiamiento ilícito a partidos políticos, plazas fantasmas, clientelismo en decisiones), esclarecer homicidios o desapariciones, el combate al crimen organizado.

Este Plan de Persecución Penal debe tener metas medibles, y sobre éstas rendir cuentas. Así como en la Ley Orgánica de la Fiscalía General —que actualmente está en proceso de revisión y aprobación— se establece la obligación de los informes anuales de labores, así también la elaboración y publicación del Plan de Persecución Penal deberían ser obligatorios.

2. **Cambiar el modelo actual de gestión de casos.** Muchas veces las Fiscalías se ven inundadas de casos. En Guatemala manejábamos 300 mil cada año. No tengo datos de cuántos ingresan anualmente a la PGR, pero pensemos que son al menos 100 mil. Entre esos hipotéticos 100 mil casos encontraremos: los que admiten soluciones tempranas; otros que ni siquiera son delitos; y algunos más que requieren y merecen toda la atención para ser esclarecidos.

Hay que romper con ese modelo organizativo que con frecuencia es reflejo de los juzgados actuales del modelo inquisitivo, y establecer equipos que se encarguen de la gestión de los diferentes casos. Al menos en Guatemala, una tercera parte

de los casos que ingresaban admitía soluciones tempranas, otra tercera parte soluciones simplificadas, y apenas la última tercera parte requería de juicio oral.

Si se organizan los recursos, que siempre son exiguos, destinando la mayoría de ellos a investigar los casos más graves, y los otros recursos para dar soluciones tempranas, podemos descongestionar a la nueva institución de la gran carga de casos que va a recibir diariamente.

3. **Cambiar la forma en que actualmente se realiza la investigación criminal.** Quienes han estado cerca de las investigaciones, quienes han trabajado con o han sido funcionarios de Fiscalías, saben que muchas veces la forma de enfrentar las investigaciones es caso por caso, de manera aislada.

En México, las implicaciones negativas de esta forma de investigar (caso por caso) se agravan, porque la investigación de un solo caso se fragmenta en lo que corresponde al fuero común (estatal), al fuero federal, y dentro del fuero federal la parte que es competencia de las diferentes subprocuradurías y unidades. Esta forma de investigar conduce al fracaso. No sólo porque nunca habrá recursos suficientes para la investigación de caso por caso, sino porque es totalmente ineficiente: quitamos a un sicario o al jefe de un cartel, ambos sustituibles, y no logramos alcanzar el fin último: la reducción de la criminalidad.

¿Cuál es la forma de investigar que se propone? Es una que en Guatemala llamamos "investigación criminal estratégica". Dado un objetivo planteado en ese Plan de Persecución Penal, la forma de investigar es a partir de fenómenos criminales, de redes criminales, de mercados ilícitos. Para esto es muy importante que quede establecido en la legislación la facultad de atracción y la posibilidad de crear equipos de funcionarios ministeriales e investigadores policiales dedicados a estos fenómenos criminales. Lo anterior requiere de un diseño institucional específico.

4. **Los Ministerios Públicos y las Fiscalías debemos entender nuestro papel en relación con las víctimas:** Estamos con ellas, no contra ellas. Esto va mucho más allá del deber de informar. Tiene más que ver con ampliar y proteger las facultades de participación de las víctimas dentro de la propia investigación.

# Puntos clave en la transformación del modelo de la Fiscalía

(Julio Contardo)

No hay modelo de Fiscalía. Hay numerosos esfuerzos que se han logrado en los distintos países con el ímpetu y el esfuerzo de aquellos que iniciamos procesos de cambios, así como de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

El camino se hace en la medida del devenir de los tropiezos, generando modelos que se adecuen a cada Estado y a cada país, con el objetivo de tener en cada contexto una Fiscalía que sirva. Una Fiscalía que, como servicio público, resuelva los conflictos jurídicos penales.

## ■ Tres aspectos o desafíos fundamentales

### 1. Determinar la posición de la Fiscalía en el contexto del Estado.

Tiene que ser un organismo extra-poder, porque lo que demanda el servicio público de procuración de justicia es independencia y objetividad. Una independencia, autonomía y objetividad no sólo desde la dimensión formal, sino también desde la dimensión de los recursos. El Ministerio Público no puede estar anualmente dependiendo de los recursos que se le quieran otorgar. Por lo tanto, esa descentralización administrativa es absolutamente necesaria para el desempeño de una función tan delicada, sobre todo cuando nos referimos a temas como la corrupción, o la administración ilegal de campañas, entre otros.

Este cambio radica fundamentalmente en dos cuestiones, o dos dimensiones, que debe tener la Fiscalía:

- a. **Visión estratégica.** El Fiscal General tiene una función estratégica, jamás de caso.
  - b. **Independencia de las investigaciones de caso.** Yo soy Fiscal regional, de la segunda región más grande de Chile, y el Fiscal Nacional está impedido de darme instrucciones respecto de las investigaciones que están a mi cargo. Todas las investigaciones de la región (150 mil casos al año) son del Fiscal regional, que los delega en cada uno de los fiscales adjuntos.
2. **Relación entre criminalidad y persecución penal.** Cuidado con las ofertas. El cambio en el sistema/aparto de procuración de justicia no implica necesariamente una reducción de la criminalidad, al menos no en el corto plazo. La oferta que se hace a la sociedad de tener una menor criminalidad, por el hecho de un cambio, genera altas expectativas que después la sociedad las cobra. Ocurrió en Chile. Esto no significa que no ocurra una disminución de la criminalidad, pero eso es con el devenir del tiempo, en la medida que se asienta el trabajo más bien estratégico de la persecución penal, y no por la simple imposición del modelo. Lo que se cambia con el tiempo es, efectivamente, la forma de hacer justicia.

Aquí son necesarios los Planes Estratégicos de Persecución Penal. Estos pueden ser de corto, mediano, y largo plazo en los que la institución se compromete a ejercer la persecución penal en determinados ámbitos. Por cierto, hoy en día en América Latina es una prioridad la persecución de los delitos de corrupción. Esto tiene que estar plasmado en un desafío que va acompañado de los recursos necesarios y de toda una política interna institucional que debe llevar a cumplir con ese desafío general, que separa claramente el trabajo de cada Fiscalía y de cada fiscal en el desempeño de sus funciones.
3. **Coexistencia necesaria entre persecución penal reactiva y persecución penal proactiva.** Hoy se demanda, sobre todo con el desarrollo estratégico-tecnológico de la persecución penal, mucho más. Esto implica el desafío de articular actores multidisciplinarios en torno al estudio de la criminalidad, o de los focos de la delincuencia.

Pero esto no va a reemplazar el trabajo diario de aquellos delitos que son aislados. Por lo tanto, las estructuras de las Fiscalías deben tener también esta doble dimensión: El 80 por ciento de las causas se tramita mediante equipos más bien administrativos (con poco contenido jurídico, por la simpleza de la tramitación) *versus* equipos especializados, con alto contenido técnico, para perseguir el otro 20 por ciento que engloba los delitos de mayor complejidad y donde se requiere mayor proactividad.

## Preguntas y Respuestas

- En su experiencia, ¿cuál es el mejor modelo de organización, o estructura de una Fiscalía autónoma?
- ¿Bajo qué principios se eligen las vice fiscalías?
- ¿Cuánta libertad debe tener un Fiscal para crear nuevas oficinas o equipos de investigación?
- ¿Qué modelos o experiencias más pueden compartirnos al respecto?

*Gina Cabarcas*

Las cuestiones que plantean esas preguntas no se terminan de resolver con una sola reforma.

En Colombia, hemos cambiado al sistema penal acusatorio en el 2005 y, desde ese momento, se han hecho varias modificaciones a la norma (al procedimiento penal) que han derivado en cambios a la estructura.

Si revisamos lo que ha sucedido en Colombia en estos años de modificaciones sucesivas en normas procedimentales y en normas de estructura, vemos que todas ellas han tenido un gran objetivo común: **volver a la Fiscalía una entidad mucho más estratégica.**

Esto implica muchos desafíos que hay que ir resolviendo. Por ejemplo, Julio Contardo nos habla que en Chile hay un fiscal más administrativo-estratégico, que tiene menos impacto en la forma de cómo se investiga y en la forma de cómo se toman decisiones de investigación en lo regional.

En Colombia, por el contrario, a medida que se ha vuelto más estratégica la Fiscalía, se ha tratado de agrupar en una unidad de gestión central las directivas para dirigir la forma en cómo se investiga tanto en lo local como en lo regional y, en consecuencia, ha aumentado el poder de gestión de la administración central, no sólo en términos administrativos y de plan estratégico, sino también en términos de cómo son las mejores formas de investigación penal. Con el propósito de garantizar que una Fiscalía, como ente acusador del Estado, pueda dar respuestas similares a casos similares.

El Plan Estratégico de Persecución Penal es una propuesta sumamente atractiva, pero igualmente difícil de llevar a la práctica. En Colombia estamos tratando de armar el direccionamiento estratégico de los próximos cuatro años de la Fiscalía porque cambiamos recientemente de Fiscal General. Uno de los obstáculos es superar los planes con metas abstractas, difíciles de alcanzar y evaluar. Lo recomendable es hacer planes más concretos.

Lo que estamos haciendo hoy es resolver la cuestión de cómo invertir recursos en violencia sexual y violencia intrafamiliar al mismo tiempo. Destinar más recursos en unos delitos y no en otros, es una decisión sumamente difícil que debe estar bien sustentada; no obstante, es la solución para poder tener una Fiscalía más estratégica.

¿Más estructuras/direcciones/vicefiscalías, o menos? En el 2014 emprendimos una reestructuración completa de la Fiscalía en Colombia. Hoy tenemos muchas más direcciones (7 direcciones nacionales de fiscalías especializadas, 2 direcciones nacionales no especializadas, 35 direcciones seccionales). La mala noticia es que ahora se está planteando una nueva reestructuración que revise esa multiplicidad de direcciones. Algo que faltó en ese proceso del 2014 fue reflexionar sobre lo que estaba bien del pasado.

Entonces, una lección de este proceso de reestructuración colombiano es **considerar qué es lo que sí está bien del pasado**. Sé que este es un momento de crisis, de cambio, en el cual nos gustaría que todo fuera nuevo y realmente diferente. Les cuento, a manera de ejemplo, que a mí me tocó recurrir a la Justicia de Instrucción Criminal de 1987; en ella encontré buenas prácticas que podían ser implementadas en la Fiscalía del 2016. Desconocer esas buenas prácticas del pasado, de nuestro propio sistema, a veces es un error.

*Gonzalo Rúa*

Es importante pensar en cuatro grandes ideas al momento de trabajar el diseño de la Fiscalía:

1. **El momento en el que vamos a trabajar.** Las crisis, las relaciones de poder, lo político.
2. **Evitar caer en un modelo rígido.** Una pregunta habitual es: ¿dónde ha trabajado bien la reforma? Es una pregunta incorrec-



ta; lo que debemos buscar, en cambio, es dónde hay buenas prácticas. El modelo inquisitivo siempre nos llevó a no pensar, a caer en procesos rígidos, donde todos los operadores no meditan en la respuesta, sino que responden lo que el sistema indica desde siempre.

Entonces, cuando nos interrogamos sobre cuál es el modelo adecuado se está pensando más en un modelo estanco y rígido que en nuevas respuestas. Para lograrlo, una estrategia es fijar objetivos concretos, partir de ellos.

3. **Las etapas de la reforma.** Por más que tengamos buenas intenciones, es muy difícil que en una primera instancia podamos generar respuestas de calidad a los fenómenos criminales complejos.

Las reformas a la procuración de justicia en estos 20 o 30 años en la región nos han enseñado que las normas no modifican las prácticas, y que las reformas deben tener fases. Los primeros procesos de reforma no lograron los cambios que se vendían, sino que fue necesario un montón de pasos adicionales.

México entra en un proceso de reforma donde muchos países ya han avanzado fuertemente. Guatemala es uno de los grandes ejemplos al respecto. Chile está trabajando ahora en direcciones de análisis criminal con fiscales focales o nodales. Argentina está tratando de trabajar en direcciones de análisis criminal, estableciendo procuradurías que al final de cuentas generen información. Como verán son todos distintos modelos, pero que luego de un paso inicial de la reforma —pienso en cinco o diez años donde la reforma logra mantenerse en pie— se deben dar nuevos pasos.

En México, el primer desafío es cómo generar los insumos normativos para que este cambio se pueda realizar en un momento determinado. Porque si no logramos establecer un mecanismo normativo que sienta las bases del juego, cuando queramos hacer los cambios subsiguientes será mucho más difícil.

4. **Siempre tendremos una doble discusión con respecto a centralizar versus descentralizar el poder.** El modelo chileno establece un Fiscal General que empieza a tener una estrategia clara de persecución, pero que no ingresa en las fiscalías regionales.

Este es un modelo que favorece la descentralización de la persecución penal, pero puede generar problemas en la efectiva vigencia de los principios de ese Plan Estratégico de Persecución Penal. Este es el desafío que genera.

Cuando yo centralizo el poder tengo mayor fortaleza en hacer que ese Plan avance de manera más clara, pero tendré que aplicar mecanismos adecuados de control en el territorio.

*Víctor Cubas*

Teniendo en cuenta la experiencia del Perú, una reforma al sistema de procuración de justicia tiene que ser integral e involucrar al sistema de administración de justicia penal.

Esta reforma a la justicia penal debe empezar por la redefinición del Ministerio Público, de la Fiscalía General, que dirija la política institucional en la materia.

Se necesita un Ministerio Público autónomo, constituido como un organismo extra-poder, teniendo en cuenta que muchos de los delitos más graves se cometen desde el interior del Estado. Un Ministerio Público que dependa de los poderes del Estado no está en capacidad de poder investigar. Por ello, requiere de autonomía y los fiscales de independencia; es decir, que sólo estén sometidos a la Constitución y a la ley constitucional, y con autonomía, que es la garantía de que van a actuar libres de toda injerencia de otros poderes políticos, sociales o económicos.

Por otro lado, la reforma siempre ha girado en torno a otros temas:

- ✓ **Reconocimiento de facultades extraordinarias para los fiscales**, de tal manera que puedan desestimar denuncias en aquellos casos en que los hechos no son delito, o que siendo delito han prescrito, o hay cosa juzgada, o hay causales de justificación.
- ✓ **Establecimiento de mecanismos de celeridad procesal**, que posibiliten procesos rápidos, que la justicia pueda dar una respuesta rápida, oportuna, celere.
- ✓ **Reconocimiento de salidas alternativas** que faciliten la solución del conflicto adoptando no la tradicional sanción penal (la pena privativa de libertad), sino que se basen en el principio del con-

senso, que permitan un arreglo directo entre el imputado y la víctima.

- ✓ **Especialización.** Una buena cantidad de países de la región estamos enfrentando problemas de criminalidad organizada cada vez más fuertes. En consecuencia, se necesita en el ámbito penal la especialización que, como se ha señalado, se basa en un alto contenido técnico para practicar investigaciones.
- ✓ **Las normas no modifican las prácticas.** La reforma normativa debe acompañarse de un proceso sostenido de capacitación para transformar la manera de pensar y de actuar. La reforma no es un tema de carácter jurídico, sino de cultura institucional. Hay que cambiar la manera de pensar y de actuar con la que nos formamos, propia del sistema inquisitivo, y adoptar los paradigmas del sistema acusatorio.

Estos temas son los que proporcionarán fluidez al sistema penal para que pueda brindar una respuesta adecuada a la comisión de delitos, por lo que no pueden estar fuera del debate de un proceso de reforma.

- ¿Qué modelos existen para asegurar una política criminal alineada a los intereses de la justicia y no a intereses políticos particulares de élites?

*Leonel González*

Aquí hay una faceta complementaria que denominamos: “el trabajo del fiscal con el entorno comunitario”. Este es un elemento central para conformar esa política criminal plasmada en lo que han llamado el Plan Estratégico de Persecución Penal.

La cuestión central es cómo un fiscal establece criterios y decide los casos en los que quiere impactar anualmente y los plasma en un plan público; y, al mismo tiempo, cómo logra establecer conexiones con la comunidad para legitimar su trabajo y recolectar información de ésta para elaborar el Plan Estratégico de Persecución Penal.

Respecto a esto último, que denominamos “persecución penal comunitaria”, hay tres grandes dimensiones de trabajo para un fiscal:

1. **Robustecer la coordinación con otros órganos del Estado.** Hoy en día, en América Latina el gran déficit de los Ministerios Públicos es que tienen muchos obstáculos para acceder a información del propio Estado: Registro de personas, de inmuebles, de migrantes. Esto, visto desde la óptica de un ciudadano común y corriente, es una contradicción lógica muy difícil de superar: ¿cómo es posible que organismos del Estado, que pertenecen al mismo sistema, no puedan compartir información?

Esta necesaria coordinación impacta directamente en la posibilidad de hacer análisis criminales y cruces estratégicos de información. Por ejemplo, cómo la plataforma informática de un Ministerio Público puede incorporar información de registro de armas y comparar esta información con otros bancos de información, sin realizar —como sucede en América Latina— trámites formales y burocráticos para hacerse de esa información que, al final de cuentas, enlentecen la investigación criminal.

2. **Relación con el entorno.** El Código de Procedimientos Penales de México, al igual que muchos códigos de la región, regulan salidas alternativas al procedimiento penal y medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. La respuesta que un fiscal puede darle al sistema y la propuesta que puede hacerle al imputado, respecto a cuál es la medida de conducta o medida cautelar que se le vincula a su responsabilidad, suele ser una respuesta formal, simplemente la declaración de cuál es esa medida alternativa o medida cautelar, sin que esté vinculada a la conflictividad.

Por ello, en este segundo punto planteamos la posibilidad de que un fiscal haga un relevamiento de instituciones sociales o de organismos públicos que podrían recibir al imputado para que cumpla una salida alternativa o una medida cautelar. Por ejemplo, si el imputado presenta un consumo problemático de drogas y todo un segmento de imputados padece una conflictividad similar, el fiscal o Ministerio Público podría tener un segmento de información sobre instituciones u organizaciones para dar tratamiento a esa conflictividad. Esto es una tarea vinculada

a recursos sociales que existen hoy en día y que el fiscal podría utilizar para dar respuestas más adecuadas.

3. Ampliar la relación con los querellantes. La relación entre fiscales y querellantes suele ser de desconfianza, o hasta competencia. Tenemos todavía un trabajo pendiente para que el fiscal se entienda con la víctima. Los fiscales deben vincularse con las querellas para poder incorporar en su Plan Estratégico de Persecución Penal sus intereses y medidas de investigación que las propias querellas llevan a cabo (sobre este punto recuerdo la experiencia del Ministerio Público en Guatemala en la investigación del caso contra Efraín Ríos Montt<sup>14</sup>, cómo el MP trabajó con las querellas particulares para poder coordinar sus planes de investigación). De esta nueva relación entre fiscal y querellantes depende en buena medida la legitimidad de un Ministerio Público.

*Gonzalo Rúa*

Si pensamos en un Plan Estratégico de Persecución Penal independiente del poder político siempre encontraremos dos grandes problemas externos:

1. **Designación.** Una designación que desde el origen viene con un gran déficit de control, de publicidad, de transparencia, difícilmente ayudará a tener una institución independiente del poder político. Por ello, hoy en México nos estamos jugando una enorme batalla. Es decir, se debe tener un modelo de designación y remoción apropiado, donde la sociedad civil pueda participar activamente.

---

14 Militar que gobernó Guatemala como presidente de facto del 23 marzo de 1982 al 8 agosto de 1983 tras el golpe de Estado contra el General Romeo Lucas. Ha sido considerado uno de los representantes más duros de los gobiernos militares centroamericanos y fue condenado en 2013 a 80 años de cárcel por genocidio y crímenes contra la humanidad derivado de las matanzas generalizadas de campesinos y población indígena considerados próximos a los rebeldes. La sentencia fue anulada días después por la Corte Constitucional de Guatemala aduciendo que la jueza que la emitió no acató sus fallos, por lo que incurrió en desobediencia y desacato.

2. **Diseño del Plan.** Se debe buscar un debate público para elaborar ese Plan Estratégico de Persecución Penal. Sin esto, lo que uno pueda construir va a ser más difícil y va a llevar muchos más años, pero también tenemos dos grandes problemas internos:
  - a. **Tener equipos propios de investigación.** Un Procurador con muy buenas intenciones y que no está manipulado por el poder político o gobierno en turno, si no cuenta con un equipo o insumos apropiados para llevar a cabo investigaciones independientes y objetivas, seguramente le será muy difícil tener una persecución penal contraria a los eventuales intereses de un gobierno.
  - b. **Coordinación con otras instituciones,** por ejemplo, con las fuerzas de seguridad, y cómo potenciar su relación con la comunidad a través de las víctimas con una postura en la que la acción penal no se conciba de manera tan rígida. El Código Nacional de Procedimientos Penales mexicano todavía tiene un modelo muy rígido de interpretación de la acción penal. Es decir, no permite mucho espacio a las víctimas, o que una víctima pueda ir de manera independiente y autónoma por fuera del Ministerio Público. En la medida que no pensemos en construir esos espacios normativos para la participación de las víctimas, vamos a tener siempre esos inconvenientes internos.

*Claudia Pazy Paz*

1. **Garantía a nivel macro, a nivel de la institución.** Es fundamental que se explicita esa política criminal, y en el ámbito de la Fiscalía el Plan de Persecución Penal. De esta forma podrá existir un control ciudadano tanto de los objetivos que se postulan (si son acordes con la criminalidad que se padece, o con los principios democráticos) como de su nivel de avance o cumplimiento.
2. **Garantías a nivel micro, a nivel de los casos.** En Guatemala ha funcionado darles más posibilidades de actuación a las víctimas.

Aun cuando no eran una prioridad de la Fiscalía, los casos de graves violaciones a derechos humanos avanzaron en Guatemala gracias al incansable esfuerzo de los familiares de desaparecidos, de los sobrevivientes del genocidio y de la tortura.

Una forma de democratizar la persecución penal es que las víctimas tengan posibilidades reales de participación dentro del proceso penal.

### ■ ¿Qué es política criminal?

*Julio Contardo*

Al interior de Chile se entiende por política criminal:

1. **La política de seguridad pública**, que está más bien en el estamento administrativo, en cuanto a mantener el orden público y la seguridad de la comunidad.
2. **La política de persecución penal**. Aquí entra el Plan Estratégico de Persecución Penal. En éste se detalla hacia dónde se destinan los recursos del Ministerio Público o Fiscalía. Ello implica un diagnóstico en el que se funda la política de persecución penal, basada en cuáles son los problemas que tiene la comunidad en cada región. El Plan que se genera a nivel nacional contempla indudablemente objetivos a largo plazo.

*Claudia Paz y Paz*

En Guatemala cuando se discutía el Plan de Persecución Penal debatimos sobre qué era la política criminal. La respuesta es sencilla: así como el Estado define una política económica, tiene que definir una política para enfrentar a la criminalidad.

Cuando hablamos de política criminal nos referimos a **cómo el Estado decide organizar sus recursos para enfrentar el delito**. Pero tiene que

ser explícita, para que pueda ser fiscalizada. Las metas son fundamentales para determinar el éxito o fracaso de una gestión en particular.

Además, la política criminal es más amplia que la política de persecución penal. Ésta última es, en pocas palabras, la política propia de la Fiscalía.

*Jan-Michael Simon*

La política criminal también se distingue de la política de persecución penal porque tiene una implicación normativa en el sentido político: qué es el deber ser del sistema penal y cuáles son sus límites en cuanto a su marco constitucional.

La política criminal decide sobre la relación entre la represión/control social y las libertades en una sociedad. En el fondo esa es la definición científica de política criminal que se utiliza, por ejemplo, cuando determinados temas del control penal llegan hasta una Corte Constitucional.

- ¿Cómo se puede abordar la gestión y labor de la Fiscalía y el desempeño de sus unidades, dirección y funcionarios?
- ¿Qué indicadores existen para evaluar el desempeño de una Fiscalía?
- ¿Qué indicadores podrían sugerirse para México?

*Marco Fandiño*

Es importante debatir cuál va a ser la posición de la Fiscalía General de México en el contexto del conjunto de los poderes del Estado. Pero también que nos hagamos cargo de cuál va a ser el rol de la Fiscalía en el marco de la implementación del sistema penal acusatorio que, en términos formales, ya terminó, pero que en la práctica aún falta mucho por hacer.



En la mayoría de los países la implementación del nuevo sistema de justicia penal ha sido liderada por la Fiscalía. En el caso de México, a los retos que ya implica configurar una Fiscalía extra-poder y autónoma, hay que añadir el reto de la consolidación del nuevo sistema de justicia penal.

Sobre la **evaluación de los fiscales**. Debemos definir claramente el rol de los fiscales en el contexto de un sistema penal acusatorio. En los sistemas inquisitivos se tendió a equiparar el estatus de los fiscales con el de los jueces. Esto es algo incorrecto. Un juez imparcial no tiene las mismas características que un fiscal autónomo. Es decir, el **fiscal, sin perjuicio de que tenga un principio de objetividad en sus funciones, siempre va a ser una parte, y como parte en el proceso va a tener una dirección hacia la cual llevará la persecución penal.**

También, en ese contexto de equiparar fiscales con jueces, se pensó que los segundos tenían una especie de inmunidad que hacía que no debiesen ser evaluados. En varios países hemos visto cómo, poco a poco, han incorporado mediciones de evaluación del desempeño de los fiscales. Guatemala y Chile son un buen ejemplo de esto.

Debemos partir de una premisa: **las instituciones del sistema de justicia, así como todas las instituciones del Estado, tienen que ser medidas, evaluadas y responder a una serie de resultados.**

En Chile hubo mucho énfasis en las metas y se establecieron bonificaciones por las metas alcanzadas por los fiscales. Pero se privilegió en exceso la meta cuantitativa (llegar a determinada cantidad de medidas alternativas) y no se focalizó en el análisis cualitativo (valorar si todos los casos a los que se les dio salida alternativa lo ameritaban efectivamente).

*Gina Cabarcas*

### Indicadores del desempeño de la institución

Primero, los indicadores de una Fiscalía no solamente deben reconocer y medir los índices de impunidad, sino también concentrarse en el desempeño de la entidad, como tratamos de hacer en Colombia hoy en día. **Es diferente un indicador de impunidad a un indicador de desempeño.** En Colombia, por indicadores de desempeño entendemos aquellos que no sólo miden el resultado final del sistema (sentencias condenatorias en relación con los casos recibidos), sino también los “cuellos de botella” que se presentan a lo largo del proceso (esto es,

si ya identificamos al responsable independientemente de haber logrado, o no, una sentencia condenatoria). Es decir, elaborar **indicadores que evalúen todo el proceso penal y que permitan ubicar el punto exacto donde falla ese sistema.**

Se debe decir no a los índices de evaluación estadística sin análisis de fondo. Por ejemplo, en Colombia usábamos a menudo un índice de cuántas entradas había al año (1 millón 200 mil) y cuántas salidas en el mismo periodo (salidas quiere decir cualquier forma de terminación del proceso). Este índice no deja ver en qué estamos fallando, porque lo equilibran todos los tipos de salida.

En suma, hay que **diseñar indicadores que no sólo establezcan la productividad de la institución.** La batería de indicadores necesita ser coherente y permanente. Coherente en cuanto a generar los incentivos que queremos como sistema penal. En Colombia estamos trabajando en indicadores que permiten ver la diferencia del desempeño en diferentes delitos. Esto posibilita comparar el desempeño en investigación del homicidio con el desempeño en investigación de portación de estupefacientes; de este modo, nos percatamos de que mientras en delitos de portación de estupefacientes logramos evacuar el 50 por ciento de las causas, en delitos como el homicidio apenas estamos en el 20 por ciento. La distinción entre delitos puede ser muy útil para medir el desempeño de la Fiscalía y determinar realmente en qué está sirviendo.

### Indicadores del desempeño de los funcionarios

Por último, esa batería de indicadores de desempeño de la institución se debe relacionar con los indicadores de desempeño de los funcionarios. Se requiere coherencia entre la evaluación de los funcionarios, la evaluación de las direcciones y la evaluación de la Fiscalía.

*Gonzalo Rúa*

Hay que **evitar caer en modelos rígidos.** El modelo de indicadores es fundamental en los procesos de reforma de los Ministerios Públicos, pero no está del todo consolidado. La razón es que al conjunto de instancias que componen al sector justicia todavía les cuesta tener políticas públicas claras y, aún más, mantenerlas en el tiempo. Esto se manifiesta en la falta de indicadores. Otro de los problemas de las instituciones de justicia que sí tienen indicadores es que no los publican.

Algunos indicadores se relacionan con cantidad de condenas. Esto es absurdo, porque está empujando a los propios fiscales a obtener condenas en delitos menores y abreviados que tienen el mismo valor institucional que una condena en un caso grande de narcotráfico. Entonces, la propia institución, por malos indicadores, se dirige hacia una persecución penal contraria a lo que postula su propio Plan Estratégico de Persecución Penal.

Por otro lado, los jueces se fijan mediciones concretas de audiencias. El juez, cuyo rol es ser el garante y controlador de las garantías en una audiencia, está obligado a que la audiencia dure uno o cinco minutos porque si no lo hace va perdiendo nivel en cuanto a cumplimiento de indicadores.

No se puede establecer un modelo rígido de indicadores del “buen fiscal”, porque no puede ser así. Por ejemplo, pensemos en un modelo en el que el indicador del fiscal que lleva juicios orales deba tener un porcentaje muy alto de efectividad de 90, 80 o 70 por ciento. Podemos discutir el porcentaje, porque la capacidad del sistema de llevar los casos a juicios es muy limitada. Entonces, si yo tengo un fiscal que tiene un 20 por ciento de condenas, hay un inconveniente o en la investigación o en la medición respecto a los estándares de prueba que exigen los jueces de México. Si hablo de etapas de investigación o medidas alternas debo considerar: cuál es el porcentaje de casos que yo debo alcanzar de salidas alternas, y cuál es el plazo razonable en el que se debe obtener ese tipo de medidas. La falta de medición de este punto es algo que ha llevado a los Ministerios Públicos a colapsar sus unidades, porque no han logrado medidas alternas en un plazo razonable.

- ¿Cómo hacemos viable un cambio estructural de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía?

*Marco Fandiño*

Muchos países de la región se han encontrado en la misma situación que México. Es decir, existen Procuradurías que en un contexto de implementación del sistema penal acusatorio identifican la necesidad de

ser transformadas en Fiscalías para cumplir con este proceso. Argentina es un ejemplo. En cambio, en Chile han partido de cero.

**Partir de una estructura existente es una ventaja por la disponibilidad de los recursos de forma inmediata y directa.**

En la PGR existe un equipo de implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, liderada por el Mtro. Rommel Moreno. Me parece que habría que consolidar esta Unidad de Implementación con un equipo multidisciplinario. Estas áreas no pueden seguir siendo vistas como unidades marginales dentro de la estructura institucional, sino prioritarias y coordinadas por el propio Fiscal General.

*Gina Cabarcas*

1. **Equipo fuerte de implementación.** Una primera idea es que una nueva Fiscalía no nazca sólo con fiscales e investigadores, sino también con un equipo fuerte de personas encargadas de velar por la implementación satisfactoria del diseño. Un equipo vigoroso que no deba resolver casos en un principio; sino, más bien, ayudar a esos que sí resuelven los casos a vincular su trabajo cotidiano con los objetivos y metas a mediano y largo plazos.
2. **Equipos fuertes de trabajo.** Antes de que Colombia pasara al modelo de Fiscalía (1991), había jueces de instrucción criminal que contaban con equipos de trabajo fuertes y numerosos. Para la implementación de la Fiscalía, esos jueces de instrucción criminal fueron convertidos en fiscales, pero no se trasladó a su equipo. Entonces, pasamos a tener muchos despachos de fiscales, cada uno de ellos absolutamente autónomo, con demasiada carga de trabajo, pero sin equipos fuertes y amplios. Esto fue un error. Tal vez una mejor forma de iniciar una Fiscalía es dotar de equipos fuertes a los fiscales desde el inicio; empezar quizá con menos despachos, pero con equipos de trabajo que sean amplios y profesionales.

- ¿Conocen alguna experiencia exitosa de cambios de patrones de conducta? ¿Para cambiar los patrones de conducta la capacitación es suficiente?

*Claudia Paz y Paz*

Un hecho previo a la capacitación es identificar claramente los patrones que queremos cambiar. Es decir, identificar cuáles son las prácticas que persisten y que van en contra de los principios del sistema penal acusatorio. La capacitación es fundamental, pero tiene que estar orientada a modificar estas prácticas. Es mucho mejor si se trata de una capacitación en la práctica, no en la teoría.

Sin embargo, si se tratan de conductas muy graves, como prácticas de corrupción o de violaciones a derechos humanos perpetradas por funcionarios públicos de la Fiscalía, lo que conducirá al cambio será la aplicación rigurosa de la ley. Es decir, si se detectan, por ejemplo, prácticas de tortura, el disuasivo más importante es esclarecer esos casos y sancionar a los responsables.

*Víctor Cubas*

Para que una reforma funcione debe ser integral. Si queremos hacer un cambio de un modelo que ha sido inquisitivo hacia un modelo acusatorio hay que considerar las características básicas de este último: a) separación de funciones de investigación y de decisión; b) un método de investigación basado en el conocimiento científico y técnico.

El cambio no es solamente normativo, sino también institucional para que opere ese cambio normativo. Para las investigaciones se necesitan laboratorios que proporcionen a los fiscales sustento para poder acusar, continuar el proceso penal hasta su culminación y obtener una sentencia condenatoria.

*Jan-Michael Simon*

Al cambiar una institución, en este caso la Fiscalía, ustedes como sociedad civil organizada, como observadores, deben estar muy al pendiente cuando se juntan dos elementos: 1. Echar la culpa al antecesor. 2. Cambiar todo.

*Julio Contardo*

En Chile fue más fácil el proceso de capacitación porque todo empezó de cero. Los fiscales designados fueron fiscales por primera vez. Hubo una capacitación muy intensa, fundamentalmente en conocimiento de instituciones, repasos en derecho penal sustantivo, en sistema acusatorio y en litigio oral. Todo se hizo mediante talleres, incluso mediante simulaciones de juicios con jueces y defensores de verdad. Estas capacitaciones sin duda impulsaron la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

El problema estuvo en cómo “capacitar” a la sociedad. Hubo un rechazo de la comunidad al nuevo sistema, como fue aceptar la existencia de derechos humanos fundamentales, o que la cárcel no lo es todo en términos de justicia. El gran cambio que nos faltó fue el cambio social.

*Leonel González*

Primero, la capacitación es una dimensión entre otras para impulsar la implementación de una nueva institución (optimismo pedagógico), y es igual de importante que las otras. La capacitación debe ser consistente con los objetivos político-criminales que fije el Fiscal (Plan de Persecución Criminal).

Segundo, identificar las necesidades de los operadores y contrastarlos con lo que la institución necesita de ellos.



*Fotografía:* De derecha a izquierda Ximena Suárez, Claudia Paz y Paz y Jan-Michael Simón.

Mesa 2.

## *Autonomía e Independencia del órgano de procuración de justicia*

### **Temas**

---



- *Implicaciones de la independencia de la Fiscalía, estándares internacionales, perfil y selección del Fiscal General.*
- *Carrera, sistema de ingreso y ascenso a la Fiscalía.*
- *Sistema de evaluación de desempeño (definición de metas, sistemas de rendición de cuentas interno).*
- *Sistema disciplinario y control de la Fiscalía.*
- *Control externo de la Fiscalía.*



### Palabras y conceptos clave

Autonomía e independencia, Designación, Perfil, Estándares internacionales, Sistema civil y profesional de carrera, Ley de Carrera Fiscal, Estatuto de derechos y obligaciones, Rendición de cuentas, Responsabilidad disciplinaria, Participación de sociedad civil, Evaluación.

## Reflexiones *destacadas*

- La autonomía de los fiscales es una garantía que, desde el derecho internacional, se ha buscado derivar del derecho de las víctimas a acceder a la justicia y también del derecho de los imputados a ser juzgados con todas las garantías del debido proceso.
- La independencia de los fiscales es primordial porque México pasa por una crisis de derechos humanos, donde buena parte de los delitos que se cometen diariamente son perpetrados por autoridades del Estado. Justamente por esa razón, es necesario que blindemos esta institución para evitar que sea cómplice de un manto de impunidad.
- Los modelos ideales de selección del fiscal no existen. Son diferentes modelos. Lo que sí hay son mínimos, garantías, criterios, buenas prácticas. Estos mínimos son los que se requiere recuperar para México.
- Debe regularse un sistema de responsabilidad disciplinaria de los fiscales que no pueda ser usado en detrimento de su autonomía, para ello deben darse suficientes garantías para salvaguardarla.
- No basta con tener autonomía, sino que esa autonomía esté vinculada al sistema de rendición de cuentas.
- Una práctica sin ningún resultado positivo se da cuando una autoridad del sistema de procuración de justicia es nombrada únicamente por el Poder Ejecutivo. Esto propicia que el poder político, en un momento determinado, pase la factura.
- Es de suma importancia que el sistema de carrera alcance a todos los funcionarios, y que nadie ingrese a la nueva Fiscalía de manera automática. Así se garantiza en gran medida que las redes de impunidad y corrupción de la vieja institución no se trasladen a la nueva.
- La participación de la sociedad civil no es una buena práctica sino un mínimo, por lo que en los procedimientos de selección se debe incorporar su involucramiento.

# Independencia del juez versus Autonomía del fiscal

(Úrsula Indacochea)

La distinción sirve para tomar con cautela los estándares internacionales que se han elaborado para garantizar la independencia judicial.

Hay muchos documentos que se preocupan por la independencia judicial. Algunos de ellos —como los estándares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos— hablan de operadores de justicia, por lo que establecen medidas genéricas que aplican indistintamente a jueces, fiscales y defensores públicos. Sin embargo, esto requiere matices. El Sistema Universal de Derechos Humanos es el que ha desarrollado normas más específicas para los fiscales. Y existe aún todavía un gran vacío, porque esos estándares están en construcción.

La autonomía de los fiscales no se deriva de un derecho humano reconocido. La autonomía judicial, en cambio, se deriva del derecho a ser juzgado por un tribunal o un juez competente, independiente e imparcial, que es un derecho plasmado tanto en la Convención Americana de Derechos Humanos como en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Si bien en el derecho internacional vamos a encontrar referencias a la autonomía, o incluso independencia de los fiscales, éstas tienen que ser moduladas, porque el fiscal siempre ejerce un rol de parte, a diferencia del actuar de un juez que debe ser totalmente imparcial.

## ■ Autonomía del fiscal

La autonomía es un concepto que se relaciona con la distribución funcional del poder, y se expresa de distintas maneras: a) funcional (ejecutar una labor sin injerencias indebidas), b) presupuestaria (gestionar directamente el gasto), c) institucional (asignación de un presupuesto suficiente para el cumplimiento de sus labores), d) autogobierno (tener

órganos internos o externos que tengan a su cargo el gobierno de la institución sin injerencias de otros poderes jurídicos o fácticos).

*La autonomía de los fiscales es, más bien, una garantía que, desde el derecho internacional, se ha buscado derivar del derecho de las víctimas a acceder a la justicia y también del derecho de los imputados a ser juzgados con todas las garantías del debido proceso.*

La autonomía del fiscal tiene un doble contenido: Primero, la facultad de actuar libremente sin injerencias indebidas. Segundo, la autonomía no significa inmunidad, sino una sujeción directa a la Constitución y a un estatuto de leyes orgánicas, que es el marco dentro del cual los fiscales ejercen sus facultades.

## ■ *El caso de México*

En el caso de México hay una disposición constitucional que establece que la Fiscalía General debe ser autónoma. Pero esta autonomía constitucional debe reflejarse y ser satisfecha, conforme a estándares internacionales, en la legislación secundaria y orgánica.

# Elementos importantes para la independencia de los fiscales en México

(Katya Salazar)

La independencia de los fiscales es primordial porque México pasa por una crisis de derechos humanos, donde buena parte de los delitos que se cometen diariamente son perpetrados por autoridades del Estado. Justo por esa razón, es necesario que blindemos esta institución para evitar que sea cómplice de un manto de impunidad.

## ■ *Salvaguardas o buenas prácticas*

Por la gran diversidad de sistemas, es muy difícil establecer un esquema o modelo universalmente aplicable que garantice satisfactoriamente la independencia y autonomía de los órganos de procuración de justicia.

Sin embargo, sí es posible identificar algunas salvaguardas o buenas prácticas aplicables para garantizar cierta autonomía e independencia de las Fiscalías Generales:

1. **Presupuesto.** La Fiscalía General tiene que ser una institución con un presupuesto propio, suficiente, adecuado y administrado por ella misma.
2. **Carrera fiscal.** La definición de reglas muy claras para la selección, designación, remoción, evaluación, ascensos y traslados de los miembros del órgano de procuración de justicia. A fin de evitar arbitrariedades en estas decisiones o que escondan una injerencia indebida.

## ■ *Elección del o de la Fiscal General*

Es un elemento clave para garantizar la autonomía de la institución. Para ello, necesitamos un mecanismo adecuado. No podemos dejarlo a la casualidad, a lo que digan sólo los miembros del Congreso, o a lo que decida el Poder Ejecutivo.

En este tema sí hay buenas prácticas, mínimos y lecciones aprendidas aplicables a México:

1. La selección del o de la Fiscal General debe estar enmarcada en un **proceso transparente**.
2. Un proceso **público, claro**, conocido por todos.
3. Tiene que ser un proceso **donde prevalezca el mérito, basado en las capacidades de las y los candidatos**, con el fin de identificar a la persona más idónea para el cargo que se está buscando.
4. Un **proceso participativo**. No es posible dejarlo sólo en manos de las autoridades públicas formales. Tiene que participar la ciudadanía, la academia, la sociedad civil organizada. No puede ser un secreto.
5. El **proceso debe generar confianza** en la ciudadanía.
6. **Contar con un perfil de fiscal establecido previamente**, con criterios claros para evaluar a las y los candidatos.

## ■ *El perfil del o de la Fiscal General*

Para decidir o definir el candidato más idóneo se debe tener claro **qué persona buscamos**. Para elaborar este perfil se precisa entrar en detalles y no caer en generalidades (como: conocimiento suficiente de

derecho, alta calidad moral, honorabilidad, etcétera). Es necesario aterrizar estos criterios.

Si bien hay criterios generales y objetivos —como conocimiento legal suficiente, trayectoria vinculada al ejercicio del derecho penal, etcétera—, la clave se encuentra en otros elementos. Por ejemplo, “**alta calidad moral**”. Pero, ¿qué es alta calidad moral? Precisamente sobre esto hay que reflexionar. Como es un criterio subjetivo, no se puede probar con un certificado, pero justamente es el espacio donde la sociedad civil y ciudadanía pueden opinar o presentar información cuestionando la calidad moral de un candidato o candidata.

Otro criterio clave es la “**independencia respecto de los poderes políticos**”. Se requiere revisar la trayectoria de los candidatos para verificar posibles vínculos con el poder político que pudieran vulnerar esa independencia.

Otro elemento crucial es el “**compromiso con la protección de los derechos humanos y los valores democráticos**”. No basta con haber hecho diplomados en derechos humanos. Para comprobar el compromiso con el tema, es necesario haber tomado decisiones en tu vida profesional dirigidas a proteger estos derechos y valores.

Todos estos elementos nos pueden dar una mirada más amplia del tipo de persona que pretende ser Fiscal General en México.

## ■ Modelos ideales

Los modelos ideales de selección del fiscal no existen. Son diferentes modelos. Lo que sí hay son mínimos, garantías, criterios, buenas prácticas. Estos mínimos son los que se deben recuperar para México.

# *Sistema de carrera y mecanismos de control y transparencia en una Fiscalía*

*(Úrsula Indacochea)*

## ■ *Sistema de carrera*

La importancia de contar con un servicio civil y profesional de carrera fiscal radica, en gran medida, en tener un buen Fiscal General. Porque si éste es un brazo político del Poder Ejecutivo, utilizará a sus subordinados y la estructura de la Fiscalía para esos fines políticos particulares.

Una manera de combatir las injerencias indebidas en la labor de todo el cuerpo fiscal es institucionalizar un servicio civil y profesional de carrera. Este es un contrapeso al poder, sobre todo en las estructuras altamente jerarquizadas, que son características de las Fiscalías de América Latina.

Además, el servicio civil y profesional de carrera fiscal tiene otras ventajas, como por ejemplo: asegurar un mayor grado de efectividad en la implementación del Plan o Política de Persecución Penal, ya que garantiza cierta independencia de toma de decisiones sin tomar en cuenta al mando superior; o bien, el reconocimiento de ámbitos de discrecionalidad de los fiscales para buscar medidas alternativas.

Se carece de un estándar internacional que establezca la carrera fiscal como necesaria o imprescindible. Sin embargo, considero que la existencia de este sistema está implícita en el concepto de autonomía.

Los estándares internacionales hablan, más bien, de los elementos de la carrera fiscal:

- a. Sistema de ingreso.
- b. Sistema de ascenso y promoción.
- c. Traslados.

- d. Capacitación permanente y suficiente.
- e. Evaluación del desempeño.
- f. Sistema disciplinario.

Todos estos componentes sumados a un **Estatuto de Derechos y Obligaciones de los Fiscales** conforman el contenido mínimo de una Ley de Carrera Fiscal.

Por su importancia, esta **Ley de Carrera Fiscal** debe ser aprobada con una mayoría calificada de los representantes populares. No obstante, debe tener un nivel de detalle que no impida la flexibilidad de la institución.

## ■ *Derecho internacional y carrera fiscal*

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Informe sobre las garantías de la independencia de las y los operadores de justicia, plantea distintos componentes de la carrera fiscal en general:

- a. **Sistema de ingresos.** No en todos los países es el mismo sistema. Por ejemplo, el sistema puede, o no, alcanzar al Fiscal General o Supremo. El Sistema Interamericano recomienda que alcance a todas las jerarquías judiciales, como una buena práctica.
- b. **Sistema de ascensos.** El Sistema Interamericano aconseja aplicar a los ascensos los mismos requisitos aplicables a los ingresos: publicidad, participación de la sociedad civil, méritos, transparencia y no-discriminación. Esto evita que el ascenso se otorgue por una decisión arbitraria y basada por la cercanía al mando superior.
- c. **Traslados.** El Sistema Interamericano reconoce que los traslados pueden obedecer a un fin legítimo de organización de la institución; pero también que es necesario escuchar las necesidades y opinión del funcionario, porque estas medidas pueden ser utilizadas para apartar a fiscales de casos sensibles o emblemáticos. Por lo anterior, los



traslados deben hacerse conforme a criterios públicos y objetivos.

- d. **Condiciones del servicio civil y profesional de carrera.** Deben estar reguladas en una Ley de Carrera Fiscal que contenga los siguientes mínimos: remuneración adecuada, pensión adecuada, capacitación permanente, posibilidad de que el Estado provea a fiscales y a sus familias medidas de seguridad en caso de ser necesarias.
- e. **Catálogo de derecho y deberes de los fiscales.** Su importancia radica en que está íntimamente relacionado con la rendición de cuentas. Cuando los fiscales tienen claro sus deberes funcionales y lo que se espera de su conducta, es más fácil que la modulen y eviten que el sistema de rendición de cuentas vaya en detrimento de su autonomía. El Estatuto de los Deberes y Derechos de los Fiscales también debe regular claramente sus derechos: de reunión, asociación, libre expresión, remuneración adecuada, entre otros.

Estos estándares son propios del Sistema Americano, pero algunos han sido recogidos por el Sistema Internacional de Derechos Humanos en sus diversos informes, como el de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para la Independencia de los Magistrados y Abogados.

## ■ *México y la carrera fiscal*

La institucionalización del servicio civil y profesional de carrera de los fiscales tiene una consecuencia ineludible: convertir al servicio de procuración de justicia en un servicio abierto a la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda ingresar a él; además, abona al sistema de rendición de cuentas.

El proyecto de legislación secundaria aprobado por la Cámara de Diputados tiene disposiciones como la siguiente:

*“El Fiscal General podrá realizar el nombramiento temporal, por designación especial, de los servidores públicos a que se refiere el presente artículo. Es decir, agentes del Ministerio Público, agentes ministeriales y peritos, así como de cualquiera otro que realice funciones sustantivas para la Fiscalía General, los cuales no pertenecerán al servicio de carrera y cuyos nombramientos podrán darse por terminados en cualquier momento”.*

A pesar de que este proyecto de Ley Orgánica de la Fiscalía regula un servicio de carrera, con esta cláusula se pueden nombrar y remover funcionarios de la institución de forma arbitraria y discrecional. Esto desnaturaliza por completo al servicio de carrera. No se pueden introducir este tipo de cláusulas, que son agujeros negros al servicio de carrera. De ser así, estaríamos eliminando cualquier garantía de independencia de los funcionarios de la nueva Fiscalía General.

## ■ Rendición de cuentas

La rendición de cuentas implica básicamente la obligación del Estado de aprobar o regular mecanismos de *accountability* que permitan a la sociedad y al interior del propio Estado, verificar el correcto funcionamiento de las instituciones.

La rendición de cuentas abarca no solamente al “régimen disciplinario”, que existe en la carrera judicial y en la fiscal; sino también otras medidas que pueden tener una dimensión más institucional.

El régimen disciplinario es un subtipo de rendición de cuentas enfocado en el individuo. En cambio, la rendición de cuentas en general puede y debe incluir medidas como la transparencia, la publicidad de la información organizacional y presupuestaria de la institución, la participación de la sociedad civil organizada. De igual forma, la presentación de informes de gestión, en este caso del Fiscal, ante el Parlamento o Congreso y ante los medios y la ciudadanía.

En el ámbito de la procuración de justicia, la rendición de cuentas por individuo se puede enfocar en dos niveles: 1. Evaluación de desempeño constante. 2. Sistema disciplinario.

En la evaluación del desempeño deben existir indicadores acordes con las metas de la institución y medir tanto elementos cuantitativos como cualitativos. También tiene que ser permanente, pública y objetiva. Mientras que el sistema disciplinario está obligado a contemplar garantías mínimas para los evaluados.

## ■ *Responsabilidad disciplinaria*

Este tema ha merecido una atención especial en el derecho internacional, porque es un aspecto directamente relacionado con su autonomía. A pesar de ser una parte de lo que debe estar regulado en el sistema de carrera civil y profesional fiscal, es un aspecto que genera tensión entre la autonomía y la necesidad de rendición de cuentas de los fiscales.

*Debe regularse un sistema de responsabilidad disciplinaria de los fiscales que no pueda ser usado en detrimento de su autonomía, para ello deben darse suficientes garantías para salvaguardarla.*

Los mínimos del derecho internacional del sistema de responsabilidad disciplinario incluyen:

1. Estar **claramente establecidos los deberes de los funcionarios**, en códigos de ética o en la Ley de Carrera Fiscal.
2. Establecer las **sanciones al incumplimiento** de los deberes.
3. La existencia de una **correlación profesional entre la falta y la sanción**.
4. La definición de un **procedimiento con las debidas garantías para el funcionario imputado**, de modo que éste pueda presentar sus descargos.
5. La **posibilidad de que el funcionario sancionado impugne** la decisión ante una autoridad independiente.

Ahora bien, uno de los temas a debate es si el sistema de responsabilidad disciplinaria debe ser interno o externo a la Fiscalía. Externo como un Consejo de la Judicatura; o un órgano interno, pero autónomo. Este es el meollo del asunto.

## ■ *Sistema mixto: el caso de Perú*

En Perú hay un sistema mixto: una parte del sistema disciplinario es interna a la Fiscalía y otra está en manos de un Consejo de la Judicatura. Este sistema no ha funcionado muy bien en la práctica, aunque estuvo muy bien pensado.

Por ejemplo, el Consejo de la Judicatura es el encargado de aplicar las sanciones más graves (destitución), mientras que las sanciones menores son aplicadas por el órgano interno de la Fiscalía. Lo que sucede es que los procesos disciplinarios en los que se imputaba una falta grave subían hasta el Consejo de la Judicatura, pero éste, luego de investigar y gestionar el procedimiento, llegaba a la conclusión de que se había cometido una falta que no ameritaba una destitución, entonces los expedientes se devolvían al órgano interno para que éste tramitara la aplicación de una sanción menor. Para ese momento la falta ya había prescrito.

En consecuencia, si se adopta un sistema mixto es importante coordinar los plazos de prescripción de las faltas. Deben existir plazos claros y transparentes, conocidos por todos. Esto es una garantía también para la propia independencia de los fiscales.

## ■ *Sistema externo*

Su ventaja es la de evitar el corporativismo, que los superiores protejan a sus redes de corrupción. No obstante, si este órgano externo no es vigilado, puede ser cooptado por el poder político, perjudicando indirectamente la autonomía de los fiscales. Es decir, que el órgano sea externo no garantiza en automático su autonomía e independencia.

## Preguntas y respuestas

- Hemos escuchado de las distintas facetas de la autonomía de la Fiscalía, ¿cómo consideran que estas garantías deben plasmarse en la legislación secundaria?

*Gina Cabarcas*

La autonomía administrativa y presupuestal es fundamental, porque una Fiscalía que depende de otras instituciones para establecer su presupuesto no alcanza las metas propuestas. En todo caso, por más independencia que exista, la clave es que esa autonomía administrativa esté relacionada con la autonomía funcional, y que esa discusión por el presupuesto —que siempre la habrá— esté atada a la discusión sobre qué es lo que queremos de esa Fiscalía.

En Colombia, la Fiscalía es una de las entidades con mayor presupuesto. Se le ha dado hasta el 5 por ciento del presupuesto total del Estado. Es una de las entidades más grandes, pues tiene 23 mil funcionarios provistos y 26 mil funcionarios posibles.

La Fiscalía de Colombia llegó a ser “demasiado” independiente. No se ató la magnitud del enorme presupuesto que se le dio a la institución a los logros que debía cumplir. Ahora, la Fiscalía colombiana, con todo ese presupuesto, no puede pensar en momentos de recesión fiscal por los que justamente atraviesa hoy Colombia. Independientemente del contexto económico, necesita por lo menos la misma cantidad de recursos año con año.

No basta con tener autonomía, sino que esa autonomía esté vinculada al sistema de rendición de cuentas, porque se puede caer en una Fiscalía muy grande, con muchos poderes, pero que no cumple con las funciones para las cuales fue creada. Debemos volver a esa concepción de separación y autonomía entre poderes, pero al mismo tiempo de contrapesos.

*Julio Contardo*

1. **Nombramiento de los fiscales.** En Chile sólo tenemos tres tipos de fiscales: el nacional, los regionales y los fiscales adjuntos. En el nombramiento del Fiscal Nacional participan los tres poderes del Estado. Hay una intervención de los candidatos que reúnen los requisitos establecidos en la Constitución. Ellos presentan ante la Corte Suprema sus posiciones respecto a la persecución penal y la organización del Ministerio Público. Se forman ternas que pasan al Senado y posteriormente a la Presidenta o Presidente de la República quien designa. Por lo tanto, hay una intervención también del ámbito político, aunque con un proceso técnico previo que atiende el Poder Judicial.

Los fiscales regionales hacen la misma postulación pública, acotada a una región, pero sin la intervención política. Las Cortes de Apelaciones regionales elaboran una terna, y quien finalmente designa a los fiscales regionales es el Fiscal Nacional.

De igual forma, los fiscales adjuntos llevan a cabo concursos públicos, con pruebas de selección. Después se generan entrevistas, e incluso análisis psicológicos para elaborar ternas sobre las que decide el fiscal regional.

2. **Estructura y función adecuadas.** Hay una estructura que dependerá de la función que se tiene que cumplir. En el caso del Fiscal General chileno, se le exige la elaboración de un Plan de Persecución, de Estrategias de Persecución y de Estructura. No se le pide como tal la funcionalidad del día a día de la Fiscalía.

Esta estructura permite a los fiscales regionales independencia en su actuación respecto al Fiscal General. La persecución de los delitos de corrupción cuenta con el estamento procesal y político para poder hacerlo. Es decir, la independencia que tiene la Fiscalía anticorrupción permite desarrollar la persecución penal en las distintas regiones y fiscalías con absoluta independencia y objetividad.

El desafío para los Ministerios Públicos es el de requerir mayores recursos. El aumento de la dotación de fiscales y funcionarios en relación con el aumento de las causas recibidas no se

encuentra establecido en la ley. Además, el presupuesto para la Fiscalía chilena debe proponerse año con año.

Considero que los desafíos de Chile hoy son tener un estatuto de regulación de incremento de la dotación de fiscales y funcionarios, y generar estabilidad en el ámbito presupuestario para la Fiscalía.

*Víctor Cubas*

En relación con la autonomía e independencia de los órganos de procuración de justicia, en Perú hay una trayectoria sinuosa.

*Es sumamente importante que una Fiscalía General de la Nación tenga autonomía funcional, administrativa y presupuestal.*

En el caso del Perú está reconocida la autonomía funcional y la autonomía administrativa, pero no la autonomía presupuestal, y es a través de la asignación de recursos financieros que se limitan las actividades de la Fiscalía.

El concepto de autonomía es un concepto general, que también alcanza la autonomía de los fiscales para el ejercicio de sus funciones. Esto último puede derivar en un problema, que en el Perú se ha manifestado en un mal entendido concepto de autonomía, al considerar que ésta es una licencia para hacer cualquier cosa.

La autonomía que se le reconoce como derecho a la institución y a los fiscales es una garantía para que puedan ejercer plenamente sus funciones dentro del marco legal existente, y va ligada al concepto de independencia. Los jueces y los fiscales tienen que ser independientes; la Constitución establece que sólo están sometidos a la Constitución y a la Ley constitucional.

En el caso del Perú, lo que hizo Fujimori hay que tenerlo en cuenta para que no se repita. Él se presentó como una autoridad legítimamente elegida; sin embargo, rompió el aspecto constitucional mediante un golpe de Estado. La comunidad internacional lo obligó a respetar las normas del Estado de Derecho, pero él ideó una forma de lograr que la Fiscalía y el sistema de administración de justicia sirvieran a sus propios

fines autoritarios: perseguir a sus opositores políticos y lograr impunidad. En esa época, el gobierno estaba involucrado en graves violaciones a derechos humanos y en casos manifiestos de tráfico ilícito de drogas. Esto es mucho más difícil que ocurra si existe una Fiscalía autónoma.

**Proceso de selección del Fiscal General.** Una práctica sin ningún resultado positivo —por lo menos en el Perú no lo ha dado— es la de que una autoridad del sistema de procuración de justicia sea nombrada por el poder político. Porque propicia que el poder político, en un momento determinado, pase la factura.

El problema que América Latina ha ido resolviendo a lo largo del tiempo, con altibajos, es el de desligar la administración de justicia del poder político. Por eso es que se ideó la organización de los Consejos de la Judicatura, o de los Consejos de la Magistratura, para garantizar la independencia y la imparcialidad de los operadores del sistema de administración de justicia.

**No hay institución que funcione de manera ideal; pero sí hay modelos que funcionan mejor que otros.** En el caso del Perú, el Consejo de la Magistratura tiene funciones para nombrar, previo concurso de méritos, a los jueces y fiscales de todas las jerarquías, desde la primera hasta los supremos. Asimismo, se introdujo en 1995 un proceso —con el que no todos están de acuerdo, por cierto— de ratificación de magistrados, que se lleva a cabo cada siete años como una forma de control para que ejerzan debidamente las funciones. Además, el Consejo de la Magistratura tiene atribuciones para investigar la conducta funcional de los magistrados supremos, y para aplicar la sanción de destitución de todos los magistrados; aunque en el caso de los superiores y los de primera instancia los ha destituido previo pedido de esas propias instituciones (Sala Plena del Poder Judicial, o Junta de Fiscales Supremos).

Este sistema que acabo de describir no ha dado buenos resultados, y funciona deficientemente. Hoy en día hay una polémica sobre a quién le corresponde y cómo sería un sistema adecuado de control del desempeño.

Por último, en cuanto al control disciplinario, **el Ministerio Público debe ejercer mecanismos de control disciplinario de todos los fiscales y de los jueces cuando se les atribuye la comisión de delitos.** De hecho, hay una Fiscalía Suprema de Control Interno, y Fiscalías Regionales de Control Interno, encargadas de practicar la investigación preliminar en los casos en que a los magistrados, jueces o fiscales se les



atribuya la comisión de delitos. Luego, el Fiscal General debe decidir si ha lugar o no para el procesamiento. En caso de proceder, seguirá un proceso especial para determinar la responsabilidad de los jueces o fiscales imputados.

*Claudia Paz y Paz*

Cuando hablamos de sistemas de carrera, régimen disciplinario y autonomía del Ministerio Público, y lo vemos desde el aspecto normativo, **no dimensionamos la importancia que puede tener un sistema de carrera civil y profesional para garantizar la autonomía de la Fiscalía General.**

### Ejemplos de Guatemala

1. Cuando se creó el Ministerio Público y la Policía Nacional civil en el país, ocurrió lo que se llamó posteriormente “el reciclaje”. Los viejos funcionarios de la Policía Nacional y de los juzgados de inquisición entraron de lleno en la nueva institucionalidad. La consecuencia fue que las redes de impunidad que se habían conformado durante la guerra continuaron operando luego de la firma de la paz. Ahora, esas redes de impunidad ya no tenían un objetivo político —ir contra los insurgentes— sino de enriquecimiento, garantizar acceso a recursos del Estado, o garantizar el funcionamiento de otro tipo de criminalidad.

Por eso es tan relevante que el sistema de carrera alcance a todos los funcionarios, y que nadie que ingrese a la nueva Fiscalía pueda entrar automáticamente. Todos deben pasar por un mecanismo previo de examen y selección, para que las redes de impunidad no se trasladen a ella.

2. Cuando los funcionarios son de carrera se atreven a enfrentar al poder. Los fiscales guatemaltecos que mandaron a la cárcel al ex presidente Otto Pérez Molina son fiscales de carrera, y quien mandó a juicio a Ríos Montt es un juez de carrera. Esos nombramientos respondieron a los méritos, no a ningún interés político o de impunidad. Esa es una forma de blindar un funcionamiento apegado a la Constitución y autónomo.

*Jan-Michael Simon*

**Un ejemplo práctico.** Sin mencionar el país, les doy un ejemplo de qué significa la autonomía presupuestaria.

Hay una Fiscalía General en América Latina que cubre una densidad de 7.5 fiscales por 100 mil habitantes, más o menos el promedio a nivel regional. Sin embargo, al igual que muchas Fiscalías de América Latina, carece de **un cuerpo de investigación real**. Es decir, tiene muchos fiscales, pero muy pocos investigadores. Para poder invertir esa relación, ese país necesitaba una ampliación presupuestal bastante considerable.

El Fiscal General, absolutamente consciente del problema, en su pedido de ampliación presupuestal al Congreso, no transparentó su objetivo real, sino más bien habló de fiscales (no de investigadores). Sabía que en el momento en que pidiese una ampliación presupuestal para un mayor número de investigadores no se lo autorizarían. **Está claro que a los políticos no les conviene una Fiscalía con capacidades investigativas reales.**

Esto da una cierta idea de que, aunque haya una consciencia dentro de la Fiscalía de cambio real, los "mafiosos en el Congreso" lo detendrán. "Los mafiosos" saben muy bien que si se amplía el presupuesto para esos fines, las investigaciones comenzarán a caer sobre ellos.

*Leonel González*

### **Nombramiento y autonomía**

En 2013 en Argentina, producto de la renuncia del Fiscal General, se abrió un proceso muy similar al que se vive hoy en México sobre la elección del Fiscal, en donde el Poder Ejecutivo envió una propuesta al Senado, el entonces Síndico General de la Nación. Gracias a un movimiento muy fuerte de organizaciones de la sociedad civil se formuló una serie de 18 preguntas, subdivididas a su vez en otras diez preguntas por cada una, en donde se les exigía a esos candidatos —y en particular al candidato del Poder Ejecutivo— que respondieran cuál era su visión de política de persecución penal en el marco del sistema estatal. A partir de esa presión que se generó, el candidato "oficial" se

retiró del pliego de Fiscal General y se planteó otro candidato, quien actualmente ocupa el cargo.

Con esto quiero decir que más allá de la regulación de su autonomía, lo central es garantizar que esa persona propuesta por el Ejecutivo reúna una serie de mínimos para ejercer el cargo de Fiscal General, y que sea sometido al escrutinio público para que pueda responder a ciertas preguntas básicas sobre cómo va a ejercer su cargo en caso de que sea nombrado.

### Rendición de cuentas

En América Latina, los Ministerios Públicos no visualizan que la sociedad y las víctimas son sus clientes. Y entenderlas como clientes, me lleva a pensar en tres grandes indicadores para evaluar el desempeño de los fiscales y sus empleados:

1. **Atención al usuario.** Destaco la experiencia de Guatemala, en donde desde el 2009 se creó una unidad —que luego pasó a ser dirección—, que evaluó cómo los fiscales respondían a las víctimas y cómo los empleados atendían a los usuarios. La unidad logró aumentar de un 70 a un 93 por ciento la percepción positiva de la atención al usuario.
2. **Eficacia del empleado fiscal.** Que ese empleado, en su labor cotidiana, sea consistente con los objetivos que el Fiscal General ha propuesto.
3. **Elemento conductual.** Cómo el ambiente de la institución puede favorecer, o no, al desarrollo de la productividad que ha fijado el Fiscal General.

En suma, la autonomía debe estar centrada en el proceso de selección de los funcionarios, y desde la evaluación del desempeño visualizar que la sociedad y las víctimas son usuarios del sistema de procuración de justicia.

- ¿Cómo participa la sociedad civil no solamente en el proceso antes del nombramiento, sino también después?

*Víctor Cubas*

### **Participación de sociedad civil en el nombramiento del Fiscal peruano**

En el Perú, los fiscales supremos son nombrados por el Consejo de la Magistratura. La Junta de Fiscales Supremos tiene, por mandato constitucional, la facultad de elegir al Fiscal de la Nación cuyo periodo de gobierno es de tres años.

En el 2014, correspondía la elección del Fiscal General. Se presentó como postulante uno de los fiscales supremos que tenía una serie de observaciones respecto al ejercicio de sus funciones. La sociedad civil fue haciendo públicos todos estos cuestionamientos, y la inconveniencia de que fuera elegido Fiscal de la Nación. Consciente de ello, ese fiscal supremo realizó una serie de acciones para eludir las críticas y logró finalmente ser elegido Fiscal de la Nación. Asumió el cargo y estuvo en ejercicio del mismo por algunos meses.

Sin embargo, el Consejo de la Magistratura, el órgano encargado de investigar la conducta funcional de los magistrados supremos —tanto jueces como fiscales—, le abrió al recientemente electo Fiscal de la Nación un proceso de investigación. El 30 de diciembre de 2014 declaró la suspensión en el ejercicio de sus funciones. Al quedar suspendido en el ejercicio de las funciones de Fiscal General, y de fiscal supremo, asumió la Fiscalía quien en el escalafón figuraba con mayor tiempo de servicio, y que hoy es el Fiscal General de la Nación. Se convirtió en Fiscal General interino el 1 de enero de 2015 mientras el proceso de investigación contra el fiscal suspendido seguía. Por último, el resultado del proceso disciplinario instaurado determinó que se había acreditado la responsabilidad, y se decidió destituirlo. Entonces se pasó a la elección del Fiscal de la Nación. La Junta de Fiscales Supremos eligió al actual Fiscal General, Dr. Pablo Sánchez Velarde, para un periodo de tres años.

Es el único caso en el Perú en el que el Consejo de la Magistratura ha destituido a un Fiscal General en funciones.

*Gina Cabarcas*

### De la más reciente elección de Fiscal en Colombia

En Colombia, el Presidente presenta una terna a la Corte Suprema de Justicia y ésta elige el Fiscal entre esa terna.

En la última elección, que tuvo lugar este año, en la terna presentada por el Presidente había un nombre que se perfilaba, desde el inicio, como el favorito. Finalmente, esa persona resultó electa como nuevo Fiscal pero sucedió algo interesante: el proceso de elección tuvo algunos ajustes desde la propia Presidencia.

Primero, se le pidió a la sociedad civil que presentara candidatos para integrar esa terna, que acabó incluyendo al candidato favorito, pero también a otros dos aspirantes con muy buenas credenciales académicas y experiencia profesional. Esto hizo que la discusión sobre el próximo Fiscal General se convirtiera en una verdadera discusión pública, especialmente entre la sociedad civil y medios de comunicación. La Corte Suprema decidió pedir a cada uno de los candidatos que diera un discurso a la Corte publicitado en medios de comunicación. Los tres lo hicieron, pero el "favorito" hizo una propuesta sobre violencia intrafamiliar que no gustó nada a la sociedad civil, sobre todo por parte de las organizaciones de mujeres. Desde ese momento la presión sobre el candidato "favorito" se incrementó, pidiendo la rectificación de esa afirmación.

Como consecuencia de esto, la primera acción pública del actual Fiscal General fue lanzar una política integral para investigar la violencia intrafamiliar, con el acompañamiento de las organizaciones de mujeres que originalmente presionaron.

Sin duda se trata de una victoria pequeña, pero este ejemplo demuestra la importancia de tener organizaciones de la sociedad civil muy fuertes y que realmente interactúen con la Fiscalía.

Por último, la discusión sobre quién debe ser Fiscal General es fundamental, pero hablando desde el punto de vista de una funcionaria de una Fiscalía: a lo que debemos apostarle es a que la elección del Fiscal no sea tan relevante porque ya contamos con una institución fuerte, que no permitirá que ese Fiscal implemente acciones contrarias a los derechos humanos, los principios democráticos y los objetivos de la política criminal previamente consensuados con la sociedad.

*Claudia Paz y Paz*

### **Experiencias en Guatemala de fiscalización desde la sociedad civil**

En Guatemala tenemos una **Ley de Comisiones de Postulación** que abre una oportunidad, ya que todos los procesos de selección de altos funcionarios son públicos y en ellos se regulan momentos en los que la participación de la sociedad civil es fundamental.

Me parece que una de nuestras funciones como ciudadanos y ciudadanas es velar. Muchas veces el tráfico de influencias necesita sólo de oscuridad para prosperar, pero si tenemos un perfil muy claro de qué requerimos de la nueva o el nuevo Fiscal General, que sea un parámetro con el cual se evalúen a todos los candidatos, se vuelve una gran herramienta que permitirá decir que no se cumplió con ciertas condiciones. Esos requisitos deben ser evaluados no sólo de una manera formal, sino también de una manera material.

Por otro lado, la sociedad civil guatemalteca se ha visto muy activa mediante la aplicación de vetos frente a los candidatos. En nuestro litigio cotidiano se llega a conocer a los funcionarios, de modo que sabemos que cierto funcionario fiscal no debería ser considerado candidato, porque en algún caso obstruyó el acceso a la justicia y a la verdad, o porque ocultó violaciones a derechos humanos. Esta forma de vetos muy bien fundamentados es otra herramienta útil con consecuencias importantes.

*Jan-Michael Simon*

### **El caso de Honduras**

En Honduras, la Misión Internacional de la Organización de Estados Americanos de combate a la corrupción, a finales de este año negoció un protocolo con la Corte Suprema Constitucional para la selección de los nuevos jueces anticorrupción. Para ello se creó un comité de selección integrado por tres personas: dos elementos de la Corte y uno de la Misión Internacional con voz y voto. Las decisiones se toman en consenso y de acuerdo con un protocolo con cuatro etapas (revisión curricular, prueba de conocimiento, entrevista y pruebas de confianza).

Tuvimos una discusión sobre cuándo la sociedad civil, en ese proceso de selección, debe jugar su rol. Considero que la sociedad civil puede jugar un rol relevante, incluso contando ya con una misión internacional con voz y voto; la sociedad civil es como un “freno de emergencia”. Es decir, si a pesar de esos cuatro filtros pasó un candidato indeseable, la sociedad civil podrá presentar las tachas de ese candidato al final de la cuarta etapa. Así está diseñado el protocolo, de hecho.

Además, las operaciones de ese comité de selección cuentan con una secretaría que maneja toda la información del proceso, de modo que pueda ser transparentado y así tener una vigilancia externa. Esa secretaría técnica está en manos, también, de la sociedad civil.

Esos son los dos momentos en los que la sociedad civil juega su rol, actualmente, en la selección de los fiscales anticorrupción, y ya les puedo anticipar que ese será también el caso con los fiscales especiales.

*Katya Salazar*

### El Salvador

En El Salvador ocurrió que una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema anuló la elección de los miembros del Tribunal de Cuentas, y el razonamiento fue que no había habido una adecuada evaluación/valoración de la idoneidad de los candidatos.

*Claudia Paz y Paz*

### Guatemala

Efectivamente, en Guatemala las organizaciones de la sociedad civil promovieron los amparos que derivaron en dos sentencias anulatorias de la elección de dos funcionarios: una anuló el proceso de selección del Fiscal General y otra el proceso de selección en el Congreso del Director de la Defensa Pública Penal. En este último caso el argumento fue que el análisis de la idoneidad del elegido se había limitado a la formalidad, pero no hubo una fundamentación de la decisión ni se valoraron las tachas que se habían presentado.

Leonel González

## Argentina

En el 2003, en Argentina, una coalición de organizaciones de la sociedad civil para la reforma judicial generó tres documentos denominados "Una Corte para la democracia". Se le exigió al entonces Presidente de la República emitir el decreto 222/2003 en donde se autoimpuso límites para el nombramiento de jueces de la Corte Suprema de la Nación y, a partir de allí, se instaló un proceso de audiencias públicas para que esos candidatos puedan ser sometidos al escrutinio de la sociedad civil.

¿Cómo la sociedad civil puede generar una presión después del nombramiento? Este fue un debate que hace pocas semanas tuvimos en Uruguay producto de la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público, en donde uno de los elementos era la conformación del Consejo Nacional del Ministerio Público. Se discutió sobre la posible integración de la universidad y las organizaciones civiles para que puedan ir controlando el trabajo de un Fiscal General en el marco de su política de persecución penal. Este planteamiento finalmente no fue recogido en la Ley Orgánica, pero sí es un antecedente de cómo un Fiscal General, una vez nombrado, puede ser controlado en su ejercicio y en las instrucciones que dicta al interior de la institución.

Úrsula Indacochea

**Primero**, la participación de la sociedad civil no es una buena práctica sino un mínimo. Eso significa que los procedimientos de selección tienen que incorporar su involucramiento. Esto se justifica aún más porque hay elementos del perfil que no se pueden comprobar sin ella, por ejemplo, la honorabilidad y la alta calidad moral, para los cuales no hay un certificado, sino sólo el visto bueno de la sociedad civil.

**Segundo**, la sociedad civil muchas veces funciona como un filtro negativo. Es decir, tal vez no nos pueda decir quién es el mejor candidato, pero sí quién de ninguna manera puede ser nombrado. La sociedad civil puede formar una lista negra de personas que no pueden ser nombradas Fiscales Generales por distintas razones.



**Tercero**, la participación de la sociedad civil tiene que ir acompañada de que el perfil del Fiscal esté sustentado en la norma, en la legislación. Esto permitiría impugnar por las vías legales una decisión que no convenga a la sociedad.

**Cuarto**, los estándares internacionales de Naciones Unidas hacen una distinción entre el procedimiento para nombrar fiscales y el procedimiento para nombrar Fiscal General. La diferencia radica en que éste último debe generar confianza en el público, porque representará a toda una institución. La confianza se construye con la falta de conflictos y señalamientos éticos.

Por último, en Perú, el Congreso encargado de nombrar a cuatro de siete miembros del Tribunal Constitucional en dos ocasiones tuvo que deshacer nombramientos ya aprobados porque la sociedad civil presionó al descubrir, en un caso, que el nombramiento había sido repartido entre los partidos políticos sin evaluación objetiva de méritos y cualidades morales. La presión de la sociedad civil fue tal en las calles que los nombramientos fueron tumbados. Estos y otros casos están mencionados en un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>15</sup>

- ¿Qué es más conveniente, tener la instancia de control disciplinario fuera o dentro de la Fiscalía?

*Claudia Paz y Paz*

Un tema fundamental es la **diferencia entre autonomía de la Fiscalía General, de los agentes fiscales, y la independencia de los jueces.**

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. Diciembre de 2013 <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> .

Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev.2 junio 2000.

Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

Un fiscal es parte, y como tal tiene una responsabilidad frente a la impunidad. Por lo tanto, puede ser flexible en la organización de las fiscalías, creación de equipos, coordinación de fiscales, establecimiento de prioridades de persecución penal. En Guatemala se permite dar instrucciones generales siempre y cuando sean por escrito e incluso dar instrucciones particulares por escrito también, y se establece todo un procedimiento para objetarlas. Es decir, cuando hablamos de un fiscal lo hacemos de un funcionario con una tarea muy distinta a la de un juez que está solo con la ley como herramienta para discernir sobre un caso.

Por otro lado, un mecanismo disciplinario externo puede traer muchos problemas con la autonomía. En el caso colombiano, por ejemplo, llegaron a castigar a fiscales que estaban haciendo bien su trabajo.

- ¿Qué hay que buscar en un candidato para que pueda llevar a cabo esa gestión estratégica que se le pide a un Fiscal General?

*Julio Contardo*

El concepto clave es la congruencia. Tiene que haber una correlación entre la selección, las evaluaciones de desempeño, sistemas de control, cuentas públicas, etcétera.

Cuando nosotros seleccionamos a un Fiscal Nacional, buscamos un perfil muy distinto al de un fiscal regional o adjunto, que son en esencia operativos. Con base en lo que buscamos tenemos que elaborar lo que esperamos de él o de ella. Es decir, al Fiscal Nacional no le haremos una evaluación del desempeño, sino lo evaluaremos conforme al Plan Estratégico de Persecución Penal que se le pidió elaborar.

En el caso de Chile, todos los años se hace un Plan que en definitiva es un compromiso de gestión institucional que no establece una relación específica con la gestión de causas, sino en cómo la institución crece. Por ejemplo, lo que se mide es el acceso a la justicia, el acceso a la información, sistemas informáticos, atención de usuario, atención de víctimas. De tal manera que la gestión del Fiscal General queda medida por su propio compromiso institucional.

Si hablamos del fiscal adjunto, a éste le pediremos la resolución de los conflictos. En Chile tenemos un grave problema porque se está midiendo generalmente la atención del usuario y resulta que, cuando entrevistamos o seleccionamos fiscales, lo que pedimos es conocimiento penal y procesal, no capacidad de atención adecuada al usuario. Entonces existe una incongruencia entre lo que seleccionamos y lo que pedimos/exigimos después.

También es importante el tema de las cuentas públicas. En Chile, por ley, el Fiscal Nacional debe rendir cuentas públicas anualmente, así como los fiscales regionales y adjuntos. Como buena práctica hemos incorporado, además, que los fiscales rindan cuentas públicas de su último desempeño ante el alcalde, organizaciones de la sociedad civil, academia, grupos de víctimas, entre otros.

Por otro lado, en mi opinión, la instancia de control disciplinario debe ser interna. Esto no obsta a la intervención de organismos externos que ayuden en estos procesos, porque es cierto que la Fiscalía no está hecha para esto. Y hablo de los procesos de selección, de determinación de metas, de medición de metas que articulen a todo el sistema.



**Fotografía:** Leonel González, Gonzalo Rúa y Gina Cabarcas.

## Mesa 3.

# Facultad de dirección de la investigación



### Temas

- *Relaciones con la Policía. Problemas actuales en la relación Ministerios Públicos/Policía.*
- *Policía, órgano autónomo o al interior de la Fiscalía.*
- *Diferentes modelos.*

### Palabras y conceptos clave

Policía investigadora, Ministerio Público, Coordinación, Flagrancia, Investigación criminal, Uso estratégico de la información, Prevención, Disuasión, Política de gestión de la conflictividad, Plan de Priorización, Captura del Estado, Comisiones externas de combate a la impunidad y a la corrupción.

### Reflexiones destacadas

- Muchas veces los problemas operativos son la consecuencia de problemas a nivel de política pública, como es el conflicto entre la política de seguridad y la política criminal.
- Un desafío para los fiscales es salir de los casos de la flagrancia. Esto implica ordenar la Fiscalía de tal manera que los casos por flagrancia se gestionen adecuadamente, pero evitando que marquen la agenda.
- Lo que un fiscal necesita es una policía de investigación capacitada para atender los casos complejos profesional, de carrera, multidisciplinaria y permanente.
- Las Fuerzas Armadas no deben intervenir en la investigación criminal, porque los militares no están capacitados para armar un caso de cara a un juicio, para recabar pruebas y presentarlas ante un juez con el fin de lograr una sentencia. Las Fuerzas Armadas están entrenadas para una guerra, para enfrentarse a un enemigo.

# La labor de investigación de la Policía en México

(Héctor Pérez)

En México no hay un modelo de Policía como tal, sino varios; no es una entidad que funcione en bloque. Por ello, es pertinente concentrarse sólo en un tipo de Policía para hacer un diagnóstico.

Todos los cambios funcionales y estructurales que ha tenido la Policía Ministerial Federal se han ido sumando, acumulando. El principal resultado de esta acumulación sin dirección es una entidad sumamente compleja.

Si bien en el origen de esta agencia policial investigadora se intentó crear una Policía científica encargada de la investigación de los delitos, en realidad su vinculación con los órganos de procuración de justicia, propiamente el Ministerio Público, ha sido difícil y delicada.

Originalmente la Policía investigadora apareció como un auxiliar de la labor ministerial (trabajo de campo y labor investigadora del Ministerio Público), pero esta relación se volvió de absoluta subordinación. La policía no hace más allá de lo que el agente del Ministerio Público le pide expresamente; o bien, pretende desempeñar o controlar funciones exclusivas del Ministerio Público lo que se traduce en competencia y desconfianza.

Esta relación compleja y delicada, muchas veces de recelo y suspicacia, tiene impacto directo en la calidad de las investigaciones.

El reto es cómo establecer una relación sana entre ambas instituciones, cuando desde hace mucho tiempo trabajan de manera separada y en desconfianza.

Por otro lado, la Policía Ministerial en México está subutilizada. En lugar de tener una policía científica, dedicada a la investigación e inteligencia, tenemos policías que realizan labores administrativas, o incluso de escolta. Sólo entre un 30 o 40 por ciento del total de elementos de la Policía Ministerial está dedicado a la investigación.

# Elementos importantes en la reflexión de la labor de la Policía en la investigación

(Gonzalo Rúa)

## ■ Modelo flexible de coordinación

Hay que salir del modelo tradicional de discusión que lleva a centrarnos en: 1) qué se entiende por esa coordinación, 2) debemos o no desdoblarse las funciones de prevención y seguridad de las funciones de investigación, 3) la Policía de investigación debe depender de qué instancia de procuración de justicia.

Lo principal, sin embargo, es la coordinación y hallar un modelo flexible de coordinación. Hay que abandonar viejas fórmulas y empezar a pensar en problemas muy concretos.

En términos generales, todos los códigos y leyes orgánicas latinoamericanas se centran en una lógica de subordinación: la Policía es auxiliar del Ministerio Público. Esto no está puesto en tela de juicio. Sin embargo, ¿llegamos a algún lugar con este modelo? La respuesta es no. Creer que la relación entre policías y fiscales cambiaría por el simple hecho de establecer en la norma que aquéllos son auxiliares de éstos ha conducido al fracaso.

Cuando un Fiscal piensa en la investigación y en la relación con la Policía Ministerial, debe centrarse en dos grandes ejes:

1. **Control de las libertades públicas.** En México, aún cuesta mucho salir de la declaración bajo tormentos: el 97 por ciento de los casos siguen siendo por flagrancia. Entonces, la Fiscalía debe tener una preocupación de si realmente la Policía le envía todos los casos que ocurren en la calle, si hay una falta de control, etcétera.

2. **Visión estratégica.** La Policía es la primera en decidir lo que se llama la criminalización secundaria, es decir, decide cuáles casos van a prosperar.

En suma, no sólo es cómo la Policía controla las calles, sino también cómo logra una mayor eficacia del sistema penal.

## ■ *Modelos de Policías investigadoras*

En Costa Rica la Policía depende de la Corte, pero es un modelo que, bajo las lógicas burocráticas de los sistemas judiciales, se empantará porque comienza a entrar en la lógica de los expedientes.

Chile tiene dos Policías, una de prevención y otra de investigación, pero, al final de cuentas, sus funciones comienzan a confundirse en el día a día.

Hay modelos de una única Policía con funciones de prevención e investigación, como sucede en El Salvador y en Guatemala. Este modelo de doble función tiene el problema de que la Fiscalía no logra coordinar, ni complementar, ni verificar cómo va funcionando.

Todos estos modelos tienen ciertos problemas, porque son muy rígidos. Además, la discusión central no pasa por los tipos de modelos, sino por hallar cuáles son los problemas en la vinculación entre Policía y Fiscalía, y esto cambia según los casos que se trabajan.

## ■ *Escenarios de vinculación entre Policía y Ministerio Público*

1. **Flagrancia.** En un modelo donde prevalece la flagrancia, la vinculación entre Policía y Fiscalía pasa por el diseño de protocolos descentralizados entre las distintas fiscalías que trabajan flagrancias, para tener un control genuino.
2. **Investigación de la escena del crimen.** En la escena del crimen, en la mayor parte de los casos, las fiscalías dependen de las Policías y propiamente de las capacidades de éstas. Esto no nos



lleva a pensar automáticamente en una Policía de investigación, sino, más bien, en tener fiscales descentralizados con protocolos de actuación muy claros, medios técnicos para evitar que se demoren las pericias, y laboratorios regionales para obtener, procesar y resguardar propia y rápidamente toda la información.

3. **Comprensión de fenómenos criminales.** La necesidad de dirección de análisis criminal que se ha aplicado en Guatemala, también se trabaja ahora en las fiscalías de Chile, y en Argentina a través de direcciones de análisis criminales. Aquí lo crucial no es contar con una Policía de investigación —es decir la relación entre policías y fiscalías no pasa en primera instancia por esa necesidad— sino con otros tipos de experticia como sociólogos, historiadores, etcétera, para poder avanzar en investigaciones más complejas.
4. **Delitos de mercado violentos.** En este plano ya no es tan clara la división tajante entre prevención e investigación. Lo que se necesita son protocolos muy claros de trabajo en mercados violentos como el tráfico ilícito de drogas.
5. **Delitos de criminalidad compleja.** Delitos económicos, aduaneros, ambientales, de corrupción. Aquí se requiere un área de investigación especial, más que una gran estructura de Policía de investigación.

Desde mi perspectiva, lo más adecuado es desarrollar un modelo que mire estos cinco escenarios; un modelo en el que el Ministerio Público o fiscal tenga una estructura clara (equipos de investigación, equipo de investigadores y cuerpos de peritos) que le permita, sobre todo en los hechos complejos y sensibles, tener la fuerza suficiente.

## Preguntas y Respuestas

- ¿Cómo llegaron a las fiscalías y qué encontraron, especialmente en cuanto a la investigación de la criminalidad compleja?
- ¿Qué tensiones encontraron entre Fiscalía y Policías, y cómo las resolvieron (práctica, protocolos, estructura organizativa)?
- ¿Qué implicaciones tiene que las Fuerzas Armadas realicen funciones de investigación, de Ministerio Público?

*Leonel González*

Cuando se aborda la relación entre policías y fiscales en un contexto de reforma de justicia penal, la primera pregunta que surge es: ¿la reforma a la justicia penal es o no la fuente principal de la reforma policial? Considero que no es la fuente principal. En cambio, lo que sí genera una reforma al sistema de justicia penal es un nuevo escenario de trabajo entre fiscales y policías.

1. **Uso estratégico de la información.** El primer paso es reconocer las fortalezas que tienen tanto fiscalías como policías. Desde el punto de vista de las policías debemos reconocer que son quienes tienen más y mejor información sobre la criminalidad. Entonces, ¿qué hacemos con esa información valiosa en manos de ellas?

Lo que uno esperaría de la relación entre fiscales y policías es que existan diez o quince planes de política criminal para atacar diferentes estructuras criminales o mercados delictivos violentos. Es decir, que las fiscalías y policías presenten un plan para investigar el narcotráfico, otro para investigar la trata de personas, uno más para medicamentos adulterados, etcétera.

2. **Prevención y disuasión.** Un fiscal, en un proceso de cambio de sistema de justicia penal, se enfrenta a una visión de fiscal muy tradicional, en la que su función es básicamente de reacción.

Esto es, investigar un caso a partir de la recepción de una denuncia.

Entonces, el camino de trabajo es hacia visualizar la relación del Ministerio Público y la Policía desde lo que denominamos una “**política de gestión de la conflictividad**”. Esto significa que para resolver un conflicto un fiscal no solamente debe reaccionar a esa denuncia que ingresa, sino que hay otros dos elementos previos: uno es la prevención y otro, la disuasión. En estos dos elementos, la Policía tiene un rol destacado, aunque también otras instancias públicas sobre todo cuando se trata de desactivar las condiciones de ciertos tipos de criminalidad y/o violencia.

*Gina Cabarcas*

### Colombia

En Colombia, desde hace más de 30 años, hay dos cuerpos de Policía judicial de investigación, uno al interior de la Fiscalía (civil), y otro al interior de la Policía Nacional. Adicionalmente, hay grupos de policías que tienen funciones de Policía judicial de investigación transitoria y que, en algunos momentos, han sido miembros de las Fuerzas Armadas. La función de investigar judicialmente está puesta en varias instancias estatales, lo que ha generado problemas operativos y de política pública. Éstos son básicamente problemas de coordinación, porque tenemos policías judiciales de la Policía Nacional con políticas y evaluaciones de desempeño muy propias, y policías judiciales de la Fiscalía con instrucciones completamente distintas. Asimismo, hay problemas de competencias de los casos, esto ha llevado a que cada fiscal tenga a más de un policía judicial tratando de “venderle” el caso. Y, finalmente, problemas de especialidad, ya que la gran mayoría se concentra en los casos más fáciles de resolver.

Estos problemas operativos provienen de problemas de política pública. Señalo uno que es fundamental: **conflicto entre la política de seguridad y la política criminal**. Precisamente por el conflicto armado colombiano durante los últimos 30 años, quienes han dictado la política criminal han sido las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; es decir, la política de seguridad. Esto implica que se ha trasladado a la Fiscalía General la política del “enemigo interno”; o sea, toda la política contra los grupos guerrilleros se trasladó a la política de investigación crimi-

nal. Asimismo, hoy en día, cuando las guerrillas ya no son el principal problema del país, la política de seguridad respecto de los grupos armados ilegales se trabaja sola y exclusivamente desde el punto de vista de política de seguridad y no desde la perspectiva de la política de investigación criminal.

Lo anterior genera dificultades en términos de garantías procesales que debe asegurar la Fiscalía, pero también en términos de los objetivos que se puede trazar esta institución como ente acusador e investigador del Estado.

En los últimos cuatro años, la tendencia de que la política de seguridad dicta la política de investigación criminal ha cambiado. Entre otras razones, por la determinación de la Fiscalía de emprender la iniciativa y tomar decisiones de estrategia en términos de persecución criminal. Dos ejemplos:

- **Primero.** En Colombia, las seccionales de la Fiscalía dependen directamente del Fiscal General, pero se les dio una herramienta muy útil: **Planes de Priorización** para sus respectivas seccionales. Entonces, los directores seccionales arman anualmente un Plan de Priorización que es discutido con la policía local, las alcaldías, las secretarías de educación de los respectivos municipios. Esto ha propiciado que la Fiscalía tome la iniciativa de cómo va a perseguir los delitos, y también que la relación entre Fiscalía y Policías sea mucho más coordinada.
- **Segundo.** A nivel nacional se ha planteado, también, una priorización en términos de investigación criminal y no en términos de seguridad.

*Julio Contardo*

En Chile tenemos dos Policías, la de control y la de investigación. Ambas dependen del Ministerio de Justicia, no del Ejecutivo. Hay bajos niveles de corrupción dentro de las Policías. Cada una tiene estamentos para investigar a sus propios pares, lo cual ha dado buenos resultados.

**En términos de flagrancia** lo que necesitamos los fiscales son protocolos de actuación, pero también la presencia del fiscal en la escena de los hechos, una presencia inmediata.

En la investigación hay que distinguir entre aquellas más complejas (el 20 por ciento), donde se requieren policías especializadas en ciertos ilícitos. Pero esto tiene su paralelo: se precisa de fiscales especializados que se vinculen con ese tipo de policías. En Chile, recientemente se creó una brigada de investigación de delitos de corrupción especializada y multidisciplinaria.

**Relación con unidades de análisis criminales focos investigativos.** Este es, efectivamente, un escenario nuevo. Aquí el fiscal ha tomado la dirección de la investigación —una cuestión que en Chile echábamos de menos—, porque la generación de las causas, el levantamiento de la información criminal emana del Ministerio Público (MP); por lo tanto, los hechos los maneja sólo el MP, de modo que el trabajo de la policía necesaria y únicamente puede obedecer a las instrucciones precisas del fiscal, es decir diligencias de investigación.

Desafíos del Ministerio Público en Chile: 1) Fortalecimiento de las especialidades, 2) Medios materiales y tecnológicos, y 3) La fijación de metas acordes y congruentes con el MP. Sobre este último desafío, lo que se espera es que la meta de la Policía sea también la obtención de la condena.

*Marco Fandiño*

Nudos en la relación entre Policía y Ministerio Público en el sistema penal acusatorio

1. ¿Qué sucede con los casos en flagrancia en los cuales solemos tener un plazo de puesta a disposición judicial, y además en muchos de estos casos es necesario entrar en comunicación con la Fiscalía? Para ello hay que pensar en unidades de fiscales disponibles con las que la policía se pueda comunicar de forma urgente.
2. Estos policías tendrán que ir a declarar a las audiencias de juicio oral que probablemente se produzcan varios meses después de ocurridos los hechos. Esto es importante porque va a suponer

una carga de trabajo para los policías y, también, abre otro espacio de trabajo que es: cómo el fiscal se coordina con el policía para preparar la declaración en la audiencia.

Gonzalo Rúa

*Hay algunos escenarios o planos de relación entre policías y fiscales que requieren un equipo técnico de investigación, lo que no significa, necesariamente, una enorme estructura de Policía de investigación. Los casos que entran en este plano son los de violencia institucional, y otros casos complejos de investigación.*

En otros planos sólo hace falta cierta protocolización. Esto es evidente, pero en América Latina abundan los ejemplos de audiencias de casos en flagrancia donde la evidencia no llega, se declara nulidad, etcétera.

Víctor Cubas

## Perú

En el Perú hemos tenido problemas de relaciones entre Ministerio Público y Policía. Sostengo que ha habido tres grandes momentos:

1. Cuando la Policía practicaba investigaciones de manera autónoma, enmarcadas en el Código de 1940, de carácter netamente inquisitivo. Los policías podían detener a personas con fines de investigación.
2. A partir de 1980, la Constitución establece que el Ministerio Público es un órgano extra-poder, que tiene como misión la persecución del delito. La Ley Orgánica establece que el Ministerio Público es titular del ejercicio de la acción penal, por lo tanto, le da facultades para vigilar la actuación policial. Estas disposiciones no desaparecen la investigación policial; ésta continúa con

respaldo constitucional, pero practicada bajo la súper-vigilancia del fiscal.

3. Como Fujimori dio un golpe de Estado e impulsó una nueva Constitución, en ésta —que entró en vigencia en enero de 1994— se modifica el artículo correspondiente al Ministerio Público (MP), y se establece que el MP es un órgano extra-poder, cuya misión es la persecución del delito. El MP conduce la investigación del delito y, con tal fin, la Policía Nacional le presta apoyo al fiscal. Esto desapareció la investigación policial.

Sostenemos que la intervención de la policía en la investigación es importante, que no se puede dejar de lado la experiencia que tiene en la investigación del delito, y que le corresponde actuar en la investigación, pero bajo supervisión del fiscal.

Por otro lado, en Perú no está permitido que las Fuerzas Armadas practiquen investigaciones.

*Jan-Michael Simon*

## Honduras

1. Honduras tiene una estructura muy particular de gobernanza. El Gobierno ha creado una forma de gobernar, enmarcada en la Constitución, bajo un Consejo de Seguridad y Defensa. En ese Consejo participa el Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Ministro de Defensa y el Secretario de Seguridad. Todas las decisiones que se toman en cuanto a la seguridad pública y en materia de persecución penal se toman en este Consejo.

Si una investigación criminal de un delito complejo depende de la inteligencia policial, y la policía está involucrada en determinadas transacciones criminales, es fácil imaginar el rumbo que tomará la investigación. Cambiar una situación así está en las manos del Consejo de Seguridad y Defensa del Estado, pero, por su configuración, esto no tendrá arreglo.

2. Otro tema son las Fusinas (Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional), entidad de investigación integrada por militares,

policías y el Ministerio Público, en la que se designa un fiscal especial. Se utilizan, sobre todo, en casos de narcotráfico. Quien lleva el mando no es el fiscal, sino el Ejército.

3. Los marinos implementan los operativos policiales en contra del crimen organizado y el fiscal, si es que participa, normalmente llega después de los operativos.

*Claudia Pazy Paz*

Un desafío para los fiscales es salir de los casos de la flagrancia. Esto implica ordenar la Fiscalía de tal manera que los casos por flagrancia se gestionen adecuadamente, pero evitando que marquen la agenda de la Fiscalía en general, porque en caso contrario es básicamente la Policía la que decide qué casos llegarán a los jueces.

Como fiscal, yo querría una Policía de investigación de casos complejos profesional, de carrera (pasando los mismos filtros que los fiscales para ingresar), multidisciplinaria y permanente (que sea parte de investigaciones de largo aliento, no de investigaciones reactivas). También una Policía de investigación capaz de formar equipo con las unidades especializadas de la Fiscalía para resolver casos complejos e investigarlos en su contexto.

Por otro lado, cuando se vulneran derechos individuales tiene que mediar una autorización judicial: intervención de comunicaciones, por ejemplo.

En México existe un peligro muy grande, porque hay muchos actores con roles nada definidos. En el caso Ayotzinapa intervinieron la Policía Federal, la Policía estatal, la Policía municipal, la Policía Estatal ministerial, la Policía Federal ministerial, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, y todos consignaban en flagrancia por diferentes delitos y los detenidos "espontáneamente" confesaban su participación en la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa.

Por último, las Fuerzas Armadas no deben intervenir en la investigación criminal. Los militares no están capacitados para armar un caso de cara a un juicio, para recabar pruebas y presentarlas ante un juez con el fin de lograr una sentencia. Las Fuerzas Armadas están entrenadas para una guerra, para enfrentarse a un enemigo.



- ¿Qué se puede hacer en un contexto en el que el crimen organizado se ha infiltrado en las mismas instituciones?
- En delitos de macro-criminalidad, de crímenes muy complejos, ¿quién debe tener la facultad de investigar?
- ¿Cómo se genera coordinación entre fiscalías regionales?
- ¿Cuáles son los mecanismos reales de rendición de cuentas para los fiscales?

*Jan-Michael Simon*

Las instancias federales sólo deben intervenir cuando la complejidad del caso es tan alta que la integración de la información no puede cruzar fácilmente fronteras jurídicas y operacionales. Aquí se necesita de un órgano central al mando de la investigación.

Por otro lado, hay casos que tienen no solamente una complejidad tan alta que exige una eficiente integración de información dispersa, sino que también ponen en riesgos mayores a los actores procesales que requieren de protección a nivel central. Esto podría también ser un motivo para centralizar operaciones procesales en una entidad federal, en el caso de México.

*Claudia Paz y Paz*

Un modelo para investigar en un contexto donde el crimen organizado se ha infiltrado en instituciones del Estado es el establecimiento de una comisión externa, como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); es decir, una Fiscalía internacional muy poderosa, cuyo fin era justamente identificar y desarticular esas redes de infiltración capaces de procurar impunidad.

Otra posibilidad es crear estas comisiones contra la impunidad al interior de la propia Fiscalía. Esto implica voluntad política del titular de la institución y ubicar fiscales honestos, valientes, investigadores y crear

equipos herméticos para la investigación interna de estas estructuras que se garantizan la impunidad.

*Layda Negrete*

A manera de conclusiones de esta mesa se puede decir: (i) En México no hay Planes de Política Criminal o de Persecución Penal públicos; (ii) Entre más complejo es el delito, hay mayor control del Ministerio Público, mayor especialización y mayor necesidad de funcionarios de carrera. Entre más flagrancia, mayor dependencia y necesidad de relación con la Policía; (iii) En todos los escenarios de relación entre policías y fiscalías, debe haber un análisis criminal y de contexto; (iv) Las Fuerzas Armadas no deben intervenir en la investigación criminal.



*Fotografía: Úrsula Indacochea de Due Process of Law Foundation.*

## Mesa 4.

# Investigación basada en evidencia científica

### Temas



- *Problemas actuales (dependencia de la confesión, tortura).*
- *Sistema adversarial, demanda de evidencias científicas.*
- *Independencia de servicios periciales. Ventajas, problemas de coordinación, modelos.*

### Reflexiones *destacadas*

- La inmensa mayoría de las investigaciones en México descansan en la prueba testimonial, y en muchos casos las confesiones son producto de la tortura.
- En gran parte del país los servicios periciales no son una prioridad dentro de las fiscalías y procuradurías.
- En el contexto mexicano de crisis de derechos humanos, los servicios periciales en México deberían ser autónomos e independientes.
- La prueba pericial no es el único tipo de prueba disponible como alternativa a la prueba testimonial. Existen otros medios de prueba sumamente útiles en casos de violaciones a derechos humanos, como la documental.
- Buscar los mecanismos que generen confianza en las víctimas, en los familiares de las víctimas.

### Palabras y conceptos clave

Servicios periciales autónomos e independientes, Ministerio Público, Flagrancia, Medio de prueba testimonial, Subordinación, Violaciones graves a los derechos humanos, Investigación científica en contexto.

# La investigación basada en evidencia científica

(Simón Hernández)

*La investigación basada en evidencia científica tendría que ser el ser y el deber ser. En México es básicamente la regla no cumplida.*

La inmensa mayoría de las investigaciones en México descansan en la prueba testimonial, y en muchos casos las confesiones son producto de la tortura.

Esto es una problemática estructural y sistémica compleja, aunque podemos identificar cuatro grandes ejes:

1. **La flagrancia** sigue siendo una práctica recurrente incluso en esta transición de sistemas de justicia penal. En México, el 90 por ciento de los enjuiciamientos descansa en detenciones en flagrancia. Esta situación es sintomática de la ausencia de controles ministeriales y de investigaciones dirigidas.

2. **La formación policial y el uso de las policías en México.** En una lógica autoritaria muy arraigada, las policías siguen funcionando como mecanismos de control y dominación sobre la población, y como tal no hay un fortalecimiento de las capacidades de investigación. Pero aun cuando se tuviesen policías profesionalizadas y capacitadas, faltaría romper con esa tradición autoritaria.

El más reciente Censo Nacional de Seguridad Pública y Sistema Penitenciario observó que a nivel nacional la mayoría de los policías percibe un salario promedio entre los 5 mil y 10 mil pesos mensuales, y 41 por ciento de las policías estatales de todo el país cuenta sólo con estudios en secundaria.

3. **Poder Judicial.** Seguimos con el criterio mexicanizado de la inmediatez procesal, que implica la obligación de los jueces de

otorgar mayor nivel probatorio a las declaraciones más cercanas al evento criminal, con independencia de que no hayan sido rendidas en presencia judicial. Esto crea una regla de valor probatorio bajo una lógica esencialmente temporal.

4. **Servicios periciales** que no son independientes.

# Reflexiones sobre los servicios periciales

(Edgar Cortez)

1. **Relación del Ministerio Público con servicios periciales.** En el sistema penal acusatorio se plantea que quien tiene la conducción de la investigación es el Ministerio Público (MP) con el auxilio de las policías y con la cooperación de los servicios periciales. Una de las problemáticas se relaciona con la cultura organizacional. No hay una lógica de cooperación entre los servicios periciales y el MP. Más bien, es una relación de desconfianza e incluso rivalidad.
2. **Hoy en día tenemos Ministerios Públicos que carecen de un Plan de Prioridades de Persecución Penal, por lo que usan los servicios periciales para cualquier tipo de investigación.** Por otro lado, no hemos avanzado en la práctica de que el MP tenga una teoría del caso, y esto genera peticiones del fiscal a los servicios periciales sumamente generales o imprecisas. Por último, los peritos, sujetos a esa relación de subordinación frente a los MP, se limitan a entregar exclusivamente lo que les piden, aunque consideren que ese camino no llevará a ningún lado. Esto también se debe a que el perito no quiere ser sujeto de responsabilidad administrativa o penal.
3. **En muchos casos, los servicios periciales no son una prioridad dentro de las Fiscalías y procuradurías.** No se le asignan los recursos suficientes y necesarios para el desempeño de sus funciones, ni el espacio o instalaciones convenientes, o simplemente los peritos no reciben remuneraciones adecuadas, lo cual es más evidente en los estados.
4. **La posibilidad de que los servicios periciales se vuelvan una institución autónoma.** Que salgan del control del Ministerio Público, de modo que el fiscal acuda a esa institución autónoma lo mismo que la defensa.

## ■ *Problemas en el ámbito federal*

1. **Dos servicios periciales distintos.** Tenemos servicios periciales en la Procuraduría General de la República, pero hay otros servicios periciales en la Policía Federal (que se ha denominado Policía científica). El desafío es cómo unificarlos.
2. **Instituto Nacional de Servicios Periciales y Forenses.** La pregunta es si ese es el modelo más adecuado para un país de las dimensiones de México. Hay una alternativa: Un modelo federal especializado, con la posibilidad de que en los estados haya servicios periciales básicos, y establecer un mecanismo de complementariedad.



## Preguntas y Respuestas

- Sobre el modelo: ¿Ventajas de contar con servicios periciales autónomos? ¿Cuáles serían los controles a esta autonomía?
- Servicio de carrera: ¿Qué requisitos?
- Víctimas: Desde los servicios periciales, ¿cómo garantizar investigaciones independientes ante un contexto de tortura generalizada?

*Leonel González*

A lo que hace referencia esta mesa, considero, es a cómo investigamos científicamente casos emblemáticos de violaciones graves a los derechos humanos, en los que no es suficiente la aplicación de las ciencias duras para recabar evidencias, sino que es indispensable el análisis en contexto, para lo que se necesitan sobre todo las Ciencias Sociales.

En cuanto a la investigación científica en un contexto de tortura generalizada, se requieren de ciencias distintas a las tradicionales.

En el caso de Argentina se recurrió a periodistas, se utilizaron informáticos y también, por supuesto, antropólogos para poder investigar un hecho que se prolongó durante diez años (la dictadura militar). En el caso de Guatemala, fue un año y medio prácticamente con 2 mil personas muertas, principalmente indígenas. Son casos que demandan una aproximación distinta desde las ciencias. Por ello, hay que evitar modelos rígidos de los servicios periciales, para que puedan incorporar en determinados momentos o en determinados casos otro tipo de ciencias o disciplinas. A esto se le llama "peritajes de contexto".

*Claudia Paz y Paz*

### **GIEI**

El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), para el caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, colocó mucho énfasis en los

servicios periciales. En la experiencia del GIEI sobre el caso Ayotzinapa, algo que llamó la atención fue que la relación entre Ministerios Públicos y peritos o expertos no era de colaboración o coordinación, sino de subordinación.

El GIEI recomendó un modelo que garantice la carrera de los funcionarios de servicios periciales, pero también su autonomía e independencia.

*Jan-Michael Simon*

### Honduras

En el caso hondureño, los peritos están integrados en una Dirección General de la Fiscalía, pero están bajo la Dirección de los Servicios Forenses. Así que el forense en la Fiscalía de Honduras no se entiende como un subordinado al fiscal, sino más bien, bajo la cadena de mando de la Dirección de Servicios Forenses. Esto garantiza su independencia.

La independencia y autonomía de los servicios periciales es necesaria por razones prácticas.

*Julio Contardo*

### Chile

La experiencia chilena nos habla de peritos incorporados en las Policías, peritos de instituciones públicas y peritos privados. En general, los peritos no emanan del Ministerio Público.

El mejor catalizador de los peritos es el propio proceso penal. El perito debe forzosamente poner a prueba su capacidad pericial ante el Tribunal. Hay un cambio de paradigma: el perito debe entender que sus conocimientos científicos los va a reportar a un tercero imparcial, y que éste no conoce de su especialidad-ciencia-arte, por lo que su exposición debe ser entendida por casi cualquier persona.

Por ello, el desafío es del sistema en su globalidad, del tratamiento que se les da a los peritos dentro del proceso penal, sin perjuicio de su independencia y autonomía.

*Marco Fandiño*

Hay que tener en el foco **cómo hacer que las instituciones sean sostenibles y eficientes**. Establecer criterios para que no exista un sobre abuso de las solicitudes de pericias y también, identificar en qué casos es pertinente que cierto perito no pertenezca a la estructura de la procuración de justicia.

Por último, garantizar recursos para que la Fiscalía pueda contratar servicios periciales a un externo independiente cuando así lo amerite.

*Víctor Cubas*

Desde mi perspectiva, el servicio de peritaje debe darse dentro de los organismos de investigación del Ministerio Público y de la Policía Nacional. No obstante, por ejemplo, el Código Procesal en Perú otorga la posibilidad a las víctimas de acudir y solicitar un peritaje externo.

En el sistema de justicia penal adversarial-acusatorio, una buena práctica es que, ante la instancia de administración de justicia, se dé un debate pericial entre el perito oficial y el perito externo.

*Jan-Michael Simon*

### **Servicios forenses en universidades**

En Alemania casi todos los espacios de medicina/investigación forense están en las universidades. México podría ser de los muy pocos países latinoamericanos que tendría la posibilidad de implementar con éxito este modelo, aunque sea de manera parcial.

*Gina Cabarcas*

Pongo de relieve que la prueba pericial no es el único tipo de prueba disponible como alternativa a la prueba testimonial. Existen otros medios de prueba sumamente útiles en casos de violaciones a derechos humanos, como la documental.

En Colombia existe el fenómeno de los “falsos-positivos”: ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros del Ejército, en las cuales hacen pasar a personas, que no son parte de grupos armados ilegales, como bajas en combate. La prueba “estrella” en este tipo de ejecuciones extrajudiciales no fueron peritajes, sino los documentos y su análisis que permitieron ir más allá de los responsables materiales. Los testimonios también resultaron importantes, y lo son para otras investigaciones. Quizá lo más conveniente es mejorar las técnicas de entrevista en los cuerpos de investigación.

*Gonzalo Rúa*

**Primero**, verificar con el Ministerio Público la ubicación de los laboratorios en todo el país.

**Segundo**, la capacidad técnica de los peritos. Posiblemente las nuevas exigencias legales —establecidas en la audiencia preparatoria del juicio oral— generen que algunas pericias que se utilizaban en las fuerzas de seguridad no tengan el estándar probatorio adecuado. Esto no lo sabemos hoy, sino conforme los jueces vayan estableciendo esos criterios.

**Tercero**, la confiabilidad. El grado de confianza en las pericias.

*Víctor Cubas*

## Perú

Cuando en el Perú comienzan a ser conocidos los casos de graves violaciones a los derechos humanos, el Estado tenía prácticamente cero capacidades de investigación científica. Al llevar a cabo la investigación de los casos Barrios Altos y La Cantuta, tuvimos que imaginar cómo avanzar en la investigación.

Posteriormente, no se hicieron casos de investigación porque estuvo de por medio la Ley de Amnistía.

A partir del año 2001, se impulsaron procesos de investigación en casos de violaciones graves a derechos humanos, y el Ministerio Público debió crear un equipo forense especializado que inició con seis profesionales. Hoy en día, este equipo está conformado por más de 50

profesionales multidisciplinarios y cuenta con un laboratorio de Ciencias Forenses. Este laboratorio ha permitido realizar exhumaciones de 3 mil cuerpos y hacer labores de identificación en más de 2 mil restos.

*Claudia Paz y Paz*

Es muy importante buscar los mecanismos que generen confianza en las víctimas, en los familiares de las víctimas. En Guatemala hay un fuerte Instituto de Ciencias Forenses, regido por un cuerpo colegiado (Fiscalía, Corte Suprema de Justicia y Ministerio de Gobernación), pero es independiente y autónomo. Al inicio, las víctimas no le tenían confianza al Instituto, por lo que acudieron a forenses internacionales, sobre todo para la exhumación e identificación de cuerpos de delitos violentos, en los que se presumía la intervención de agentes del Estado.



**Fotografía:** De derecha a izquierda Katya Salazar, Víctor Cubas y Jan-Michael Simón.

## Mesa 5.

# *Relación del Ministerio Público con la víctima y otros intervinientes*



### *Temas*

- *Participación de la víctima en el proceso (sistema inquisitivo y acusatorio).*
- *Retos y modelos organizativos.*
- *Protección y atención a la víctima.*
- *Protección a testigos.*
- *Colaboradores eficaces.*

## Reflexiones *destacadas*

- Los mecanismos de protección de testigos son medulares en el contexto de México.

---

- Hay tres elementos fundamentales para el éxito de un programa de protección de testigos:
  - a. Separación clara entre la función policiaca, de investigación y de protección.
  - b. Confidencialidad de los procedimientos y operaciones.
  - c. Autonomía organizacional del mecanismo de protección respecto de la policía ordinaria.

---

- Falta de claridad entre las competencias de protección. No se sabe bien a bien qué institución debe proteger a qué testigos y en qué condiciones.

---

- Insuficiencia del control judicial. Aunque la ley da posibilidad al juez de proponer incorporaciones al programa de testigos, no le da ninguna posibilidad de supervisar el tipo de medidas aplicadas o el levantamiento de estas medidas.

---

- Los asesores jurídicos no trabajan por los derechos de las víctimas, son una figura ornamental. En la práctica, actúan como subordinados del Ministerio Público y, en ocasiones, no contradicen al Ministerio Público cuando éste se equivoca.

### *Palabras y conceptos clave*

Protección de testigos, Colaborador eficaz, Víctima, Testigo, Modelo de atención integral, Unidad de análisis, Programa de protección a testigos, Confidencialidad, Rendición de cuentas.



## La protección de testigos

*(Ina Zoon)*

Los mecanismos de protección de testigos son medulares en el contexto de México: patrones de crímenes de desapariciones, tortura, ejecuciones extrajudiciales. Se ha incrementado la influencia y poder del crimen organizado. Hay una transición de sistemas de justicia penal, y está en construcción la Fiscalía anticorrupción.

La discusión sobre los mecanismos de protección de testigos empezó en México en 1996, con una Ley Federal de Delincuencia Organizada que sólo preveía la protección a testigos colaboradores o individuos involucrados con el crimen organizado. El grupo era muy pequeño.

En 2003 y 2005 México ratifica las Convenciones Internacionales sobre el Crimen Organizado Transnacional y la Convención Internacional contra la Corrupción, que obliga a las autoridades mexicanas a proteger testigos en casos de corrupción.

En 2008 ocurre la reforma constitucional y se instaura la obligación de la protección de todos los testigos, pero no tenía ley reglamentaria. Este proceso fragmentado de regulación continúa.

En 2010 la ley en materia de secuestro pide un programa especial de protección a testigos, pero sólo relacionados con el delito de secuestro.

Finalmente, en 2012 se aprueba la Ley Federal para la protección de personas que intervienen en el proceso penal, y amplía la protección a los testigos de delitos graves, como están definidos en la Constitución mexicana, que no necesariamente incluye la tortura, ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada.

En 2013 se aprueba la Ley General de Víctimas que exige la protección de testigos en cualquier tipo de delitos.

En 2014 vemos cómo en el caso de Tlatlaya, la víctima-testigo, la superviviente de las ejecuciones extrajudiciales, es torturada por los fiscales del Estado de México y obligada por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) a confirmar la versión del Ejército. Ella es mantenida cinco meses en prisión antes de que la Procuraduría General de la República (PGR) decida liberarla,

y esto ocurrió con instituciones cuya obligación era protegerla como testigo de una masacre muy conocida.<sup>16</sup>

Mirando la guía que da la Oficina de las Naciones Unidas para el Crimen y las Drogas (UNODC),<sup>17</sup> hay tres elementos fundamentales para el éxito de un programa de protección de testigos:

1. Separación clara entre la función policiaca, de investigación y de protección.
2. Confidencialidad de los procedimientos y operaciones.
3. Autonomía organizacional del mecanismo de protección respecto de la policía ordinaria.

## ■ Deficiencias de la ley y programa existentes

El informe de *Open Society Foundations*, "Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México",<sup>18</sup> reconoce que la legislación del 2012 representa grandes avances comparada con la ley anterior, pero aún mantiene graves deficiencias:

1. Falta de claridad entre las competencias de protección. Es decir, no se sabe bien a bien qué institución debe proteger a qué testigos y en qué condiciones.

---

16 Esquire México. Testigo revela ejecuciones en caso Tlatlaya. Pablo Ferri Tórtola. 17 de septiembre de 2014 <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito/>

Esquire México. PGR investigará versión de testigo de Tlatlaya. Redacción. 19 de septiembre de 2014. [http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/19/Reacciones-pgr-segob-caso-tlatlaya/?cq\\_ck=1411150762350](http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/19/Reacciones-pgr-segob-caso-tlatlaya/?cq_ck=1411150762350)

17 United Nations Office on Drugs and Crime. Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime. Viena, 2008. <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>

18 Open Society Foundations. Atrocidades Innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. Nueva York, 2016. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

2. El Centro de Protección a Testigos tiene autonomía técnica y operativa, pero lo dejaron bajo la supervisión de la PGR. Esto genera problemas cuando se trata de protección de testigos de la defensa, y cuando se protege a testigos que tienen conocimiento de hechos de la propia institución.
3. La discrecionalidad que tiene el Director del Centro de Protección a Testigos sobre quién está involucrado, qué medidas de protección se aplican y cuándo se terminan las medidas de protección.
4. Insuficiencia del control judicial. Aunque la ley da posibilidad al juez de proponer incorporaciones al programa de testigos, no le da ninguna posibilidad de supervisar el tipo de medidas aplicadas o el levantamiento de estas medidas.
5. La ley no dice quién tiene acceso a la confidencialidad y, por la supervisión de la PGR, se supone que varios niveles de poder tendrán acceso a la información sobre quién está en el programa, qué medidas se aplican, etcétera.
6. No hay suficientes criterios sobre qué agentes se involucran en la protección a testigos.

Otros temas a tomar en consideración para mejorar el programa de protección a testigos en México es la eficiencia del programa existente. Por ejemplo, en el Informe se menciona que al menos seis testigos protegidos han sido asesinados, y dos de ellos murieron uno tras de otro justo en el momento en el que debían testificar contra un narcotraficante conocido.

Otra fuente, de una juez federal quien en una conferencia enfrente del Centro de Investigación y Derecho Parlamentario de México, declaró que en el periodo 2000-2012 han sido asesinados 614 testigos protegidos. Esto no está confirmado, por cierto, porque el Centro de Protección a Testigos no da información al respecto. Lo que sí se confirmó es que en ese mismo periodo se gastaron 178 millones de pesos para la protección de testigos. Por el momento no sabemos la relación entre el gasto y la eficiencia.

## ■ *Recomendaciones:*

1. Separar el Centro de Protección de Testigos de lo que va a ser la nueva Fiscalía y de la Policía Federal.
2. Fortalecer el control judicial.
3. Fortalecer el cumplimiento de estándares mínimos del personal y una posterior evaluación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
4. Fortalecer el proceso de rendición de cuentas para el desempeño profesional de los agentes de protección.

## *La relación entre el Ministerio Público y las víctimas*

*(Froylán Hernández)*

La relación del Ministerio Público (MP) con las víctimas es conflictiva. El MP viola los derechos de las víctimas, sólo cumple formalidades y no asume una relación de afinidad con ellas.

Actualmente, en la implementación del nuevo sistema de justicia penal oral acusatorio, los Ministerios Públicos que llevan a cabo la investigación del caso, muchas veces no son los mismos que acuden a las audiencias orales. Esto ha traído como consecuencia que los expedientes simplemente sean leídos por los asistentes del Ministerio Público, e incluso, por el desconocimiento del caso demostrado durante la audiencia, han perdido casos emblemáticos.

Por otro lado, la víctima ignora sus propios derechos y, aunque existe un “asesor jurídico” para ello, en la práctica no funciona.

Los asesores jurídicos no trabajan por los derechos de las víctimas, son una figura ornamental. En la práctica, actúan como subordinados del Ministerio Público y, en ocasiones, no contradicen al Ministerio Público cuando éste se equivoca.

# Las dificultades que enfrentan las víctimas

*(Grace Fernández)*

Pasaron años desde la desaparición de mi familiar para tener acceso a una investigación real. No hay un Ministerio Público ni policías de investigación especializadas en desaparición.

Una vez que las autoridades de procuración de justicia local no respondieron como debían, acudimos a las autoridades federales. Aún ahí, la sociedad civil y Colectivos de víctimas ejercieron presión mediante marchas y otras medidas para que algunas víctimas fueran atendidas.

El aparato estatal no reconoce el serio problema de las desapariciones. Lo más grave, sin embargo, es que los Ministerios Públicos no tienen la más mínima idea de cómo investigar el crimen, en general, y mucho menos delitos complejos como la desaparición forzada. Además, no cuentan con recursos materiales, y no tienen, o no aplican, protocolos.

En síntesis, hoy en día la estructura administrativa, legal y operativa para el servicio de procuración de justicia, no funciona en lo más mínimo.

## *El modelo de atención integral a víctimas en Guatemala*

*(Alejandro Rodríguez)*

Guatemala es un Estado unitario, donde el Ministerio Público conoce de todos los delitos. Sin embargo, sí existen fiscalías de sección encargadas de los delitos más graves o fenómenos específicos.

En 2008 abordamos la situación de las víctimas de violencia sexual, en especial en contra de las mujeres. En ese año no existía un sistema de atención a víctimas. Esto hacía que transcurrieran hasta 20 días entre la presentación de la denuncia y el inicio de la investigación como tal, lo que ocasionaba la pérdida de evidencias clave. Así mismo, existían prácticas graves de re-victimización. Actualmente, Guatemala tiene dos sentencias condenatorias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por re-victimización y negligencia en la investigación.

En el 2008 creamos el nuevo modelo de atención integral que contó con un equipo interdisciplinario para atender a la víctima: médicos forenses al interior de la Fiscalía, equipos de escena del crimen disponibles para atender el caso inmediatamente, y la cámara Gesell.

El objetivo del nuevo modelo de atención integral es tener una visión interdisciplinaria, integral y holística de la atención, pero también incorpora un modelo de trabajo que permite la "agrupación de casos". Para ello, fue creada la "Unidad de análisis" que sistematiza las denuncias y encuentra patrones criminales.

En 2012 se creó un nuevo modelo integral de juzgado. Un juzgado de 24 horas para validar las pruebas anticipadas y una policía especializada para los crímenes de violencia sexual.

Con estos elementos logramos una atención inmediata del caso, protección a la víctima e investigación profesional.

En suma, entre los principales logros de atención victimológica está la realización de investigaciones inmediatas y detenciones dentro de las primeras 24 horas. Se logra tener en la mayor parte de los casos pruebas clave para lograr condenas. Han aumentado significativamen-

te las acusaciones, así como las sentencias condenatorias: las sentencias se han multiplicado por cuatro. Sin duda, hay un avance. Por el momento, el gran desafío de este nuevo modelo de atención integral es que se aplique en todo el país, ya que sólo opera en nueve regiones.



## Protección de testigos

*(Claudia Paz y Paz)*

El programa de protección a testigos en México es importante que tenga autonomía funcional, especialmente si pensamos en crímenes perpetrados por agentes del Estado, o en casos de protección de testigos de la defensa.

En Guatemala hay un sistema de protección con cierta autonomía, pero depende del Ministro del Interior y del Fiscal General. Es decir, no se logra la completa autonomía institucional.

### ■ *Relación entre equipo protector y fiscal*

En Guatemala es una relación conflictiva, porque el fiscal quiere proteger a su testigo, lo necesita y en muchas ocasiones se crea una relación de dependencia o paternalismo, contraria a los criterios objetivos, rígidos, de seguridad de protección de testigos. Ocurrió que el fiscal pedía una serie de privilegios para su testigo protegido, y los agentes del sistema de protección quedaban en una posición de riesgo.

Esto significa que quien solicita la protección a testigos debe ser un funcionario, o una oficina distinta de aquella que califica el riesgo, conforme a criterios objetivos y que finalmente decide a quién otorgarle la protección.

### ■ *Protocolos*

Por la gravedad del asunto, todo el sistema de protección de testigos debe regirse por protocolos muy estrictos, que no den lugar a privilegios o excepciones. Hablamos de protocolos de análisis de riesgo, de medidas de seguridad y protocolos de salida o reubicación.

Hace unos años, cuando ejercía como Fiscal General de Guatemala, el sistema de protección a testigos era muy claro en cuanto al ingreso, pero no se había pensado en los protocolos de salida. Desde ese momento iniciamos el diseño de protocolos muy claros para la reubicación nacional o internacional de las personas y de sus familias.

Lo peor que puede ocurrirle a un programa de protección a testigos es que uno de sus protegidos sea asesinado, porque envía un mensaje terrible para cualquier otro ciudadano o ciudadana que tiene pensado colaborar con la justicia de ese modo. Para evitarlo, es necesario tener medidas muy claras de ingreso de los funcionarios al programa de protección.

En el Ministerio Público de Guatemala los agentes de ciertas unidades pasaban pruebas de confianza regularmente, una de esas unidades era, precisamente, la de protección a testigos. También había policías especializados, dedicados exclusivamente a la protección a testigos.

## ■ *Confidencialidad y rendición de cuentas*

Una necesidad es la absoluta confidencialidad de quienes entran al programa y de las medidas de protección aplicadas. Esto implica mecanismos muy claros de rendición de cuentas al interior de la institución. Para garantizar la confidencialidad no se puede ser transparente en cuanto a pagos de hotel, renta de casas, traslados, etcétera; esto puede dar lugar a un mal manejo de fondos. Por ello es necesario reforzar las fiscalizaciones.

## ■ *Tipos de testigos*

El régimen de protección de testigos se puede utilizar para un ciudadano que observó un crimen, para la víctima que quiera testificar, o para un colaborador eficaz. Entonces, no todos los testigos son colaboradores eficaces. Los colaboradores eficaces deben tener un régimen distinto. Deben establecerse protocolos muy claros de actuación para cada uno de estos tres tipos de testigos protegidos.

## ■ *Colaborador eficaz*

El sentido de un colaborador eficaz es tener a un hombre o a una mujer que, desde dentro, relate cómo funciona la organización criminal. Dos elementos a tomar en cuenta: 1. Sólo podrá ser un colaborador eficaz aquel que pueda detallar cómo funciona la organización hacia arriba, por lo que no puede ser un capo, por ejemplo. 2. No se puede utilizar la declaración del colaborador eficaz como prueba para lograr una condena.

## ■ *En México*

En México es posible una rebaja de pena, pero en ningún caso se puede ofrecer la impunidad. Cuando no es muy fuerte el sistema de protección al interior de las cárceles, es muy poco probable que alguien se atreva a delatar, por el simple hecho de que teme perder la vida en prisión. En este sentido hay un espacio para una reforma legislativa.

Por último, en Guatemala sólo se puede ingresar al sistema de protección previa autorización de un juez.

## Preguntas y Respuestas

- ¿Qué modelos de protección a testigos pueden sugerir para México, que es una Federación, sobre todo porque la mayoría de los delitos se cometen en los estados? Entonces, ¿es buena idea tener un sistema de protección a testigos en cada estado?

*Jan-Michael Simon*

Cuando impulsamos la Ley de Colaboración Eficaz en Guatemala, en 2008-2009, hubo un motivo principal por el cual hicimos la propuesta de reforma: La Ley de Delincuencia Organizada de 2006, que sí preveía la colaboración eficaz, instauró un sistema totalmente ineficaz.

Un colaborador eficaz tiene una utilidad cuando hablamos de redes criminales, delincuencia organizada, que extienden sus redes hasta las prisiones. Cualquier colaborador que entra a la cárcel sabe que no va a sobrevivir. Por esta razón, la propuesta de reforma que enviamos contemplaba precisamente la despenalización.

Sin embargo, hay una jurisprudencia muy clara de la Corte Interamericana que indica que ciertos delitos no pueden quedar impunes. Es por eso que hicimos una salvaguarda en la propuesta de reforma, que establecía la despenalización excepto para los crímenes de lesa humanidad.

Este problema se agravará mucho más en el caso mexicano, porque enfrenta crímenes que en muchos casos llenarán los requisitos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, lo que pondrá serios obstáculos a la hora de diseñar una nueva ley de protección a testigos realmente eficaz.

*Claudia Paz y Paz*

Es mejor no depender sólo del sistema federal de protección a testigos. Al mismo tiempo, una colaboración entre sistemas locales podría volver más eficaz al sistema, sin intervención del sistema central.

Por otro lado, que un juez ordene la protección puede ser una buena solución porque no sólo se van a proteger testigos de la Fiscalía, sino también de la defensa.

Por último, en Guatemala, la Fiscalía es la que coordina la atención a las víctimas, y tiene la voluntad de hacerlo. En paralelo participan otras instituciones, pero es fundamental que una entidad coordine.

*Leonel González*

En Argentina, la Fiscalía General de la Nación se fue preparando progresivamente para asumir el cambio de sistema de justicia penal, y en 2014 creó una Dirección de Orientación y Atención a Víctimas para centralizar en la Fiscalía la atención a las víctimas de todo el país, con oficinas en todas las provincias.

Por otro lado, también es cierto que muchos códigos en América Latina no dicen con claridad quién se hace cargo de la víctima. Considero que el Ministerio Público es el que debe hacerlo.

*Ina Zoon*

Una de las razones por la que se creó la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en México fue, precisamente, porque los centros de atención de las fiscalías estatales no funcionaban. Una consecuencia negativa de ello es que se creó una confusión entre el papel del fiscal, el asesor de la víctima, la defensa, etcétera.

*Gina Cabarcas*

En Colombia, la Fiscalía es la que presta el servicio de protección a testigos mediante una Dirección específica, pero se creó una Unidad Nacional de Protección que depende del Ministerio del Interior que protege a miembros de organizaciones sociales y movimientos políticos amenazados. Lo que sucede es que no hay coordinación entre ambas instancias y, al final de cuentas, las víctimas quedan desprotegidas.

Además, en Colombia el criterio de valoración de riesgos es muy estricto, y esto hace que pocas personas puedan ser protegidas. No siempre el riesgo es la pérdida de la vida, sino también la reinserción, en caso de violencia sexual, por ejemplo. Esto genera un problema.



**Fotografía:** De derecha a izquierda Gonzalo Rúa, Gina Cabarcas, Marco Fandiño y Julio Contardo.

## Mesa 6.

# Investigación de criminalidad compleja

### TEMAS



- *Problemas actuales. Fragmentación, conexidad, competencia (ámbito federal y ámbito estatal).*
- *Diseño de investigaciones complejas.*
- *Unidades de análisis.*
- *Facultades de atracción.*

### Palabras y conceptos clave

Criminalidad compleja, Delincuencia organizada, Violaciones graves de derechos humanos, Estrategia de priorización de casos, Análisis en contexto, Investigación multidisciplinaria, Especialización, Investigación de la criminalidad compleja, Inteligencia, Ciclo de investigación, Ley de Delincuencia Organizada.

### Reflexiones destacadas

- La estrategia para reducir los índices de impunidad no es igual a la estrategia para investigar la criminalidad compleja.
- Un caso de criminalidad compleja requiere de fiscales que puedan construir casos sólidos y que sean muy buenos en derecho penal. Los fiscales de criminalidad compleja deben aplicar teorías de autoría y participación novedosas para llegar hasta los autores intelectuales.
- Si tenemos un país como México con un problema de delincuencia bastante organizada, una posible solución sería establecer una Fiscalía para crímenes ordinarios y otra para delitos complejos de delincuencia organizada.

# *El reto de investigaciones de graves violaciones que implican participación de la delincuencia organizada y el Estado*

*(Santiago Aguirre)*

En México, el abordaje institucional contra la delincuencia organizada empezó con una unidad especializada que pronto creció en tamaño y peso específico, hasta convertirse en la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO). Esto derivó, en la práctica, en una excepcionalidad. La Constitución mexicana es la única en el mundo que tipifica la delincuencia organizada. Ese régimen de excepcionalidad colapsó en 2008.

## **Retos de diseño institucional:**

1. La investigación de delincuencia organizada la conduce una instancia autárquica (SEIDO).
2. Hoy, la SEIDO está formada por unidades especializadas por delitos federales. Esto genera competencia y no colaboración.
3. Repensar el tema de la investigación de los dineros relacionados con la delincuencia organizada. En México hay fragmentación: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la SEIDO y la Unidad de Análisis Financiero adscrita a la oficina del titular de la Procuraduría General de la República (PGR).
4. Problema de rendición de cuentas.



5. Interacción de las instancias de delincuencia organizada con otras: SEIDO, Agencia de Investigación Criminal de la PGR (AIC), Secretaría de Marina y Secretaría de la Defensa Nacional.
6. Cooperación internacional. La SEIDO ha sido una de las instancias más beneficiadas de las capacitaciones en el extranjero. Habría que pedir una rendición de cuentas de estas capacitaciones.

### **Retos en México para la investigación criminal compleja:**

**Primero**, la complejidad en la atención prioritaria a las redes de delincuencia organizada. En México no hay capacidades de investigación sobre la delincuencia organizada y tampoco para crímenes complejos como las violaciones graves a derechos humanos.

**Segundo**, la cooptación de partes del Estado a manos del crimen organizado.

**Tercero**, falta de perspectiva de investigación transnacional.

# La investigación de estructuras macrocriminales

(Gina Cabarcas)

Investigar la criminalidad compleja es un reto, independientemente del procedimiento penal aplicado. Para la investigación de este tipo de criminalidad es importante la discusión del diseño institucional, y en un contexto como el mexicano, donde hay una transición hacia una nueva estructura institucional, esto se complica aún más.

En Colombia ha sucedido algo muy similar. La Fiscalía en Colombia tiene 25 años y ha aplicado cuatro distintos procedimientos penales: tres en el marco de jurisdicción ordinaria y uno en el marco de justicia transicional. Y cada uno de estos procedimientos fue acompañado por diseños institucionales distintos.

El objetivo de todas estas modificaciones ha sido el mismo: fortalecer al ente investigador y acusador del Estado para reducir los altos índices de impunidad y afrontar la criminalidad más compleja.

Entre los resultados tenemos una tasa de condenas que está aún en el 6 por ciento. Hace diez años estaba en el 3 por ciento. No obstante, la tasa de evacuación de casos ha aumentado mucho. En 2008, cuando se implementó por completo el procedimiento penal acusatorio, la tasa de evacuación era del 47 por ciento (precluidas, archivadas, terminadas por alguna otra razón, o con sentencias condenatorias); en 2015, es del 80 por ciento.

*Las estrategias para investigar criminalidad compleja y para disminuir los índices de impunidad no siempre son las mismas.*

Definir la criminalidad compleja con base en ejemplos concretos de Colombia:

1. **Casos emblemáticos de masacres entre 1986 y 2001.** Estos casos me mostraron que aquellos fiscales (llamados entonces jueces de instrucción criminal) en 1986 ya hacían análisis en contexto. También, que esos fiscales que establecían que las masacres eran perpetradas por grupos paramilitares pero ayudados por narcotraficantes y agentes del Estado, eran asesinados.
2. **Casos de graves violaciones a derechos humanos en las décadas de los ochentas y noventas y principios de los años 2000.** En la Unidad de análisis y contexto de la Fiscalía, creada en 2012, observé que lo que tenían en común esos casos era que los responsables no eran sólo grupos u organizaciones criminales, sino que tenían alianzas con grupos del Estado e incluso con grupos empresariales.
3. **Casos de desplazamiento forzado entre 2013 y 2014 atribuibles a organizaciones criminales en alianza con agentes estatales y empresarios en la costa pacífica colombiana,** que son básicamente casos emblemáticos de corrupción. Esto se da en el contexto de la implementación de una aproximación más analítica de la criminalidad en todos los niveles de la Fiscalía. Por esta razón, esos casos de corrupción y desplazamiento forzado están siendo investigados por fiscales locales.

## ■ Lecciones

1. **En todos los casos, la participación de las víctimas fue fundamental en el proceso penal.** Hubo movilización de las víctimas que ayudó a la priorización de los casos. Como Fiscalía se debe garantizar la efectividad de la participación de las víctimas en los casos de criminalidad compleja y en los casos de corrupción.
2. **La estrategia para reducir los índices de impunidad no es igual a la estrategia para investigar la criminalidad compleja.** Es decir, se puede crear una Fiscalía altamente efectiva en términos de evacuación de causas recibidas, pero poco para el combate de la criminalidad compleja.

Esto es así porque uno de los riesgos del procedimiento penal acusatorio es que la Fiscalía se concentre en los casos “fáciles”, de flagrancia, sin importar la gravedad y complejidad de los casos. Por ello, hay que plantear una estrategia de priorización para atacar el problema de la criminalidad compleja: adopción de criterios públicos y objetivos que tengan en cuenta el impacto de los casos (gravedad e importancia), y la dificultad para investigarlos con éxito. Priorizar no significa que sólo se van a investigar unos casos, olvidando los otros; sino que la Fiscalía está obligada a dar una respuesta adecuada a los diferentes tipos de casos. A la criminalidad compleja se le deben dedicar más recursos, y recursos especializados.

En Colombia, construimos esos criterios de priorización a través de mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, jueces, expertos, fiscales y una encuesta nacional.

La estrategia de priorización es fundamental porque es la única forma de enfrentar la criminalidad compleja.

Una enseñanza es que dentro de la estrategia es conveniente iniciar con casos difíciles, pero no tan difíciles, para empezar a dar resultados, victorias tempranas para que la ciudadanía sepa que está funcionando la estrategia de priorización.

- 3. Reforzar las capacidades analíticas y las especialidades de la Fiscalía, para comprender los hechos y su contexto, pero también para identificar la red de responsables** que hay en los hechos de criminalidad compleja. Esto implica que se amplíe el foco de investigación; es decir, ya no tendremos un caso por hecho, sino casos muchos más complejos con varios hechos, y que contaremos con una diversidad de fuentes de prueba, no solamente testimonios o peritajes, sino también pruebas documentales que en Colombia han dado muy buenos resultados para encontrar a los autores intelectuales de ciertos hechos. Asimismo, es indispensable integrar muchas más disciplinas. En Colombia ha tenido buenos resultados incorporar a las Ciencias Sociales.

Aunque es recomendable tener unidades de análisis, la capacidad de análisis se requiere en todos los niveles de la entidad, porque se pueden tener casos de criminalidad compleja en todos los niveles de la Fiscalía. No sólo hay que fortalecer con más analistas, sino adicionalmente que fiscales e investigadores

amplíen su perspectiva y sean más creativos para construir la acción penal, la investigación.

Las investigaciones integrales —que implican contexto y redes de responsables— deben permitir la focalización, porque el objetivo de la investigación penal no es crear contextos, sino identificar responsabilidades individuales penales.

En Colombia, en la unidad de derechos humanos un fiscal tiene en promedio 100 casos, y en las unidades seccionales los fiscales tienen en promedio 400. Sin embargo, en casos de criminalidad compleja hemos recurrido a la concentración de la carga, a la concentración de casos para que los trabaje un mismo grupo de fiscales y los investiguen en contexto. Esto implica que casos de distintos procedimientos penales sean investigados por un mismo grupo.

La especialización debe ser analítica y el criterio de especialidad muy bien pensado. En Colombia decidimos hacer las especializaciones por tipos penales, y no funcionó por una razón: las redes de criminalidad compleja no distinguen entre delitos, sino que su capacidad y fortaleza está en cometer varios al mismo tiempo. Para resolver en la práctica ese problema de diseño, recurrimos a mesas de trabajo articuladas entre fiscales de diferentes direcciones.

Ahora bien, la fiscalía de extinción de dominio sí vale la pena que se mantenga como una fiscalía especializada aparte, porque es una acción completamente distinta a la investigación penal.

4. **Fortalecer la investigación básica.** Las capacitaciones de criminalidad compleja se concentran en exceso en técnicas especializadas de análisis, pero también deberían enfocarse en cuestiones básicas: cómo recoger evidencia en la escena del homicidio, técnicas de entrevista, etcétera.

Un fiscal involucrado en el caso es un fiscal que logrará imputaciones. Si bien el fiscal no recaba evidencias, sí puede ir a la escena del crimen.

5. **Un caso de criminalidad compleja requiere de fiscales que puedan construir casos sólidos y que sean muy buenos en derecho penal.** Los fiscales de criminalidad compleja deben aplicar teorías de autoría y participación novedosas para llegar hasta los autores intelectuales. Esto ayudará a que puedan armar casos sólidos.

# Retos en la investigación de la criminalidad compleja

(Jan-Michael Simon)

## ■ Criminalidad compleja

- Entendemos la criminalidad compleja cuando las variables escapan de nuestros esquemas ordinarios, lineales, para explicar la incidencia y prevalencia de determinados delitos.
- Ahí, el fenómeno criminal está compuesto por un alto número de variables poco homogéneas y la composición de cada una de ellas depende a su vez de las demás.
- La naturaleza de los hechos investigados requiere practicar investigaciones de naturaleza muy diversa en términos de su objeto, del espacio y del tiempo, y recabar una gran cantidad de información.

## ■ Competencia, fragmentación, conexidad

### Problema

- ✗ Los marcos normativos unificados y/o suficientemente armonizados dependen, en cuanto a su implementación eficiente en una investigación compleja, de la capacidad de integración de la información.
- ✗ Cuando la facultad de atracción (competencia) se ejerce demasiado tarde en casos de investigación compleja, por su propia naturaleza se genera información fragmentada, lo que conlleva

a una deficiente investigación con pruebas no practicadas y/o ya imposibles de ser practicadas, o no debidamente integradas.

### **Solución**

- ✓ Invertir la lógica actual, de manera que automáticamente se establezca la jurisdicción federal cuando hay concurso de delitos, hasta que el órgano federal competente determine si hay o no los elementos necesarios para ejercer la jurisdicción.
- ✓ Se consideran conexos todos los delitos que se imputen a un procesado, al fincársele causa por cualquiera de ellos, si, a juicio del respectivo órgano jurisdiccional, tuvieren relación entre sí por constituir un devenir natural y lógico que produzca una cadena de delitos.
- ✓ Concentrar jurisdicción en procesos por hechos delictivos que presenten mayor riesgo para la seguridad personal de jueces, magistrados, fiscales y auxiliares de justicia, imputados, testigos y demás sujetos procesales, con prerrogativa jurisdiccional de la Fiscalía General de la Nación.

## ■ *Diseño de investigaciones de criminalidad compleja*

### **Tipologías de integraciones criminales complejas:**

1. Jerarquía estándar: un solo líder a la cabeza y fuertes sistemas de disciplina interna.
2. Jerarquía regional: un solo líder a la cabeza, pero con una línea de comando con grados de autonomía a nivel regional.
3. Agrupación jerárquica: cierto número de grupos criminales con autonomía considerable respecto de una agrupación principal, en la cual tienen representación.
4. Agrupación central: un grupo central fuertemente disciplinado rodeado por un número flexible de individuos, ya no organizaciones.

5. Red criminal: los nodos de la red son definidos por las diferentes actividades de algunos individuos clave y cuyas conexiones permanecen mientras se llevan a cabo proyectos criminales.

### ***Tipos de células dentro de una organización criminal:***

1. Ejecutoras.
2. Financieras.
3. Operativas.
4. De infiltración-negociación.

### ***Cinco claves de la investigación de la criminalidad compleja:***

1. El fiscal debe determinar las actividades primarias en las interacciones criminales para poder establecer cuáles son las áreas de operación.
2. Establecer qué tipos de células investigadas y calcular el número de integrantes de las interacciones criminales.
3. Investigar los roles de cada actor y las actividades logísticas en las que están involucradas.
4. Establecer interacciones criminales de los actores con otros grupos de actores, distintos de la red de interacción objeto de análisis.
5. Investigar los contactos con entidades del Estado que buscan neutralizar su capacidad e investigación, y el enjuiciamiento.

### ***Inteligencia***

La inteligencia hace referencia a alguien que sabe elegir. Esto implica encontrar la mejor solución entre alternativas para solucionar un problema. Conlleva los siguientes procesos:

1. Producción de información suficientemente elaborada para reducir la complejidad del objeto de investigación.
2. Métodos especiales de investigación encubierta.
3. Dos reglas básicas: a) no se puede hacer inteligencia criminal sin informantes, sin escuchas, sin control de cuentas bancarias, sin poder seguir la ruta del dinero; b) no se puede confiar en inteligencia criminal sin un cuerpo de investigadores confiables.



## **Etapas del ciclo de investigación**

- ✓ Sistematización.
- ✓ Evaluación.
- ✓ Hipótesis. La etapa de hipótesis debe incluir seis elementos, aunque sólo me concentro en el primero: A) Sección de contextualización, que explique las circunstancias relevantes para entender la lógica de la investigación; es decir, aspectos sociales, jurídicos y políticos.
- ✓ Recolección.
- ✓ Análisis concreto. Tiene la finalidad de medir y evaluar cómo la información se relaciona con la hipótesis criminal y las otras informaciones que tenemos. Hay que distinguir entre dos tipos de análisis: la Unidad de análisis de inteligencia criminal y la Unidad de análisis que racionaliza y pone bajo prueba la evidencia hallada en el terreno y la hipótesis vinculada a ésta.
- ✓ El análisis concreto opera sobre cuatro ejes: A) Procesar la información y sistematizarla para que sea usada fácilmente en la investigación y el juicio. B) Acompañar y apoyar en cada fase del ciclo de investigación. C) Evaluar la información recolectada periódicamente, analizando su credibilidad y fiabilidad. D) Facilitar información de elementos de contexto aplicados al caso para comprobar la hipótesis.
- ✓ Divulgación.
- ✓ Re-evaluación.

## **Componentes de la investigación de un caso de criminalidad muy compleja**

- ✓ **Jefe de investigaciones**, quien gestiona las operaciones en el terreno, monitorea el progreso de la investigación de manera directa y diaria, asegura el flujo de información entre las diferentes unidades estratégicas y tácticas. Es el jefe de las unidades que llevan a cabo las investigaciones y establece contacto con otras instituciones estatales que podrían tener información relacionada con el caso, aunque no sea una relación directa.

- ✓ Componente de análisis estratégico.
- ✓ Componente de implementación táctica de la información analizada.
- ✓ Asesoría legal, que controla la recolección de evidencias y vigila que esa evidencia no se "caiga" en el proceso penal.
- ✓ Comité de dirección, instancia que realmente guía y dirige la investigación, monitorea, hace la revisión de cada paso del ciclo de investigación, verifica y resuelve cada asunto que puede obstaculizar la investigación, y realiza capacitaciones muy puntuales y especializadas.

Si tenemos un país como México con un problema de delincuencia bastante organizada, una posible solución sería establecer una fiscalía para crímenes ordinarios y otra para delitos complejos de delincuencia organizada.

Por último, no creo en capacitaciones generalizadas; sino en puntuales y especializadas, dirigidas a grupos muy pequeños.

## Preguntas y Respuestas

- ¿De cara a la creación de la nueva Fiscalía General, cómo resolver la tensión entre la necesidad de priorizar la investigación de la criminalidad compleja en México y el rechazo de las autoridades a aceptar el grave problema de crimen organizado?
- Ampliar la idea de separar la delincuencia común de la delincuencia organizada en dos fiscalías, en un contexto de Federación como lo es México.
- Cómo hallar un equilibrio entre especialización y la posibilidad de que la especialización sesgue las miradas y merme los esfuerzos multidisciplinarios.
- ¿La especialización de la delincuencia organizada debería ser transversal a varias instancias de la nueva Fiscalía?
- ¿Cómo tendría que ser la investigación de la desaparición forzada?
- ¿La división de las unidades de la Fiscalía debería estar en la ley o permitir que el fiscal lo haga?

*Jan-Michael Simon*

El diseño de la Procuraduría General de la República contra la delincuencia organizada tendrá como plan normativo la Ley de Delincuencia Organizada, que habrá que adaptar a las nuevas necesidades de investigación de criminalidad compleja. Este sería el primer paso: tener una ley que establezca con claridad cuándo un hecho delictivo se trata de delincuencia organizada. Por la complejidad de estos delitos, es recomendable tener un código separado y una entidad encargada exclusivamente de esto.

Sobre el equilibrio entre especialización y gestión de casos, se resuelve con equipos interdisciplinarios con un jefe o una jefa que tenga una visión amplia y sepa manejar muy bien todo el ciclo de investigación.

Por último, la integración de la información. Si no se tiene una única base de datos es muy difícil trabajar. Esta es la columna vertebral de la investigación de casos complejos. Lamentablemente esto tiene muchos obstáculos legislativos y de atribuciones, en especial en México.

*Gina Cabarcas*

En Colombia, en estos momentos hay varias denuncias de homicidios a defensores de derechos humanos, y en esas investigaciones nos hemos dado cuenta de que no es claro que esos homicidios se correspondan con planes criminales complejos y que los responsables sean grandes organizaciones criminales.

Esto que sucede ahora se parece a unos casos ocurridos en la década de los ochentas que ahora llamamos "exterminio a un partido político completo", pero que en aquellos años no se veía como tal, porque durante las investigaciones era un caso confuso.

La experiencia de Colombia en crear dependencias específicas para investigar al crimen organizado no ha funcionado. Dos ejemplos:

1. **Dirección Nacional contra el Crimen Organizado.** Esta Dirección recibió una cantidad considerable de recursos, analistas e investigadores, pero como el foco era la organización criminal y no los hechos, se dedicó a meter a la cárcel a los miembros de esas organizaciones por pertenecer al grupo y no por los hechos criminales cometidos como tal. Entre 2011 y hoy se han encarcelado 11 mil personas pertenecientes a grupos criminales, pero no hemos logrado dismantelar a esas organizaciones. Esto se debe al diseño institucional, porque los crímenes ocurren en el territorio y quien contesta esos hechos no son las dependencias especiales que se crean. Hoy en día, para resolver esta situación, capacitamos a las oficinas regionales, las que están en el terreno, para que respondan adecuadamente a los delitos complejos; y creamos grupos especializados de trabajo temáticos con mucha flexibilidad.
2. **El análisis es necesario tanto para criminalidad compleja como para criminalidad ordinaria.** En ese sentido, en Colombia hay Unidades de análisis para criminalidad ordinaria, y la Unidad de

análisis y contexto enfocada en casos concretos de delincuencia compleja.

Un análisis de contexto —además de los aspectos sociales, políticos y económicos— incluye el análisis más operativo que se necesita para avanzar en la construcción de casos sólidos.

Por último, en Colombia hicimos una caja de herramientas de priorización, que incluye una cartilla de herramientas de análisis para la investigación penal.<sup>19</sup>

---

19 Para referencia, véase Hoja No. 1 de la Directiva No. 0002 “por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación” <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/0002-002.pdf>

Centro Internacional para la Justicia Transicional. Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección de Análisis y Contextos (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación. Colombia, junio 2014. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Manual-DINAC-2014.pdf>



**Fotografía:** De derecha a izquierda Leonel González, Gonzalo Rúa, Gina Cabarcas, Marco Fandiño y Julio Contardo.

## Mesa 7.

# Fiscalías *especializadas*



### Temas

- *Fiscalía especializada en investigación de graves violaciones a derechos humanos.*
- *Fiscalía autónoma y sistemas anticorrupción.*
- *Aprendizajes desde las fiscalías para niñez y mujeres.*

### Palabras y conceptos clave

Modelo organizativo, Política de Persecución Penal, Recursos, Violaciones graves de derechos humanos, Violencia contra las mujeres, Diseño institucional, Voluntad política, Especialización.

## Reflexiones *destacadas*

- Con la sola creación de una fiscalía especializada no resolvemos ningún problema. De hecho, algunas de ellas sirven para invisibilizar algunos problemas.
- Más allá de que pueda haber en la nueva Fiscalía General una fiscalía especializada para las mujeres, la cuestión de fondo es cómo incorporar la perspectiva de género en el diseño de la nueva Fiscalía.

# Reflexiones sobre un modelo a partir de fiscalías o áreas especializadas

(Leonel González)

Con la sola creación de una fiscalía especializada no resolvemos ningún problema. De hecho, algunas de ellas sirven para invisibilizar algunos problemas. Por ejemplo, la Fiscalía especializada para la búsqueda de personas desaparecidas en México.

Entonces, la pregunta clave es: ¿cuál es el entorno de condiciones para que una fiscalía especializada funcione y dé resultados?

## ■ Tres grandes preguntas:

### 1. ¿Por qué se toma la decisión de crear una fiscalía especializada? ¿Cómo se llega a esa decisión?

Porque hay una respuesta institucional de concentrar los esfuerzos en un determinado tipo de criminalidad. Que la respuesta sea institucional significa que se ha superado el modelo reactivo de investigación de caso por caso; en cambio, se entiende que detrás de cada caso hay un fenómeno que regula esa criminalidad. A partir de ese entendimiento es como toma forma, en parte, la estructura organizativa de la Fiscalía.

Es decir, el primer paso es que el Fiscal General pueda conocer a profundidad las principales criminalidades de un país. A partir de este conocimiento, puede tomar la decisión sobre su política criminal y las áreas en las cuales quiere concentrar los recursos a su disposición. Esa decisión puede culminar en la creación de una fiscalía especializada.

### 2. ¿Cuáles son las áreas más críticas en el funcionamiento de una fiscalía especializada?



**Primero, la capacidad de ser flexible.** Esto implica proactividad. Es decir, superar la visión del trabajo individual de cada fiscal y avanzar hacia un trabajo en equipo.

**Segundo, los modelos organizativos.** O una Fiscalía centralizada, o una Fiscalía que tenga apoyo a nivel local, regional, distrital. Hay ventajas y desventajas en ambos modelos. Las ventajas de la centralidad es la capacidad de concentrar la información sobre un determinado delito, mientras que la desventaja es la pérdida de control e información clave en el territorio. Las ventajas y desventajas de la descentralización serían las mismas, pero en el sentido opuesto.

Otro punto de los modelos organizativos es respecto a cómo se investigan y litigan los casos. Es decir, una vez que una fiscalía especializada recibe diez casos vinculados a la trata sexual, ¿cómo se va a organizar internamente?: o un solo fiscal asume la investigación y litigación de los casos (modelo de las provincias argentinas), o se recurre tanto a un fiscal especializado en investigación como a otro especializado en litigación (modelo guatemalteco). No hay modelos rígidos, pero considero que, si es un caso complejo, una buena práctica es crear un equipo de investigación y litigación que acompañe todo el proceso hasta las audiencias.

**Tercero, criterios de distribución de casos.** Cuando ingresan los casos en un Ministerio Público hay una unidad receptora que los distribuye. También hay dos alternativas: O esa unidad de atención temprana recibe todos los casos, trata de resolverlos con medidas alternativas y ante el fracaso los deriva en una fiscalía especializada; o bien, una vez que ingresan los casos se distribuyen directamente a las fiscalías especializadas. Tampoco hay modelos rígidos.

### 3. ¿Cómo resguardar el trabajo de la Fiscalía Anticorrupción en México, en caso de que no se dé un escenario de autonomía?

En Estados Unidos y en algunos estados de Canadá, frente a casos complejos se habilita la posibilidad de que el Congreso nombre a un Fiscal Especial para investigar casos de corrupción. Esta es una posibilidad que podría explorarse para México.

# Las fiscalías especializadas en Perú

(Víctor Cubas)

## ■ *Fiscalías especializadas en el Perú*

El Ministerio Público (MP) en el Perú comienza a organizarse como órgano extra-poder en 1981, como consecuencia de la puesta en vigencia de la Constitución aprobada en 1980. En 1981 se le dota al MP de una Ley Orgánica y empieza a operar, pero solamente tiene fiscalías penales para delitos ordinarios.

Pero justo en 1980 inició el accionar terrorista en el Perú, sumamente violento y que en poco tiempo amplió su ámbito de actuación. El fenómeno terrorista no fue bien comprendido entonces, al punto que los políticos consideraban que los actos de terrorismo no revestían mayores consecuencias. El transcurso del tiempo probó que estaban sumamente equivocados, por lo que una de las primeras fiscalías especializadas creadas fue la Fiscalía contra el terrorismo. Ésta tuvo competencia a nivel nacional para investigar los casos de terrorismo.

Otra fiscalía especializada creada en la década de los ochentas fue la Fiscalía especializada para investigar el tráfico ilícito de drogas.

En ambos casos, se ha hecho un trabajo conjunto entre el Ministerio Público y la Policía Nacional, que no siempre ha dado resultados positivos, porque había un desfase en las normas procesales. El Código de Procedimientos Penales de 1940 no era un instrumento idóneo para investigar delitos del crimen organizado. En consecuencia, se han tenido que publicar leyes especiales que introduzcan al código procesal un conjunto de normas que permitan la investigación y el juzgamiento de los hechos de tráfico ilícito y terrorismo.

En este contexto, al final de la década de los ochentas llega al poder Alberto Fujimori, quien sucede al gobierno de Alan García que había generado una crisis económica muy grave. En esos años la crisis económica y el terrorismo eran los dos grandes problemas del Perú.

Fujimori, en sus primeros meses, cambia las normas sobre el sistema de inteligencia nacional. Introdujo el concepto de inteligencia operativa y formó órganos que hicieron el trabajo de guerra sucia, o guerra de baja intensidad. Es el comienzo de la etapa de graves violaciones de derechos humanos, o mejor dicho, continúan las violaciones a derechos humanos, porque éstas ya habían ocurrido desde 1984.

Durante el gobierno de Fujimori se dieron dos casos emblemáticos en América Latina de violaciones graves a derechos humanos: el caso de Barrios Altos, en noviembre de 1991, y el caso La Cantuta, en julio de 1992. En ambos intervinimos, pero no como una fiscalía especializada, sino como una fiscalía común que asumía un caso de violaciones graves de derechos humanos, considerado inicialmente como un delito común.

A diferencia del caso Barrios Altos, en el caso de La Cantuta sí se pudo avanzar. Se hizo una investigación, dirigida por el equipo de fiscales, que alcanzó sus objetivos, judicializó el caso. Pero el gobierno adoptó la decisión política de desviar la jurisdicción al fuero militar, despojando al fuero común de la posibilidad de intervenir en el juicio de este caso.

Con posterioridad, y después de la caída de Fujimori, se han instituido otras fiscalías especializadas. Una de las primeras es la Fiscalía para investigar graves violaciones a los derechos humanos. A la caída de Fujimori, en el año 2000, se comienza a conocer que las violaciones a los derechos humanos habían sido sistemáticas, y se tiene la libertad de investigar porque la Corte Interamericana de Derechos Humanos pronunció la invalidez jurídica de las Leyes de Amnistía.

Los siguientes pasos de esa Fiscalía en derechos humanos fue la creación de un equipo forense especializado. Éste trabajó dentro del Instituto de Medicina Legal. Con el tiempo el equipo forense creó un Laboratorio de Ciencias Forenses altamente especializado.

Poco después, se formaron la Fiscalía contra el crimen organizado, la Fiscalía contra el lavado de activos, la Fiscalía especializada para la trata de personas, Fiscalías ambientales y Fiscalías para investigar accidentes de tránsito. Excepto esta última, el resto de las fiscalías especializadas señaladas funcionan con competencia ampliada a nivel de un distrito judicial (estado o departamento), con fiscalías superiores que tienen competencia nacional. A su vez, la Fiscalía General está formada por un conjunto de fiscalías provinciales, que son los órganos de investigación,

y el trabajo de éstas es coordinado por un Fiscal Superior con competencia a nivel nacional.

## ■ *Violaciones graves a los derechos humanos*

### **Caso La Cantuta:**

1. Desde el inicio fuimos plenamente conscientes de que un fiscal tiene una misión/función indeclinable que le asigna la Constitución: investigar los delitos.
2. Hicimos una investigación real, que alcanzara los objetivos propuestos y el esclarecimiento de los hechos.
3. Tuvimos una relación muy cercana con las víctimas. Nos costó mucho trabajo, pero logramos ganar su confianza.
4. Adoptamos medidas para superar las limitaciones para la investigación, recurriendo a instituciones del sector público y privado. Desde el inicio formamos un equipo interdisciplinario de investigación. Para ello, pedimos a la Dirección de Criminalística un equipo con los mejores profesionales. Igualmente, a la Dirección de Homicidios, que proporcionara un equipo de peritos en investigación criminal.
5. Nos propusimos dar cuenta, periódicamente, del resultado de la investigación, de los avances. Esto fue una garantía de que no habría retrocesos, porque la investigación —guardando las reservas del caso— se conocía públicamente.
6. Tuvimos mucho cuidado en la cadena de custodia para evitar que las evidencias encontradas fuesen desaparecidas intencionalmente y con ello obstaculizar la provisión de medios probatorios.

7. Hicimos respetar la independencia y autonomía institucional. El fiscal es el que dirige la investigación y está sometido sólo a la Constitución y a la Ley.
8. Actuamos guardando la confidencialidad del caso.
9. Tuvimos muchas amenazas, pero también mucho equilibrio para controlar el temor. Considerábamos que estábamos frente a un caso emblemático y que era necesario alcanzar los objetivos de la investigación. Si un fiscal hiciera caso a las amenazas por la realización de su trabajo, simplemente no se podrían esclarecer los hechos criminales y no se podrían desarticular las organizaciones criminales.
10. Asumimos la dirección de la investigación plenamente. Convocamos el apoyo de la Policía y los peritos, pero también tuvimos un control real y efectivo de todos los resultados de la investigación.
11. Ganamos la confianza de quienes tenían que aportar datos a la investigación.
12. Cuando se judicializó el caso tuvimos el suficiente cuidado de tomar en cuenta la jurisprudencia internacional para calificar a los hechos como de lesa humanidad. Esto permitió en buena medida que se emitiera una sentencia contra el ex presidente Alberto Fujimori por ser el autor intelectual de los hechos.
13. Destacamos la colaboración que recibimos de la sociedad civil, como consecuencia de la apertura a la coordinación con sus diferentes representantes.

Estas acciones, convicciones y posturas nos permitieron avanzar en la primera etapa de la investigación y judicializar el caso, que no fue total. El caso La Cantuta tiene tres procesos y tres sentencias: la primera al proceso que describí hace unos momentos; la segunda después de la intervención de la Comisión de la Verdad; y la tercera el juicio a Alberto Fujimori que terminó con la sentencia condenatoria.

# **Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas**

*(Ximena Andión)*

La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) tiene sus antecedentes en una fiscalía especial que se hizo para un caso específico: el caso de las mujeres desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, en 2004.

En 2006, la FEVIMTRA se formó sólo para atender los casos de violencia contra las mujeres y después se le añadió el delito de trata de personas.

## **Problemas de mandato**

1. Sólo para delitos de competencia federal. Es decir, atiende la minoría de los delitos. De mil casos de mujeres desaparecidas en el sexenio anterior, sólo 4 están en la FEVIMTRA.
2. Cuando tienen que ver con delincuencia organizada, los casos pasan a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).
3. Retardo injustificado en la revisión de los casos para determinar competencias.

## **Problemas de diseño**

1. En la FEVIMTRA, los agentes pasan mucho tiempo atendiendo víctimas, no en la investigación.
2. Trabajan caso por caso, no por análisis sistémico criminológico.
3. Dependencia absoluta de la Procuraduría General de la República. No tiene autonomía para tomar decisiones.
4. Sobrecarga de trabajo.

5. Amplia rotación de personal.
6. No son multidisciplinarios ni tienen capacidades necesarias.
7. Replican estereotipos de roles tradicionales de género.
8. No hay manuales.

### ***Problemas de actuación***

1. Ha habido muy pocos resultados, más o menos 17 casos por año, y 16 sentencias por trata de personas de 2011 a la fecha.
2. Por cumplir con mínimos de resultados, lleva a cabo operativos en los que no necesariamente rescatan a mujeres que son víctimas de trata de personas. Esto es una práctica perversa para justificar el presupuesto.
3. Poca capacidad para investigar delitos de macro-criminalidad.
4. Falta de mecanismos de sanción y control.
5. Falta de transparencia para poder evaluar los resultados que realmente tiene.

En el caso de la FEVIMTRA se comprueba la tesis de que la creación de fiscalías especializadas no resuelve el problema de criminalidad, violencia e impunidad de cierto delito.

No sólo son cuestiones técnicas u operativas las que se toman en cuenta para crear fiscalías especializadas. En el caso de la FEVIMTRA, su creación se debe a cuestiones políticas frente a un problema en particular.

Hoy por hoy, la FEVIMTRA no tiene un titular, sino un encargado del despacho, y ha sufrido varios recortes a su presupuesto.

Considero que si no hay presión desde la sociedad civil para que esas instituciones se mantengan, simplemente las autoridades las cierran, y se pierden.

Hay que pensar mucho en el diseño institucional de las fiscalías especializadas, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

Por último, más allá de que pueda haber en la nueva Fiscalía General una fiscalía especializada sobre las mujeres, la cuestión de fondo es cómo incorporar la perspectiva de género en el diseño de la nueva Fiscalía en su conjunto. E igualmente importante es, para un país como México, integrar la perspectiva intercultural en toda la nueva institución.

# Sistema Nacional Anticorrupción

(Andrés Díaz)

Este tema inició en 2012 con las promesas electorales por parte de todos los partidos políticos sobre medidas legislativas e institucionales para combatir la corrupción, mejorar los mecanismos de transparencia y transparentar la publicidad oficial.

En un primer momento se pensó en una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción. Ésta no cumplió con las expectativas, sobre todo, en materia de prevención. Por parte de la sociedad civil se ejerció mucha presión para incluir el tema de la prevención y realizar otra serie de mejoras en la Comisión.

De la propuesta de reformas, destacó la dimensión de integralidad (prevención, investigación y sanción) y la de coordinación (siete instituciones encargadas de combatir la corrupción de manera integral). De aquí salió el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) para reforzar las capacidades estatales de transparencia, fiscalización, justicia y combate a la corrupción. En realidad, fue un paquete de siete leyes y varias reformas.

El resultado fue que el SNA finalmente aprobado fortaleció los mandatos de un conjunto de instituciones. Por ejemplo, con estas reformas la Auditoría Superior de la Federación (ASF) superó el criterio de anualidad, por lo que ahora puede realizar auditorías a petición de la ciudadanía y practicar auditorías del gasto público en tiempo real. También, se creó la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción (Fiscalía Anticorrupción). Al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se le otorgaron facultades para aplicar sanciones y multas. También destaca el Comité Ciudadano que supervisará todo el SNA.



## Preguntas y Respuestas

- ¿Cuándo crear una fiscalía especializada?
- ¿Es conveniente, o no, establecer desde la Ley este tipo de fiscalías especiales?

*Claudia Paz y Paz*

Definitivamente hay temas que, por su importancia político-criminal, los legisladores se aseguran que estén en la Ley. Eso sucedió en México con el tema de la corrupción. En Guatemala, en su nacimiento, la Ley Orgánica de la Fiscalía ya preveía varias fiscalías especializadas que se fueron completando con el paso del tiempo, dependiendo de los tipos de crímenes que más agobiaban a la población. Por ejemplo, en 2006 se creó una Fiscalía para los delitos contra la vida, por el grave problema de homicidios en el país.

### **Fiscalía especializada en delitos contra la vida**

El primer criterio de ingreso de casos era que se tratara de una muerte violenta. Sin embargo, y a pesar de los equipos de investigación especializados, no superamos el modelo de investigación de caso por caso.

Sólo fue hasta la entrada en operación de la Unidad de análisis criminal, con muchas capacidades, que se estableció una correlación de diferentes delitos perpetrados por pandillas. Así, los equipos especializados de investigación atrajeron los casos por grupos y redes criminales y los judicializaron.

Es decir, aunque el primer criterio de ingreso de casos a la fiscalía especializada era la muerte violenta, no había un criterio rígido para pedir la atracción de casos.

*Jorge Verástegui*

En la Procuraduría General de la República (PGR) hay dos unidades especiales, cuatro fiscalías especiales y dos subprocuradurías especiales,

todas sólo nominativas en cuando a la especialidad, ya que la misma PGR sostiene que no hay agentes especializados en nada porque todos deben conocer de todos los delitos.

Con este panorama, ¿han conocido o han tenido casos donde el problema es la voluntad institucional o política? En México sí hay problemas de diseño, pero el problema de fondo es la voluntad institucional o de los funcionarios de cumplir con las obligaciones que marca la ley.

*Layda Negrete*

Sobre la Fiscalía Anticorrupción, ¿consideraron las organizaciones de transparencia retrasar el nombramiento hasta lograr un proceso de nombramiento adecuado? ¿Qué medidas se tienen previstas en cuando al mal diseño institucional del Fiscal Anticorrupción?

*Gonzalo Rúa*

1. ¿Por qué una fiscalía especializada? Esto nos lleva a discutir necesidades de política criminal.

¿Las fiscalías especializadas pueden imponerse desde la legislación? Considero que el criterio siempre es amplio, no limitativo. El establecimiento de fiscalías especializadas puede provenir de una ley cuando las necesidades de política criminal son tan claras que no hay discusión. En ese sentido, sería razonable que México estableciera desde la ley, fiscalías sobre violaciones graves, homicidios, corrupción, narcotráfico, etcétera.

La pregunta que se deriva de la anterior es: Si la Ley Orgánica establece ya subprocuraduría o fiscalías especializadas, ¿éstas son un límite para que la Fiscalía General pueda tener otras fiscalías especializadas? La respuesta es no. Que exista una necesidad de política criminal que nos imponga y marque la agenda, es sano y no tiene que ser visto como la imposibilidad de armar otras fiscalías especializadas.

2. Ha habido un error muy grande en el armado y diseño de las fiscalías especializadas. Por ejemplo, en algunas provincias de Argentina se ha trabajado sobre fiscalías especializadas en vio-

lencia de género. Pero con esta práctica recurrente de manifestar públicamente que se está ocupando de un problema, cuando en la realidad sucede lo contrario. En esas provincias argentinas lo único que se ha hecho es colocar un fiscal especializado con tres o cuatro empleados, quienes reciben todos los casos de violencia de género (graves, medios, de riesgo bajo, etcétera) y, al final de cuentas, lo que demuestran es que no hay una política criminal detrás.

Entonces, cada fiscalía especializada requiere de un diseño adecuado para abordar una problemática, y ese diseño tendrá a veces sus equipos propios de investigación, de pericia; o sólo fiscales para investigar y fiscales para litigar, todo bajo una pre-establecida política de persecución criminal.

Por otro lado, todas las fiscalías especializadas son un punto favorable a una reforma, porque empuja a un debate preciso sobre temáticas específicas. Pero también hay que evitar caer en el error de tener diseños demasiado flexibles, en los que la temática específica sólo esté representada en el nombre de la Fiscalía, pero no en las atribuciones claras que requiere para atender realmente esos delitos.

Las fiscalías especializadas, en definitiva, son un buen mecanismo; no obstante, hay que contar con un Fiscal General que observe todo lo que ocurre para que no quede compartimentado.

*Ximena Antillón*

En octubre de 2015, la Unidad de búsqueda de personas desaparecidas se convirtió en una fiscalía especializada. En realidad, el cambio de nombre fue lo único que sucedió. La creación de esta "fiscalía especializada" fue una respuesta política a una demanda social, pero desde el inicio empezó con muy pocos recursos para realizar su trabajo.

La pregunta es: ¿qué hace especializada a una fiscalía especializada?

*Leonel González*

**Primero**, comparto plenamente que hay casos que interesan a un determinado país porque la conflictividad es regular, permanente y tras-

ciende la gestión de los fiscales que intervienen, y en estos casos la Ley puede establecer esas prioridades. El caso guatemalteco es una muy buena experiencia de cómo la regularidad de la criminalidad fue marcando la necesidad de fiscalías especializadas permanentes.

**Segundo**, la relación entre casos ordinarios y casos complejos. ¿Qué hacemos con los casos de archivos y con las desestimaciones?, ¿hasta dónde esas salidas a los casos, que son de muy baja calidad, nos sirven para investigar, por ejemplo, una estructura de extorsiones?

La visión más tradicional de los Ministerios Públicos ha sido que esos casos no sirven, que el archivo no aporta información. Sin embargo, considero que un archivo o una desestimación nos pueden entregar información muy relevante sobre una estructura criminal. Por ejemplo, el lugar donde ocurrió un hecho, el horario, las particularidades de la víctima, la cantidad de sujetos que intervinieron, posibles edades de los sujetos, *modus operandi* en general. Esto sería posible a través de las Unidades de análisis.

*Víctor Cubas*

El criterio más racional es que las fiscalías especializadas se instituyan por decisión administrativa del Fiscal General frente a las necesidades de luchar contra la criminalidad.

Sin embargo, las fiscalías especializadas, en el caso de Perú, no han dejado de tener problemas. Si bien es cierto que en algunos casos se pueden presentar resultados (contra el terrorismo que fue derrotado en 1995), no ha ocurrido con otros delitos como el tráfico ilícito de drogas que continúa siendo una amenaza para el país.

Se han creado otras fiscalías, pero ha habido otro problema: la falta de especialización de los agentes de esas fiscalías. Esto tiene como resultado que el modelo de investigación que se aplica a delitos complejos como la corrupción es el mismo que se aplica a delitos ordinarios. Lo anterior no da ningún resultado positivo en términos de combate a la delincuencia.

En suma, la constitución de fiscalías especializadas tampoco es una respuesta que dé solución integral a los problemas. Dará mayor o menor solución en función de la solidez con que se organice y opere.

*Ximena Andión*

Pensar en diseños flexibles; en modelos que no sólo sean reactivos sino proactivos. Establecer vínculos entre la justicia ordinaria y el crimen organizado. Complementar la investigación con el litigio. Plantear la pregunta de para qué y cómo queremos otras fiscalías especializadas. Pensar en el diseño de las propias fiscalías especializadas. Y, si no contamos con un verdadero Plan de Persecución Penal, en el marco de una clara política criminal, será muy difícil que estas fiscalías especializadas sean efectivas.



**Fotografía:** De derecha a izquierda Gonzalo Rúa, Layda Negrete y Héctor Pérez.

## Mesa 8.

# Transición de PGR a Fiscalía General



### Temas

- ¿Qué se hace con el rezago de los casos?
- Actual carga de trabajo.
- Agencias liquidadoras.
- Facultades de atracción.

### Palabras y conceptos clave

Cultura institucional, Estructura organizativa, Complejidad institucional, Modelo diferenciado de gestión del sistema penal acusatorio-oral, Política criminal, Gradualidad, Ley Orgánica, Inventarios, Recursos humanos, Servicio de carrera, Servicios periciales autónomos.

### Reflexiones destacadas

- Hace dos años había un rezago de 400 mil averiguaciones previas; hoy hay 45 mil, pero casi todos los asuntos se han desahogado al enviarlos a "reserva", es decir están latentes. Por otro lado, existen muchas más consignaciones, pero los jueces están también devolviendo una gran cantidad de ellas.
- Actualmente el 80 por ciento de los asuntos de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada se inicia por flagrancia.
- Se tiene un déficit importante en varios operadores, principalmente en policías de investigación. Lo que la PGR tiene son policías de investigación que no saben investigar, sino que sólo hacen diligencias ordenadas por los Ministerios Públicos.
- Las designaciones especiales es lo que prevalece. A las autoridades no les interesa tener Ministerio Público de carrera, por eso más del 50 por ciento de los agentes del Ministerio Público son de designación especial.
- Los Servicios periciales es un área que, sin duda, debería salir de la estructura interna de la PGR, y ya cuenta con una estructura para transitar a un modelo de autonomía muy rápidamente.

# Retos generales de la transición

*(Guadalupe Barrena)*

En la Procuraduría General de la República no sólo hablamos de los retos de implementar un nuevo sistema de justicia penal acusatorio, sino de modificar una serie de prácticas asociadas a estructuras altamente jerárquicas.

Esta modificación es prácticamente de cultura institucional, no sólo de estructura institucional y administrativa. En algunos casos, las procuradurías han intentado llevar a cabo este cambio mediante el ingreso de personal totalmente nuevo, en especial de aquellos que se ocupan de la atención a los usuarios. Pero esto trae consigo un alto costo económico, así como un costo en la operatividad ya que el nuevo personal carece de experiencia.

Otra cuestión es la carga de trabajo. En los tribunales, la necesidad de establecer un plan de transición de los casos hacia el nuevo sistema de justicia penal ha sido explícito; pero, no ha sido así en las procuradurías. La Procuraduría General de la República cierra menos del 30 por ciento de las causas que ingresa al año. El tamaño del reto es abrumador.

Por último, en algunos lugares la transición al nuevo sistema penal acusatorio también se vio acompañada de una modificación explícita de la relación de las procuradurías con otras entidades como la Policía Ministerial. El desafío está en que esas relaciones no dependen únicamente de un buen diseño de la Ley Orgánica de la nueva Fiscalía sino también de las otras entidades.



# Los retos de transformar a la Procuraduría General de la República

(María Novoa)

Se diseñaron dos planes para la Procuraduría General de la República (PGR): Uno para la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, y otro para la desactivación del viejo sistema inquisitivo.

## ■ *Complejidad institucional*

La complejidad institucional de la PGR es apenas imaginable. En el diagnóstico para desarrollar dichos planes se observó que la PGR tiene una gran heterogeneidad en cuanto a modos de trabajo. La PGR no sólo se constituye por las diferentes subprocuradurías (seis), sino además tiene un ámbito de actuación nacional por lo que tiene 32 delegaciones estatales. Esto significa que había 32 formas distintas de funcionar, más las de las subprocuradurías, más las de las unidades especializadas de cada subprocuraduría. En consecuencia no había forma de evaluar, de manera comparada, la eficiencia.

## ■ *Modelo diferenciado*

La primera tarea, entonces, fue trabajar un modelo diferenciado de gestión del sistema acusatorio en la PGR.

Hay grandes diferencias entre las subprocuradurías “centrales” de la PGR y las delegaciones estatales, de ahí un modelo que atendiera estas disparidades:

1. Trabajan tipos penales diferentes.
2. Cargas de trabajo dispares. Un Ministerio Público en cualquier estado puede llevar entre 400 o 500 asuntos mensuales en pro-

medio; mientras que un Ministerio Público de la PGR lleva en promedio 50 asuntos mensuales.

3. Complejidad de los casos. Aunque, en teoría, la PGR debe atender los delitos complejos, actualmente las delegaciones estatales no tienen más de cinco casos complejos, y en la misma Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) tampoco hay una gran cantidad de ellos. De 100 casos atendidos por la SEIDO sólo 10 son complejos, que es muy diferente a que sean relevantes.
4. Tipo de atención. En la PGR prácticamente no acuden personas a denunciar, una buena parte de las denuncias en la PGR son anónimas, y de éstas la gran mayoría no son ciertas. En cambio, en las procuradurías estatales la gran mayoría son denuncias presenciales.

## ■ Elementos básicos del modelo diferenciado

1. **Unidad de atención inmediata**, en donde esencialmente se buscaba lograr una primera orientación a las personas físicas que acuden a poner una denuncia.

La Unidad de atención inmediata es un filtro que decide qué entra y qué no entra a trámite a la PGR, a partir de criterios claros. Porque tenemos una gran cantidad de asuntos que finalmente resultan ser incompetentes para la PGR. Y dentro de la misma PGR, entre las delegaciones y subprocuradurías, e incluso dentro de las mismas subprocuradurías, se puede dar la incompetencia interna. Aquí tenemos un problema de falta de definición de política criminal y aún más de política de persecución del delito.

2. **Unidad de investigación y litigación**. Aquí si hubo un cambio significativo respecto a cómo se trabajaba en el sistema inquisitivo. Primero, el mismo Ministerio Público que inicia termina los asuntos. Segundo, asignar policías de investigación a cada Ministerio Público, porque hay mucha descoordinación y desconfianza entre los operadores. Tercero, la creación de la sala de mando ministerial (activa los equipos de investigación: Policías,

Ministerios Públicos, peritos y analistas) y la unidad de apoyo al proceso sustantivo (similar a un administrador, y ayuda al Ministerio Público en su relación con el poder judicial en cuanto agendas de audiencias, por ejemplo). Cuarto, la creación de las unidades de análisis criminal, cuyo objetivo es introducir la inteligencia en el proceso de investigación, y coordinar a la Agencia de Investigación Criminal.

## ■ Ley Orgánica de la Fiscalía

Donde tenemos que tener más cuidado es en la definición de los artículos transitorios de la Ley Orgánica de la nueva Fiscalía. Estos deben incluir:

1. Dar **gradualidad** al tránsito de la PGR a Fiscalía. Definir un plan con fases.
2. **Hacer un inventario de casos.** En la actualidad no contamos con registros ciertos de cuántos casos tenemos aún en el sistema inquisitivo y cuál es su estatus. Además, en ambos sistemas penales hay un rezago importante en términos de acumulación de asuntos. En el sistema acusatorio ya hay un 50 por ciento de rezago, porque se están quedando las investigaciones sin detenidos, por la práctica arraigada de la flagrancia. De hecho, el 80 por ciento de los asuntos de la SEIDO es por flagrancia.

Para la desactivación del sistema penal inquisitivo calculamos cinco años, sólo para los casos que quedaron en trámite de investigación, es decir, sin contar los que están en proceso. Y a esto hay que sumar el 50 por ciento de rezago que ya tienen los casos en el sistema acusatorio.

*Hace dos años había un rezago de 400 mil averiguaciones previas; hoy hay 45 mil, pero casi todos los asuntos se han resuelto por “reserva”, es decir, están latentes. Por otro lado, hay muchas más consignaciones, pero los jueces están también devolviendo una gran cantidad de ellas.*

# Aspectos a tomar en cuenta en la transición de la PGR a la Fiscalía

(Marco Fandiño)

Este grandísimo y complejo aparato que es la Procuraduría General de la República está en un proceso de modificaciones internas con motivo de la implementación del nuevo sistema de justicia penal. A esto se le suma el próximo proceso de transformación en una Fiscalía General autónoma.

## ■ Transición de Procuraduría a Fiscalía

1. **El personal de la procuraduría.** Una opción es el pase automático. La otra opción es contratar a las mejores personas para desempeñarse en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, algunas de las cuales pueden venir de la PGR. Es deseable el proceso de evaluación.
2. **Los casos.** Una opción sería hacer una transferencia en bloque de todos los casos sin análisis. La otra opción es hacer un inventario y análisis para realizar una transferencia inteligente y selectiva de los casos. Además del inventario se pueden realizar mesas de colaboración entre fiscales y jueces para dar trámite a los casos antes de ser transferidos.

Por último, la disparidad de modelos de trabajo al interior de la PGR —de la cual abundó María Novoa— no es beneficiosa para el tránsito al nuevo sistema de justicia penal ni para el tránsito a la nueva Fiscalía General. Una manera pragmática de resolver este obstáculo es establecer una mesa de coordinación y que, a la par, el proceso de transición sea supervisado por la sociedad civil.

## Preguntas y respuestas

- ¿Cómo se hace la transición frente a dos sistemas de justicia penal, uno de tinte más inquisitivo y otro acusatorio?
- ¿Cómo se trabajarán los casos antiguos frente a los nuevos? ¿Quién debe asumirlos?

*María Novoa*

En la actualidad la PGR trabaja con ambos sistemas de justicia penal. Incluso, dentro del plan de implementación se definió —y así se está haciendo— dividir los recursos: 70 por ciento de los recursos se destina a operar el sistema penal acusatorio, mientras que el 30 por ciento restante está orientado a la desactivación del viejo sistema inquisitivo.

La asignación de recursos es diferenciada, va en función del rezago. Por ejemplo, en la delegación de la PGR en la Ciudad de México se decidió dividir los recursos en partes iguales, porque había un enorme rezago (18 mil averiguaciones previas).

La división obedece, entre otras cosas, a que no hubo un crecimiento de la nómina de la PGR. Hay un déficit importante en varios operadores, principalmente en policías de investigación. La Policía de investigación es muy débil en cuanto a personal y a capacidades. Lo que la PGR tiene son policías de investigación que no saben investigar, sino que sólo hacen diligencias planteadas por los Ministerios Públicos.

### Ministerio Público

Por otro lado, el Ministerio Público (MP) en la PGR requiere de un perfil muy específico, por lo que es muy difícil hallarlo. No es tan sencillo tener ciertos perfiles y competencias en los tipos penales propios de la PGR.

Un gran problema con los Ministerios Públicos en la PGR es que son investigadores, todos ellos se creen a sí mismos policías, realizan cateos, hacen vigilancia y búsqueda en el territorio. Esta era su forma de trabajo en el viejo sistema inquisitivo, que lo realizaron y aprendieron durante décadas.

Por otro lado, hay suficientes MP, el problema es que no están bien distribuidos en función de las cargas de trabajo. Hay delegaciones con exceso de MP, y otras con déficit. Aquí es importante hacer un inventario del recurso humano, un registro claro de qué pasa con cada funcionario que labora en la PGR, para establecer estrategias inteligentes de qué hacer con ese recurso humano.

### Servicio de carrera

Hay un servicio de carrera en la PGR. El problema es que es poco respetado. Las designaciones especiales es lo que prevalece. A las autoridades no les interesa tener MP de carrera, por eso más del 50 por ciento de los MP son por designación especial; es decir, cada año les renuevan el contrato, por lo que están siempre en una situación de inestabilidad. Una acotación es que quizás por esa misma inestabilidad, los MP designados funcionan mejor que los de carrera, ya que buscan renovar su contrato al final del año.

En estos momentos hay nueve categorías de MP, pero con el nuevo sistema de justicia penal se busca reducir a cuatro categorías, solamente, para simplificar y fortalecer esta carrera ministerial, porque sin duda hay un gran déficit de competencias del MP de cara al sistema acusatorio.

Actualmente ya se tienen definidos perfiles y competencias de los roles, a partir del modelo de gestión definido.

### Salida y nuevos ingresos

Considero que hay buenas posibilidades de implementar exitosamente un programa de salida/retiro de un buen número de los funcionarios de la PGR, ofreciendo planes interesantes. A partir de esta salida, se iniciaría también un proceso cuidadoso de selección y reclutamiento. Esto último no es fácil, ya se intentó en oficiales ministeriales, Ministerios Públicos, policías ministeriales y en analistas —todo en el marco del nuevo sistema acusatorio—, y las plazas disponibles se quedaron casi desiertas. Ante ello, se decidió seguir con el mismo personal de la PGR dividiendo los roles y seleccionando.

### Servicios periciales y Policía de investigación

Los Servicios periciales es un área que, sin duda, debería salir de la estructura interna de la PGR, y está en condiciones para gozar de autonomía. Cuenta con una estructura que puede transitar a una autonomía

muy rápidamente, tiene capacidades, está certificada, aunque tiene ciertos déficits de personal y de especializaciones.

La Policía de investigación debería seguir siendo parte de la PGR, al menos por los próximos años. Quizá más adelante pueda ser también una entidad autónoma.

- ¿Mantener la procuraduría con otras funciones y dotar de autonomía a la Fiscalía? ¿Qué hacer con la liquidación de casos?
- ¿Un modelo donde la Fiscalía asuma tareas de seguridad pública?
- ¿Sería viable que la PGR siga con los casos del viejo sistema y la nueva Fiscalía con los casos en el sistema penal acusatorio?

*María Novoa*

No creo en la viabilidad de tener simultáneamente dos instituciones, por cuestiones presupuestales y por una cuestión estructural de competencias. Debe haber una estrategia nacional de distribución de competencias e ir hacia una Ley General de Delincuencia Organizada.

Las investigaciones actuales no son capaces de generar la evidencia necesaria para que un juez califique un delito como de delincuencia organizada.

Como no hay una política criminal clara y menos aún un Plan de Persecución Criminal se pierden espacios como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia donde la PGR tiene interacción con las procuradurías locales.

La fragmentación al interior de la PGR es uno de los temas que mayor cuidado y atención requiere. Hay un problema de duplicación de competencias. La especialización por tipos penales no es funcional. Y me parece que se deben reducir las subprocuradurías, algunas de las cuales tendrían más sentido si se convirtieran en políticas transversales, como la de derechos humanos.

*Marco Fandiño*

Cuando mencionamos una agencia o un plan de liquidación de casos no estamos hablando simplemente de destinar a un grupo de fiscales y dejarles una carga de trabajo para que la tramiten con las mismas prácticas del pasado. Se trata, más bien, de una estrategia con la finalidad de que los casos del sistema antiguo puedan desaparecer lo más rápido posible, porque se identifica la necesidad de que la institución opere cuanto antes en el nuevo sistema penal. Por ejemplo, un paso en esa estrategia es identificar, primero, todos los casos que están prescritos.

Sin duda, en la PGR esta transición será muy compleja, costosa, lenta, con fases. Lo importante en esta fase inicial es sentar bases legales adecuadas para que todo el trabajo de las siguientes fases (de carácter más administrativo, informativo y operativo) pueda llevarse a cabo sin tantas dificultades.

*Julio Contardo*

Es difícil generar un cambio absoluto a partir de cero, aunque sea lo ideal, desde mi perspectiva.

En general, la selección de nuevos fiscales y operadores de una nueva Fiscalía es un proceso complicado, pero ya se ha hecho en otros países.

La dificultad más grave es que el nuevo sistema penal requiere habilidades que son muy diferentes, tanto de investigación como de litigación. La articulación de la investigación es absolutamente distinta, porque el convencimiento es hacia un tercero, y el mensaje tiene que ser muy claro para convencer. Por ello, lo ideal es iniciar un sistema nuevo con personas nuevas que tengan o puedan adquirir rápidamente estas habilidades.

En Chile ocurrió así. Hubo un nuevo sistema, con nuevos operadores —tanto de procuración como de administración de justicia— que fueron seleccionados mediante concursos públicos, lo cual generó una nueva “camada” de operadores que permitió dejar más rápidamente las prácticas del viejo sistema penal inquisitivo.



*Ina Zoon*

**Primero**, hay una necesidad de incrementar las capacidades, todas, de la institución de procuración de justicia; sin embargo, para ello se debe medir con claridad cuántos recursos más se necesitarán realmente.

**Segundo**, la transformación de la PGR en la nueva Fiscalía debe tener el objetivo último de reducir la impunidad. Y en el combate a la impunidad no se trata sólo de crear una nueva institución, sino de implementar otros mecanismos y medidas, como una Misión de Memoria Histórica, transformar la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, modificar el sistema de Defensoría Pública, entre otros.

*Jan-Michael Simon*

No estamos frente a un problema administrativo como tal, sino frente a un problema de investigación. El hecho de que en estos momentos no se sepa cuántos casos hay en la PGR, da una cierta idea de cuál es la información que se está perdiendo para la investigación de la delincuencia más compleja. Y también de la necesidad de crear un sistema sofisticado de gestión de casos, que trataría todo el universo de casos en un gran banco de datos suficientemente diferenciado, de modo que cualquier unidad de análisis pueda acceder a él para realizar sus labores de investigación y sistematización.

*Gina Cabarcas*

**Primero**, en Colombia hay Procuraduría y Fiscalía, simultáneamente. Rodrigo Uprimny, un reconocido jurista colombiano, ha explicado consistentemente por qué la actual Procuraduría colombiana no sirve.

**Segundo**, en Colombia hay muchos casos que están en el procedimiento inquisitivo pero que pueden ser declarados como crímenes de lesa humanidad, esto genera un problema. También hay casos que se denuncian posteriormente pero que son de hechos anteriores. Por ello, hoy en día revisamos si se puede introducir algún tipo de norma para imponer una fecha límite a las denuncias, de modo que no siga creciendo el inventario de los casos anteriores.

**Tercero**, en Colombia había fiscales trabajando más en el sistema inquisitivo, y otros que iniciaron de lleno en el sistema acusatorio. Aquéllos, actualmente, no quieren pasar al sistema acusatorio; por lo tanto, no están cerrando casos. Ante ello, estamos promoviendo la incorporación de asistentes de fiscal para que ayuden a cerrar los casos viejos; eventualmente, éstos serán promovidos como nuevos fiscales del sistema penal acusatorio.

**Cuarto**, en Colombia hay una Unidad de Desaparición Forzada que está colapsada por el gran número de casos y, por lo tanto, ya no recibe más. Los nuevos casos están siendo recibidos por unidades locales. Sin embargo, lo que más se necesita es un Mecanismo de Búsqueda Urgente en el territorio, es decir órganos descentralizados, porque la forma más efectiva contra este tipo de violación grave es responder inmediatamente.

*María Novoa*

Tenemos un problema de información de todo tipo, no hay verdaderos registros. Se ha perdido una gran cantidad de información.

Cuando se hacen solicitudes de información a la PGR, las respuestas nunca serán ciertas en su totalidad, oportunas ni claras. No porque no quieran darla, sino porque no existe.

Insisto, los inventarios son imprescindibles para el tránsito de la PGR a Fiscalía General.

*Guadalupe Barrena*

Dejo dos preguntas para una reflexión posterior:

- ¿Por qué el transitorio decimosexto no tiene plazo para que haya una Fiscalía Nacional?
- ¿Cómo podemos crear un sistema del ejercicio de la acción penal para el futuro, en donde la PGR pueda realmente tener un espacio para atender casos complejos? Vale la pena pensar en un modelo de gestión que permita operar de otra manera.



## Conclusiones

### *No debemos tener prisa*

México enfrenta una disyuntiva histórica: o creamos una Fiscalía autónoma y eficaz, o perpetuamos un sistema de impunidad. Esto cobra mayor relevancia por la crisis de derechos humanos que vive el país y, por ello, sería muy riesgoso iniciar la reforma y transición de la Procuraduría General a Fiscalía General de la República tras sólo quince días de discusión, como lo han planteado algunos senadores. El diseño de la Fiscalía y su transformación debe partir de un proceso de diagnóstico y planeación abierto, plural y transparente, y ser congruente con el tránsito a un sistema acusatorio adversarial que ha entrado en vigencia recientemente en el país. Es una oportunidad sin precedentes para crear una Fiscalía autónoma, independiente, profesional, con objetivos claros y capacidades para la persecución efectiva de la criminalidad, y que responda a las víctimas.

### *Autonomía*

La Constitución prevé la autonomía de la Fiscalía General. La Ley Orgánica, en consecuencia, debe asegurar esta autonomía en sus

diferentes dimensiones: funcional, administrativa, presupuestaria y de gestión del servicio de carrera profesional.

## **Modelo**

No hay un modelo único de Fiscalía. El Seminario nos ha mostrado una serie de alternativas. Sin embargo, la Fiscalía Que Sirve es la que responde al contexto del país. La ley debe establecer un esquema básico de organización y mecanismos de control, así como la especialización de funciones en aquellos temas que lo ameriten. La estructura organizacional de la Fiscalía que prevea la ley debe ser flexible, de modo que permita crear equipos de análisis e investigación con base en la gravedad y complejidad de los delitos.

## **Perfil del titular y proceso de designación y selección**

Es fundamental regular adecuadamente el proceso de selección del titular, y evitar el pase automático del último Procurador General a Fiscal General.

La única manera legítima de seleccionar al Fiscal General de la República es mediante un **proceso público, transparente y participativo de la sociedad en general**, en el que se evalúe objetivamente el mérito de las y los candidatos y su idoneidad para el cargo, tal como lo exigen los estándares mínimos existentes en la materia, derivados de los instrumentos internacionales **que México ha suscrito**. En este sentido, el Artículo Decimosexto transitorio de la llamada Reforma Política del 2014 debe ser derogado, y el procedimiento previsto en el **Apartado A del Artículo 102 constitucional debe ser reformado** para que incorpore expresamente las garantías de meritocracia, publicidad, transparencia y participación de la sociedad civil en la selección del Fiscal General de la República.

## **Plan de Persecución Penal**

La ley debe prever la obligación del Fiscal General de plasmar en un Plan de Persecución Penal sus prioridades, la asignación de

recursos, objetivos y acciones para alcanzarlos. El Plan debe ser público, transparente, comprensible, con metas claras, atendibles y que puedan ser evaluadas. Por último, el Plan debe establecer un esquema de priorización de tipos de criminalidad y de casos.

### *Modelos flexibles con especialización adecuada*

La investigación del delito implica contar con modelos de trabajo estandarizados, pero flexibles y efectivos para la toma de decisiones. Independientemente de las áreas especializadas dispuestas por la ley, debe existir flexibilidad para que éstas investiguen fenómenos criminales que por su complejidad impliquen la atracción de casos propios de otras áreas, o el trabajo inter áreas. Además, deben tener procesos o mecanismos que respondan a la investigación de graves violaciones de derechos humanos, que integren las perspectivas de género y étnico, así como esquemas de protección a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

### *Participación real de las víctimas*

El nuevo modelo debe garantizar la participación efectiva de las víctimas en el proceso penal. La víctima tiene que ser vista como una aliada y no como un enemigo de la Fiscalía. Los mecanismos de atención, protección, asesoría y cuidado de las víctimas deben responder a sus necesidades, superando esquemas de descoordinación, burocracia y revictimización actuales. La adecuada relación de la víctima con el fiscal y con los demás operadores de la Fiscalía es fundamental para que la institución gane legitimidad y confianza.

### *Competencia federal determinada*

El fuero federal debe tener competencia de manera automática siempre que concurra un delito federal, hasta que la Fiscalía determine a través de la investigación que este delito no se cometió. Asimismo, debe conocer de todos los delitos que estén relacionados entre sí para evitar la fragmentación y garantizar una

investigación integral. El conocimiento de los casos debe realizarse por la Fiscalía que deba entender en el asunto, ya sea por materia o territorio.

### *Servicio civil de carrera indispensable*

Se debe garantizar que la integración de cualquier persona a la Fiscalía pase por un **sistema de selección riguroso con base en el mérito**. Es fundamental crear un servicio civil de carrera que regule claramente las condiciones de ingreso, ascenso, traslado, condiciones de servicio, evaluación de desempeño, capacitación, régimen disciplinario y el estatuto de derechos y obligaciones de las y los funcionarios. Es imprescindible eliminar la discrecionalidad en el nombramiento de cargos de peritos, investigadores y policías.

### *Esquemas adecuados para investigar macrocriminalidad*

Se requieren unidades de análisis y equipos de investigación multidisciplinarios. Se debe dejar de investigar los casos de forma aislada, con expedientes que no se comparten e investigadores que no se comunican. Esta forma de investigación conduce al fracaso, no sólo porque nunca habrá recursos suficientes para la investigación caso por caso, sino porque es totalmente ineficaz en el combate a la delincuencia. **Para abatir la impunidad, se requiere establecer patrones, sistematizando y analizando la información de forma agregada, flexibilidad en la atracción de casos, participación de las víctimas en el proceso de investigación, tener una estrategia de priorización de casos, fortalecer las técnicas de investigación básicas y contar con fiscales con un buen bagaje de derecho penal capaces de integrar casos sólidos y defenderlos de manera óptima ante el juez.**

### *Análisis transversal*

Si bien deben existir unidades de análisis y contexto, **el análisis debe ser transversal a todas las áreas y a todas las investigaciones.**

Los equipos multidisciplinarios son necesarios, pero también los fiscales y policías deben desarrollar capacidades de análisis e investigación criminal.

### *Mecanismos de control*

Las conductas que implican una violación al marco legal por parte de los operadores del sistema de procuración de justicia deben estar perfectamente establecidas en la ley, de forma clara y detallada, para cumplir con el principio de tipicidad. Los procedimientos deben conducirse con las garantías del debido procedimiento, y sus resultados deben ser de conocimiento público. Es necesario evaluar si los sistemas de control disciplinario deben ser internos o externos pero, en cualquier caso, se debe asegurar que la tramitación de los procedimientos estén a cargo de una autoridad independiente, así como la posibilidad de control judicial de las decisiones disciplinarias.

### *Investigación policial*

El primer reto es combatir el excesivo uso de la flagrancia como vía de ingreso al sistema y generar un mercado de medios de prueba imparcial, técnica y accesible tanto a la defensa como a la Fiscalía. La relación con la policía de primer piso es indispensable en casos de flagrancia, pero debe haber otra policía de investigación, profesional, especializada en casos de criminalidad complejidad.

### *Servicios periciales autónomos*

Los servicios periciales deben ser autónomos estructural y presupuestariamente. Se requiere un soporte institucional en donde los peritos independientes reviertan la relación de supra-subordinación frente a los fiscales y que exista una relación de coordinación. Hoy por hoy, los servicios periciales cuentan con una

estructura que les permitiría transitar fácilmente a un modelo de autonomía.

### ***Sistematización de la información***

Es indispensable que la Fiscalía cuente con un **sistema de información robusto que permita tomar decisiones de gestión y mejorar la investigación**, así como el análisis de la criminalidad. Una *#FiscalíaQueSirva* debe tener un sistema de gestión de casos que le posibilite responder solicitudes de información y rendir cuentas a la ciudadanía.

### ***Transición de Procuraduría General de la República (PGR) a Fiscalía General de la República (FGR)***

Desarrollar un **plan de transición que contemple por lo menos dos dimensiones: el personal y los casos**. Es ineludible que coexista una estructura que atenderá los casos de la PGR con la nueva estructura de la Fiscalía. Eso ya sucede dentro de la Procuraduría en el marco de la implementación del sistema penal acusatorio, donde hay un grupo de trabajo dedicado a los casos del sistema penal inquisitivo y otro grupo encargado de los casos del nuevo sistema. El primer paso para desarrollar un plan de transición tendría que ser un inventario exhaustivo de casos y personal de la PGR, para conocer su situación. La transición tomará tiempo, llevará años. No debemos tener prisa.



Anexo 1.

## *Sobre el colectivo #FiscalíaQueSirva*

#FiscalíaQueSirva es un Colectivo de organizaciones civiles y líderes sociales. Este Colectivo busca la reducción de la impunidad en México a través de la creación de instituciones que investiguen delitos de forma eficaz e imparcial. En el corto plazo, #FiscalíaQueSirva participa en la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General que sea autónoma.

En el presente, concentramos nuestras acciones en:

1. Lograr un proceso público de designación del Fiscal General que garantice la elección de una persona con base en su independencia, su mérito y su prestigio.
2. Lograr un diseño institucional para la nueva Fiscalía que prometa un cambio sustantivo respecto de la PGR y logre, finalmente, reducir la impunidad de delitos de alto impacto social.

Este Colectivo ha definido puntos mínimos que deben ser abordados en el diseño institucional de una Fiscalía (ver Anexo 2).



#Fiscalía  
QueSirva

## Anexo 2.

# Mínimos para el diseño institucional de una fiscalía definidos por el colectivo #FiscalíaQuesirva

## PUNTOS MÍNIMOS PARA CONSTRUIR UNA #FISCALIAQUESIRVA

El establecimiento de una nueva Fiscalía General autónoma para México, es una oportunidad única para enfrentar la grave crisis de impunidad que afecta al país. Para lograrlo el artículo 102 de la Constitución y las leyes secundarias deben contener los siguientes elementos mínimos



### MÍNIMOS INSTITUCIONALES

#### AUTONOMÍA FUNCIONAL

La Fiscalía debe actuar sin subordinación a ningún otro poder público.

#### AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTAL

Debe administrar sus propios recursos, y tener una partida presupuestal propia.

#### MODELO DE GESTIÓN ADECUADO

A las dinámicas del nuevo sistema penal acusatorio y su sistema de ejecución penal.

#### MODELO DE INVESTIGACIÓN ORIENTADO A LA REALIDAD

Que cuente con recursos técnicos y materiales para investigar eficazmente la macrocriminalidad y las graves violaciones a los derechos humanos.



### MÍNIMOS DE ESTATUTO FISCAL

#### PERFILES PARA SELECCIONAR AL FISCAL GENERAL Y A FISCALES ESPECIALIZADOS

La ley debe regular un perfil claro, detallado, vinculante, orientado al mérito y adecuado al modelo de fiscalía, para seleccionar a las altas autoridades en base a criterios objetivos, que pueda ser objeto de control judicial

#### MECANISMOS TRANSPARENTES Y PARTICIPATIVOS DE SELECCIÓN

También debe regular procedimientos de selección y remoción públicos, transparentes, que garanticen la participación de la sociedad civil y que racionalice la intervención de las autoridades políticas, de acuerdo con los estándares internacionales. No puede ser removido por el poder Ejecutivo Federal y se debe remover en los términos establecidos para los integrantes de organismo públicos autónomos.

#### MECANISMOS DE REMOCIÓN RESPETUOSOS DEL DEBIDO PROCESO

Que respeten estrictamente el principio de legalidad, y que impidan las remociones por motivos políticos.

#### SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA FISCAL

La ley debe regular las bases de un servicio profesional de carrera fiscal, que incluya el ingreso, formación, evaluación de desempeño, traslados, incentivos y control disciplinario de los servidores públicos de la Fiscalía, y que sea construido con participación de la sociedad civil.

### MÍNIMOS DE TRANSICIÓN

#### REFORMA DE LOS TRANSITORIOS. NO PASE AUTOMÁTICO

Los transitorios 16° y 19° deben reformarse para que no haya un pase automático del Procurador General de la República al Fiscal General de la República, ni del personal que actualmente labora en PGR a la nueva Fiscalía.

#### TRANSICIÓN GRADUAL DE RECURSOS HUMANOS

El traslado de los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la PGR a la nueva FGR, debe estar sujeta a evaluación o concurso y no hacerse automáticamente.

#### TRASLADO DE CASOS EN INVESTIGACIÓN

Deben crearse unidades liquidadoras o de transición para gestionar los casos antiguos o en curso, y evitar el acopiamiento inicial de las nuevas unidades.

### MÍNIMOS OPERATIVOS

#### EFICIENCIA

Incorporar mecanismos que superen la burocracia, descoordinación, lentitud, sobrecarga de trabajo y ausencia de resultados del actual modelo.



#### COMPETENCIAS CLARAS

Que las reglas de atracción y conexidad estén debidamente determinadas.

#### ESPECIALIZACIÓN

Que cuente con fiscalías especializadas, por lo menos en materia electoral, combate a la corrupción y graves violaciones a derechos humanos, cuyos titulares sean nombrados por el Fiscal General.

#### DEFENSA DE LAS VÍCTIMAS

Que sea un referente en la defensa de las víctimas, y garantice un trato digno, no discriminatorio, objetivo y apegado al debido proceso.

#### MECANISMOS SOBRE SERVIDORES PÚBLICOS

Que incorpore mecanismos para investigar y sancionar a los servidores públicos que obstruyen la procuración de justicia, y cuente con esquemas de transparencia y supervisión ciudadana

#### INDEPENDENCIA DE SERVICIOS PERICIALES

Debe contar con servicios periciales profesionales que no estén subordinados a la Fiscalía, que gocen de autonomía presupuestal, y sean sujetos a mecanismos técnico-científicos de control.

TODOS ESTOS TEMAS DEBEN SER ANALIZADOS Y DISCUTIDOS A FONDO POR LOS LEGISLADORES, JUNTO CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACADEMICOS, Y EMPRESARIOS, EN UN DIÁLOGO NACIONAL PARA DISEÑAR LA FISCALÍA QUE MÉXICO NECESITA.

### Anexo 3.

## Comunicado de prensa del seminario

Ciudad de México, 29 de noviembre de 2016

### COMUNICADO DE PRENSA

Organizaciones de la sociedad civil exigen una modificación profunda del 102 constitucional y transitorios para garantizar una Fiscalía Autónoma

- Iniciativa de Presidencia, paso positivo pero aun insuficiente.
- El Senado debe involucrar a la sociedad civil en un proceso público, transparente y participativo

Después de dos días de debate en el Seminario Internacional *“La Fiscalía que México Necesita: Reflexiones desde la experiencia latinoamericana para el diseño de la nueva Fiscalía General de la República”*, realizado en la Ciudad de México, con la participación de expertos internacionales, víctimas, organizaciones de la sociedad civil, nacionales y regionales de derechos humanos y miembros de la academia, manifestamos lo siguiente en relación a la elección del primer Fiscal General y a la creación de una Fiscalía General de la República autónoma e independiente:

Consideramos que las iniciativas legislativas del Presidente de la República y los partidos políticos, que abren la posibilidad de evitar el pase automático del último Procurador General de la República (PGR) como Primer Fiscal General, son un paso positivo, pero no suficiente.

Esto abre la posibilidad de que el Senado revise la actual redacción del artículo 102 constitucional para que incorpore expresamente las garantías de meritocracia, publicidad, transparencia y participación de la sociedad civil en la selección del Fiscal General de la República. Esta revisión debe igualmente considerar la modificación del artículo déci-

mo noveno transitorio, para que todos los funcionarios que ingresen a la institución aprueben un concurso de oposición y méritos.

El primer Fiscal debe ser elegido mediante un **proceso público, transparente y participativo** para ser capaz de conducir estratégicamente la Fiscalía y de resistir presiones de todo tipo, sobre todo presiones políticas, y debe también tener la capacidad de recuperar la confianza ciudadana en la institución.

Por otro lado, el Senado debe iniciar un **debate público, técnico e informado para discutir** el modelo de una Fiscalía que sirva. El primer paso para ello es abstenerse de aprobar leyes secundarias sobre la Fiscalía que no sean el resultado de una discusión informada, técnica y participativa.

La aprobación apresurada de una nueva regulación, que no atienda a la complejidad de los componentes de una Fiscalía moderna, que no recoja los avances y lecciones de las experiencias comparadas internacionales, y que no responda adecuadamente a los desafíos de transitar hacia un nuevo modelo penal acusatorio que requiere consolidarse, puede significar para México la consolidación de la impunidad.

Los aspectos mínimos que deben servir como punto de partida para la discusión de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República son:

- a. Autonomía funcional y presupuestal y servicio civil de carrera para todos los funcionarios;
- b. Modelo organizativo y de gestión adecuada;
- c. Bases para que el Fiscal establezca una política criminal y un plan de trabajo acorde a las necesidades del país, con un modelo de investigación orientado a la realidad;
- d. Flexibilidad de coordinación y comunicación;
- e. Esquemas de eficiencia que permitan superar la burocracia, lentitud y descoordinación y que se adecue a la implementación de un sistema acusatorio;
- f. Establecimiento de competencia federal clara para superar problemas actuales de atracción y conexidad;
- g. Especialización en materia de derechos humanos y esquemas que permitan una efectiva participación de las víctimas;

- h. Mecanismos de control adecuados mediante la transparencia, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil y academia;
- i. Autonomía de servicios periciales.

Es obligación del Senado y de la Cámara de Diputados garantizar que la discusión pública sobre el modelo de la Fiscalía sea seria, creíble, técnica e informada. Los cambios superficiales tendrían un alto costo político y consecuencias muy difíciles de revertir en términos de impunidad.

Las organizaciones firmantes haremos llegar al Senado, las conclusiones de este Seminario, así como insumos que permitan reformar el artículo 102 de manera integral y armónica con las necesidades del país.

### Individuos

Alejandra Nuño, Alejandro Jiménez, Carolina Pimentel, Catalina Pérez Correa, Daniel Vázquez, Eliana García, Gonzalo Ibarra, Froylán Rolando Hernández Peña, Guadalupe Barrena, Iván García, Jorge Javier Romero Vadillo, José Mario de la Garza, Layda Negrete, Maite Azuela, Mario Santiago, Fernando Coronado, Lourdes Ferrer, Lizeth Alejandra Lugo Ascencio, Ina Zoon.

### Organizaciones de la sociedad civil

ARTICLE 19 Oficina de México y Centroamérica, Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C. (ASILEGAL), Causa en Común A.C., Centro de Análisis e Investigación A.C. (FUNDAR), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. (PRODH), Centro Diocesano de Derechos Humanos "Fray Juan de Larios" A.C., Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (FRAYBA) Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Goxixha A.C. (CODIGO DH), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), Fundación para el Debido Proceso (DPLF), Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM), Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (FUUNDEC), I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos A.C., Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A.C., Instituto

para la Justicia Procesal Penal (IJPP), Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB), Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD), México Unido Contra la Delincuencia A.C. (MUCD), Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI A.C.), Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D) , Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, Servicios de Asesoría para la Paz (SERAPAZ), Sonora Ciudadana, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Instituto Max Planck para el Derecho Penal Extranjero e Internacional.

### **Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos**

#### **“Todos los Derechos para Todas y Todos”**

(conformada por 80 organizaciones  
en 21 estados de la República mexicana):

Agenda LGBT (Estado de México); Alianza Sierra Madre, A.C. (Chihuahua); Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C. (AsiLegal) (Ciudad de México); Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (AJAGI) (Guadalajara, Jal.); Bowerasa, A.C. “Haciendo Camino” (Chihuahua, Chih.); Casa del Migrante Saltillo (Saltillo, Coah.); Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. (Ciudad de México); Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C. (Tlaxcala, Tlax.); Centro de Apoyo al Trabajador, A.C. (CAT) (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos “Don Sergio” (Jiutepec, Mor.); Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de Las Casas”, A. C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis); Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova”, A.C. (Tapachula, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi”, A. C. (Torreón, Coah.); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A. C. (Ciudad de México); Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C. (Tlapa, Gro.); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chihuahua); Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur de Veracruz “Bety Cariño”, A.C. (Tatahuicapan de Juárez, Ver.); Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa, A.C (Tonalá, Chis.); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (Cd. Juárez, Chih.); Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo (Orizaba, Veracruz); Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. (León, Gto.); Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero (CDHZL) (Estado de México); Centro de Derechos

Indígenas "Flor y Canto", A. C. (Oaxaca, Oax.); Centro de Derechos Indígenas A. C. (Bachajón, Chis.); Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A. C. (Propuesta Cívica) (Ciudad de México); Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C. (CEPAD) (Guadalajara, Jal.); Centro de los Derechos del Migrante (Ciudad de México); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-DF) (Ciudad de México); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-Guadalajara) (Guadalajara, Jal.); Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios", A.C. (Saltillo, Coah.); Centro Juvenil Generando Dignidad (Comalcalco, Tabasco); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (Ciudad de México); Centro Mujeres (La Paz, BCS.); Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón, A.C. (Chilapa, Gro.); Centro Regional de Derechos Humanos "Bartolomé Carrasco", A.C. (BARCA) (Oaxaca, Oax.); Ciencia Social Alternativa, A.C. KOOKAY (Mérida, Yuc.); Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A.C. (CILADHAC) (Torreón, Coah.); Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI) (Ciudad de México); Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C. (CEPAZDH) (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, A.C. (Tehuacán, Pue.); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (COSYDDHAC) (Chihuahua, Chih.); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (CIDHMOR) (Cuernavaca, Mor.); Comisión Regional de Derechos Humanos "Mahatma Gandhi", A. C. (Tuxtpec, Oax.); Comité Cerezo (Ciudad de México); Comité Cristiano de Solidaridad Monseñor Romero (Ciudad de México); Comité de Defensa de las Libertades Indígenas (Palenque, Chis.); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C. (CODIGODH) (Oaxaca, Oax.); Comité de Derechos Humanos "Fr. Pedro Lorenzo de la Nada", A. C. (Ocosingo, Chis.); Comité de Derechos Humanos "Sierra Norte de Veracruz", A. C. (Huayacocotla, Ver.); Comité de Derechos Humanos Ajusco (Ciudad de México); Comité de Derechos Humanos de Colima, A. C. (Colima, Col.); Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A. C. (CODEHUCO) (Comalcalco, Tab); Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (CODEHUTAB) (Villahermosa, Tab); Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo, A. C. (Dolores Hidalgo, Gto.); Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos "Hasta Encontrarlos" (Ciudad de México); Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo, Hgo A.C. (Tulancingo, Hgo.); Consultoría Técnica Comunitaria AC (CONTEC) (Chihuahua); El Caracol, A.C (Ciudad

de México); Estancia del Migrante González y Martínez, A.C. (Querétaro, Qro.); Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos (Culiacán, Sin.); Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Ciudad de México); Indignación, A. C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Mérida, Yuc.); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. Universidad Iberoamericana- Puebla (Puebla, Pue.); Instituto Guerrerense de Derechos Humanos, A. C. (Chilpancingo, Gro.); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (Ciudad de México); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C. (IMDEC) (Guadalajara, Jal.); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz (Guadalajara, Jal.); Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. (Ciudad de México); La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes (La 72) (Tenosique, Tabasco); Mujeres Indígenas por la Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales, A. C. (CIARENA) (Oaxaca); Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (ODI) (Ciudad de México), Programa Universitario de Derechos Humanos. UIA –León (León, Gto.); Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESCAC) (Estado de México); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) (Ciudad de México); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (Ciudad de México); Respuesta Alternativa, A. C. Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario (San Luis Potosí); Servicio, Paz y Justicia de Tabasco, A.C. (SERPATAB) (Villahermosa, Tab.); Servicios de Inclusión Integral, A.C. (SEIINAC) (Pachuca, Hgo.); Tequio Jurídico A.C. (Oaxaca, Oax.); Voces Mesoamericanas, Acción con Pueblos Migrantes AC (San Cristóbal de las Casas, Chiapas).



*Seminario Internacional:  
La Fiscalía que México necesita*



Primera edición, julio de 2017  
1,000 ejemplares  
Impreso en México | Printed in Mexico

El 28 y 29 de noviembre se llevó a cabo en la Ciudad de México el Seminario Internacional "La Fiscalía que México necesita: reflexiones latinoamericanas para el diseño de la nueva Fiscalía General de la República", organizado por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Oficina en Washington para América Latina, con el apoyo de las Fundaciones Böll, Ford y MacArthur. El objetivo principal del Seminario era debatir sobre el modelo de Fiscalía más adecuado para México, en el contexto de impunidad, corrupción, y crisis en derechos humanos que vive, así como plantear los principales aspectos a considerar durante la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía.