

# PGR

PROCURADURÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA



# Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia.

## Diagnóstico y Plan de trabajo

Febrero 2017

## Contenido

<b>I.</b>	<b>DIAGNÓSTICO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b> .....	<b>1</b>
	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
	<b>OBJETIVO</b> .....	<b>5</b>
	<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>6</b>
	<b>RADIOGRAFÍA INSTITUCIONAL</b> .....	<b>7</b>
	1.1. Fases tempranas del proceso penal.....	7
	1.2. Unidades de Atención Inmediata.....	12
	1.3. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.....	13
	1.4. Capital Humano.....	17
	1.5. Normatividad.....	20
	1.6. Sistemas.....	21
	1.7. Estabilidad en el cargo de titular de la Procuraduría General de la República .....	22
	1.8. Corrupción.....	23
	<b>CONCLUSIÓN</b> .....	<b>26</b>
<b>II.</b>	<b>PRESUPUESTOS PARA EL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO</b> .....	<b>27</b>
<b>III.</b>	<b>PROGRAMAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b> .....	<b>49</b>

# **I. DIAGNÓSTICO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

## **INTRODUCCIÓN**

El 18 de junio de 2008, el poder reformador de la Constitución sentó las bases del nuevo Sistema de Justicia Procesal Penal de corte acusatorio y oral, dejándose claro por primera vez en la historia del país, que la finalidad del proceso penal no podía ser otro más que lograr el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable del delito no quede sin sanción y que los daños causados por el delito se reparen. Lo anterior impone el reto para todas las autoridades encargadas de la aplicación del Sistema de Justicia Penal (primeros respondientes, ministerios públicos y jueces) de evitar que el culpable quede impune, o que un auténtico inocente sea tenido por culpable, lo que constituye un presupuesto fundamental para que el Estado pueda garantizar a todos sus habitantes, el pleno respeto a los derechos humanos, así como una vida digna y libre de violencia que sea el cimiento de una auténtica paz social.

Ante la exigencia social de que la impartición de justicia fuera de idéntica calidad en todo el país, es que las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, en conjunto con el impulso del Poder Ejecutivo Federal, discutieron y aprobaron cuatro leyes nacionales, cuya finalidad es dar uniformidad en la aplicación del Sistema de Justicia Procesal Penal Adversarial, pues se entendió que nada puede ser más discriminatorio, que el hecho de que el acceso a la justicia penal estuviera condicionada por una simple cuestión geográfica. Dichas leyes son: el Código Nacional de Procedimientos Penales (2014), la Ley Nacional de Ejecución Penal (2016), la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (2016) y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (2016).

El marco jurídico que se describe en estos cuatro ordenamientos legales, en particular en el Código Nacional de Procedimientos Penales, permitió un trabajo coordinado de las instituciones del Estado mexicano para iniciar la transformación de un proceso penal basado en un sistema inquisitivo y predominantemente escrito que, por sus características, propiciaba la arbitrariedad y la injusticia, hacia otro adversarial y esencialmente oral, donde sus reglas de operación están orientadas a lograr un auténtico esclarecimiento de los hechos y la disminución del error en el momento del dictado de la sentencia, a la par que ofrece la posibilidad de evitar la privación de la libertad personal de quienes han delinquido o que se encuentran vinculadas a un proceso penal, sin detrimento de proteger al mismo tiempo los derechos de quienes han sido víctimas de esas conductas. Dicha transformación se estructuró en torno a un programa dividido en siete etapas que inició en noviembre de 2014 y concluyó en junio de 2016, como lo mandataba el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de 2008.

La expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, permitió realizar la implementación inicial del nuevo sistema procesal penal adversarial en todo el país en un periodo de tiempo extraordinariamente corto. La homogeneidad del proceso penal logró conducir los esfuerzos de todas las instituciones encargadas de la aplicación de dicho sistema en una misma dirección, tanto en el desarrollo de un modelo organizacional inicial, como en la implementación de acciones de capacitación y formación profesional del personal.

Después de 25 meses de que comenzaron los esfuerzos de implementación en torno al Código Nacional de Procedimientos Penales (periodo de tiempo suficiente para empezar a contar con información empírica que permita evaluarlos), y a tres meses de la ratificación por parte del Senado de la República del actual titular de la Procuraduría General de la República, resulta indispensable realizar un diagnóstico lo más realista posible sobre las condiciones que guarda la operación del Sistema de Justicia Procesal Penal Adversarial en la institución después de su aún reciente implementación en todo el país, con la finalidad de

adoptar las acciones necesarias para consolidarlo; propósito que puede enriquecerse con las experiencias que pudieran compartir las instituciones encargadas de la procuración de justicia de las 32 entidades federativas, en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

De forma preliminar, los hallazgos de este ejercicio autogestivo, son fundamentalmente dos:

1. La arquitectura institucional de la Procuraduría General de la República no es la idónea para soportar cabalmente los procesos que exige el Sistema de Justicia Penal Adversarial, como lo mandatan, en esencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Tampoco para evitar que las prácticas deficientes que se desarrollaban en el sistema inquisitivo mixto se hereden.

Por lo tanto, resulta indispensable diseñar una arquitectura institucional para atender los principios que sostienen el modelo constitucional de justicia penal, a través de las mejores prácticas y estándares internacionales; así como establecer un plan de acción que permita a la institución administrar la gestión del cambio.

Por arquitectura institucional se entiende: las normas internas, procesos, organización, capital humano, información y tecnologías integradas para la consecución de objetivos.

2. La expedición del decreto de 18 de junio de 2016 tuvo por objeto declarar la total implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en todo el territorio nacional. No obstante, tal condición no fue suficiente para desterrar la arquitectura institucional del viejo sistema, misma que de los datos que se ofrecerán en este diagnóstico se advierte que continúa

presente en la mayoría de los operadores jurídicos encargados de la aplicación de las nuevas leyes penales nacionales.

Los hallazgos antes mencionados son resultado del diagnóstico que a continuación se presenta y que tiene como fin último sentar las bases que permitan una arquitectura institucional homogénea para las treinta y tres instituciones encargadas de la procuración de justicia, de los dos niveles de gobierno, que resulte acorde con el actual Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

## **OBJETIVO**

Identificar las áreas de oportunidad y opciones de mejora inmediatas, tanto normativas como estructurales, funcionales y de política pública, que le permitan a la Procuraduría General de la República diseñar una arquitectura institucional que resulte congruente con los fines y principios constitucionales del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y que por lo mismo pueda ser replicable en todas las instituciones de procuración de justicia del país.

## **METODOLOGÍA**

El diagnóstico que se presenta es resultado del análisis documental, que tiene por sustento la información que generan o resguardan aquellas áreas de la Procuraduría General de la República responsables de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, conforme a sus facultades establecidas en la normatividad aplicable.

Es importante precisar que este análisis tiene el alcance y la profundidad necesaria para identificar las principales áreas de oportunidad para el diseño de una arquitectura institucional que resulte funcional para el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

## **RADIOGRAFÍA INSTITUCIONAL**

### **1.1. Fases tempranas del proceso penal**

Como se señaló en la Introducción de este documento, el Estado mexicano logró implementar el sistema penal acusatorio en las 32 entidades federativas en tiempo y forma, de acuerdo al mandato constitucional establecido en la reforma de 2008. No obstante, la plena consolidación de dicho sistema tiene enfrente el reto de abatir una serie de prácticas y procesos basados en una cultura penal que tiene más de un siglo de estar arraigada en la mayoría de los operadores jurídicos del país, entre los que se encuentran los encargados de realizar la importante función de investigación y procuración de justicia.

Sin dejar de reconocer el valioso esfuerzo y éxito alcanzado por quienes participaron en la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, es un hecho que la fase de consolidación del referido sistema se enfrenta al reto de comenzar a desterrar una serie de prácticas, que si bien resultaban adecuadas en el marco de un proceso penal inquisitivo, ahora resultan incompatibles con el nuevo sistema penal, al grado que impiden desplegar todas las potencialidades de las herramientas que se prevén en el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

En concreto, se identifican dos desafíos principales que son necesarios alcanzar y que al día de hoy aún no se han logrado a plenitud, toda vez que la arquitectura institucional de la Procuraduría General de la República sigue obedeciendo a la lógica del sistema penal inquisitivo; siendo éstos los siguientes:

1. El fortalecimiento de las capacidades institucionales de investigación y litigación.

2. El mejor aprovechamiento de la totalidad de las alternativas que ofrecen las normas nacionales procesales de orden penal para alcanzar su fin último, que no es otro que el de lograr la paz social.

La conclusión anterior se soporta en los datos que a continuación se exponen.

**a) Saturación del Sistema de Justicia Penal**

Existe una saturación en las áreas sustantivas, derivada de dos situaciones bien identificadas:

- a. Incremento de carpetas de investigación. Tan sólo en diciembre de 2016 ingresaron 6,549 nuevas carpetas, lo que representa un aumento del 10.39% del total de asuntos que hasta noviembre de ese año conocía la institución<sup>1</sup>.
- b. Insuficiente uso de las herramientas provistas por el Sistema de Justicia Penal Acusatorio para alcanzar sus fines.

Así se advierte de la información analizada<sup>2</sup>, toda vez que del 24 de noviembre de 2014 al 31 de diciembre de 2016, se iniciaron 63,059 carpetas de investigación, de las cuales 21,728 (34.46%) se han determinado en los siguientes sentidos<sup>3</sup>:

- En 9,857 casos se determinó el archivo temporal (15.63%);
- En 114 casos se ejerció la facultad de abstenerse de investigar (0.18%);
- En 8,380 casos se determinó el No Ejercicio de la Acción Penal (13.29%);
- En 151 casos se determinó el No Ejercicio de la Acción Penal por derivación a Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (0.24%);
- En 1,677 casos se determinó la suspensión condicional del procedimiento (2.66%);
- En 1,449 casos se llegó a un procedimiento abreviado (2.30%);
- 60 casos fueron llevados a juicio oral (0.10%), y
- En 40 ocasiones se aplicaron criterios de oportunidad (0.06%)<sup>4</sup>.

---

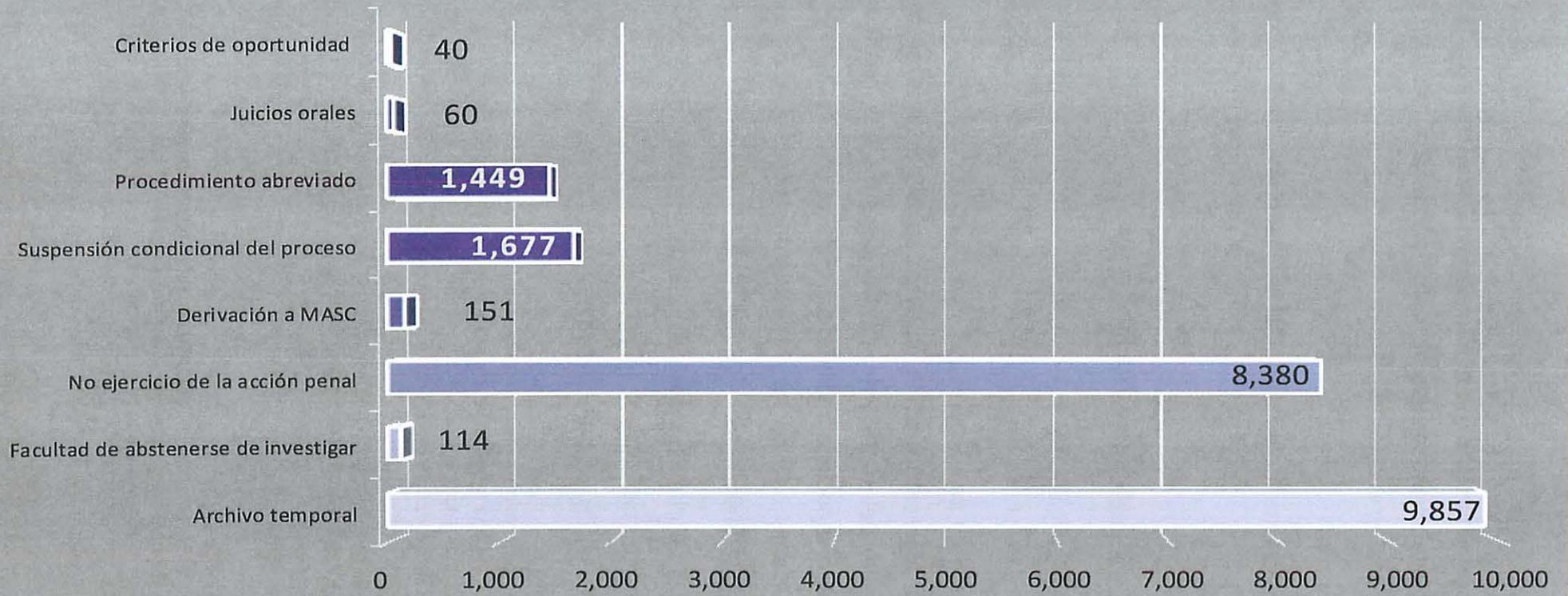
<sup>1</sup> Fuente: Unidad para la Implementación del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio.

<sup>2</sup> Fuente: Unidad para la Implementación del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio.

<sup>3</sup> Los porcentajes que se mencionan, son respecto del total de carpetas iniciadas (63,059).

<sup>4</sup> Fuente: Unidad para la Implementación del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio.

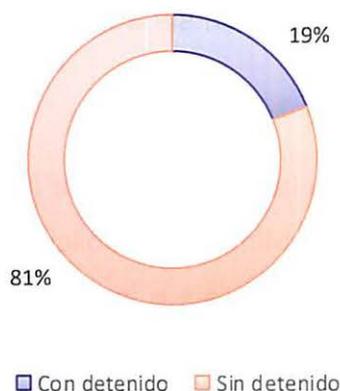
### Carpetas de investigación determinadas



Las restantes 41,331 carpetas de investigación que se encuentran pendientes de determinación están siendo atendidas actualmente por las Unidades de Atención Inmediata y las Unidades de Investigación y Litigación. Esto supone que el 65.54% de los asuntos que ha conocido esta Procuraduría en los últimos dos años se encuentra sin decisión alguna<sup>5</sup>.

Ahora bien, de las 63,059 carpetas de investigación, 12,205 (19.35%) fueron iniciadas con detenido y 50,854 (80.65%) sin detenido<sup>6</sup>.

Carpetas de investigación  
iniciadas



*Fuente:* Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio

Es importante mencionar que de las 12,205 carpetas de investigación iniciadas con detenido, 3,186 han sido determinadas en sede Judicial, quedando pendientes 9,019. Por su parte, de las 50,854 carpetas iniciadas sin detenido, 33,333 se encuentran pendientes de determinación<sup>7</sup>.

De los datos anteriores, se percibe que una de las causas probables por las que no se atienden los asuntos puede encontrarse en una debilidad en las

<sup>5</sup> *Fuente:* Unidad para la Implementación del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio.

<sup>6</sup> *Fuente:* Unidad para la Implementación del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio.

<sup>7</sup> *Fuente:* Unidad para la Implementación del Sistema de Justicia Procesal Penal Acusatorio.

habilidades de investigación que impide una mayor prontitud en el desahogo de los asuntos que atiende la institución, aún en aquellos casos iniciados con detenido.

Es posible inferir que la efectividad de la conducción de la investigación en la procuración de justicia en el ámbito federal se supedita principalmente a la detención en flagrancia y puesta a disposición por parte del *primer respondiente*<sup>8</sup> ante el Ministerio Público de la Federación.

De igual forma, las investigaciones que se realizan sin detenido no terminan por identificar a los presuntos responsables de los hechos que se persiguen, dejando las carpetas de investigación sin actuaciones que permitan resolverlas en algún sentido.

Es posible también que la debilidad en la investigación de los delitos tenga por causa que los agentes del Ministerio Público de la Federación, hagan un uso escaso de las herramientas de análisis e investigación que proveen las Unidades de Análisis Criminal (UAC's) emplazadas en las delegaciones regionales y áreas centrales; no obstante que el empleo de los analistas criminales de las UAC's podría coadyuvar a desahogar cifras tales como el número de carpetas de investigación sin determinar, o determinadas en archivo temporal<sup>9</sup>.

Esas deficiencias en el desarrollo de las habilidades de investigación resultan características en el sistema de justicia penal inquisitivo, donde la mayor parte de los asuntos que concluían con una sentencia, eran aquellos que iniciaban con detenido, sea en flagrancia o en flagrancia equiparada; donde quedaban,

---

<sup>8</sup> Es la primera unidad con funciones de seguridad pública en el lugar de los hechos materia de investigación penal.

<sup>9</sup> Información proporcionada por la Agencia de Investigación Criminal.

generalmente, pendientes de una decisión, los asuntos que iniciaban sin detenido<sup>10</sup>

La saturación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, por debilidad en las habilidades de investigación sigue siendo una característica del sistema penal inquisitivo, lo que se desprende que, inclusive a la fecha, aún existen 74,310 averiguaciones previas pendientes de atenderse de conformidad con el sistema tradicional<sup>11</sup>.

## **1.2. Unidades de Atención Inmediata**

Hay indicios que hacen posible indicar que la saturación del sistema de justicia penal, señalada en el punto anterior, en buena medida obedece a la mínima derivación de asuntos por parte de las Unidades de Atención Inmediata, hacia el empleo de las diversas herramientas proporcionadas por el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, distintas al juicio oral, como son los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, las Soluciones Alternas y las Formas de Terminación Anticipada.

En términos del *Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio de la Procuraduría General de la República*, del 11 de febrero de 2016, las Subprocuradurías, la Visitaduría General, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, las unidades especiales o especializadas y las direcciones generales que desarrollen funciones de investigación y persecución de delitos, deben contar con Unidades de Atención Inmediata, que tienen por objeto la atención de los asuntos que ingresan a sus áreas de adscripción, a fin de canalizarlos a las áreas correspondientes para su adecuada atención y determinación.

---

<sup>10</sup> Cfr. Magaloni, Ana Laura, *El Ministerio Público desde adentro. Rutinas y métodos de trabajo en las Agencias del MP*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México 2009, pp. 7-ss. Consultable en: <http://www.libreriacyde.com/librospdf/DTEJ-42.pdf>

<sup>11</sup> Fuente: Coordinación de Planeación, Desarrollo en Innovación Institucional.

Como puede apreciarse las Unidades de Atención Inmediata carecen de sentido en el contexto de una arquitectura institucional propia de un sistema penal inquisitivo, toda vez que dentro del mismo todos los asuntos deben judicializarse, invariablemente, puesto que no existe la posibilidad de que puedan darse por concluidos mediante otras formas de terminación que sí son propias de un sistema penal acusatorio, como los criterios de oportunidad, el procedimiento abreviado o los Medios Alternativos de Solución de Controversias, por señalar los más importantes.

Como se advirtió, una de las causas de saturación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio puede encontrarse en las escasas habilidades de los agentes del Ministerio Público supervisores, para identificar los casos que pueden terminarse o concluirse mediante formas alternas a un juicio oral, por lo que a la fecha se sigue privilegiando la judicialización. Lo que cual puede explicarse, por la tendencia a continuar atendiendo a los asuntos que llegan a la Procuraduría General de la República, de la misma forma en que se realizaba en el sistema tradicional inquisitivo.

### **1.3. Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias**

Otro signo que indica que la arquitectura institucional de la actual Procuraduría General de la República sigue obedeciendo a mantener las prácticas propias del sistema penal inquisitivo, es la escasa utilización de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, no obstante que éstos tienen un alto potencial para dar por terminados una importante cantidad de los asuntos de los que conoce la institución.

En términos del artículo 3, fracción V de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, un “facilitador” es el *profesional certificado del Órgano* (que es la institución especializada) *cuya*

función es facilitar la participación de los intervinientes en los Mecanismos Alternativos. Entre sus funciones destacan:

1. Conocer la versión de los hechos materia del conflicto, de cada una de las partes y clarificar los términos de la controversia durante el desarrollo de la sesión, siempre con miras a alcanzar el consenso.
2. Propiciar el entendimiento y la comunicación durante la mediación.
3. Presentar alternativas de solución durante la conciliación.
4. Dar por concluidos los mecanismos alternativos de solución, cuando a su juicio existan diferencias irreconciliables que impiden arribar a un resultado que solucione la controversia.

La Procuraduría General de la República cuenta con 36 personas que ocupan el puesto de facilitadores, distribuidas de la siguiente forma:



**32** en las delegaciones estatales (una persona por delegación).

+

**4** adscritos a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales.

---

**36** facilitadoras y facilitadores<sup>12</sup>.

*Fuente:* Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

De esas 36 personas<sup>13</sup>, la totalidad cumple con los requisitos señalados en el artículo 48 de la Ley Nacional antes citada, que a la letra establece:

<sup>12</sup> *Fuente:* Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

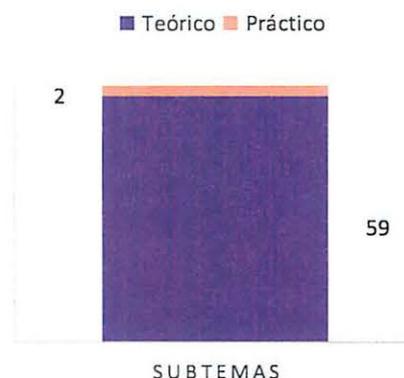
<sup>13</sup> *Fuente:* Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

- I. Poseer grado de Licenciatura afin a las labores que deberán desarrollar, con cédula profesional con registro federal;
- II. Acreditar la certificación que establece esta Ley;
- III. Acreditar las evaluaciones de control de confianza que establecen las disposiciones aplicables para los miembros de instituciones de procuración de justicia;
- IV. No haber sido sentenciados por delito doloso, y
- V. Los demás requisitos que establezca esta Ley y otras disposiciones que resulten aplicables.

Del análisis de la disposición anterior se advierte que no es un requisito legal contar con formación académica o práctica laboral en materia de mediación, conciliación y solución de conflictos<sup>14</sup>.

Si bien es cierto que existe un “*Programa Integral de Capacitación para Facilitadores en Métodos Alternos de Solución de Controversias*” dedicado a la generación de capacidades necesarias para el desempeño de sus funciones, que consta de 5 unidades, divididas en 40 temas y 61 subtemas, distribuidos en 180 horas; también lo es que, sólo 2 subtemas se destinan al desarrollo de ejercicios prácticos en materia de negociación y conciliación<sup>15</sup>.

## PROGRAMA DE CAPACITACIÓN



Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

En este orden, las carencias relativas a los conocimientos de las personas que ocupan el puesto de *facilitador*, no se resuelven con la capacitación que les es proporcionada. La formación continua que reciben, dista mucho de ser la adecuada para el cabal desempeño de su labor, pues no garantiza el fomento de las habilidades que requiere un *facilitador*.

<sup>14</sup> Así se advierte de la evaluación de los perfiles de quienes ocupan dichos puestos.

<sup>15</sup> Fuente: Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional.

Por otra parte, de la revisión de los espacios físicos destinados a la operación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, se advierte que sólo 4 de las 35 unidades administrativas, en las que las y los facilitadores desempeñan sus funciones, cuentan con una sala de conciliación<sup>16</sup>.

Asimismo, 31 unidades administrativas cuentan con una oficina para quienes se desempeñan como facilitadores. Sin embargo, dichos espacios no cumplen siquiera con la mitad de los requerimientos mínimos establecidos en el modelo arquitectónico planteado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)<sup>17</sup>, respecto del cual se ha cumplido, en total, menos del 3%<sup>18</sup>.

De igual forma, en la institución no se cuenta con protocolos de actuación, guía y derivación de asuntos para medios alternos de solución de controversias en materia penal.

La información anterior hace posible concluir que la actual arquitectura institucional de la Procuraduría General de la República no ha puesto mayor énfasis en fortalecer los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, lo cual es indicativo de que aún persiste una tendencia propia del sistema penal inquisitivo de siempre optar por la judicialización de los asuntos.

---

<sup>16</sup> Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

<sup>17</sup> *Guía de Diseño Arquitectónico de la Infraestructura para los Edificios del Nuevo Sistema de Justicia Penal Mexicano*. Secretaría Técnica del consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Secretaría de Gobernación. México. 2008.

<sup>18</sup> Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

#### 1.4. Capital Humano

Respecto de las y los operadores del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, no se cuenta con un instrumento normativo interno actualizado que establezca los perfiles por puesto, construido en razón de las capacidades, conocimientos o características determinadas que demandan las funciones de procuración de justicia en un contexto del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Es posible percibir que la actual arquitectura institucional de la Procuraduría General de la República, continúa favoreciendo un perfil de servidoras y servidores públicos que no demanda tener habilidades que resultan indispensables en el contexto de un Sistema Penal Acusatorio, como lo son: capacidades de análisis y abstracción, de investigación, argumentación jurídica enfocada a la persuasión eficaz de la teoría del caso y detección de áreas de oportunidad para la utilización de formas alternas a la solución del conflicto penal.

La capacitación inicial que recibe el personal sustantivo<sup>19</sup> por parte del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial, se enfoca en la formación de capacidades generales (aproximadamente 300 horas, traducibles en 4 meses); sin embargo, dicha capacitación no se orienta hacia la especialización, a la cual se le dedican 60 horas en promedio<sup>20</sup>.

No existe un plan general de capacitación que derive en programas encaminados a la especialización para el personal sustantivo; aunado a que la capacitación se enfoca a nivel

Capacitación inicial



<sup>19</sup> El término "personal sustantivo" denota a agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial y peritos.

<sup>20</sup> Fuente: Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio.

teórico y no práctico. Las actividades de capacitación y formación continua se llevan a cabo de forma aislada y disociada.

Existe dispersión de la actividad de capacitación y formación profesional, en al menos 28 áreas administrativas inconexas en términos de organigrama, de las cuales 22 cuentan con facultades reglamentarias para realizar esa función<sup>21</sup>.

No existe una disposición normativa específica que obligue a esta diversidad de áreas a reportar o unificar los esfuerzos de capacitación, con la finalidad de contar con información sistematizada y confiable que permita medir el avance y los resultados en la formación del personal sustantivo.

Las condiciones antes descritas impiden consolidar una política general y sistematizada de profesionalización al interior de la Procuraduría General de la República.

Ahora bien, existen dos modalidades de contratación para la incorporación del personal sustantivo: el Servicio Profesional de Carrera y la Designación Especial. Sin embargo, no ha habido actualización de las reglas aplicables al ingreso, la permanencia y el ascenso en ninguno de los dos esquemas, pues el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal data del año 2005<sup>22</sup>; es decir, se trata de un ordenamiento interno que estaba diseñado para funcionar bajo la lógica de una arquitectura institucional de procuración de justicia propia del sistema penal inquisitivo.

Prueba de ello, es que los puestos de *facilitador* y de *analista criminal* no están considerados en el Servicio Profesional de Carrera, pese a la importancia de tales agentes para la investigación y la procuración de justicia, así como para la adecuada utilización de los Mecanismos Alternativos de Solución de

---

<sup>21</sup> Fuente: Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio.

<sup>22</sup> Fuente: Visitaduría General.

Controversias. Por lo tanto subsiste la necesidad de ajustar la normativa interna respecto al servicio profesional de carrera, para que se adecúen a las nuevas figuras que se contemplan en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Se advierte además un uso frecuente de la Designación Especial en el caso de las personas agentes del Ministerio Público de la Federación. Asimismo, esta práctica se ha traducido también, en que una tercera parte del total del personal de la Procuraduría General de la República ha sido contratada bajo este esquema<sup>23</sup>.

El Servicio Profesional de Carrera se encuentra subutilizado como un instrumento para asegurar una adecuada selección, ingreso, promoción y ascenso del personal que labora en la institución, lo que evita también, que genere un sentido de pertenencia basado en el reconocimiento, que permita a la vez, fomentar y premiar el desarrollo de las habilidades necesarias para operar en el esquema de un sistema penal acusatorio.

El sentido de pertenencia, resulta una exigencia vital para lograr una *“evolución gradual –pero deliberada y sistemática- para reconstruir el aprecio de la sociedad en esta función del Estado (la procuración de justicia) y para inyectarse ese ánimo al interior de la Procuraduría General de la República”*<sup>24</sup>.

Debe considerarse que de acuerdo con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el robustecimiento de un servicio profesional de carrera no se limita al rediseño de estructuras, normas o procedimientos, sino que pasa necesariamente por la construcción de la identidad institucional; es decir, por *“los*

---

<sup>23</sup> Fuente: Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional.

<sup>24</sup> Merino Huerta, Mauricio. Coord. *Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial de la PGR: Diagnóstico de los procesos, normas y resultados relevantes*. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Julio 2013, p. 120. Consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/destacados/cide-pgr/proyecto-2-servicio-profesional/pgr-diagnostico.pdf>

*criterios a través de los cuales han de gestionarse los proyectos de vida profesional de quienes encarnan la procuración de justicia en México*<sup>25</sup>.

Es importante resaltar que este esquema dual de contratación, que se decanta por la contratación por designación especial, era propio de la arquitectura institucional desarrollada por la Procuraduría General de la República en el contexto del sistema inquisitivo penal, por lo que es factible presumir que las prácticas de contratación que a la fecha persisten no se han modificado, pese el decreto por el que se declaró la entrada en vigor del sistema penal acusatorio.

### **1.5. Normatividad**

En el marco jurídico de la institución se tienen identificadas 324 disposiciones normativas internas vigentes, de entre las cuales se cuentan normas, manuales, acuerdos internos, oficios circulares, circulares, avisos, instructivos, protocolos, criterios, convenios y bases de colaboración; además, existen 274 acuerdos específicos por los que se ofrece una recompensa<sup>26</sup>.

Aún más, existe un universo indeterminado de normas internas (como circulares) emitidas por las diversas unidades administrativas, que no son compiladas y registradas por un área en particular, situación que no permite determinar con certeza el número total de disposiciones que rigen, normativamente el desarrollo de la función de procuración de justicia y menos aún detectar con la celeridad y oportunidad que lo requieren, aquellas normas internas que deben ser ajustadas y actualizadas para que resulten coherentes con las normas procesales del sistema penal acusatorio; situación que propicia que en la institución se continúen manteniendo aquellas prácticas propias del sistema penal tradicional.

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> *Fuente:* Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

## 1.6. Sistemas

La Procuraduría General de la República cuenta con tres categorías de sistemas, con sus particularidades:

- I. Sistemas que dan soporte a la administración de la institución; entre otros, recursos humanos y nómina.
- II. Sistemas para el soporte de actividades sustantivas; que se encuentran diversificados en cada una de las áreas sustantivas.
- III. Sistemas para la obtención de la estadística institucional, para la planeación o para la generación de información de inteligencia.

Los tres grupos de sistemas se caracterizan por una gran dispersión, ya que son autónomos, no se comunican entre sí y operan como sistemas cerrados en islas de control, por lo que no hay posibilidad real de vinculación entre los mismos.

De los sistemas que actualmente se encuentran en operación destaca, como reto importante, mitigar los riesgos de seguridad en sus diferentes ámbitos: tecnológico, de procesos y de capital humano.

Se observa la oportunidad de mejorar la integración de la información institucional, a través de mejores tecnologías de la información; puesto que, si bien las áreas usuarias son quienes deben determinar las necesidades que requieren en esta materia, en sentido estricto no debieran desarrollar los mismos, sin importar que esto se realice con recursos propios o a través de terceros.

Sin embargo, ante la falta de respuesta que las áreas reciben de parte de la unidad administrativa responsable de tecnología, se ha consolidado como una práctica generalizada que las áreas desarrollen sus propios sistemas sin el orden y estructura que se requiere.

Lo anterior ha traído como consecuencia que estos sistemas sean funcionales para la operación específica para la que fueron diseñados, pero que no respondan a condiciones mínimas de seguridad, trazabilidad, comunicación entre sistemas y alimento de información a una sola base de datos estructurada.

En ese orden de ideas, prevalece la heterogeneidad de prácticas, procedimientos y estándares existentes, así como el desconocimiento de éstos entre las áreas; en tanto que los criterios para tomar decisiones en materia de tecnologías de información no son homólogos.

**1.7. Estabilidad en el cargo de titular de la Procuraduría General de la República**

Del año 1900 a la fecha, 43 personas han ocupado la titularidad de la Procuraduría General de la República. En ese periodo han sucedido 45 designaciones de procuradoras y procuradores distintos; considerando que José Aguilar y Maya se desempeñó en ese cargo, en tres ocasiones no consecutivas.

La temporalidad promedio de una persona al frente de la Procuraduría General de la República es de 2 años y medio en el último siglo. Sin embargo, en los últimos 20 años dicho promedio se redujo a 2 años con 3 meses, en tanto que en la última década el promedio se redujo a un año y medio.

La inestabilidad en el cargo del titular de la institución es propiciada fundamentalmente por una arquitectura institucional que fomenta el hecho de que el titular de la institución sea el que tenga que tomar la mayoría de las decisiones relacionadas con los procesos penales. Esta circunstancia resultaba congruente bajo la lógica del sistema penal tradicional; sin embargo, en el contexto del sistema penal acusatorio esta es una práctica que resulta altamente disfuncional puesto que las reglas procesales penales obligan a que sean los agentes del

Ministerio Público de la Federación quien tenga que tomar las decisiones relacionadas con la investigación y persecución de los delitos de los que conoce esta institución.

Si se contrasta el modelo de México con otros casos de éxito en la procuración de justicia como el de Chile y Estados Unidos, donde también se ha adoptado un modelo de justicia penal acusatorio, se advierte que en aquellos países, le corresponde a la persona al frente de la Fiscalía General el diseño de criterios e instrucciones generales y no asumir decisión alguna respecto de la investigación y la litigación. Esta última situación sí acontece en la Procuraduría General de la República mexicana, lo cual es indicativo de que la arquitectura institucional de la actual Procuraduría sigue obedeciendo a una lógica de un sistema inquisitivo tradicional.

## 1.8. Corrupción

De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparencia Internacional, México se ubicó en el lugar 123 de 176 países analizados; lo que lo convierte en el peor evaluado entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Aunado a ello, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 (ENVIPE)<sup>27</sup> señaló que el 59% de la población considera a la Procuraduría General de la República como una institución corrupta.

La Visitaduría General de la Procuraduría General de la República, que es el órgano de evaluación técnico-jurídica, supervisión, inspección, fiscalización y control del personal sustantivo, entre septiembre 2015 a junio de 2016<sup>28</sup> recibió

---

<sup>27</sup> La ENVIPE es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<sup>28</sup> La información que en este apartado se menciona corresponde al 4to. Informe de labores de la Procuraduría General de la República 2015-2016, México.

**3,165 quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades. En ese mismo periodo, la Visitaduría practicó 41 visitas a delegaciones y áreas centrales a la institución.**

**A partir de ello, se emitieron 405 vistas de las cuales 311 fueron de carácter administrativo y 94 penales. Además, se iniciaron 459 averiguaciones previas, se determinaron 835; se libraron 97 órdenes de aprehensión y se cumplimentaron 66, y se concluyeron 104 procedimientos, de los cuales 74 se resolvieron con la remoción de 135 servidores públicos.**

**Cabe señalar que entre las conductas con mayor ocurrencia que derivaron en la emisión de vistas, se encuentran:**

- Tiempos prolongados sin actuar;**
- Abuso de autoridad;**
- Omitir la práctica de diligencias necesarias;**
- Indebida práctica de cateo, e**
- Indebida retención.**

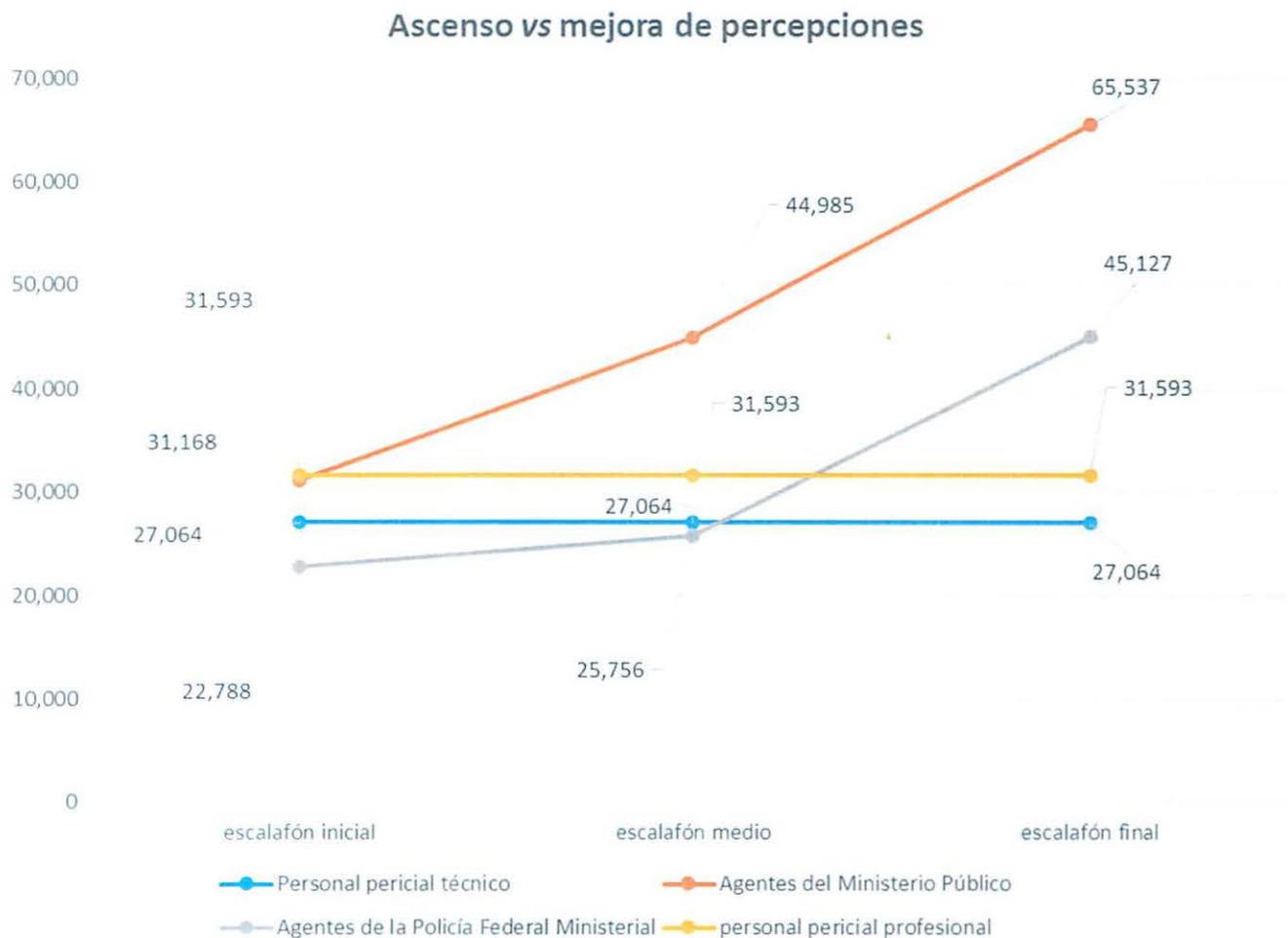
**Asimismo, entre las conductas con mayor frecuencia por las que se iniciaron y se concluyeron los expedientes de investigación se encuentran:**

- Tiempos prolongados sin actuar;**
- Abuso de autoridad;**
- Extorsión;**
- Indebida integración de la averiguación previa, e**
- Indebida retención.**

**En este contexto, es posible suponer que la corrupción y las malas prácticas al interior de la institución derivan de las deficiencias en la arquitectura institucional retratadas a lo largo de este diagnóstico, así como del estado que guarda el diseño del Servicio Profesional de Carrera del personal sustantivo, que pocas**

veces se traduce en una mejora real en las percepciones recibidas, así como en su desarrollo profesional.

El escalafón de ingresos y rangos retrata que, en el caso de los agentes de Policía Federal Ministerial, el incremento en sus grados no se traduce en una mejora significativa en sus percepciones económicas, en proporción con el número de años en el empleo y el incremento en el costo de vida. En lo que concierne al personal pericial, no existe escalafón de ascensos, por lo que a lo largo de su trayectoria laboral en la institución, un perito siempre percibirá lo mismo<sup>29</sup>. Así se muestra a continuación:



**Fuente:** Dirección General de Recursos Humanos y Organización

<sup>29</sup> Fuente: Dirección General de Recursos Humanos y Organización.

## **CONCLUSIÓN**

La realidad antes descrita dicta para el Estado mexicano la imperiosa necesidad de diseñar un nuevo modelo de arquitectura institucional acorde al Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que lo haga operable y que sea capaz de replicarse en las 33 procuradurías y fiscalías de los dos órdenes de gobierno; ya que, así como es único el sistema de procuración de justicia que prevé la Constitución para toda la República, también lo son los fines del proceso penal para todas las autoridades en la materia: lograr el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente y de las víctimas, el castigo del responsable, la reparación del daño y arribar a soluciones pacíficas de los conflictos sociales.

Es decir, mediante un debate constitucional y democrático, nacional y multidisciplinario, se busca establecer estándares de operación homogéneos para la federación y las entidades federativas, que aseguren el cabal cumplimiento de los fines previstos en el artículo 20, apartado A, fracción I constitucional antes citados, a partir de un modelo de arquitectura institucional que encuentre sede tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, como en las tres leyes nacionales<sup>30</sup>, según sea el caso. Modelo que aspirará a autoevaluar su desempeño, identificar los errores y corregirlos.

De ello dependerá que el ideal constitucional de universalidad del acceso a la justicia se materialice como un presupuesto ineludible para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, reconocidos en la Ley Fundamental, así como en los tratados internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano.

---

<sup>30</sup> Como se ha señalado en este documento, los ordenamientos referidos son: la Ley Nacional de Ejecución Penal (2016), la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (2016) y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (2016).

## **II. PRESUPUESTOS PARA EL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO**

A partir del diagnóstico integral y transversal que realizó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en el año 2013 en las distintas áreas de la Procuraduría General de la República (PGR), y del ejercicio de verificación del estado actual de la institución que se llevó a cabo con cifras al mes de enero del año en curso, surge la necesidad de sentar las bases para diseñar un nuevo modelo de procuración de justicia que, al margen de la rúbrica que se elija para designar a la institución en la que se organice el Ministerio Público, resulte funcional y útil para resolver las necesidades sociales actuales de tutela penal.

Sin duda, es indispensable reflexionar sobre un nuevo modelo que, a pesar de que arranca desde los elementos de evaluación utilizados para realizar el diagnóstico del estado actual de la PGR, es replicable, por las razones que aquí se exponen, para las otras 32 instituciones de procuración de justicia de la República.

En concreto, el nuevo modelo de procuración de justicia se visualiza como el receptáculo dentro del cual habrán de conjugarse los elementos formales y materiales que permitan dar cauce a las exigencias del sistema procesal penal actualmente vigente en todo el país. La autonomía técnica y operativa, los servicios periciales, las estrategias de capacitación y especialización del personal sustantivo, el servicio profesional de carrera y la homologación de las estructuras institucionales, son solo algunos de los elementos que deben tenerse en cuenta para cimentar el nuevo modelo.

Se trata, en definitiva, de abandonar las viejas prácticas, los conceptos y las estructuras institucionales que tradicionalmente acompañaron el desarrollo del proceso penal mixto y que, actualmente, se mantienen en buena medida y

constituyen óbices para la verdadera puesta en marcha y la consolidación del sistema procesal penal acusatorio y oral.

## **A. Fundamentos del cambio de modelo**

### **I. Cuestiones constitucionales y legislativas**

El día 18 de junio del año 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la más importante de las reformas constitucionales de los últimos años en materia de Derecho penal y procesal penal. Se trata de la llamada *reforma constitucional en materia de seguridad y justicia* que, entre otros, impactó a los artículos 16, 19, 20, 21 y 22, así como la fracción XXI del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este decreto de reforma constitucional incorporó en la norma suprema las bases para que, en su momento, la legislación secundaria del ámbito federal y, por su parte, las del orden común, desarrollaran un nuevo sistema procesal penal de corte acusatorio y oral. Sin embargo, el propósito que perseguía la reforma – homologar desde el texto constitucional los diversos códigos de procedimientos penales a nivel nacional-, no se logró durante los primeros años de su *vacatio legis*. Por tanto, en el año 2013 tuvo que ser reformado nuevamente el artículo 73 constitucional en su fracción XXI.

La reforma de octubre del 2013 incorporó una atribución exclusiva más al catálogo de facultades del Congreso de la Unión. Así, se abrió la puerta para la creación de una legislación procesal penal única y de aplicación nacional. Como consecuencia lógica, los congresos de los diferentes estados de la República dejaron de tener injerencia en ese particular sector legislativo.

En ejercicio de esta nueva facultad, el Congreso de la Unión diseñó un código de procedimientos penales que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de marzo del año 2014. En este código, llamado *nacional de*

*procedimientos penales*, se desarrollan todas y cada una de las distintas cuestiones constitucionales que tienen injerencia en la conformación del sistema procesal penal mexicano. Ahí se condensan y homologan, por tanto, los principios y las reglas del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal para su aplicación en todo el país.

La consecuente nacionalización de la materia procesal penal, hace impostergable el diseño, desarrollo e implementación de un nuevo y uniforme modelo de procuración de justicia que responda de forma contundente a las exigencias sociales actuales de protección penal. Exigencias que, por lo demás, no varían ni se comportan en función de los cambios constitucionales o legales sobre la materia.

La realidad actual del país y, dentro de ésta, muy particularmente, la de procuración de justicia, requiere de instituciones fuertes, estructuradas en función de las señaladas necesidades de protección y, sobre todo, que se ajusten al nuevo sistema de justicia penal que, desde el año 2008, se viene implementando en el país no sin grandes esfuerzos y que, actualmente, encuentra su expresión legislativa en el Código Nacional de Procedimientos Penales. A este código de novedosa manufactura han de sumarse otros tres cuerpos legislativos que están orientados, igualmente, hacia la homologación del sistema penal en su integridad; se trata, concretamente, de la Ley Nacional de Ejecución Penal (2016), de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia penal (2014) y de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (2016).

De ahí la necesidad de homologar procedimientos, criterios y estructuras institucionales en las 33 procuradurías y fiscalías de la República mexicana. Solo así será posible integrar los elementos mínimos que den sustento a los principios dimanantes del debido proceso, tanto como a los objetivos que persigue el nuevo proceso penal mexicano.

## **II. Diagnóstico institucional *in situ***

Las deficiencias institucionales que se advierten en los diagnósticos de la Procuraduría General de la República se pueden atribuir, entre otros factores, al poco esfuerzo destinado a la capacitación y especialización de los agentes ministeriales, policiales y periciales, así como a las condiciones laborales poco competitivas que no reflejan la responsabilidad que recae en su función y a un complicado y volátil servicio de carrera que, lejos de incentivar el trabajo de los funcionarios, los condiciona, muchas veces, a realizar sus labores alejándose del mandato constitucional.

De suerte tal que resulta impostergable identificar y colocar las bases sobre las que pueda construirse un modelo de procuración de justicia válido, legítimo y útil para ambos diseños institucionales -fiscalías o procuradurías-, cuyas bases mínimas puedan, incluso, descargarse desde las referidas leyes nacionales que tienen injerencia en el diseño del sistema de justicia penal nacional.

Y es que, sin duda, el desarrollo del nuevo sistema de justicia penal depende, en buena medida, de que las estructuras institucionales o, dicho de otra manera, la arquitectura administrativa, sea homogénea en las 33 instituciones encargadas de articular los esfuerzos propios de la procuración de justicia.

Así, la idea del rediseño del modelo actual de procuración de justicia pasa por el reconocimiento de, al menos, los siguientes factores:

- a) Existe poca confianza ciudadana en las instancias encargadas de la procuración de justicia en México;
- b) No existe aún una verdadera independencia técnica y operativa de los agentes del Ministerio Público de las procuradurías y fiscalías del país;

- c) Las estructuras institucionales son muy heterogéneas y, por ello, disfuncionales y poco comunicativas;
- c) Se requiere de un servicio de carrera que permita el desempeño eficaz y eficiente de sus integrantes y que incentive la permanencia y los ascensos;
- d) Se necesita articular un programa integral (y transversal) de formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos, homologable a nivel nacional;
- e) Es indispensable uniformar la normatividad institucional interna de las procuradurías y fiscalías de todo el país, para consolidar el sistema procesal penal acusatorio; y,
- f) Es necesario el diseño e implementación de un modelo unificado de tecnologías de la información que coadyuve en la interoperatividad de los actores del nuevo sistema de justicia penal.

## **B. Elementos mínimos para el diseño del nuevo modelo**

### **I. Autonomía vs independencia**

Uno de los elementos de mayor importancia que, aparentemente, vendrían a hacer exitosa la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal, es la existencia de un Ministerio Público autónomo organizado bajo el esquema de un organismo constitucional autónomo. Sin embargo, dicha autonomía no es, por sí sola, garantía de su independencia. Para ello es importante profesionalizar a sus funcionarios y generar controles internos y externos a su imparcialidad, lo cual pasa por el diseño de un verdadero servicio de carrera ministerial, policial y pericial.

Y es que, tanto a escala nacional como internacional, los ejemplos de estructuras de este tipo son muy diversos. Por consiguiente, debe diseñarse un modelo nuevo de procuración de justicia que permita solventar las necesidades y los requerimientos de la sociedad mexicana en la materia, sin depender de la categoría de organismo constitucional autónomo y del producto legislativo formal

que lo articule. Debe avalarse y fortalecerse el concepto de una autonomía consecuente con las exigencias dimanantes del Estado de Derecho y con la misión constitucional de las fiscalías y procuradurías de justicia dentro de aquél.

La huida, hoy constante, hacia los organismos constitucionales autónomos, persigue un ideal que resulta, cuando menos, relativo. Si el propósito central consiste en alejar ciertas parcelas o sectores del servicio público del control del Poder Ejecutivo, la autonomía constitucional no resuelve por sí sola el problema. Se debe fortalecer la encomienda constitucional y legal de las 33 procuradurías y fiscalías del país, a través de una arquitectura institucional homologada, con independencia de la naturaleza jurídica que se les asigne para efectos de su organización.

La independencia, hay que subrayarlo, no se logra en automático con la creación de tal suerte de organismos constitucionales, sino, precisamente, mediante la profesionalización de los operadores jurídicos, la homologación de los procedimientos y de las estructuras institucionales, así como de la creación de mejores condiciones de trabajo y estabilidad en el empleo. De esta manera se habilitan y fortalecen los canales de comunicación y coordinación interinstitucional que son propios de las estructuras más modernas, técnica y operativamente independientes.

En este sentido, es impostergable el fortalecimiento de la carrera ministerial, policial y pericial, que la convierta en una ruta profesional atractiva para los jóvenes especialistas de cada una de las disciplinas.

## **II. Homologación normativa secundaria y arquitectura institucional**

El Código Nacional de Procedimientos Penales condensa los principios constitucionales del nuevo sistema de justicia penal. Se trata, según dispone el texto constitucional en su artículo 20, de los principios de publicidad, contradicción,

concentración, continuidad e inmediación. Estos principios constituyen la columna vertebral sobre la que el Código Nacional de Procedimientos Penales articula las distintas etapas del sistema procesal penal acusatorio.

Y es, precisamente, a través de tales etapas o fases del proceso penal desde donde se pueden lograr los objetivos que el mismo artículo 20 traza en su apartado A fracción I: esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

Como consecuencia natural de su diseño y propósito legislativo, el Código Nacional De Procedimientos Penales trajo consigo la homologación de las reglas, los procedimientos y los actos vinculados al proceso penal a nivel nacional. Se trata, sin duda, de un avance importante en la materia que brinda mayor seguridad jurídica a quienes intervienen en los distintos actos procesales del orden criminal.

Pero el propósito constitucional que se sigue con el Código Nacional de Procedimientos Penales (la homologación del proceso penal a nivel nacional), no puede lograrse si no se reconocen e impulsan los elementos mínimos que, a nivel estructural u organizacional, son indispensables para transitar hacia dicha homologación.

Al día de hoy no se concibe el sistema procesal penal acusatorio sin las cualidades de ser único, nacional, uniforme y homologado. Tan es así, que ha debido transitarse -después de la incorporación de la facultad exclusiva en el orden procesal penal al ámbito del Congreso de la Unión-, hacia la unificación legislativa también en el ámbito de la justicia para adolescentes, de la ejecución penal y en el ámbito de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal. De esta forma, no cabe duda que una de las grandes asignaturas pendientes es, precisamente, el tránsito hacia la homologación normativa interna e institucional que permita hacer realidad los objetivos del nuevo sistema de justicia penal. Así, la necesidad de homologar definitivamente y de

consolidar el sistema procesal penal, se descarga desde tales cuerpos normativos de alcances nacionales y no depende, como se ha creído, de la creación de un órgano constitucional autónomo.

La independencia de las instituciones de procuración de justicia es una cuestión que ha de fortalecerse desde las entidades federativas y en la Federación, a través del diseño homologado de las instituciones, generando una mayor congruencia con el mandato constitucional que recae sobre ellas.

Por tanto, las leyes nacionales que de forma conjunta o complementaria trazan los distintos momentos o etapas del sistema de justicia penal –investigación y enjuiciamiento, mecanismos alternativos de solución de controversias, justicia para adolescentes y ejecución penal-, pueden y deben incorporar los elementos estructurales mínimos para lograr sus objetivos. Solo de esta manera, es decir, uniformando el andamiaje administrativo institucional de todas las procuradurías y fiscalías del país, será posible cumplir con los objetivos que persigue la reforma en materia de seguridad y justicia.

No hace falta, por tanto, pensar en otro u otros cuerpos normativos como presupuesto para transitar hacia una verdadera procuración de justicia independiente, que haga realidad el nuevo sistema de justicia penal. La experiencia reciente nos dicta, tanto a nivel nacional como en otras latitudes, que el cambio de paradigma procesal penal no se produce automáticamente con las leyes que le dan soporte formal, sino que, además, requiere de la generación e implementación de un modelo de procuración de justicia que cumpla materialmente con sus exigencias y permita, al tiempo, atender las necesidades reales de protección penal.

Necesariamente debe ajustarse la organización interna de las instituciones de procuración de justicia.

Y es que, hay que insistir, si ya se cuenta con un código de procedimientos penales único y, por ello, de aplicación nacional, al tiempo que con otros cuerpos normativos de idéntica vocación, no existe razón alguna para justificar la heterogeneidad que se advierte actualmente en el diseño de las instituciones encargadas de la procuración de justicia. La arquitectura institucional debe, por tanto, transitar hacia la homologación en todo el país. Solo así puede lograrse una cooperación interinstitucional tan necesaria en el escenario del sistema de justicia penal acusatorio.

Lo mismo debe suceder con la normatividad interna. Cuestiones como las determinaciones ministeriales durante la etapa de investigación inicial, los acuerdos reparatorios y los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que, como se ha dicho, se alojan también en una ley nacional, requieren de una base normativa interna clara y uniforme.

Por ejemplo, en el ámbito de los criterios de oportunidad -institución procesal de novedosa incorporación (y manufactura) en nuestra realidad constitucional y legislativa-, fueron las legislaciones locales las que, atendiendo a las necesidades percibidas por sus respectivos congresos y, como es lógico, en función de las experiencias vividas en cada una de ellas, fueron dando forma a los diferentes criterios con base en consideraciones muy diversas que iban desde la menor lesividad del hecho hasta la incipiente culpabilidad del autor. Al día de hoy, tales posibilidades reciben un tratamiento único en el Código Nacional De Procedimientos Penales.

Se trata, por ello, de un buen ejemplo en el que la normatividad interna resulta particularmente importante.

El desarrollo uniforme de tales supuestos en el Código Nacional de Procedimientos Penales obliga a la articulación de esfuerzos institucionales no solo en el rubro de la capacitación, sino, muy particularmente, en el ámbito de la

creación de una base normativa interna de las instituciones encargadas de la procuración de justicia en todo el país, que aliente y facilite su aplicación. Esta es una de las grandes asignaturas pendientes de cara a la consolidación del nuevo sistema de justicia penal.

La difusión, asunción y aplicación de estas nuevas estrategias dentro de la operación cotidiana del nuevo sistema de justicia penal, permitirá resolver más rápidamente los conflictos, privilegiar la reparación del daño causado por el delito e incentivar la adopción y el mantenimiento de una cultura de la paz.

No es aceptable que, en el escenario legislativo actual de la materia, los conflictos penales se resuelvan de una manera en un estado y de otra en la entidad vecina.

### **III. Servicios periciales**

Con el objetivo de garantizar la independencia técnica y de gestión de los servicios periciales, debe privilegiarse que la actividad de los expertos tenga como único límite la metodología y la ciencia o el arte que rijan su especialidad.

Las funciones de los servicios periciales deben realizarse y sus opiniones han de construirse con base en criterios puramente técnicos. Las y los peritos, al margen de que es el Ministerio Público quien solicita su intervención, no deben estar sujetos a ninguna instrucción, indicación o mandato que determine el sentido de los dictámenes que emiten. La formación especializada y la actualización constante de los servicios periciales, son condiciones insoslayables para alcanzar este objetivo.

Por lo demás, los intentos de modificación constitucional en la materia, orientados hacia la creación de otro organismo constitucional autónomo (a través de un centro o instituto de ciencias forenses de alcances nacionales), no abonan

el terreno de la independencia técnica y de gestión si permanece ausente la estrategia de formación continua (y especializada) de los servicios periciales. La naturaleza jurídica constitucional que se le asigne al organismo, no trae aparejada naturalmente la solución si no se le acompaña de una estrategia de especialización de los servicios periciales, sobre todo, en el ámbito de los llamados delitos de alto impacto.

#### **IV. Conducción de la investigación y del proceso**

En cuanto a la conducción y mecanismos para la investigación del delito, se considera que debe replantearse lo indicado por el artículo 21 constitucional en su párrafo primero. Éste señala en su parte conducente que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.

Se trata, básicamente, de ir sentando las bases para que el Ministerio Público se avoque a una verdadera construcción *jurídica* de los casos que ameritan la intervención jurisdiccional y, en consecuencia, logre identificar aquellos otros que pueden ser resueltos de manera distinta.

En efecto, las herramientas que aporta el sistema procesal penal acusatorio y oral para la investigación y procesamiento de los delitos, por ejemplo, la teoría del caso, exigen que el agente del Ministerio Público cuente, al menos, con insumos mínimos para construir una imputación penal sólida: la base fáctica y la evidencia probatoria. Insumos con los que puede contar siempre y cuando se realice una investigación policial precisa y profesional.

De suerte que, contando con la base fáctica y la evidencia probatoria necesarias, el agente del Ministerio Público podrá concentrarse en construir una hipótesis técnico-jurídica que pueda defender ante el órgano jurisdiccional desde las etapas tempranas del proceso penal. En caso contrario, se habilitan otra suerte

de resoluciones a las que el Ministerio Público puede acudir, particularmente, durante la fase de investigación inicial; por ejemplo, la abstención de investigar o el archivo temporal.

Es importante, mientras tanto, atenerse a la disposición constitucional interpretada en la forma más consecuente con las atribuciones y responsabilidades asignables al día de hoy a las procuradurías y fiscalías del país en el nuevo sistema de enjuiciamiento criminal; atribuciones que no pueden ser desplazadas, comprimidas o menoscabadas por otras instancias que actúan, precisamente, a requerimiento del Ministerio Público y, por ello, actúan bajo su supervisión y orientación constante y decisiva.

Así pues, debe reforzarse la conducción técnico-jurídica de las investigaciones por parte del Ministerio Público.

La participación decidida de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en labores de investigación, no puede sino redundar en una mejor integración de las indagaciones ministeriales y, con ella, en la mejor y más pronta resolución de los conflictos penales. Para ello es necesario contar con personal altamente capacitado y especializado en la investigación de ciertos sectores de la criminalidad que, actualmente, impactan de manera sensible el tejido social.

Las procuradurías y fiscalías del país deben, por ello, contar con áreas de investigación especializadas y, dentro de éstas, con especial énfasis, con secciones o dependencias orientadas exclusivamente al descubrimiento de los denominados delitos del alto impacto.

## **V. Servicio de carrera**

Es importante y necesario que las 33 procuradurías y fiscalías del país, cuenten con un servicio profesional de carrera que abarque todas las categorías naturalmente sujetas a este régimen.

En la regulación del servicio de carrera -a través de ordenamientos derivados de las diferentes leyes orgánicas pero, en todo caso, coherentes con las necesidades actuales de consolidación del sistema procesal penal-, deben regir los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos y equidad de género.

Las bases del servicio profesional de carrera deben hacer énfasis en el régimen de garantías que ampare al servidor público para fines de ingreso, desarrollo, permanencia, supervisión, separación y otros inherentes a la carrera profesional.

Para las decisiones que entrañen afectación de derechos, como es el caso del régimen de sanciones, se debe seguir un procedimiento que recoja los extremos esenciales del debido proceso, con invariable audiencia del interesado.

Por lo demás, la normatividad del servicio de carrera debe permitir retener, bajo criterios de justicia y equidad, a quienes han tenido un desempeño eficiente y honorable al servicio de la procuración de justicia. Para tales efectos, debe articular claramente los procedimientos de ascenso, así como los relativos al otorgamiento de estímulos y recompensas.

El servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial, debe generar incentivos de permanencia, al tiempo que se proyecta como una alternativa laboral atractiva para las nuevas generaciones. Esto solo puede ser posible si se mejora notablemente la formación inicial, la administración de las estrategias de

enseñanza y aprendizaje, la medición del rendimiento y los méritos, los salarios y el sistema de promociones, las opciones de entrada y salida por ejercicio de cargos de dirección, así como el fortalecimiento del sentido de pertenencia.

Finalmente, es importante diseñar un esquema salarial homologado que permita que las y los servidores públicos puedan gozar de movilidad interinstitucional sin correr el riesgo de perder las prerrogativas propias de sus adscripciones originales.

## **VI. Capacitación y especialización del personal sustantivo**

En el rubro de la formación, capacitación y especialización del personal sustantivo, hay grandes retos que enfrentar.

Por principio de cuentas, resulta cuando menos complicado orientar los esfuerzos de un programa rector de capacitación si sucede, como en la Procuraduría General de la República, que existen al menos veinte unidades administrativas que tienen facultades reglamentarias para impartir capacitación.

La unificación de la estrategia de capacitación y de sus canales de operación, permite controlar y mejorar los esfuerzos de formación profesional. Se trata, por ello, de un ingrediente esencial en el nuevo modelo de procuración de justicia.

Al día de hoy, nada debe obstaculizar la creación de un marco integral de formación, capacitación y profesionalización unificado, que debe implementarse en las 33 fiscalías y procuradurías de justicia del país. Nada justifica que la capacitación y la especialización de las y los servidores públicos, por ejemplo, en el tratamiento jurídico penal del secuestro, sea distinta de estado a estado.

Las nuevas reglas y los principios propios del sistema de justicia penal acusatorio que, como ya se ha dicho, derivan de la constitución general de la República y se desarrollan en las distintas leyes de alcance nacional, exigen operadores capacitados y técnicamente solventes en el orden sustantivo y procesal para investigar y procesar los delitos.

Pero la capacitación no puede ser aislada. El nuevo modelo de procuración de justicia en el que se incorpore el programa integral de capacitación, debe reconocer que en el nuevo sistema de justicia penal, más que nunca, los operadores realizan actividades absolutamente imbricadas que requieren de una mayor coordinación.

Así, las acciones que se emprendan en este rubro han de ser incluyentes, propiciando la participación de los primeros respondientes, de los facilitadores de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, agentes del Ministerio Público, de los servicios periciales y de las autoridades jurisdiccionales. Un buen ejemplo del ejercicio de integración llevado a procesos sistemáticos de operación (elemento integral de una arquitectura institucional), son las Unidades de Investigación Integral, cuya creación contó con el soporte del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Es, sin duda, altamente conveniente la incorporación de los órganos jurisdiccionales en tales ejercicios con la finalidad de que se den a conocer los criterios del Poder Judicial en la materia; permitiendo orientar la actuación de las instituciones de procuración de justicia y generar una sólida coordinación interinstitucional.

En concreto, las exigencias que al día de hoy plantea la investigación de los llamados *delitos de alto impacto*, demandan servidores públicos debidamente capacitados y especializados en, por ejemplo, investigaciones de secuestro, trata de personas, feminicidio, robo de hidrocarburos y otras formas de criminalidad

especialmente graves. Por tanto, la capacitación no puede conformarse con los contenidos mínimos de un curso de iniciación o de inducción a la procuración de justicia, sino que, por el contrario, ha de orientarse hacia la exploración de contenidos formativos de especialización.

Por lo demás, la capacitación, formación y especialización constantes del personal de las instituciones, hace eficiente la tramitación de los asuntos que son de su competencia.

En efecto, contar con operadores altamente capacitados agiliza la toma de decisiones y reduce, en buena medida, la necesidad de consultar con el superior jerárquico el sentido de las resoluciones, entorpeciendo y ralentizando la solución de los conflictos. Ni qué decir tiene sobre los beneficios que pueden generarse frente a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

En los modelos más evolucionados de instituciones de procuración de justicia, el o la titular se visualizan (y asumen) como quienes articulan los procesos para el fortalecimiento y la consolidación institucional y, solo de manera excepcional, participan en la tramitación y resolución de los asuntos.

## **VII. Criminalidad organizada**

La reforma en materia de seguridad y justicia del año 2008, no solo incorporó en el texto constitucional los principios y las reglas del nuevo modelo procesal penal de corte acusatorio y oral.

Las necesidades propias de la persecución penal de las nuevas formas de criminalidad con tintes empresariales, hizo necesaria la aparición de ciertas reglas de excepción que, al día de hoy, dan forma a un marco constitucional y legal especial llamado *de combate* a la delincuencia organizada. En este orden, deben visualizarse estrategias de intervención penal que permitan articular los esfuerzos

y evitar -o cuando menos reducir, en la medida de lo posible-, las repercusiones que en el ámbito del debido proceso pueden producir las referidas reglas de excepción.

La instrumentación y operación de tales estrategias requiere, fundamentalmente, de personal debidamente formado y especializado en la investigación de aquellos sectores de delitos frecuentemente vinculados con las actividades de este sector de la delincuencia asociativa; por ejemplo, robo de hidrocarburos, secuestro, trata de personas en sus diferentes modalidades, falsificación y alteración de moneda, robo de vehículos, por citar algunos.

A esta problemática se suma el régimen de competencias compartido que existe entre autoridades estatales y federales para investigar y procesar ciertos sectores de delitos asociados a la delincuencia organizada. Cuestión que pretende resolverse a través de la denominada *facultad de atracción*.

Sobre este particular supuesto es importante señalar, que no existen criterios objetivos, más allá de las disposiciones normativas formales, para definir cuáles son los casos que han de mantenerse en las entidades federativas y, cuáles, en definitiva, deben ser atraídos por las instancias encargadas de la investigación de este género de delitos. De no resolverse este particular, se seguirán atrayendo los casos vinculados con investigaciones de delincuencia organizada bajo la más absoluta potestad del Ministerio Público de la Federación, lo que genera un riesgo alto de mantener verdaderos casos de criminalidad organizada en las entidades federativas. Así, debe visualizarse un marco de cooperación y comunicación interinstitucional que brinde soluciones efectivas a los casos que se incluyen en tales supuestos de competencia concurrente.

Deben diseñarse políticas públicas transversales que permitan reducir estos inconvenientes, al tiempo que se analizan y estudian las posibilidades de éxito que

pudiera traer aparejada una nueva legislación de orden general en materia de criminalidad organizada.

Solo mediante la atención y resolución de este tipo de cuestiones será posible reducir, en el mediano plazo, los problemas que en todo orden produce esta forma de criminalidad.

### **VIII. Empoderamiento del sistema procesal penal acusatorio**

Los beneficios y las bondades del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal, deben ponerse en conocimiento de la ciudadanía a través de un modelo de comunicación social efectiva.

Y es que el éxito del sistema procesal penal acusatorio no depende, en exclusiva, de sus operadores ni de la normatividad que gravite a su alrededor. Al contrario; resulta fundamental que la ciudadanía lo acepte y confíe en las nuevas formas y procesos a través de los cuales pueden hacerse realidad los fines del sistema penal. A saber: el esclarecimiento de los hechos, la protección del inocente, el castigo del culpable y la reparación del daño.

El sistema procesal penal anterior, llamado inquisitivo o mixto, implantó profundamente en la sociedad la idea del encarcelamiento del inculpado como la única (y necesaria) forma de hacer realidad los propósitos de la intervención penal estatal. Al día de hoy, la idea de justicia penal que debe comunicarse eficazmente, pasa por el reconocimiento y la adopción de esos nuevos procesos y mecanismos a través de los cuales pueden lograrse los fines del sistema penal que, por cierto, no reconocen como fin último o como estrategia principal a la prisión.

Por lo demás, la lógica del sistema procesal penal de corte acusatorio y oral, plantea la necesidad de que cada uno de los operadores del mismo asuma la responsabilidad propia de su labor y tenga la capacidad de informar sus resultados

a la ciudadanía. Para lograrlo, resulta impostergable el diseño de un nuevo modelo de comunicación social.

### **C. Acciones inmediatas**

#### **I. Diálogo constitucional y democrático para la construcción del nuevo modelo**

Por principio de cuentas, debe reconocerse la necesidad de diseñar una nueva estrategia de procuración de justicia; en definitiva, un nuevo modelo.

La aparición del Código Nacional de Procedimientos Penales exige la homologación de los procesos, de las actuaciones y, en particular, de la arquitectura de las instituciones encargadas de tan relevante encomienda constitucional.

Un solo diseño de proceso penal requiere, necesariamente, uniformidad en las estructuras y en los procesos internos de las procuradurías y fiscalías del país. De hecho, la propia Conferencia Nacional de Gobernadores, a través de su Comisión de Seguridad y Justicia (23 de enero 2017), se ha mostrado interesada y expectante sobre el modelo único de procuración de justicia<sup>31</sup>.

Para iniciar la reflexión y, posteriormente, guiar los trabajos en torno al diseño del nuevo modelo de procuración de justicia a través de un diálogo abierto y de carácter constitucional y democrático, se sometió recientemente a la consideración del pleno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, dos puntos de acuerdo<sup>32</sup>; a saber: a) Reconocer la necesidad de implementar un nuevo modelo de procuración de justicia que permita homologar la normatividad interna y la estructura de las instituciones de procuración de justicia, de conformidad con el nuevo sistema de justicia penal; y, b) Discutir la participación

---

<sup>31</sup> Cfr. Anexo 1

<sup>32</sup> Cfr. Anexo 2

de las y los integrantes de la Conferencia Nacional en las mesas de trabajo que al efecto implementen el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

El acuerdo fue adoptado favorablemente por las y los miembros de la Conferencia, lo que permite poner en marcha las mesas de trabajo que estarán guiadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Por supuesto que al ejercicio habrán de sumarse distintas organizaciones del sector público y privado, académicos e instituciones gubernamentales de todos los niveles de gobierno vinculadas con esta materia.

Los grandes temas que habrán de abordarse de manera conjunta o complementaria en las distintas mesas de trabajo, las cuales se realizarán bajo la experiencia de los Diálogos por la Justicia Cotidiana, serán, de manera enunciativa:

- a) Diseño integral del sistema penal después de las reformas al artículo 73 fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Código Nacional de Procedimientos Penales y leyes nacionales con injerencia en el sistema penal;
- b) Financiamiento del sistema procesal penal acusatorio en todo el país;
- c) Autonomía técnica y operativa de las instituciones de procuración de justicia;
- d) Transición del sistema procesal penal mixto al acusatorio y oral. Administración del rezago.
- e) Normatividad y procesos internos vinculados al sistema de justicia penal acusatorio;
- f) Servicio profesional de carrera;

- g) Direccionamiento de la investigación y procesamiento de los delitos (reflexiones sobre el párrafo primero del artículo 21 constitucional);
- h) Diseño institucional homologado;
- i) Educación y cambio cultural; y,
- j) Capacidades de investigación especializada en delitos de alto impacto.

La suma de estas voces no puede sino resultar en un diseño democrático que permita sentar las bases para recuperar, a través de ese nuevo modelo de procuración de justicia, la confianza social en las instituciones y en sus operadores. Deben imaginarse y construirse instituciones con verdadera independencia técnica y operativa, con una estructura funcional y homologada a nivel nacional que no dependa del diseño de otro u otros cuerpos normativos.

## **II. Mejoras laborales de corto plazo**

Las 33 procuradurías y fiscalías de justicia del país, se deben a los agentes del Ministerio Público, a los agentes de investigación y a los servicios periciales. Las estructuras burocráticas deben estar vocacional y comprometidamente dedicadas a facilitar sus tareas sustantivas. Para ello, es indispensable generar un servicio de carrera que permita el desempeño eficaz y eficiente de sus integrantes y que incentive la permanencia y los ascensos. Debe eliminarse la volatilidad del servicio ministerial, policial y pericial.

El servicio de carrera debe, por lo demás, fortalecerse con un programa integral (y transversal) de formación, capacitación y profesionalización de los servidores públicos. Y es que las exigencias que plantea el sistema procesal penal actualmente vigente, requieren de servidores públicos especializados en la investigación y procesamiento de los delitos. Especialmente de los catalogados como de alto impacto, por ejemplo: secuestro, trata de personas, desaparición forzada, robo de hidrocarburos, por citar algunos.

Por ello, deben realizarse acciones que acerquen a las estructuras administrativas con el personal sustantivo. La apuesta por un nuevo modelo de servicio profesional de carrera debe ser una necesidad.

#### **D. A modo de conclusión**

Como ha quedado expuesto, es indispensable articular los esfuerzos institucionales y generar cohesión entre las diferentes áreas que las integran. La homologación de los procedimientos, de los criterios y de la normatividad interna en las 33 procuradurías y fiscalías del país -absolutamente necesaria para hacer realidad los objetivos que persiguen en su conjunto las cuatro leyes nacionales con injerencia en la justicia penal-, no admite mayores dilaciones.

Hay que insistir en una cuestión fundamental: este modelo de procuración de justicia debe quedar plasmado no solo en el Código Nacional de Procedimientos Penales, sino, igualmente, en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, en la Ley Nacional de Ejecución Penal y en la Ley Nacional de justicia penal para adolescentes.

Los elementos mínimos de este nuevo diseño deben incorporarse cuanto antes en tales cuerpos normativos de alcance nacional. No hace falta esperar, por tanto, a que puedan ser considerados en las leyes orgánicas que se debaten en los dos niveles de gobierno. Si solo hay una forma de investigar, procesar y sancionar los delitos a nivel nacional, debe haber también una sola estructura institucional y de operación jurídica.

Ya ha concluido el plazo para la implementación del sistema procesal penal acusatorio. Es momento de orientar nuestros esfuerzos hacia su consolidación.

### **III. PROGRAMAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

La Procuraduría General de la República, en uso de sus atribuciones, ya impulsa los denominados “**Programas de Procuración de Justicia**” (Los Programas), cuyo objetivo es **mejorar los servicios de procuración de justicia que presta, bajo el Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA)**. Además, a través de Los Programas, la Procuraduría General de la República propondrá su visión en el marco del diálogo para diseñar una arquitectura institucional homogénea para todas las instituciones de procuración de justicia del país.

Los Programas son:

- 1. Programa para el Plan Estratégico Institucional**, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales. Definirá la Misión; Visión; Valores; Objetivos; Mapas Estratégicos y de Mando; Indicadores; Esquema de Seguimiento; Proyectos y Programas, **dirigidos a consolidar la prestación de sus servicios de procuración de justicia bajo el SPA.**
- 2. Programa de Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República**, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales. Incluirá la alineación de su Normatividad Interna; Procesos; Organización; Información; y Sistemas Informáticos, **con el contenido del Programa para del Programa para el Plan Estratégico Institucional.**
- 3. Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la PGR**, de acuerdo a mejores prácticas internacionales. Incluirá las reglas, roles y actores para transformar las capas de Normatividad Interna; Procesos; Organización;

**Información; y Sistemas Informáticos, de la PGR actual, a la diseñada en el Programa de Arquitectura Institucional de la PGR.**

Con base en el contenido de Los Programas, se realizarán Proyectos, clasificados en:

1. **Proyectos de mejora**, definidos como aquellos que tienden a apoyar la mejora o implementación de medidas para mejorar aspectos específicos de la operación de la PGR, alineadas con el contenido de los programas **para el Plan Estratégico, la Arquitectura Institucional, y los mecanismos de supervisión y aseguramiento de calidad del Programa para la Estrategia de Administración del Cambio**. Se prevén dos de estos proyectos:
  - Proyecto para **Fortalecer la Fase Inicial de la Investigación**, que incluye (i) *Medidas tácticas y operativas para beneficiar a los usuarios de las fases iniciales de la investigación*; (ii) *Mejoras organizacionales para beneficiar a los usuarios de las fases iniciales de la investigación*; (iii) *Mejoras en los sistemas informáticos de gestión del sistema penal acusatorio*; y (iv) *Dignificación de instalaciones de las Unidades de Atención Inmediata*.
  - Proyecto para **Fortalecer la Difusión Educación y Cambio Cultural en torno al Sistema Penal Acusatorio**, que incluye el (i) *Nuevo Modelo de Comunicación Institucional*.
  
4. **Proyectos de transformación o estratégicos**, definidos como aquellos que materializan los elementos del **Programa de Arquitectura Institucional de la PGR**, alineados con el contenido del **Programa para el Plan Estratégico Institucional**, y gestionados de acuerdo a los mecanismos de supervisión y aseguramiento de calidad del **Programa**

para la Estrategia de Administración del Cambio. Se tienen previstos que estos proyectos incluyan:

- Proyectos para Implementar la Arquitectura Institucional, en materia de (i) *Normatividad Interna*; (ii) *Procesos*; (iii) *Organización*; (iv) *Información*; (v) *Sistemas Informáticos*.

### Los Programas de Procuración de Justicia



Los Programas se gestionarán mediante una robusta estructura de Gobierno que garantice su calidad y transparencia:



# ANEXOS

# Anexo 1



23 de enero de 2017

## Pronunciamiento de la Comisión de Seguridad y Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores

La Comisión de Seguridad y Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) está de acuerdo en que dentro de la regulación de armas se contemple la posesión como un delito grave.

Impulsar una política de protocolo de destrucción de armas de fuego y rediseño de la fórmula del FASP para una distribución más equitativa. Así como un acercamiento con gobiernos estatales de Estados Unidos de América para fortalecer el intercambio de información. Promover acciones de prevención de violencia y delincuencia con canales de vinculación entre gobierno y sociedad.

Promover la prisión preventiva para los delitos de posesión y portación de armas prohibidas.

Retomar el debate nacional sobre la iniciativa de Mando Coordinado que se discute en la Cámara de Diputados. Llevar a cabo mesas de discusión para identificar: Promoción de Mando Mixto y Coordinado en las entidades federativas, por medio de una agenda coordinada con la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Así como analizar la puesta en marcha de un sistema profesional de carrera policial, con escalamiento vertical y horizontal, y diseñar criterios para su implementación y evaluación.

Homologar a los C5 para mejorar las estrategias de combate a secuestro y extorsión, vehículos robados, entre otros. De acuerdo a la formulación de un nuevo Código Federal de Procedimientos, Conocer del Procurador

**General de la República el diagnóstico de la Conferencia Nacional de Procuradores y el modelo único de procuración de justicia.**

**Establecer una estrategia de combate a la extorsión que incluya una mejor coordinación entre la policía, el ministerio público y el diseño de unidades especializadas contra la extorsión, que operen de forma similar a las unidades antisequestro.**

**Promover la utilización de plataformas tecnológicas que permitan la homologación de servicios de emergencia.**

**Contribuir con la implementación de los operativos de mochila segura con protocolos homologados.**

**Así como apoyar y promover todos los acuerdos que se han tomado en esta reunión.**

**Ciudad de México, a 23 de enero de 2017.**

# Anexo 2

**ASAMBLEA EXTRAORDINARIA  
DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE  
PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

Ciudad de México  
2 de febrero de 2017

**ACUERDO**

**CNPJ/SE/1/17.- MODELO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL  
MARCO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ADVERSARIAL**

La y los integrantes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, coinciden en la necesidad de homologar las actuaciones, criterios, procedimientos y estructuras institucionales de las procuradurías y fiscalías del país, para hacer realidad el régimen procesal penal único que se desprende del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que radican y se desarrollan los principios y las reglas del sistema procesal penal acusatorio.

En ese mismo sentido, la y los miembros de esta Conferencia Nacional, se comprometen para participar en las mesas de trabajo que sean instauradas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, con la finalidad de contar con las opiniones y experiencias del sector académico, público, privado y social, que enriquezcan la discusión sobre el diseño y la implementación de un nuevo modelo de procuración de justicia que haga realidad el mandato constitucional y oriente los esfuerzos hacia la

homologación de la normativa interna y la operación institucional a nivel nacional. La convocatoria respectiva se realizará a través de la Secretaría Técnica de esta Conferencia.