



---

**FGR**  
FISCALÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

---

# Plan de Persecución Penal

(Provisional)



---

# FGR

FISCALÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

---

Coordinación de Planeación y Administración

Dirección General de Políticas Públicas,  
Vinculación y Coordinación Interinstitucional

Marzo 2019

# Contenido

Introducción .....	1
Política criminal y persecución penal .....	3
<i>La política criminal del Estado mexicano</i> .....	3
<i>Hacia una política criminal para la institución</i> .....	3
<i>Directrices de persecución penal</i> .....	4
Principios rectores de la actuación del Ministerio Público de la Federación .....	5
Perfil institucional.....	6
<i>Misión</i> .....	6
<i>Visión</i> .....	6
Diagnóstico.....	7
<i>Diagnóstico institucional: retos vs capacidades institucionales del Ministerio Público de la Federación</i> .....	7
<i>La falta de planeación, priorización y coordinación en la persecución penal</i> .....	9
<i>La incompreensión de la dinámica actual del crimen</i> .....	9
Priorización .....	11
Prospectiva de trabajo.....	14
Anexo 1. Matriz de priorización .....	I

### Introducción

Durante 2017 se cometieron 33.6 millones de delitos asociados a 25.4 millones de víctimas de 18 años y más.<sup>1</sup> De ese universo únicamente se denunció el 10% de los delitos y sólo en el 6.5% de los casos se inició carpeta de investigación.<sup>2</sup>

La deficiente implementación del sistema penal vigente ha contribuido a mantener importantes niveles de rezago, tanto en las procuradurías y fiscalías estatales, como en la Fiscalía General de la República (FGR). La institución se encuentra en una grave situación de ineficacia e ineficiencia, por ello, al asumir el cargo de Fiscal General de la República, el Dr. Alejandro Gertz Manero inició el diagnóstico sobre los asuntos a su cargo.

Al 28 de noviembre de 2018, la Procuraduría General de la República (PGR) acumuló un total de 306,547 asuntos pendientes de resolución.<sup>3</sup> La precaria atención a la población repercute significativamente en la sensación de impunidad en la sociedad. Los registros estadísticos con los que se mide esta percepción arrojan valores elevados. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) en el 2017 el 35.6% de los hogares tuvo, al menos, una víctima de un delito. En consecuencia, las estructuras de seguridad y justicia se perciben ineficaces ante las magnitudes del fenómeno criminal.

Mientras que los delitos del fuero común constituyen la principal amenaza para la sociedad, los delitos de fuero federal, específicamente los relacionados a actividades del crimen organizado, representan un riesgo para el Estado. Esos grupos disputan ilegalmente a las instancias gubernamentales el monopolio de la fuerza y el control del territorio a través de extorsiones, desapariciones, torturas y asesinatos.

Al carecer de una Política criminal y un Plan de Persecución Penal las capacidades institucionales se diluyen de caso en caso, al no priorizar su enfoque en los delitos complejos que más repercuten en la sociedad. Así, del total de carpetas de investigación pendientes, cerca del 70% corresponde a delitos patrimoniales (robo de tarjetas de crédito, robo de fluido eléctrico, entre otros).

A lo anterior, se suma la falta de un marco de trabajo basado en planes, estándares, criterios técnicos y métodos de investigación debidamente

<sup>1</sup> Lo cual representó una tasa de 29,746 víctimas por cada cien mil habitantes y una tasa de concentración de 1.3 delitos por víctima.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018. 25 de septiembre de 2018.

<sup>3</sup> Información obtenida del Set de Datos Estadísticos de la Procuraduría General de la República.

articulados entre los operadores del sistema de justicia, que permitan supervisar, profesionalizar y optimizar la persecución y desarticulación de mercados criminales.

Esto es así porque en las últimas décadas, los segmentos del sistema de justicia penal actuaron de forma aislada, con lo que se generó un descuido en la atención a las víctimas del delito y la desconexión entre el diseño legislativo con la realidad.

La atención a las víctimas del delito merece una justicia pronta y expedita; sin embargo, el Estado mexicano ha dejado de cumplir con la tarea primigenia de procurar e impartir justicia por falta de:

- 1) Una política criminal integral que atienda las causas económicas y sociales de los fenómenos delictivos;
- 2) Profesionalización, eficacia y eficiencia de las autoridades policiacas, del Ministerio Público y de autoridades jurisdiccionales, y
- 3) Incomprensión del fenómeno criminal que actualmente aqueja al país.<sup>4</sup>

En este contexto, la Fiscalía General de la República tiene la oportunidad de aprovechar la coyuntura de su transformación, para cumplir eficientemente con el mandato que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) confiere al Ministerio Público de la Federación, en apego al Estado de Derecho.

---

<sup>4</sup> El incremento de la violencia letal solo representa una faceta del problema. Los costos de la inseguridad persisten y se extienden a muchos ámbitos con repercusiones que se experimentan en todos los estratos y grupos sociales. En 2017 la inseguridad y la violencia tuvieron un costo para los hogares mexicanos de 299.6 mil millones de pesos, cifra equivalente al 1.65% del Producto Interno Bruto (PIB) con un daño económico promedio de 7,147 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito.

## Política criminal y persecución penal

### *La política criminal del Estado mexicano*

El objeto de la política criminal se aboca a construir un sistema de seguridad y justicia que permita disminuir la criminalidad,<sup>5</sup> incluyendo soluciones en términos de prevención, investigación, persecución del delito y reinserción social. En particular, el Estado mexicano distribuyó tales potestades en diversas instituciones e instrumentos normativos que brindan pauta sobre sus prioridades.<sup>6</sup> Sin embargo, el marco jurídico mexicano adolece de una visión sistémica respecto a ambas materias.<sup>7</sup>

La causa principal de esta situación deriva de que el marco legal es confuso y poco flexible, lo cual se observa claramente en la interrelación del conjunto de instituciones que componen el sector de seguridad y justicia. En la actualidad, no hay modelo que permita vincular las competencias, ámbito de actuación y objetivos para la operación de cada uno de los involucrados, lo que genera importantes problemas de coordinación y articulación entre policía preventiva, policía de investigación, agentes del ministerio público, peritos y jueces, lo cual repercute negativamente en la eficiencia del sistema y en la investigación y persecución de los delitos.

### *Hacia una política criminal para la institución*

Las instituciones facultadas para ejercer el poder punitivo no han logrado investirse del papel estratégico que desempeñan en el ciclo y desarrollo de la política criminal, por ende, las problemáticas no se asumen con integralidad ni visión sistémica y el proceso penal no responde con políticas de persecución penal eficaces.

El sistema penal vigente ha creado un esquema abierto que presenta diversas formas de resolución de la conflictiva penal. A la luz de esta situación, se ha adecuado el perfil institucional de la FGR para adaptarlo a la mecánica procesal

---

<sup>5</sup> Una definición de política criminal elaborada por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., refiere que ésta debe entenderse como "la decisión tomada por las distintas instituciones nacionales involucradas en el sector de seguridad pública y justicia penal respecto a cómo se hará frente a la criminalidad, lo que implica la definición de qué conductas serán consideradas delitos y cómo serán sancionadas." (CIDAC, 2017, pág. 24)

<sup>6</sup> La presente administración así lo ha hecho a través del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 y el Plan de Seguridad Pública. El primero, establece líneas de acción encaminadas a reformular la seguridad nacional, interior y pública; así como la prevención del delito, procuración e impartición de justicia, restablecimiento del estado de derecho y reinserción de infractores. Mientras que el segundo proporciona lineamientos generales de operación encaminados a reafirmar el combate a los delitos que más afectan a la sociedad (extorsión, robo, secuestro, homicidio, feminicidio y tráfico de personas).

<sup>7</sup> Cabe remarcar que, si bien, en el marco Constitucional las atribuciones sobre seguridad y procuración de justicia se ubican en los artículos 141, 73-XXI, 73-XXIII, 102-A, 115-III-H y 124 de la CPEUM, la lectura de los mismos no permite conocer cómo se distribuyen las competencias y sobre quién recae la responsabilidad para la ejecución de las diversas tareas que demanda su funcionamiento.

del sistema, en aras de que desarrolle el papel que le corresponde en el combate al fenómeno delictivo: la investigación y persecución de delitos federales.

En consecuencia, se debe generar una política integral diferenciada que establezca los principios de un modelo proactivo frente al fenómeno delincencial, que se enfoque en los delitos complejos y evite la innecesaria criminalización e inflación punitiva.

### *Directrices de persecución penal*

El Plan de Persecución Penal (PPP) representa la hoja de ruta que permitirá focalizar las capacidades institucionales para atender de manera pronta y expedita los delitos prioritarios, con base en su impacto, complejidad y volumen y a través de procesos eficaces y eficientes. En este sentido, se precisa un replanteamiento de los siguientes aspectos:

a. Arquitectura institucional

Se debe revisar a fondo el funcionamiento de la institución con la finalidad de replantear su organización con base en procesos que garanticen la colaboración y el flujo de información a nivel estratégico, táctico y operativo. Esto incluye ajustar el marco normativo que permita dar celeridad en los procedimientos internos.

b. Priorización de los esfuerzos institucionales

Debido a que la incidencia delictiva va en aumento y los recursos que posee la Fiscalía son limitados, es necesario desarrollar criterios de priorización que permitan focalizar sus capacidades en aquellos que resultan prioritarios con base en las soluciones legalmente aceptables y las necesidades nacionales.

c. Atención a las demandas y necesidades de la sociedad

Resulta fundamental incrementar el nivel de profesionalización y la capacidad de los servidores públicos para escuchar y atender el reclamo social de investigación y persecución de los delitos y brindar justicia penal oportuna y expedita.

## Principios rectores de la actuación del Ministerio Público de la Federación

- a. *Autonomía*
- b. *Legalidad*
- c. *Objetividad*
- d. *Eficiencia*
- e. *Profesionalismo*
- f. *Honradez*
- g. *Respeto a los Derechos Humanos*
- h. *Perspectiva de género*
- i. *Interculturalidad*
- j. *Perspectiva de niñez y adolescencia*
- k. *Accesibilidad*
- l. *Debida diligencia e imparcialidad*



### Perfil institucional

El planteamiento de la misión y visión institucional se realiza con un enfoque a mediano plazo y en alineación al Plan de Persecución Penal provisional, por tal motivo, deberán ser revaloradas al cabo de un año en el marco de consolidación del Plan de Persecución Penal institucional.

#### *Misión*

Fortalecer el Estado Democrático de Derecho y ejercer la función fiscal federal a través de la persecución estratégica de los delitos para brindar la debida procuración de justicia, con respeto a derechos humanos, con apego al debido proceso y acceso efectivo a la justicia, para que se esclarezcan los hechos, se proteja a la víctima, el delito no quede impune y se repare el daño.

#### *Visión*

Ser una institución comprometida con la sociedad, reconocida por su autonomía, transparencia y eficacia en la investigación de las conductas denunciadas, la solución alterna de los conflictos y la persecución penal de delitos complejos; integrada por profesionales que brindan a las personas un trato digno, con ética y vocación de servicio.

## Diagnóstico

### *Diagnóstico institucional: retos vs capacidades institucionales del Ministerio Público de la Federación*

Uno de los aspectos más problemáticos de la implementación del sistema penal es la investigación y persecución de delitos sin detenido o de alta complejidad.<sup>8</sup> La delincuencia ha alcanzado un alto nivel de sofisticación, a grado tal que su funcionamiento se asemeja al de una empresa, es decir, se enfoca en mantener altos niveles de rentabilidad (narcotráfico, robo de hidrocarburos, tráfico de armas, etc.). Su expansión trae consigo el aumento y reproducción de otras estructuras dedicadas a cometer (en forma de actividades complementarias) otro tipo de crímenes (extorsión, secuestro, homicidios, etc.). Los dividendos de estas actividades son millonarios y propician otra actividad delictiva para movilizar los grandes flujos de capital generados (operaciones con recursos de procedencia ilícita).

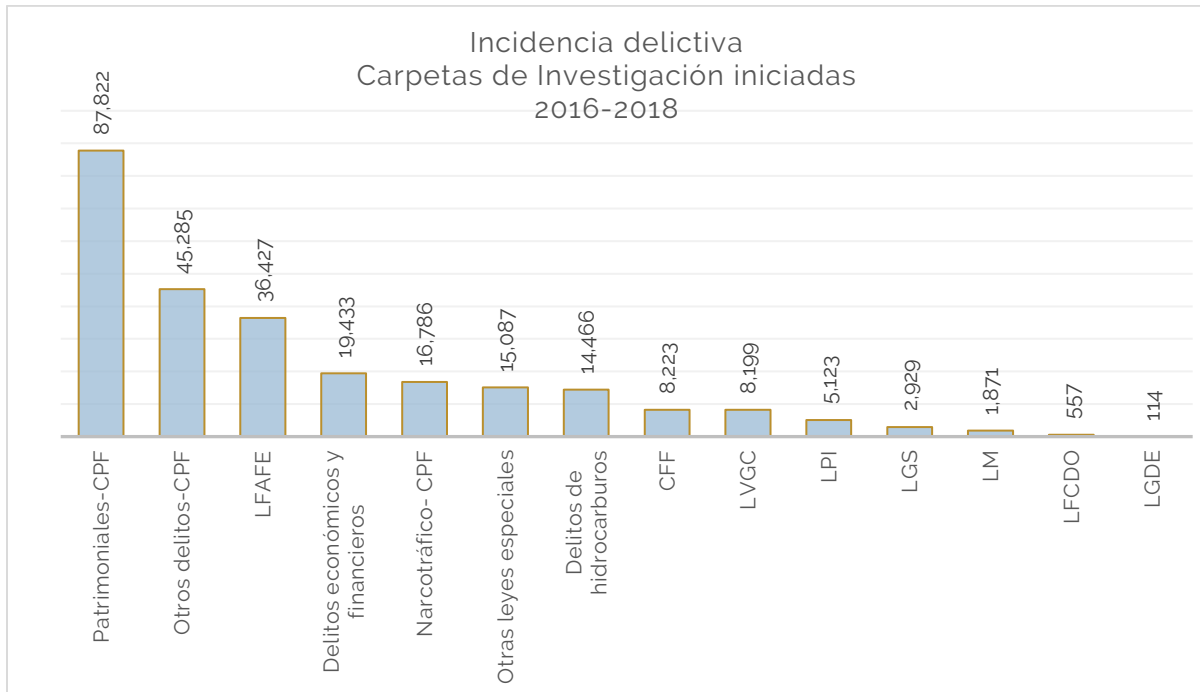
Sin embargo, las cifras reportadas por las Delegaciones y las áreas centrales revelan que en la institución se judicializaron muy pocos asuntos relacionados con delitos complejos que constituyen mercados criminales. Prácticamente un 33.48% de la incidencia delictiva registrada derivó de carpetas de investigación relacionadas con delitos patrimoniales. Desde que se implementó el sistema penal vigente se han iniciado 270,282 carpetas de investigación, de las cuales únicamente se ha judicializado el 15% y solo el 4% obtuvo sentencia condenatoria.<sup>9</sup>

El siguiente gráfico indica la distribución de la incidencia delictiva de las carpetas de investigación iniciadas entre 2016 y 2018. Se observa que un 60% corresponde a delitos de baja complejidad (patrimoniales, Ley de Vías Generales de Comunicación, otras leyes especiales y otros delitos del Código Penal Federal); en contraste, delitos complejos de delincuencia organizada apenas se vislumbran en los registros (0.21%). Esto ejemplifica que existe un problema sobre la priorización de los delitos a investigar.

<sup>8</sup> "La determinación de la complejidad de un delito se basa en la combinación de dos factores: gravedad y dificultad investigativa. El primer factor -gravedad- en principio está relacionado con la dañosidad social individual que provoca (principalmente por la pena establecida para su sanción) y con su impacto social, en términos de los recursos utilizados, su masividad y afectación de derechos. El segundo factor -dificultad- implica mayores obstáculos para conseguir evidencia suficiente para llevar a juicio al presunto autor, lo que conlleva, por una parte, la necesidad de un despliegue mayor de técnica, coordinación y utilización de recursos en desarrollo de las actividades investigativas, así como también la inscripción del en fenómenos de crimen organizado. La aplicación combinada de estos criterios ha de resultar en una aproximación adecuada de la complejidad de los delitos."

Alcaino Arellano, Eduardo, Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal, Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA, 2013, Santiago de Chile.

<sup>9</sup> Información obtenida del Set de Datos Estadístico de la Procuraduría General de la República (2014-2018).



Código Penal Federal (CPF), Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE), Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC), Ley de Propiedad Industrial (LPI), Ley General de Salud (LGS), Ley de Migración (LM), Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (LFCDO) y Ley General de Delitos Electorales (LGDE).

El informe ofrecido al Senado de la República por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) refuerza estos hallazgos.<sup>10</sup> Del universo de causas penales judicializadas por la extinta PGR (33,935), entre noviembre de 2014 y junio de 2018, 7% concernieron a robo de hidrocarburos, 3% a delitos fiscales, 1.9% a delitos ambientales, 1.8% a secuestros, 1% a tráfico de personas, 0.23% a delincuencia organizada y 0.1% a trata de personas.

Por lo tanto, al no combatir efectivamente los delitos complejos, la institución no está contribuyendo a garantizar el Estado Democrático de Derecho, ni a preservar el cumplimiento de su mandato Constitucional porque no ejecuta su misión actual de procurar justicia federal de manera eficaz y eficiente. En este orden de ideas, la FGR requiere superar dos obstáculos:

- 1) La falta de planeación, priorización y coordinación en la persecución penal.
- 2) La incompreensión de la dinámica del crimen.

<sup>10</sup> Consejo de la Judicatura Federal. "Cuarto informe al Congreso de la Unión para los fines previstos en el artículo décimo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales". Junio 2018.

Ajustes que, en lo general, implican modificaciones normativas, procedimentales y estructurales que propicien dinámicas operativas tendientes a optimizar la mecánica procesal ofrecida por el sistema penal<sup>11</sup> y a priorizar de forma estratégica la persecución penal de delitos complejos. Por ello, en los procesos de análisis de los fenómenos delincuenciales, se deberá incorporar información estadística sobre su rentabilidad y el flujo de efectivo que generan, con la finalidad de robustecer la toma de decisiones sobre los delitos a investigar, perseguir y procesar.

### *La falta de planeación, priorización y coordinación en la persecución penal*

Los criterios de operación interna de las unidades y áreas de la institución son disimiles e independientes y se desarrollan con notables ausencias de información que limitan los análisis criminales y, por ende, la identificación de objetivos delincuenciales estratégicos.

En primera instancia, se advierte que la organización actual de la institución, lejos de servir para fomentar la persecución de fenómenos delincuenciales provocó la duplicación de estructuras y esfuerzos de investigación. Con la creación de Subprocuradurías especializadas aparentemente se dio prioridad a ciertos fenómenos criminales; no obstante, eso segmentó las investigaciones de asuntos complejos y provocó el debilitamiento en la persecución penal de estructuras delictivas y, con ello, se toleró el crecimiento de mercados criminales.

Adicionalmente, existen serias debilidades en el registro de información confiable y, en consecuencia, no se utiliza la información de investigaciones previas, ni de las áreas de inteligencia durante el desarrollo de las investigaciones criminales. En términos fácticos, esto se traduce en indagaciones casuísticas que, además, no logran hilvanar los delitos con su vertiente económica y, por lo tanto, la institución es deficiente al ejercer la acción penal, la extinción de dominio o el decomiso de recursos de procedencia ilícita.

### *La incompreensión de la dinámica actual del crimen*

La segunda problemática identificada radica en la falta de comprensión de los fenómenos delincuenciales y, en específico, de los mercados criminales que operan en el país. El contexto de violencia y criminalidad que aqueja a la población

---

<sup>11</sup> Aunque el sistema penal actual ofreció una nueva mecánica procesal para facilitar el uso de soluciones alternas, la estructura de la PGR dificultó el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) para los acuerdos reparatorios y las suspensiones condicionales del proceso. Del total de carpetas de investigación determinadas solo el 0.6% se determinó por un acuerdo reparatorio.

exige que la institución, previo a intervenir en cada conflicto, cuente con insumos suficientes para operar estrategias de persecución penal efectivas.

En los últimos años se han elaborado gran cantidad de informes<sup>12</sup> que dan cuenta de los fenómenos criminales más preocupantes a nivel nacional. De ellos, se pueden obtener importantes insumos de información para tener cabal noción sobre cómo opera y cuál es el ámbito territorial de cada mercado criminal, cuál es su ganancia, sus formas de interrelación con otros mercados, etc. A pesar de ello, no se observa, que en el funcionamiento de la institución exista un área que, tomando como primer soporte los estudios realizados, así como los datos de inteligencia táctica, se ocupe de comprender integralmente cómo operan estas estructuras criminales a los efectos de trazar líneas de acción transversales y efectivas para su desarticulación.

Sin una clara comprensión de los fenómenos criminales, el poder punitivo a través de la aplicación de penas no podrá abandonar la lógica del "caso a caso" y, de ese modo, no logrará repercutir en la cadena económica de los mercados criminales. La baja incidencia de decomisos representa solo una muestra de cómo la institución no logra impactar en la matriz económica y financiera de las organizaciones criminales. Sin una unidad que se ocupe de comprender los mercados criminales, difícilmente la FGR podrá reducir la brecha de impunidad.

---

<sup>12</sup> Al respecto pueden consultarse: el "Reporte mensual sobre delitos de alto impacto" elaborado por el Observatorio Nacional Ciudadano; el informe intitulado "Una mirada desde las organizaciones de la sociedad civil a la trata de personas en México" de Hispanics In Philanthropy; así como el "Índice de Paz México 2018" del Institute for Economics and Peace (IEP).

## Priorización

Uno de los ejes estratégicos del plan de persecución está sustentado en criterios de racionalidad operativa que permitan distinguir el tratamiento que dará a la gran cantidad de denuncias que recibe diariamente la institución y, al mismo tiempo, enfocar los esfuerzos a desarrollar capacidades de investigación sobre los delitos que se determinen de mayor relevancia, optimizando y maximizando tanto sus recursos personales y financieros, como los mecanismos procesales disponibles.

El proceso de priorización no implica que unos asuntos tengan más importancia que otros, sino que con los recursos disponibles se da respuesta a los casos complejos y de impacto social con toda la fuerza institucional que requieren y aquellos en donde lo mejor sea una solución alterna encuentren un modelo de gestión ágil y oportuno.

Por lo tanto, en el primer ejercicio de selección la FGR deberá ocuparse de las siguientes conductas delictivas: 1) aquellas que atentan contra el Estado mexicano y su patrimonio; 2) las que atentan contra las instituciones, la estructura y solidez del Estado mexicano; y 3) todos los restantes delitos federales.

Ahora bien, la atención deberá depender del grado de complejidad investigativa y persecutoria que representa cada delito. Tomando en cuenta lo anterior, se determinó que existen dos grandes categorías: delitos de baja complejidad y delitos complejos.

La primera corresponde a aquellos delitos que son de fácil tratamiento para la institución, es decir, los de menor gravedad y que no impliquen un mayor ejercicio de recursos. Como principal característica se identifican delitos que pueden ser resueltos vía soluciones alternas, también se incluyen los asuntos a los cuales se les puedan aplicar los criterios de oportunidad.<sup>13</sup>

Tipo	Criterios de selección
Acuerdo reparatorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admite perdón de la víctima u ofendido.</li> <li>– Delitos culposos.</li> <li>– Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.</li> </ul>

<sup>13</sup> Requisitos establecidos en el artículo 186 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Tipo	Criterios de selección
Suspensión condicional del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Delitos cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda los 5 años.</li> <li>- No exista oposición de la víctima u ofendido.</li> <li>- Que hayan transcurrido 2 años desde el cumplimiento o 5 desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior.</li> </ul>

La segunda gran categoría son las conductas delictivas de mayor gravedad que, por su naturaleza, implican un alto grado de ejercicio de recursos humanos, materiales y financieros, así como el involucramiento de otras instituciones en su investigación y persecución.

A partir de este primer filtro es necesario realizar una priorización, la cual se traduce en un ejercicio de ordenación tipológica, que nos permite interrelacionar elementos de relevancia o trascendencia, con categorías delictivas en específico.

Para este proceso de priorización, se han identificado variables (criterios de relevancia) que permiten medir la preponderancia y transversalidad de los delitos en conocimiento de la Fiscalía:

- a. Impacto político social;
- b. Vulnerabilidad de la víctima;
- c. Delincuencia organizada;
- d. Trascendencia económica;
- e. Componentes internacionales;
- f. Clasificación legal de gravedad; y
- g. Criminalidad emergente (incremento en la incidencia delictiva).

Mediante este proceso se pueden integrar conjuntos de conductas delictivas que afectan bienes jurídicos tutelados<sup>14</sup> de la misma categoría y que tienen un proceso de comisión e investigación que articula una dinámica criminal tendiente a la rentabilidad del conjunto de actividades delictivas, a esta agrupación se le llama mercado criminal. Ahora bien, derivado de la metodología ya descrita se determinó el siguiente listado de ejes delictivos relevantes para la investigación de los mercados criminales:

Eje delictivo	Delitos involucrados
I. Corrupción	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejercicio indebido del servicio público.</li> <li>2. Abuso de autoridad.</li> <li>3. Coalición de servidores públicos.</li> <li>4. Uso indebido de atribuciones y facultades.</li> </ol>

<sup>14</sup> Se entiende por bienes jurídicos tutelados los que amparan y protegen al ciudadano en su integridad física, mental, patrimonial y legal, otorgándole la garantía de seguridad y libertad por parte del Estado a través de la Constitución y de las leyes que de ella emanan.



Eje delictivo	Delitos involucrados
	5. Concusión. 6. Intimidación. 7. Ejercicio abusivo de funciones. 8. Tráfico de influencia. 9. Cohecho. 10. Cohecho a servidores públicos extranjeros. 11. Peculado. 12. Enriquecimiento ilícito.
II. Delitos contra el patrimonio nacional (Hidrocarburos)	1. Sustracción. 2. Resguardo. 3. Transporte. 4. Comercialización. 5. Otros delitos en materia de hidrocarburos.
III. Delitos económicos y financieros	1. Operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo (lavado de activos). 2. Falsificación y alteración de moneda.
IV. Delitos cometidos contra los Derechos Humanos	1. Trata de personas. 2. Delitos contra migrantes. 3. Delitos contra personas defensoras de los Derechos Humanos y periodistas. 4. Tortura. 5. Desaparición forzada.
V. Delitos en contra de la libertad de las personas	1. Secuestro. 2. Extorsión.
VI. Delitos contra el comercio	1. Delitos en materia de ferrocarriles. 2. Delitos de derechos de autor. 3. Delitos de propiedad industrial. 4. Contrabando. 5. Robo de transporte en carreteras federales.
VII. Delitos de armas de fuego	1. Tráfico de armas de fuego. 2. Portación de armas de fuego. 3. Acopio de armas de fuego.
VIII. Delitos contra el sistema electoral	1. Cometidos contra el normal desarrollo de la elección. 2. Cometidos por funcionarios electorales y servidores públicos. 3. Cometidos por candidatos o funcionario partidista. 4. Cometidos contra el debido financiamiento de los partidos. 5. Cometidos contra el registro electoral.
IX. Delitos ambientales	1. Delitos contra el ambiente. 2. Delito contra la biodiversidad. 3. Delito contra la bioseguridad. 4. Delitos contra la gestión ambiental.
X. Narcotráfico	1. Producción. 2. Transporte. 3. Comercio. 4. Suministro. 5. Tráfico. 6. Posesión. 7. Fomento.



## Prospectiva de trabajo

Las razones sustantivas y estratégicas hasta el momento descritas constituyen las bases que sustentarán los principales proyectos y procesos para el desarrollo y fortalecimiento institucional que se pondrán en marcha para el inicio del proceso de transición de la PGR a la FGR, estos objetivos inmediatos permitirán acercarnos a un conocimiento preciso e integral sobre la operación sustantiva de la institución en su interacción con el fenómeno criminal.

De esta manera, el Plan de Persecución Penal Institucional (enero 2020) estará alineado al Plan Estratégico de la Fiscalía y en ambos instrumentos quedarán concentrados los Ejes y Directrices Estratégicos.

Por tanto, los objetivos a desarrollar de manera inmediata son los siguientes:

Programa de trabajo	Acciones
<p>Objetivo 1: Mejorar el acceso a los servicios de procuración de justicia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear un modelo de atención a la población, víctimas y ofendidos que permita medir y evaluar la calidad de la prestación del servicio (tiempo de espera, calidad en la atención, trato digno).</li> <li>2. Desarrollar indicadores de resultados del primer punto de atención en la institución para optimizar y mejorar de manera inmediata la calidad del servicio.</li> </ol>
<p>Objetivo 2: Gestionar casos de baja complejidad / alto volumen.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer al Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, para ampliar su capacidad de trámite y desahogo de los acuerdos reparatorios del daño.</li> <li>2. Revitalizar la utilización de los criterios de oportunidad.</li> <li>3. Generar coordinación con otras instancias (Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional para la</li> </ol>



Programa de trabajo	Acciones
Gestionar casos de baja complejidad / alto volumen.	Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Sistema de Administración Tributaria, entre otros), para proponer las salidas administrativas apropiadas.
Objetivo 3: Transformar el modelo de gestión.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Desarrollar un nuevo modelo de gestión que incluya, en un segundo nivel de atención:<ol style="list-style-type: none"><li>a. Unidades de Tramitación Masiva de Casos, que tendrán la función de llevar a cabo la determinación de manera expedita.</li><li>b. Unidades de Imputado Desconocido, funcionarán como el archivo inteligente que permitirá recabar patrones delictivos para lograr el ejercicio de la acción penal.</li></ol></li></ol>
Objetivo 4: Generar capacidades institucionales para la atención de grandes mercados criminales de alta complejidad / bajo volumen.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Integrar y formar equipos especializados de trabajo (unidades de análisis estratégico y de contexto).</li><li>2. Generar programas de capacitación sobre análisis de mercados criminales.</li></ol>
Objetivo 5: Centralizar la generación, procesamiento, sistematización y análisis de la información.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Generar un repositorio único de datos a partir de la información sustantiva y táctica que genera la institución.</li><li>2. Desarrollar una batería de indicadores para la priorización, análisis y seguimiento del Plan.</li></ol>

Programa de trabajo	Acciones
<p>Objetivo 6: Conformar un equipo multidisciplinario responsable de proponer las directrices estratégicas de persecución penal.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar el modelo operativo y criterios de operación técnica del equipo multidisciplinario.</li> <li>2. Desarrollar la metodología de análisis de mercados criminales con base en la información que las áreas proporcionarán a través del repositorio único de datos y de los indicadores de priorización, análisis y seguimiento del Plan.</li> </ol>
<p>Objetivo 7: Fortalecer las capacidades de litigación y seguimiento integral al proceso penal.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar un mecanismo de control y evaluación respecto a la actuación del Ministerio Público de la Federación y sus capacidades de litigación.</li> <li>2. Integrar los equipos de investigación y litigación, a cargo de un fiscal, integrados por peritos, policías, analistas y técnicos.</li> <li>3. Fortalecer las capacidades del personal administrativo para dirigirlo al apoyo de las actividades sustantivas.</li> <li>4. Replantear el programa de capacitación al personal sustantivo.</li> </ol>
<p>Objetivo 8. Instaurar el Sistema de Evaluación de Resultados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollar indicadores estructurales, de procesos, de resultados y de servicio cuya aplicación será horizontal.</li> </ol>

Ciudad de México, 14 de marzo de 2019



**Dr. Alejandro Gertz Manero**  
Fiscal General de la República

## Anexo 1. Matriz de priorización

Ejes delictivos	Delitos	Regulación jurídica
1. Corrupción	1.- Ejercicio indebido de servicio público.	Código Penal Federal, artículos 212, 213, 213 bis y 214.
	2.- Abuso de autoridad	Código Penal Federal, artículo 215.
	3.- Coalición de servidores públicos.	Código Penal Federal, artículo 216.
	4.- Uso indebido de atribuciones y facultades	Código Penal Federal, artículos 217 y 217 bis.
	5.- Concusión.	Código Penal Federal, artículo 218.
	6.- Intimidación.	Código Penal Federal, artículo 219.
	7.- Ejercicio abusivo de funciones.	Código Penal Federal, artículo 220.
	8.- Tráfico de influencia.	Código Penal Federal, artículo 221.
	9.- Cohecho.	Código Penal Federal, artículo 222.
	10.- Cohecho a servidores públicos extranjeros.	Código Penal Federal, artículo 222 bis.
	11.- Peculado.	Código Penal Federal, artículo 223.
	12.- Enriquecimiento ilícito.	Código Penal Federal, artículo 224.
2. Delitos contra el patrimonio nacional	Delitos en materia de hidrocarburos:	
	1.- Sustracción	Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos, artículo 8 fracción I.
	2.- Resguardo	Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos, artículo 9 fracción II.
	3.- Transporte	Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos, artículo 9 fracción II.

Ejes delictivos	Delitos	Regulación jurídica
	4.- Comercialización	Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos, artículo 9 fracción I.
	5.- Otros delitos en materia de hidrocarburos	Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos, artículos 10 al 21.
3. Delitos económicos y financieros	1.- Operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo (lavado de activos)	Código Penal Federal, artículos 139 quáter, 148 bis y 400 bis.
	2.- Falsificación y alteración de moneda	Código Penal Federal, artículo 234.
4. Delitos cometidos contra los derechos humanos	1.- Trata de personas.	Código Penal Federal, artículos 203 y 203 bis. Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, artículos 10 al 38.
	2.- Delitos contra migrantes.	Ley de Migración, artículos 159 al 162.
	3.- Delitos contra personas defensoras de los Derechos Humanos y periodistas.	Ley para la protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículos 66 y 67.
	4.- Tortura.	Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículos 24, 29 y 30.



Ejes delictivos	Delitos	Regulación jurídica
	5.- Desaparición forzada.	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, artículo 27.
5. Delitos en contra de la libertad de las personas	1.- Secuestro	Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, artículo 9.
	2.- Extorsión	Código Penal Federal, artículo 390.
6. Delitos contra el comercio	1.- Delitos en materia de ferrocarriles.	Código Penal Federal, artículos 139 quáter fracción I, 140, 167 fracciones I, II y IX, 170, 381.
	2.- Delitos de derechos de autor.	Ley Federal de Derechos de Autor, artículos 229 y 231.
	3.- Delitos de propiedad industrial.	Ley de Propiedad Industrial, artículo 223.
	4.- Contrabando.	Código Fiscal de la Federación, artículos 102, 103 y 107.
	5.- Robo de transporte en carreteras federales.	Código Penal Federal, artículo 376 bis.
7. Delitos de armas de fuego	1.- Tráfico de armas de fuego.	Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, artículos 83 ter, 83 quáter, 83 quintus, 84, 84 bis, 85 y 85 bis.
	2.- Portación de armas de fuego.	Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, artículo 83.
	3.- Acopio de armas de fuego.	Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, artículo 83 bis.
8. Delitos contra el sistema electoral	1.- Cometidos contra el normal desarrollo de la elección.	Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículos 7, 16, 19 y 20.
	2.- Cometidos por funcionarios electorales y servidores públicos.	Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículos 8, 11, 14 y 18.

Ejes delictivos	Delitos	Regulación jurídica
	3.- Cometidos por candidatos o funcionario partidista.	Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 9.
	4.- Cometidos contra el debido financiamiento de los partidos.	Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo s10 y 15.
	5.- Cometidos contra el registro electoral.	Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículos 13 y 17.
9. Delitos ambientales	1.- Delitos Contra el Ambiente.	Código Penal Federal, artículos 415, 415 y 416.
	2.- Delito contra la biodiversidad.	Código Penal Federal, artículos 418, 419 y 420 fracción IV.
	3.- Delito contra la bioseguridad.	Código Penal Federal, artículo 420 ter.
	4.- Delitos contra la gestión ambiental.	Código Penal Federal, artículo 420 quáter.
10. Narcotráfico	1.- Producción 2.- Transporte 3.- Comercio 4.- Suministro	Código Penal Federal, artículo 194 fracción I. Ley General de Salud, artículo 475.
	5.- Tráfico	Código Penal Federal, artículo 194 fracción II.
	6.- Posesión	Código Penal Federal, artículo 195. Ley General de Salud, artículos 476 y 477.
	7.- Fomento	Código Penal Federal, artículo 194 fracción III.