



---

**FGR**  
FISCALÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

---

# Criterios metodológicos para la elaboración del Plan de Persecución Penal





---

# FGR

FISCALÍA GENERAL  
DE LA REPÚBLICA

---

Coordinación de Planeación y Administración

Dirección General de Políticas Públicas,  
Vinculación y Coordinación Interinstitucional

Febrero 2019



## Tabla de contenido

|  |    |
|--|----|
| Marco normativo y de actuación.....  | 1  |
| Metodología de trabajo .....   | 3  |
| <i>Etapa 1. Análisis diagnóstico</i> .....   | 3  |
| <i>Etapa 2. Planeación estratégica del PPP</i> .....   | 4  |
| 1. Definir la misión, visión y valores institucionales.....  | 4  |
| 2. Diseñar y establecer el modelo de gestión (procesos de trabajo).....  | 4  |
| 3. Adecuar el despliegue territorial para homologar la actuación del personal operativo y sustantivo (organización).....   | 6  |
| 4. Fortalecer el capital humano .....  | 7  |
| 5. Mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información (tecnología e información).....                             | 7  |
| 6. Normas internas .....   | 8  |
| <i>Etapa 3: Diseñar estrategias de atención y trámite orientadas a la investigación y persecución de los delitos</i> ..... | 8  |
| <i>Etapa 4: Contribuir con la integración del anteproyecto de presupuesto</i> .....  | 9  |
| <i>Etapa 5: Participación ciudadana</i> .....  | 9  |
| Principios de consulta.....  | 11 |
| a. Instancias de consulta y documentos de análisis y estadísticas.....   | 11 |
| b. Documentos de análisis y buenas prácticas internacionales.....  | 12 |

## Marco normativo y de actuación

El marco normativo vigente permite identificar las instancias facultadas para elaborar el Plan de Persecución Penal, así como los alcances y estrategias de dicho instrumento de planeación estratégica, que deberán desarrollarse en conjunto con otras unidades de la Fiscalía. En específico, la Unidad de Transición (UT), dentro del Plan Estratégico de Transición (PET),<sup>1</sup> deberá considerar los objetivos y estrategias del PPP.

Conforme lo establece la LOFGR, la Coordinación de Planeación y Administración (CPA) es responsable de formular ante el Fiscal General de la República el PPP.<sup>2</sup> En este tenor, la Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional (DGPPVCI), adscrita a la CPA, está facultada por el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como instancia responsable de proponer lineamientos que permitan mejorar la capacidad de respuesta institucional a las demandas de la sociedad en materia de procuración de justicia.

Se desarrollan los elementos teóricos y metodológicos para proporcionar el acompañamiento necesario en las tareas derivadas de la planeación estratégica del documento; así como para establecer el espacio que permitirá realizar los trabajos intrainstitucionales para el desarrollo de insumos con los que se integrará y sustentará el PPP.

Por lo tanto, el plan se estructurará con base en el ciclo de política pública, reconociendo las disposiciones legales y tomando en cuenta la evidencia empírica,<sup>3</sup> se propondrá la adecuación de procesos de trabajo, organización, capital humano, tecnología e información, así como normas internas a través de un perfil y arquitectura institucional coherentes con el sistema penal vigente. Lo cual, se hilvanará transversalmente a través de esquemas de priorización de delitos que buscarán su adecuada solución anticipada o, en su caso, investigaciones especializadas a partir de criterios de complejidad.

Utilizar el enfoque de políticas públicas conlleva ciertas ventajas para un proyecto de estas características, porque el diseño e implementación de un política implica procesos de evaluación sistemática. Por lo tanto, será indispensable definir los

---

<sup>1</sup> Artículo noveno transitorio, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

<sup>2</sup> Artículo 33-A, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

<sup>3</sup> De acuerdo con la LOFGR el PPP deberá considerar: 1) los distintos análisis de la incidencia delictiva; 2) los diagnósticos situacionales; 3) las estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía; 4) los análisis de información elaborados por instancias especializadas; 5) los diagnósticos elaborados por organizaciones civiles; 6) los informes sobre la situación de las víctimas del delito; 7) los informes sobre violaciones a los derechos humanos; 8) los demás instrumentos que sean fuente certera de información relacionada con los fenómenos criminales.

mecanismos institucionales para que tanto unidades de la FGR como organizaciones de la sociedad civil contribuyan con al escrutinio de los actividades que derivarán del PPP; en este sentido, el papel que desempeñará el Consejo Ciudadano resultará crucial para la transparencia y rendición de cuentas.

### Metodología de trabajo

En concordancia con lo señalado en la LOFGR, en los siguientes apartados del presente documento se detallarán los criterios metodológicos para la elaboración del PPP, tomando en consideración el enfoque de políticas públicas, así como principios de planeación estratégica.

#### *Etapa 1. Análisis diagnóstico.*

Considerando que el fenómeno delictivo en nuestro país evoluciona rápidamente y que las organizaciones criminales no solo están vinculadas a un delito, el análisis de información constituye un elemento fundamental y permanente para el PPP.

La elaboración de un diagnóstico permitirá identificar la problemática y determinar las áreas potenciales y necesidades actuales de la Fiscalía. La información que proporcione este instrumento será indispensable para el proceso de planeación y organización instruccional, pues con base en el conocimiento de la incidencia delictiva y de las principales determinaciones del proceso penal será posible fijar prioridades, metas y objetivos.

Sin embargo, es necesario señalar que la implementación de esta primera etapa representa un enorme desafío, porque que no hay registros oficiales suficientes y la clasificación de éstos es limitada. Por lo tanto, la disponibilidad y facilidad de acceso a los datos será clave para el diseño, adecuación y logro de los objetivos que se plantearán; esto es, que la Fiscalía sea capaz de desarrollar una persecución penal planificada a partir de criterios de inteligencia criminal y con una lógica capaz de desahogar delitos por vías alternas y anticipar escenarios.

#### Producto / servicio

Recopilar estadísticas sobre:

- Delitos atendidos por la institución (tipo, frecuencia, distribución, determinación, etc.)
- Características de la atención de delitos graves y complejos.
- Rezagos.

Trabajar, en coordinación con la CMI, una metodología de investigación que se focalizará en:

- Modelos de investigación con énfasis en el contexto económico regional (localización).



- Ampliar la investigación del delito sobre las estructuras complejas de la organización criminal a las conexiones entre crímenes que alimentan las cadenas de valor (estructuras).
- Entender la dinámica del delito para emprender acciones orientadas a los recursos económicos que originan (patrones).

### *Etapa 2. Planeación estratégica del PPP.*

Con base en principios de planeación estrategia se buscará articular las capas de la arquitectura institucional (procesos de trabajo, organización, capital humano, tecnología e información y normas internas) con la misión, visión y objetivos estratégicos. Estas labores contribuirán a determinar cómo se van a atender los delitos en función de su gravedad y complejidad, es decir, a priorizar la persecución penal tomando en consideración los recursos institucionales (siempre escasos) para alcanzarlo.

#### 1. Definir la misión, visión y valores institucionales.

Determinar la misión, visión y valores que regirán el trabajo de la FGR permitirá definir su razón de ser, su objetivo y lo que pretende lograr a futuro, aludiendo a lo encomendado en la CPEUM y la LOFGR. Por ello, el perfil institucional ideal debe ser uno que permita la atención de delitos complejos (de fuero federal) de alto impacto social y económico, lo cual, sustentará la definición de la política criminal y de persecución penal.

| Producto / servicio  |
|--|
| Realizar mesas de trabajo con personal de la Dirección General de Planeación y Proyectos Estratégicos, así como con funcionarios de la Unidad de Transición para identificar, diseñar y definir la misión, visión y valores institucionales. |
| Realizar una adecuada definición de la política criminal, para delimitar el ámbito específico de intervención institucional, es decir, la política de persecución penal.   |

#### 2. Diseñar y establecer el modelo de gestión (procesos de trabajo).

El modelo de gestión de la Fiscalía es el conjunto de procesos que deberán garantizar la prestación del servicio (procuración de justicia) y la atención integral en forma estandarizada (víctimas u ofendidos e imputados), con la aplicación de controles y seguimiento bajo un sistema de mejora continua.

El modelo de gestión estará compuesto por cuatro elementos:

a) Cadena de valor

La administración por procesos que el modelo de gestión aplicará se basará en un esquema lógico de levantamiento, estandarización y mejora de procesos.

b) Modelo operativo (atención integral y gestión de la Fiscalía)

Este modelo tiene como finalidad la implementación de los procesos de atención y gestión estandarizados, para garantizar un servicio de justicia penal eficaz y eficiente. Su proceso inicia con la prestación del servicio de atención en cuanto al direccionamiento de sus requerimientos y la asesoría jurídica necesaria para iniciar un proceso de judicialización a sus denuncias.

c) Control y seguimiento

El sistema de indicadores para el control y seguimiento del modelo de gestión deberá contemplar indicadores de resultados que permitan evaluar su implementación y realizar los ajustes que sean necesarios para mejorar su desempeño.

d) Mejora continua

La mejora continua del modelo de gestión se realizará a través de ciclos planificados que, con base en los indicadores de resultados, se realizarán para mejorar el desempeño.

El impacto de la implementación del modelo de gestión se enfocará en:

- Los usuarios, con la finalidad de brindar un servicio ágil, eficiente con personal capacitado y mejorar los tiempos procesales e incrementar el porcentaje de resolución de casos.
- Talento humano compuesto por servidores públicos capacitados para garantizar la continuidad de los procesos y establecer el desarrollo de competencias a través de planes de formación y capacitación para los mismos.
- Estructura por procesos i) orientados a objetivos, ii) que generarán, administrarán y controlarán los servicios y iii) de apoyo.

### Producto / servicio

Analizar el modelo de gestión tipo vigente para identificar procesos que deban ser reestructurados porque dificulten el óptimo cumplimiento de su objetivo o impidan una adecuada prestación del servicio.

Definir procesos sustantivos, de soporte y estratégicos, así como niveles de responsabilidad, en forma coherente con el sistema procesal penal vigente.

- Gestión adecuada de delitos federales de gran volumen.
- Investigación y ligación estratégica de delitos sofisticados.

### 3. Adecuar el despliegue territorial para homologar la actuación del personal operativo y sustantivo (organización).

Frecuentemente las decisiones de investigación se toman conforme a modelos de organización del sistema tradicional, de acuerdo a la voluntad del mando en turno o criterios que no permiten ver la complejidad de las problemáticas que enfrentan los operadores encargados de la investigación del delito.

El modelo de investigación que diseñe y defina la Fiscalía deberá coadyuvar a la continuidad de todo el proceso, esto es, de la etapa de investigación hasta el juicio oral, y ofrecer los elementos necesarios para todos los tipos de audiencia que durante el proceso se desarrollen. Para diseñar el modelo de investigación deberán realizarse las siguientes acciones:

- i. Realizar análisis sobre la carga de trabajo de los AMP, así como de los operadores dedicados a la investigación de los delitos.
- ii. Definir los mecanismos de comunicación y coordinación entre los agentes del ministerio público, policías de investigación, peritos y analistas.
- iii. La definición del despliegue territorial deberá considerar los tres criterios siguientes: i) distribución regional; ii) impacto de los delitos y iii) grado de complejidad para su investigación.

### Producto / servicio

Diseñar las estrategias de atención y trámite para la investigación y persecución de los delitos, adecuando el modelo de gestión tipo a las necesidades de las subsedes de la FGR y procurando homologar la actuación del personal operativo y sustantivo (regionalización).

Iniciar el diseño de las células de investigación y litigación y pilotear su operación.

Adecuar el modelo de investigación y despliegue territorial con base en los resultados del pilotaje.

#### 4. Fortalecer el capital humano

Se requiere que el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera determine los procesos de reclutamiento y selección, así como planes y programas para fortalecer las capacidades técnicas de los Agentes del Ministerio Público, con el propósito de facilitar la incorporación o liquidación del personal actual, conforme al esquema que, en su momento se proponga en el Plan Estratégico de Transición para la nueva estructura de la Fiscalía.

Para tal efecto el Centro deberá formular el Plan de Gestión de Desempeño y Desarrollo Humano en forma acorde a los objetivos estratégicos del PPP, prestado especial atención a las áreas de investigación, así como en la optimización y mejoramiento de prácticas judiciales.

### Producto / servicio

Integrar dentro del PET las acciones de fortalecimiento de capacidades técnicas del personal que así determine el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera

#### 5. Mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información (tecnología e información)

La toma de decisiones en materia de persecución penal requiere la producción, sistematización y reporte de información de calidad, a través de un sistema de información coherente con la arquitectura institucional y los procesos de trabajo. En este sentido, un Sistema de Evaluación de Resultados es fundamental para la correcta gestión e implementación de los programas y proyectos de aprendizaje institucional, mejora continua y rendición de cuentas.

Producto / servicio

Definir los indicadores estratégicos, de gestión y operativos de las unidades administrativas que integran la Fiscalía.

Diseñar e instrumentar un sistema de seguimiento y evaluación de resultados que permita analizar la actuación de la Fiscalía de acuerdo a los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

## 6. Normas internas

Los procesos y procedimientos internos de la FGR se encuentran regulados por un enorme conjunto de normatividad interna (reglamentos, lineamientos, protocolos, guías, etc.) que, en algunos casos, perdió vigencia o está desactualizada. Por lo tanto, persiste una organización desalineada a las leyes procesales penales.

Por esta razón, el trabajo de la organización deberá responder a un conjunto de normas internas que permitan la normalización de las operaciones administrativas, sustantivas y adjetivas. Por ello, es preciso fundar con solidez las bases de operación interna de la institución a través de la depuración, actualización y simplificación de la normatividad interna.

Si bien, ésta representa una labor que deberá asentarse en el Plan Estratégico de Transición, resulta de suma importancia para facilitar los procesos estipulados en el modelo de gestión.

### *Etapa 3: Diseñar estrategias de atención y trámite orientadas a la investigación y persecución de los delitos*

El PPP se estructurará reconociendo que los recursos y capacidades de la institución son menores que los necesarios para enfrentar la cantidad de denuncias y casos que ésta debe gestionar. Es evidente entonces que, como parte de una estrategia de racionalización de la persecución penal, deberá maximizarse el uso de soluciones alternas y, en paralelo, mejorar las capacidades de investigación y litigio.

Desde esta perspectiva los recursos disponibles se optimizarán para conseguir dos resultados:

- Que los casos "simples" donde la mejor salida sea la terminación anticipada de los mismos, se realice a través de los instrumentos institucionales diseñados para ese propósito (Soluciones alternas);

- Que los casos complejos, de mayor impacto social y económico, encuentren el esfuerzo institucional de investigación y litigio especializado que requieran.

### Producto / servicio

Crear criterios de atención y trámite de casos de acuerdo con el modelo de gestión (variables, componentes y elementos de interpretación), como estrategia de priorización y persecución basada en el impacto del delito y no en el tipo delictual.

- Matriz de ejes delictivos.
- Circuito de selección e interconexión de casos.

Definir las metas, indicadores y objetivos priorizando los casos complejos.

Proponer dentro del PET la integración de un equipo responsable de la Política Criminal y Persecución Penal, como instancia especializada en definir los criterios de atención de delitos complejos que constituyen mercados ilícitos.

### *Etapa 4: Contribuir con la integración del anteproyecto de presupuesto*

Las tareas que desempeñará la naciente FGR requerirán de presupuesto y patrimonio suficientes para su óptimo desempeño. La asignación de tales recursos, conforme a lo estipulado en el artículo 33-B de la LOFGR, deberá ajustarse a los objetivos, metas y prioridades que se identifiquen en el PPP; así como en el Plan Estratégico de Transición.

Con base en las estrategias y necesidades institucionales en materia presupuestal identificadas en ambos planes; la integración y elaboración del anteproyecto de presupuesto quedará sustentada en los procesos de trabajo, organización, capital humano, tecnología e información y normas internas.

### Producto / servicio

Colaborar con la Unidad de Transición en la integración y elaboración del anteproyecto de presupuesto anual de FGR con base en las necesidades detectadas en el PPP.

Integrar información que resulte de utilidad para la definición de necesidades presupuestales de las unidades administrativas, con el propósito de organizar eficientemente su distribución.

### *Etapa 5: Participación ciudadana*

Considerar las demandas de la ciudadanía y la sociedad civil durante el proceso de elaboración y definición del Plan de Persecución Penal, resulta fundamental para dotar de legitimidad a estos instrumentos, así como al desempeño de la

nueva Fiscalía General. Sin embargo, para que el involucramiento ciudadano incida determinadamente en la definición de las prioridades persecución penal, es necesario institucionalizar los espacios y canales de consulta y participación.

En particular, la LOFGR (artículos 40, 41 y 42) define al Consejo Ciudadano como la instancia pertinente para involucrar a los ciudadanos tanto en la definición y seguimiento de los objetivos y metas del PPP. Por lo tanto, corresponderá al Consejo la ampliación de los esquemas de rendición de cuentas, transparencia e interlocución directa para fortalecer la confianza social y favorecer la participación ciudadana.

### Producto / servicio

Facilitar la participación ciudadana, una vez instalado el Consejo Ciudadano, para retroalimentar el PPP con las aportaciones de organizaciones no gubernamentales.

Establecer mecanismos para rendir los informes públicos anuales al Consejo Ciudadano (una vez que este sea designado) y al Senado de la República.

## Principios de consulta

### a. Instancias de consulta y documentos de análisis y estadísticas.

- La Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.
  - Plan Maestro de Implementación del Sistema Acusatorio.
- La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA).
- La Unidad de Análisis Criminal de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.
- La Dirección General de Política Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional (DGPPVCI).
- El Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).
- La Unidad para la Implementación del Sistema Penal Acusatorio (UISPPA).
  - Manual del Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema Penal Acusatorio en la Procuraduría General de la República.
  - Lineamientos Generales para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Procuraduría General de la República.
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
  - Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE).
  - Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU).
  - Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE).
  - Estadísticas en el marco del nuevo sistema de justicia penal en México.
  - Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH).
  - Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE).
  - Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario (CNGSPYSP).
  - Características de la victimización y victimización múltiple de la población en México. En números.
  - Corrupción: una revisión conceptual y metodológica. En números
  - Estadística sobre el sistema penitenciario estatal en México. En números.
- Secretaría de Salud (SSA).
  - Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ENCODAT).





- Comité Técnico Especializado de Información con Perspectiva de Género (CTEIPG)<sup>4</sup>. A través del Sistema Integrado de Estadística sobre Violencia contra las Mujeres (SIESVIM).
  - Estadísticas sobre violencia contra las mujeres.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
  - Informes sobre violencia contra las mujeres.
  - Informes de Incidencia delictiva del Fuero Común.
  - Informes de Incidencia delictiva del Fuero Federal.
- Hallazgos 2016. Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). México 2017.
- Salcedo-Albarán, Eduardo., y Garay-Salamanca, L. J. (2012). Macro-criminalidad. Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales. 2016
- Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia. Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Agosto 2011.
- Justicia a la Medida. Siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México. México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. 2016.
- Resumen. Conclusiones y Consecuencias en Materia de Políticas. Informe Mundial sobre las Drogas 2017. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).
- Arce Zaconeta Héctor E. Reflexiones sobre la Reforma de Justicia en Bolivia. Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. La Paz – Bolivia. 2017.

#### b. Documentos de análisis y buenas prácticas internacionales

- Plan Estratégico 2016-2021 de la Fiscalía de Colombia.
- Plan Estratégico del Ministerio Público de Guatemala 2015 – 2019.
- Persecución de delitos complejos: experiencias en la investigación criminal. Centros de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile, 2013.
- Política Nacional de Persecución Penal. Ministerio Público de Chile.

---

<sup>4</sup> Comité Técnico Especializado de Información con Perspectiva de Género está integrado por 1) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Coordinador del Grupo; 2) Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); Secretaría de Salud (SSA); 3) Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); 4) Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, de la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación (SEP); Dirección General Adjunta de Análisis de Políticas y Programas Transversales de la Oficialía Mayor (SEP); 5) Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); 6) Consejo Nacional de Población (CONAPO); 7) Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); 8) Consejo Nacional de Población (CONAPO)

- Persecución de Delitos Complejos. Capacidades de los Sistemas Penales en América Latina. Santiago de Chile. 2010
- Mercados de criminalidad en Bogotá. Ávila Martínez Ariel Fernando. Pérez Salazar Bernardo. Bogotá, D.C. Mayo 2011.