

LINEAMIENTOS PARA UN MODELO HOMOLOGADO DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL



Lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC)

cidac

MacArthur
Foundation

Fundación MacArthur

2017



México 2017

D.R. 2017, Centro de Investigación para el Desarrollo,
A.C. (CIDAC)

Jaime Balmes No. 11 Edificio D, 2o. piso Col. Los Mora-
les Polanco, 11510 México, D.F. T. +52 (55) 5985 1010

www.cidac.org

Usted puede descargar, copiar o imprimir este docu-
mento para su propio uso y puede incluir extractos en
sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios
web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el
adecuado reconocimiento al autor y CIDAC como fuen-
te de la información.

El documento en formato digital se encuentra disponible en:

<http://www.cidac.org>

“Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la
Fundación MacArthur. Su contenido es responsabilidad
del autor y no refleja necesariamente el punto de vista
de la Fundación”.



RECONOCIMIENTOS

“Lineamientos para un Modelo Homologado de Investigación Criminal” es resultado del esfuerzo de los integrantes del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime

Directora General de México Evalúa-CIDAC

María Novoa

Directora del Área de Justicia

Karen Silva Mora

Carlos De la Rosa

Armando Islas Delgadillo

Fabiola Mondragón

Investigadores

Janet Kuri

Editora

AGRADECIMIENTOS

A las autoridades y expertos quienes participaron en los talleres que sirvieron como insumo para la realización de este documento. A los operadores de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías y Fiscalías de los estados de: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas. A las organizaciones de la sociedad civil: Open Society Justice Initiative, Insyde, Projusticia e IMCO; a la Oficina Internacional para el Desarrollo de Sistemas de Procuración de Justicia de la Embajada de Estados Unidos de América. También agradecemos a Iván De la Garza Santos y a Sara Mónica Medina.

Su colaboración fue fundamental para lograr los alcances de este proyecto.



CONTENIDO

1. Introducción.....	5
2. Diagnóstico.....	6
a. Problemática general.....	6
b. Problemática específica.....	9
c. La problemática en números.....	10
d. Diagnóstico de Chiapas: un estudio de caso.....	13
3. Unidad de investigación criminal.....	15
a. Perspectivas locales.....	15
b. Buenas prácticas nacionales.....	16
4. Lineamientos.....	23
a. Lineamientos generales.....	24
b. Lineamientos específicos.....	25
c. Lineamientos transversales.....	29
5. Transición.....	31
6. Consideraciones finales.....	32

1 INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia de justicia penal del 18 de junio de 2008 planteó un inmenso reto a las instituciones de procuración y administración de justicia en el país. En un plazo de ocho años, tanto en el ámbito local como en el federal, se debía transitar de un sistema mixto-inquisitivo hacia uno de corte acusatorio y adversarial, con el objetivo de garantizar los derechos humanos de las personas y una eficiente persecución de los delitos. Si bien el plazo constitucional para la implementación de la reforma penal culminó el 18 de junio de 2016, las labores para operar de forma adecuada el sistema de justicia acusatorio deben continuar, con miras a alcanzar los estándares que el propio sistema penal acusatorio exige. El cambio de modelo procesal trajo consigo la necesidad de perfeccionamiento de procedimientos, técnicas y protocolos de actuación por parte de los operadores, lo que implica una profunda especialidad y pericia en las actuaciones que desempeñan. Por ello, uno de los mayores retos durante el proceso de implementación y en los meses de operación del sistema acusatorio, ha sido el fortalecimiento de las capacidades de investigación en las instituciones de procuración de justicia.

A lo anterior debe añadirse el hecho de que a partir de las reformas constitucionales de 2014 se determinó la creación de una Fiscalía General de la República (FGR), con autonomía constitucional, en sustitución de la actual Procuraduría (PGR); misma que deberá estar operando para el siguiente año. La creación de esta Fiscalía no es exclusiva del ámbito federal, pues ha sido un cambio implementado ya en varias entidades federativas del país.

No obstante, actualmente existen en el país 33 esquemas diversos para la persecución de los delitos, pues durante el proceso de implementación de la reforma procesal penal no se generó un modelo de investigación homologado que responda a la normativa nacional, en particular al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), cuya publicación tuvo el propósito de estandarizar la operación de la justicia penal en el país. En este contexto, la procuración de justicia mexicana tiene aún pendiente el desafío de lograr consolidar esquemas de coordinación y colaboración entre instituciones de justicia de distintas latitudes, que faciliten una eficiente persecución de los delitos; esto mediante el establecimiento de un modelo homologado de investigación criminal.

Con el objetivo de contribuir al debate público sobre la homologación de las labores de investigación en el contexto del sistema de justicia penal de tipo acusatorio (SJPA), el presente documento se compone de tres secciones: 1) los principales hallazgos en materia de investigación criminal en el país¹; 2) una recopilación de experiencias de distintas fiscalías y procuradurías locales en materia de investigación de homicidios² y 3) una recopilación de propuestas de lineamientos mínimos para el desarrollo de un modelo homologado de investigación criminal. Es importante señalar que centramos el análisis en los modelos de trabajo de las unidades de investigación criminal, pues al ser las células más pequeñas de la operación sustantiva de las procuradurías y fiscalías del país, pueden establecer el estándar mínimo de la operación de las distintas unidades de investigación criminal.

¹ Estos hallazgos provienen de una evaluación y seguimiento realizada por el equipo de investigación de CIDAC, los cuales se encuentran documentados principalmente en el reporte de Hallazgos 2016, disponible en: <http://cidac.org/hallazgos-2016-2/>

² El taller a partir del cual se realizó la recopilación de información se llevó a cabo el 16 de agosto del 2017 e incluyó representantes de unidades de investigación criminal en materia de homicidios de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Oaxaca, Zacatecas. También se contó con la participación de la Procuraduría General de la República y expertos en investigación criminal

2 DIAGNÓSTICO

Una de las premisas básicas del SJPA, es contar con investigaciones sólidas que garanticen el esclarecimiento de los hechos y permitan identificar y sancionar a los responsables de la comisión de los delitos. Idealmente, la policía, bajo la dirección del Ministerio Público, debe ser capaz de investigar, conforme a lo establecido en la Constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), los hechos que puedan ser considerados como delitos, por medio del uso de instrumentos como protocolos y manuales de operación, para lo cual es indispensable contar con un modelo organizacional y de gestión adecuado en las instituciones encargadas de la procuración de justicia. No obstante, el proceso heterogéneo de implementación –que culminó en 2016– careció de un modelo homologado de investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional³. En las entidades federativas, la mayoría de las procuradurías o fiscalías cuentan con manuales de organización en donde se establecen las estructuras orgánicas, pero no en todos los casos tienen modelos de gestión que, además, estén homologados para las distintas unidades o áreas que integran a la institución, con la finalidad de que exista una operación estandarizada que permita dar un seguimiento integral.

Ante la necesidad de fortalecer institucionalmente la procuración de justicia, la mitad de las entidades federativas y la Federación han decidido transitar de un esquema de procuraduría hacia uno de fiscalía, con el objetivo de contar con un órgano más profesional y, sobre todo, autónomo en sus determinaciones, es decir, en el que no exista injerencia de otros poderes públicos. Esta transformación institucional que se encuentra en curso, aunada a la inercia de cambio impulsada por la reforma penal de 2008, abre una ventana de oportunidad para influir de forma positiva en la procuración de justicia en el país. Hasta la fecha los esfuerzos han sido aislados y, salvo algunas excepciones, insuficientes para transformar el sistema de justicia de forma efectiva.

A lo largo de los cuatro años en los que CIDAC ha dado seguimiento y ha monitoreado el proceso de implementación de la reforma penal de 2008, identificó una serie de factores constantes en la mayoría de las instituciones de procuración de justicia del país que obstaculizan el acceso a la justicia y la operación eficiente de las unidades de investigación. Dichas problemáticas pueden ser clasificadas en dos grandes categorías:

a. Problemática general de la procuración de justicia

- **Carencia de una visión sistémica de seguridad y justicia:** Las políticas públicas en materia de seguridad y justicia, particularmente a partir del inicio de la etapa de consolidación iniciada después del 18 de junio de 2016, han carecido de una perspectiva sistémica que considere los distintos ámbitos de incidencia institucional. Es decir, no se cuenta con una visión que permita enmarcar la procuración de justicia en una visión integral de Estado que involucre a todas las instituciones que tienen corresponsabilidad en el ámbito de seguridad y justicia.
- **Transiciones nominales hacia Fiscalías, sin transformación institucional ni diseños y contrapesos que garanticen autonomía:** Las transiciones hacia esquemas de fiscalía no se han traducido necesariamente en mejoras significativas en la procuración de justicia. De hecho, muchas fueron meramente nominales o bien de un tipo que se ha denominado de “autonomía relativa”, es decir, aunque formalmente la Fiscalía cuenta con autonomía técnica y de gestión, continúa subordinada financiera y políticamente al titular del Poder Ejecutivo. Como se muestra en la siguiente tabla, incluso existen estados (como Campeche, Chihuahua, Durango y Jalisco) en los que ni siquiera se dotó de autonomía a las fiscalías⁴.

³ CIDAC. *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. (2017). Disponible en: http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf

⁴ Idem.

Entidad federativa	Esquema de Fiscalía	Entidad federativa	Esquema de Fiscalía
Aguascalientes	Fiscalía autónoma	Morelos	Fiscalía con autonomía relativa
Baja California	Procuraduría	Nayarit	Fiscalía autónoma
Baja California Sur	Procuraduría	Nuevo León	Procuraduría
Campeche	Fiscalía sin autonomía	Oaxaca	Fiscalía autónoma
Chiapas	Fiscalía autónoma	Puebla	Fiscalía autónoma
Chihuahua	Fiscalía sin autonomía	Querétaro	Fiscalía autónoma
Coahuila	Procuraduría	Quintana Roo	Fiscalía autónoma
Colima	Procuraduría	San Luis Potosí	Procuraduría
Ciudad de México	Procuraduría	Sinaloa	Procuraduría
Durango		Sonora	Procuraduría
Estado de México	Fiscalía autónoma	Tabasco	Fiscalía autónoma
Guanajuato	Procuraduría	Tamaulipas	Procuraduría
Guerrero	Fiscalía autónoma	Tlaxcala	Procuraduría
Hidalgo	Procuraduría	Veracruz	Procuraduría
Jalisco	Fiscalía sin autonomía	Yucatán	Fiscalía con autonomía relativa
Michoacán	Procuraduría	Zacatecas	Procuraduría

Fuente: Elaboración propia con base en Constituciones y Leyes Orgánicas Locales.

• **Falta de definición de políticas criminales y planes de persecución del delito:** A pesar de que la operación de un sistema de corte acusatorio y adversarial, como el implementado en nuestro país, ofrece una serie de mecanismos para la descongestión de asuntos y la resolución de conflictos a través de formas alternativas, las instituciones de procuración de justicia no cuentan con estrategias para la priorización de los delitos, que les permitan focalizar sus recursos de forma más efectiva. Es decir, no se han establecido criterios institucionales que permitan a los operadores distinguir de forma estandarizada entre delitos de distintas complejidades con el fin de determinar el mecanismo de solución más apropiado.

• **Ausencia de un modelo homologado de organización y gestión en las instituciones de procuración de justicia:** La reforma penal de 2008 derivó en la presencia de más de treinta procesos de transformación institucional simultáneos caracterizados por la improvisación y la ausencia de modelos que pudieran ser replicados con éxito. Los pocos esfuerzos que se llevaron a cabo tuvieron como propósito “unificar” la procuración de justicia en el país; lo que no sucedió debido a la complejidad y diversidad que se presenta en las distintas entidades federativas, por las diferencias sociales, económicas y de seguridad en las distintas regiones del país. Establecer un “modelo único” de procuración de justicia en el país no era un esquema deseable, pues hubie-

se implicado la creación de un esquema de actuación rígido e inflexible para las instituciones de procuración de justicia locales y federal. Lo necesario es establecer un modelo homologado, que sienta las bases mínimas para una operación estandarizada en el país, pero que al mismo tiempo permita a las instituciones adaptarlo de acuerdo a sus contextos particulares. En este sentido, actualmente se carece de una operación homologada, que garantice los estándares mínimos necesarios para la evaluación y la comparación de las distintas instituciones de procuración de justicia.

• **Uso excesivo de esquemas de especialización por tipo penal y por etapa procesal:** Las instituciones de procuración de justicia han insistido en la especialización en la operación, principalmente por tipo de delito, lo que ha derivado en una falta de coordinación y comunicación entre las distintas unidades especializadas⁵. Es importante aclarar que, de acuerdo con el actual diseño normativo e institucional, la FGR únicamente contará –por mandato constitucional– con dos fiscalías especializadas: Anticorrupción y Electoral.

• **Violación sistemática de derechos humanos a víctimas e imputados:** Históricamente las instituciones de procuración de justicia han violado de forma sistemática los derechos humanos, tanto de víctimas como de imputados y esta situación no se corrigió a partir de la implementación del SJPA. De acuerdo con el último Informe del Relator Especial de las Na-

ciones Unidas sobre la Tortura y otros Tratos Crueles en México “La tortura es generalizada en México. Ocurre especialmente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la justicia, y con fines de castigo e investigación”.⁶ En el mismo informe se afirma que, a pesar de no existir un registro nacional de casos y el hecho de que muchos no se denuncian por temor a represalias o por desconfianza, el número de denuncias y quejas es muy alto: la CNDH informó de 11,608 quejas por tortura y malos tratos entre 2006 y abril de 2014, la Comisión de Derechos Humanos del DF recibió 386 quejas entre 2011 y febrero de 2014 y la sociedad civil ha documentado más de 500 casos entre 2006 y 2014⁷. Actualmente no tenemos evidencia de que la situación haya mejorado desde la publicación de dicho informe.

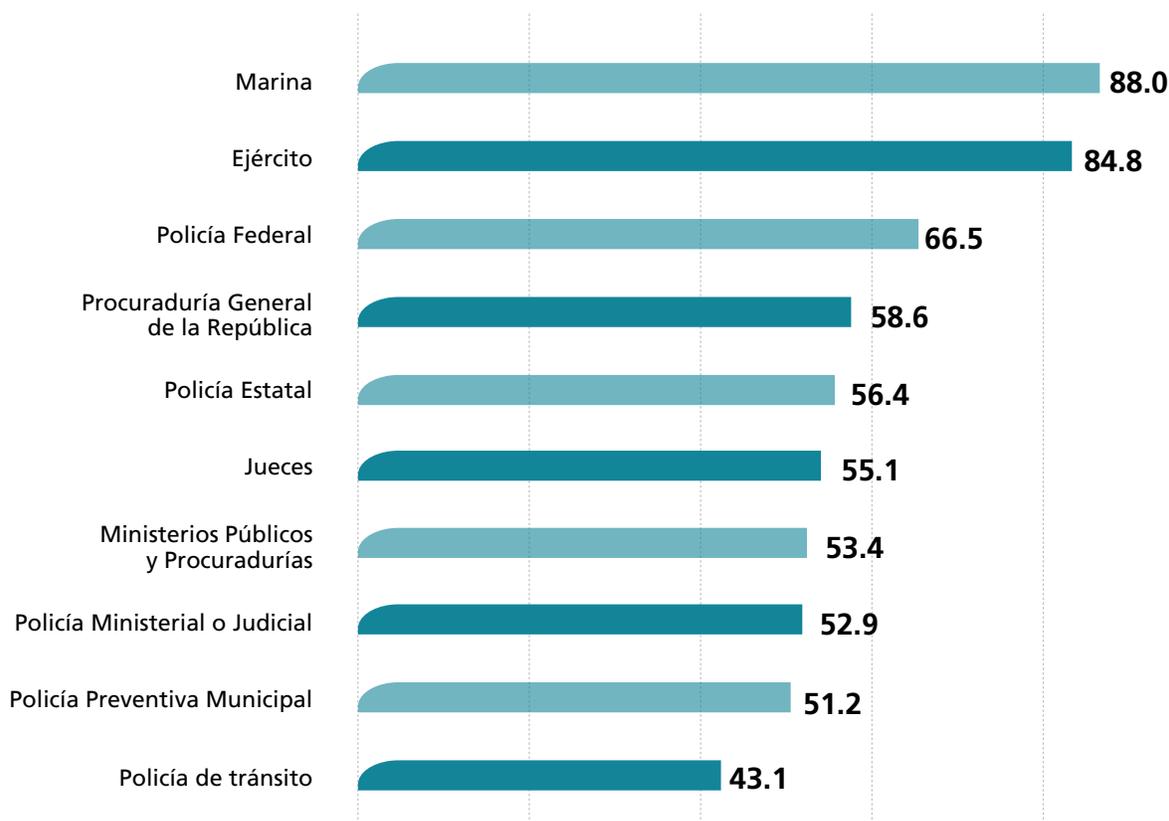
• **Nula credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia:** Los operadores de las instituciones de procuración de justicia, principalmente las locales, se encuentran entre los servidores públicos que menor confianza generan en la población. De acuerdo con la última Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) únicamente la policía de tránsito genera menos confianza en los ciudadanos, que los ministerios públicos y las procuradurías estatales. Por su parte, la PGR es la institución a la que menos confianza se tiene de entre todas las autoridades federales.

⁵ De acuerdo con los propios operadores, quienes lo manifestaron en las reuniones llevadas a cabo para la elaboración del presente documento.

⁶ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México (21 de abril a 2 de mayo de 2014), p. 1. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf?view=1>

⁷ Ibidem, p. 7.

Nivel de percepción de confianza de la sociedad en las autoridades
ENVIPE 2017



Fuente: INEGI

b. Problemática específica de la operación de las instituciones de procuración de justicia

- **Ausencia de coordinación entre las instituciones del fuero federal y local:** La comisión de un delito no se encuentra limitada por las demarcaciones territoriales, por lo que en muchos casos para su persecución y resolución se requiere de la coordinación y del trabajo conjunto de instituciones de distintas entidades federativas y de la Federación. Esta labor se ve obstaculizada por la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación, así como por la falta de instrumentos tecnológicos de información y de bases de datos inter-gubernamentales, principalmente tratándose de asuntos complejos.

- **Diversidad de criterios de operación, lo cual imposibilita la estandarización y evaluación del desempeño:** Esta diversidad en los criterios de operación se da no solo entre las instituciones de distintas entidades federativas y de la Federación, sino incluso al interior de las mismas, por ejemplo, entre las delegaciones de la PGR en el país. Esta situación propicia el desarrollo de prácticas contradictorias al interior de las instituciones y dificulta el establecimiento de mecanismos para la evaluación y supervisión interna, además de que obstaculiza la generación de estadística útil que permita el análisis de la operación y, por lo tanto, la mejora continua.

- **Desarrollo incipiente de sistemas informáticos integrales y ausencia de capacidad de interoperabilidad con las demás instituciones del sector de justicia penal:** A la fecha, persisten dos grandes problemáticas en relación con los sistemas informáticos:

Por una parte, tenemos instituciones operadoras que no cuentan con un sistema informático propio (principalmente policías, defensorías, áreas de atención a víctimas) y, por la otra, los sistemas que existen actualmente no están diseñados para permitir la interconectividad de las instituciones operadoras ni la trazabilidad de la gestión de los asuntos.⁸

- **Desarrollo insuficiente de unidades de apoyo a la investigación:** El desarrollo de unidades de apoyo al proceso ha sido, en el mejor de los casos, incipiente y, en el peor, nulo. Por ejemplo, no se cuenta con unidades de servicios previos al juicio, requeridas para evaluar el riesgo que representa el imputado para el proceso, ni con unidades de medidas cautelares que den seguimiento a las medidas alternativas a la prisión preventiva. Para muestra tenemos el caso de la unidad de medidas cautelares en el ámbito federal, que fue creada hace más de dos años y medio después de que comenzó a operar (en noviembre de 2014) el sistema acusatorio en la Federación.

- **Ausencia de mecanismos de supervisión, control y evaluación:** No se han establecido mecanismos efectivos para la evaluación y el seguimiento, con una visión de mejora continua, al interior de las instituciones ni locales ni federales. En consecuencia, no existen capacidades para generar información de calidad, oportuna, objetiva y válida para la toma de decisiones.

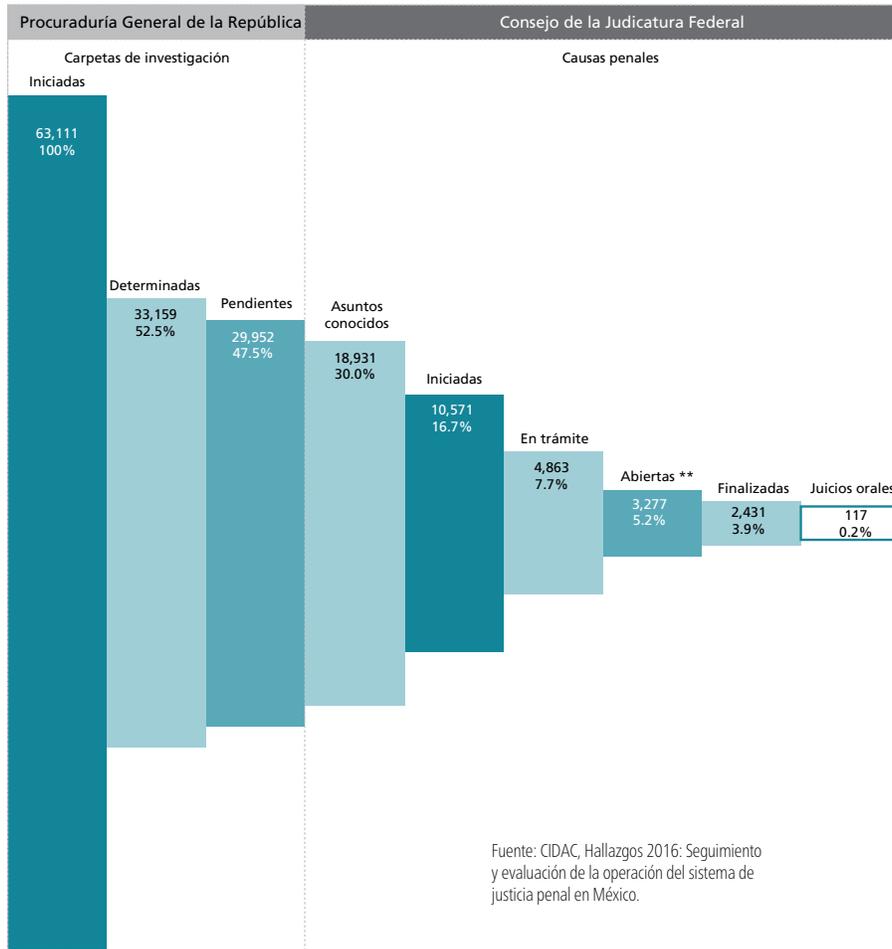
c. La problemática en números

Desde otra perspectiva de análisis, los datos derivados de la operación de las Procuradurías y Fiscalías en el ámbito local y federal evidencian una serie de focos rojos que representan serios riesgos para la operación eficiente del sistema y, en última instancia, para la consolidación del nuevo modelo de procuración e impartición de justicia. A pesar de que el marco normativo contempla mecanismos que parecen favorecer la eficiencia en la operación del sistema de justicia -como el uso de salidas alternas-, los datos muestran que, a la fecha, las procuradurías no están determinando los asuntos de manera eficaz y, a un año de la operación total, ya existe un importante rezago. Al respecto, a continuación, se destacan algunos de los hallazgos estadísticos encontrados por CIDAC y documentados en el reporte “Hallazgos 2016: Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México”:

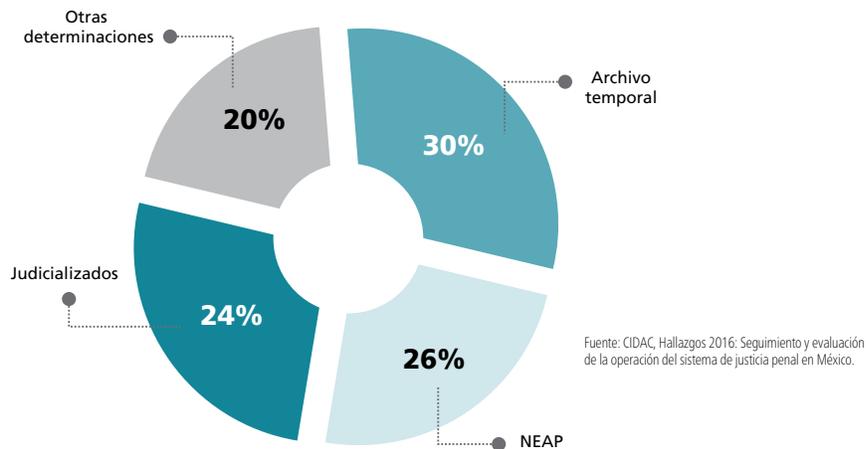
- **Estadística federal**

- Rezagó de 47.5% de los asuntos ingresados en 2016, lo que significa que una de cada dos carpetas de investigación está pendiente de determinación.
- Si bien en el ámbito federal, por las características de los delitos de su competencia, el número de asuntos que se pueden resolver por Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) son menores que en el fuero común, los datos demuestran que la cantidad de asuntos resueltos por esta vía es residual. Del total de carpetas determinadas en 2016, apenas el 0.36% tuvo como salida el no ejercicio de la acción penal, a través de mecanismos alternos.
- Del universo de carpetas iniciadas en 2016, solo el 0.18% llegó a juicio oral, mientras que el resto se resolvió por otras vías o se encuentra pendiente de determinación en la PGR o en trámite en el Poder Judicial de la Federación (PJF).

⁸ CIDAC. Op. cit.



- De los datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura Federal, se desprende que en el 99% de las causas penales iniciadas en 2016, existió flagrancia, lo que evidencia las deficiencias en las capacidades de investigación de las distintas áreas de la Procuraduría.
- En cuanto a la determinación de las carpetas de investigación en 2016 (que es de 52.5%), resalta el hecho de que de las 10 categorías que utiliza la PGR para clasificar las determinaciones, el 80% se concentra en solo tres: archivo temporal (30%), no ejercicio de la acción penal (26%) y judicialización (24%).



• **Estadística local**

- Sobre la forma en que las carpetas de investigación son determinadas en el ámbito local, es decir, sobre cuáles son las diferentes salidas que se le da a los asuntos, se observa que en el año 2016 el mayor porcentaje de casos con determinación ministerial fueron aquellos en los que se resolvió no ejercer acción penal (15.3%, en promedio), seguidos de los de archivo temporal (18.2%).
- La tasa de determinación promedio en 2016 fue de casi 50%, es decir que en una de cada dos carpetas no se ha realizado ninguna determinación, lo que implica un rezago importante.
- Entre el 30% (Tabasco) y el 75% (Guanajuato) de las carpetas que fueron iniciadas con detenido en 2016, se determina libertad, con base en la facultad del Ministerio Público derivada del artículo 140 del CNPP.
- En todas las entidades federativas analizadas, el porcentaje de carpetas de investigación judicializadas en 2016, es decir, que pasaron a control judicial, se encuentra por debajo del 8%. Esto implica que, en promedio, solo una de cada 10 denuncias o querellas es conocida por un juez para su resolución.

Distribución de carpetas de investigación en 2016			
Entidad federativa	Iniciadas	Determinadas	Judicializadas
Aguascalientes	100%	30.0%	1.9%
Baja California	100%	57.5%	5.4%
Ciudad de México	100%	51.3%	3.1%
Colima	100%	34.6%	2.5%
Durango	100%	38.0%	6.7%
Oaxaca	100%	34.2%	7.9%
Quintana Roo	100%	26.1%	1.9%
Tabasco	100%	17.2%	2.4%
Promedio	100%	40.5%	3.5%

Fuente: CIDAC, Hallazgos 2016: Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México.

d. Diagnóstico de Chiapas: un estudio de caso

Para complementar estos hallazgos generales, CIDAC llevó a cabo un diagnóstico integral de la operación de la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado de Chiapas, a fin de conocer las características de las unidades de investigación actuales. Este diagnóstico es solo un primer acercamiento, elaborado a partir de la información observada y obtenida de la operación del sistema acusatorio en el estado, desde su entrada en vigor hasta la fecha.

Uno de los principales hallazgos con que nos encontramos fue que, si bien se cuenta con lineamientos generales y formatos para la operación, la ausencia de protocolos de procesos de investigación y, en particular, de un modelo homologado de organización y operación, ha derivado en un desempeño no estandarizado entre las distintas fiscalías de la entidad. Los lineamientos antes referidos, además, no establecen una forma de organización más específica, ni se refieren al número de servidores públicos necesarios para la operación, sino que posibilitan determinar la organización con base en la carga de trabajo y el presupuesto. En todo caso, sí establecen la obligatoriedad para cada Fiscalía de contar con Agentes del Ministerio Público (AMP), Agentes de Atención Inmediata, policía especializada y peritos. Asimismo, los lineamientos sugieren organizar la operación a partir de mesas de trámite en turnos de 24 horas para las unidades de investigación y justicia restaurativa. El diseño de cada una de estas unidades varía en función del tipo de delito y de la disponibilidad de recursos. Se encontró que existen unidades que están integradas por solo un AMP y un asistente o secretario auxiliar (SA), hasta unidades mixtas o compuestas que se conforman por tres AMP y un SA. Se identificaron tres modelos de gestión u operativos, cuyas principales diferencias radican en la labor que realiza el fiscal o agente del ministerio público (AMP) para la determinación de las carpetas de investigación, mismos que a continuación se explican:

- **Lineal o continuo:** un solo fiscal o AMP lleva a cabo todas las diligencias del proceso, desde la eta-

pa de inicio de la carpeta de investigación hasta la judicialización. En la mayoría de las fiscalías visitadas prevalece este esquema de atención de los asuntos.

- **Fragmentado o discontinuo:** Un AMP inicia la carpeta de investigación y realiza las diligencias necesarias, mientras que otro está encargado de litigar en los tribunales o salas de audiencia el mismo asunto. Es decir, intervienen distintos fiscales en las diferentes etapas de tramitación de la causa.

- **Lineal o continuo mixto:** Modelo de trabajo lineal, en una célula de tres AMP, en donde uno de ellos tiene la titularidad de la carpeta de investigación.

El riesgo de no contar con un modelo homologado de organización y operación es que se presenten, como ocurre actualmente, prácticas divergentes que no garantizan estándares de operación institucionales y, por ende, que las buenas prácticas puedan perderse en los ciclos políticos. En este sentido, si bien se presentan buenas prácticas, éstas son más un producto de cada fiscal, que el resultado de una planeación institucional.

Uno de los hallazgos derivados de la observación y entrevistas con operadores, y que es de suma relevancia para garantizar una investigación eficiente y de calidad, es el relacionado con las capacidades de investigación de la policía y su coordinación con el AMP. En las conversaciones con los operadores, reiteradamente señalaron la ausencia de capacidades por parte de las policías adscritas para llevar a cabo las diligencias de la investigación. Esta situación ya había sido documentada por CIDAC en un estudio sobre las funciones del policía primer respondiente en donde se reporta que, de acuerdo con entrevistas a policías de investigación, uno de cada cuatro no considera contar con las competencias necesarias para realizar las labores básicas de su función, mientras que tres de cada cuatro Ministerios Públicos opinaron que el desempeño de los policías en labores de investigación es deficiente⁹.

⁹ CIDAC, *La cara del sistema de justicia penal: ¿qué le hace falta al policía primer respondiente?* (2017) Disponible en: <http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/03/2ReporteMEPCIDACint.pdf>

Lo anterior se ha traducido en que el Ministerio Público siga siendo quien realiza la investigación y lleva a cabo directamente las diligencias, a pesar de que sus nuevas funciones, a diferencia del sistema tradicional, deben ser de coordinación y liderazgo. Por otro lado, la inexistencia del servicio profesional de carrera afecta directamente el comportamiento, aprendizaje, moti-

vación y estabilidad laboral de los operadores, lo que impacta negativamente en el funcionamiento institucional. Esta situación, y la consecuente alta probabilidad de rotación de personal, ponen en riesgo la inversión realizada en la capacitación de los operadores, en detrimento de la propia institución y del sistema de justicia penal en su conjunto.

3

UNIDAD DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Los hallazgos expuestos en el apartado anterior evidencian la ausencia de modelo organizacional y de gestión homologado, acorde al sistema acusatorio, que permita estandarizar la operación en las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional. En consecuencia, estas instituciones no cumplen con los estándares necesarios en términos de capacidades para llevar a cabo investigaciones sólidas y de calidad, lo que se ha traducido en resultados negativos en la operación. Por ello, es menester que se diseñe, a nivel nacional, un modelo homologado que permita homogeneizar la procuración de justicia y fortalecer la investigación criminal.

Con ese propósito, CIDAC se dio a la tarea de estudiar distintas experiencias que podrían adoptarse para el diseño de un modelo de investigación criminal. Se eligió enfocar el análisis para el presente documento en las unidades de investigación criminal, considerándola como la unidad fundamental para el diseño institucional de las procuradurías y fiscalías del país. Esto último, con el fin de que el resultado de este ejercicio pueda ser retomado para diseñar una “unidad tipo” que, si bien contenga determinadas características esenciales, cuente con la suficiente flexibilidad para adaptarse a la investigación de distintos tipos de delitos, tanto en el ámbito local como en el federal.

a. Perspectivas locales

A partir de la realización de un taller de análisis que incluyó a siete fiscalías del país (Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas), a representantes de instituciones gubernamentales nacionales (Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Ciencias Penales) e internacionales (US Embassy) y expertos de organizaciones de la sociedad civil (Insyde, Open Society, ProJusticia) se identificaron una serie de variables que se encuentran presentes de forma constante en la investigación del delito. Dichas variables fueron clasificadas en tres grandes

categorías: 1) obstáculos en la coordinación institucional e interinstitucional, 2) necesidad de fortalecimiento de capacidades técnicas de investigación y 3) mecanismos de evaluación.

- **Obstáculos en la coordinación institucional e interinstitucional:** Los operadores de las instituciones de procuración de justicia señalaron la “falta de coordinación” como uno de los mayores obstáculos para la operación eficiente de las unidades de investigación criminal en materia de homicidios. Esta ausencia se produce tanto al interior de las instituciones, como entre ellas. Al interior de la institución persiste reticencia por parte del Ministerio Público para incluir en las labores de investigación al policía lo que, de acuerdo con los propios operadores, obedece a las capacidades deficientes de los cuerpos policiacos en dicha materia. Como consecuencia, la trilogía de investigación (Ministerio Público, Policía y Perito) no opera de forma adecuada. Asimismo, se señaló la ausencia de mecanismos de comunicación y coordinación entre las distintas fiscalías especializadas al interior de las procuradurías, como consecuencia de la dispersión de los trabajos de investigación. En cuanto a la coordinación interinstitucional, un problema que señalaron los distintos operadores entrevistados fue la dificultad para determinar competencias y, en función de ello, la coordinación en delitos que involucran tanto a la instancia federal (PGR) como a la local.

- **Necesidad de fortalecimiento de capacidades técnicas de investigación:** La mayoría de las fiscalías y procuradurías mencionaron la reticencia por parte de los testigos para declarar, lo cual genera una mayor necesidad de desarrollar y fortalecer los servicios periciales y forenses, así como el uso de tecnologías para la investigación. Por otra parte, insistieron en la necesidad de disminuir la descentralización que existe en la investigación, sobre todo en casos donde un solo

hecho involucra distintos delitos. Por último, se señaló que los protocolos existentes abusan de la exhaustividad, lo que obstaculiza las labores de investigación, por lo que apuntan la necesidad de desarrollarlos de forma más general y flexible.

- **Mecanismos de evaluación:** Los operadores coincidieron en la dificultad que implica operar bajo los estándares de evaluación heredados del sistema mixto-inquisitivo, pues están enfocados en la productividad, lo que puede incluso resultar contraproducente para la adecuada operación del SJPA. Por ejemplo, al no enfocar la evaluación en las entradas y salidas, sino en la tasa de imputación y/o condena de los delitos priorizados.

b. Buenas prácticas nacionales.

Ante la necesidad de crear modelos de gestión funcionales, se han desarrollado diversas propuestas que pretenden ser referentes para los modelos de investigación y procuración de justicia a nivel nacional. Como resultado del “taller de análisis de modelos de trabajo y metodologías de investigación criminal” llevado a cabo con operadores de diferentes procura-

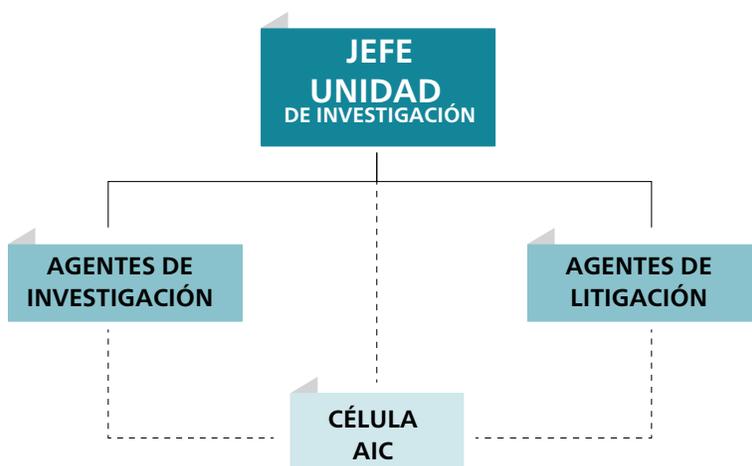
durías y fiscalías a nivel nacional,¹⁰ se identificaron tres instituciones de procuración de justicia que han establecido prácticas innovadoras en cuanto a organización institucional y modelos de trabajo, que tienen el potencial de mejorar la eficiencia en la operación y la calidad en la investigación. Se trata de la Procuraduría General del Estado de Guanajuato, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua y la Procuraduría General de la República.

A continuación, se presentan los tres modelos implementados:

i. Procuraduría General de Justicia de Guanajuato

La procuraduría se encuentra organizada en unidades de investigación especializadas por delitos: 1. Secuestro; 2. Robo de vehículos; 3. Homicidios de alto impacto; 4. Delitos cibernéticos; 5. Falsificación de documento y propiedad intelectual, 6. Narcomenudeo, 7. Corrupción de menores, pornografía infantil y trata de personas; y 8. Extinción de dominio. Estas unidades de investigación se encuentran integradas por un jefe de unidad, agentes de investigación, agentes de litigación y una célula de la Agencia de Investigación Criminal¹¹.

Conformación de las Unidades de Investigación

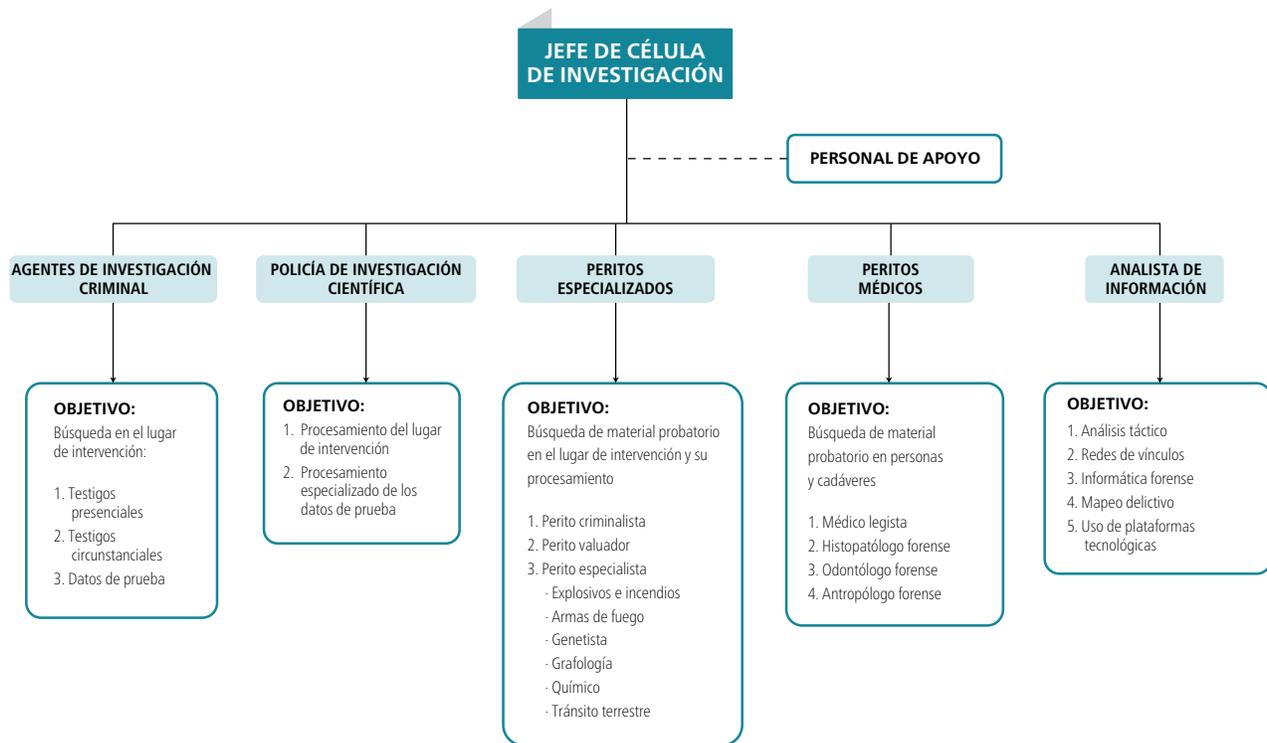


¹⁰ Llevado a cabo en agosto del 2017, ver nota al pie no. 2

¹¹ De acuerdo con la ponencia “Implementación y Buenas Prácticas del Sistema Procesal Penal Acusatorio en Guanajuato” del Procurador General de Justicia del Estado, Carlos Zamarripa Aguirre.

La Agencia de Investigación Criminal (AIC) fue creada, en febrero de 2014, como la unidad básica de la procuración de justicia en la entidad. Su objetivo consiste en la planeación, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de acciones, así como en la recolección, análisis, correlación y disseminación de información para combatir táctica y estratégicamente al delito mediante esquemas de análisis criminal, tecnológicos, científicos y forenses que respalden la investigación del

delito. En la Guanajuato, la AIC se encuentra jerárquicamente en el mismo nivel que las seis subprocuradurías estatales¹² e integra los esfuerzos de la Dirección General de la Policía Ministerial, de la Coordinación General de Servicios Periciales, de la Dirección General de Análisis de Información, de la Dirección de Tecnologías de la Información, del Centro de Atención y Servicios y de la Academia de Investigación Criminal. Su integración, en lo particular, es la siguiente:



Fuente: PGJ de Guanajuato

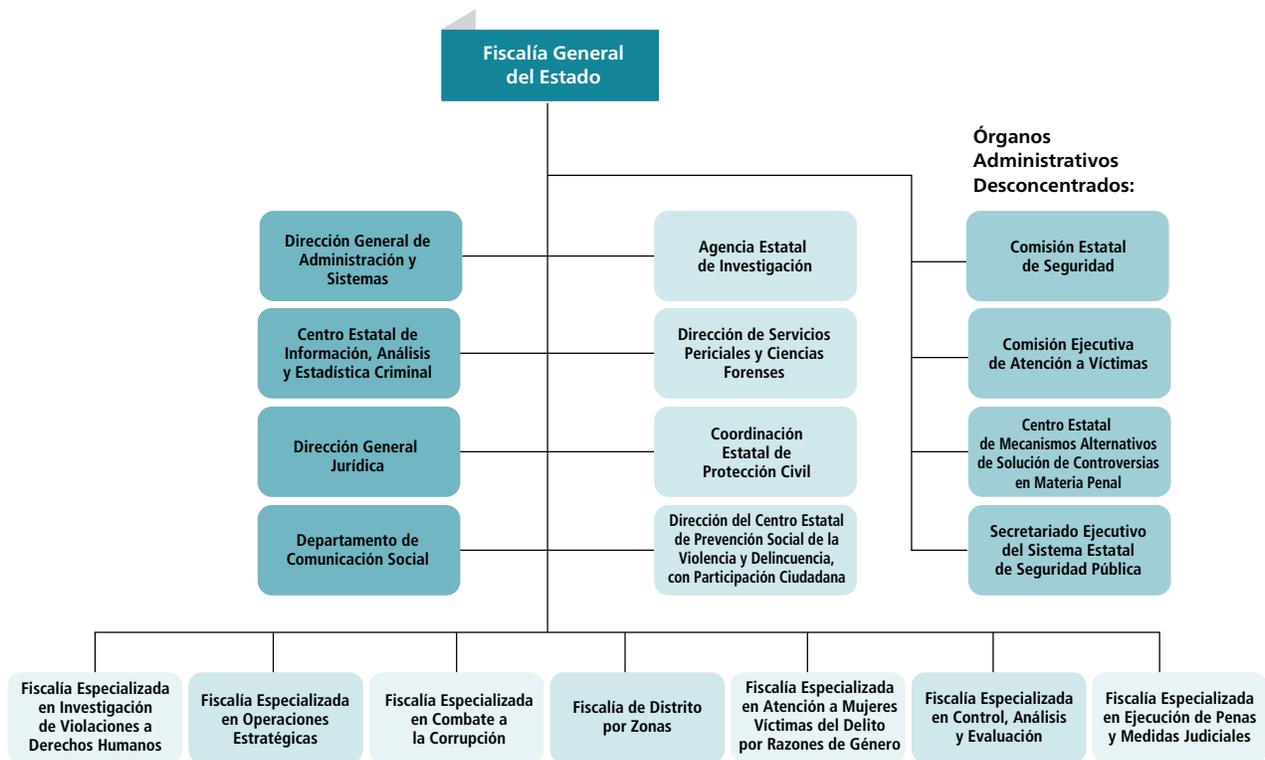
¹² Subprocuraduría de Justicia Región "A", Región "B", Región "C", Región "D", Subprocuraduría de Atención Integral Especializada y Subprocuraduría de Investigación Especializada.

La PGJ de Guanajuato desarrolló un modelo de gestión con base en el cual llevó a cabo una reingeniería institucional con la visión de mejorar la atención y el servicio a los usuarios del sistema. Como parte de esta reingeniería, la creación de la Agencia de Investigación Criminal (AIC) y el traslado de mayores facultades a los agentes para la ejecución de la investigación, es una práctica innovadora en el estado, que tiene el potencial de fortalecer la investigación en la procuraduría y podría ser replicada en las procuradurías de otras entidades federativas.

ii. Fiscalía General de Justicia de Chihuahua

En este estado el órgano de procuración de justicia se ha integrado en una fiscalía que -a diferencia del proyecto de la FGR- tiene también a su cargo funciones de seguridad pública. Uno de los principales objetivos que

se persiguen con este esquema de fiscalía es concentrar y coordinar mejor las acciones de prevención del delito, seguridad y procuración de justicia. La Fiscalía de Chihuahua cuenta con una Agencia Estatal de Investigación, así como con un Centro Estatal de Información, Análisis y Estadística Criminal y una Dirección de Servicios Periciales y Ciencias Forenses, de la cual se sirven los siete tipos de fiscalías especializadas (1. Violación de Derechos Humanos, 2. Operaciones estratégicas, 3. Combate a la corrupción, 4. Atención a mujeres víctimas del delito por razones de género, 5. De Distrito por zonas, 6. Control, análisis y evaluación y 7. Ejecución de penas y medidas judiciales). Dentro de la estructura de la Fiscalía, la Comisión Estatal de Seguridad y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública, instituciones de seguridad pública, operan como órganos administrativos desconcentrados, lo cual les otorga cierta autonomía técnica.



Fuente: FGJ de Chihuahua

Los equipos de investigación al interior de las distintas Fiscalías especializadas se encuentran integrados por AMP, policías investigadores y peritos. Estos operadores cumplen los siguientes roles:

- **Roles del agente del Ministerio Público:**

- Como asesor jurídico: Jurídicamente dirige la investigación y se responsabiliza de la práctica de la prueba en juicio.
- Como procurador de justicia: Analiza los elementos obtenidos en la investigación para sustentar o no una acusación.
- Como litigante en el juicio oral: Expone ante el juez o tribunal de enjuiciamiento las pruebas y alegatos que sustentan la teoría del caso, para obtener sentencia condenatoria para el o los acusados.

- **Roles del policía investigador:**

- Como investigador: Utiliza técnicas y métodos de investigación para llegar a la verdad histórica de un hecho presuntamente delictuoso, coordina actividades de campo, realiza entrevistas, coordina a los peritos, brinda atención a víctimas, preserva el lugar de los hechos e implementa cadena de custodia.
- Asesor probatorio: En coordinación con el Ministerio Público realiza las actividades necesarias para la delimitación del plan de investigación.

- Testigo en juicio: Da testimonio ante la autoridad jurisdiccional de las actividades realizadas durante la investigación.

- **Roles del perito**

- Como especialista: Aporta los elementos técnico-científicos que sirvan al policía para la investigación y al MP para su teoría del caso.
- Como asesor técnico: En el proceso y las audiencias brindará asesoría de los aspectos técnico-científicos.
- Como testigo experto: Brinda testimonio en juicio. El dictamen escrito no exime al perito del deber de concurrir a declarar en la audiencia de juicio.

Respecto a la investigación de los delitos, el policía en su rol de investigador es el encargado de la coordinación del equipo de trabajo que analiza y procesa el lugar de los hechos. En él está la responsabilidad de garantizar que todas las actividades se ejecuten bajo criterios técnicos y científicos, de coordinarse con el primer respondiente para el control del lugar de los hechos, de desarrollar planes y estrategias para facilitar la investigación y, asimismo, se responsabiliza de la documentación escrita, fotográfica y planimetría, asegurándose que exista un registro permanente de las actuaciones. Las actuaciones del equipo de investigación, coordinado por el policía investigador, son las siguientes:

<p>1 Primer Respondiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Información de los hechos. • Identificar testigos y vehículos involucrados. • Documentar cualquier persona o vehículo que salga de la escena del crimen. • Compartir información de probables responsables con las demás corporaciones involucradas. • Apoyo en la búsqueda y localización de cámaras de seguridad.
<p>2 Seguridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abordar el lugar y maximizar la seguridad de otros elementos policíacos, víctimas, testigos y otras personas en el área. • Identificar que no exista amenaza inmediata. • Mantener en todo momento controlada la situación.
<p>3 Límites, proteger y asegurar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los límites para proteger y asegurarse de que no haya pérdida, alteración o destrucción de evidencia física. • Solo podrá manipular la evidencia en casos excepcionales en que ésta se encuentre en riesgo de deterioro, y en ese caso, siempre será manipulada con guantes.
<p>4 Acordonamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar el acceso a personal no autorizado o no esencial en el lugar. • Colocar barreras más allá del último indicio que se tenga a la vista. • Documentar ubicación original de la víctima y de objetos que “necesariamente” fueron movidos. • Evaluar y establecer una ruta de entrada y salida al lugar de los hechos.
<p>5 Coordinación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Si el hecho implica lugares múltiples es vital mantener la comunicación y coordinación en cada uno de ellos.
<p>6 Identificación, recolección y preservación de indicios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La identificación, recolección y preservación de evidencia física permite trazar líneas de investigación y construir una teoría.
<p>7 Inspección</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Minuciosa, cuidando los menores detalles. • Sistemática, empleando métodos de búsqueda que dan un orden y métodos de fijación de indicios.
<p>8 Búsqueda de evidencia física</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elegir método de búsqueda considerando el tamaño y el tipo del lugar. • El investigador a cargo podrá solicitar al personal especializado forense la recolección de la evidencia que él considere relevante para la investigación. • La cadena de custodia se aplicará teniendo en cuenta los siguientes factores: identidad, estado original, condiciones de recolección, preservación, empaque y traslado.

Fuente: FGJ de Chihuahua

MÉTODO CIENTÍFICO	INVESTIGACIÓN CRIMINAL
Descripción del fenómeno	Identifica qué tipo de delito se ha cometido.
Construcción de hipótesis	Diseña una hipótesis de trabajo basada en la información y evidencias disponibles.
Recolección de datos	Toma notas, evidencias e información corroborada y no corroborada.
Comprobación de hipótesis	Contantemente revisa todos los hechos, ya sean compatibles o incompatibles con la hipótesis, enfoca el caso cuando los hechos lo permiten.
Continuación de la recolección de datos	A medida que las sospechas se van enfocando en un punto, se reúnen todos los datos adicionales que lo corroboran.
Arribar a una teoría	Una vez que las causas se han determinado, puede proporcionar todas las evidencias para la teoría del caso que sustentará la acusación.

Fuente: FGJ de Chihuahua

Las actuaciones de la Fiscalía responden a las secuencia determinada por la metodología de investigación criminal. Esta metodología de investigación ha sido desarrollada por la propia institución y tiene como objetivo identificar y buscar información relevante y objetiva que posibilite interpretar, entender e incrementar el conocimiento del hecho. Esto con el fin de desarrollar una teoría del caso sólida a partir de la cual se sustentará la acusación.

El establecimiento de un modelo de trabajo que dota de mayores facultades a la policía en la investigación y la conformación de equipos con personal especializado, delimitando los roles y responsabilidades para la investigación de los delitos, se han traducido en buenas prácticas tendientes a fortalecer la investigación en el estado. Este modelo tiene el potencial de fortalecer la eficiencia y eficacia de la labor de la fiscalía.

iii. Procuraduría General de la República (PGR)

En febrero de 2017 la PGR presentó al Senado de la República un informe¹³ por el que plantea un diagnóstico y plan de trabajo para la homologación de la arquitectura institucional de las fiscalías y procuradurías del país, con el propósito de facilitar el desempeño del SJPA. En dicho documento identificó, además, sus dos principales desafíos frente al nuevo esquema de justicia, consistentes en: 1) Fortalecer las capacidades institucionales de investigación y litigación; y 2) Aprovechar 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.¹⁴

Ante la diversidad de criterios y formas de trabajo de las distintas áreas de la PGR, se diseñó un modelo de gestión y organización, con la finalidad de estandarizar la operación, así como de dar respuesta a las nuevas exigencias del SJPA. Este modelo previó la creación de distintas áreas o unidades: a) atención inmediata, b) unidades de investigación y litigación y, c) áreas comunes de servicios de apoyo a la función sustantiva.

La nueva estructura operacional plantea enfocar los esfuerzos y recursos de forma estratégica en la investigación criminal; separar la función sustantiva del MP de las actividades administrativas y de gestión y, por otro lado, desestimar casos y priorizar el uso de salidas alternas, siempre que resulten viables. Como ya se mencionó, el modelo prevé la creación de áreas comunes de servicios de apoyo a la función sustantiva, entre las que destacan las siguientes:

- **Unidad de Atención Inmediata:** será la encargada de ingresar, registrar, distribuir y asignar todos los asuntos que lleguen a la PGR.
- **Unidad de Análisis Criminal (UAC):** dará apoyo a las mesas de investigación en la preparación de la teoría del caso y en la integración de las carpetas de investigación, priorizando los asuntos que presenten un mayor grado de complejidad. En general, su finalidad es apoyar las labores sustantivas del AMP.

¹³ PGR. *Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y plan de trabajo* (Febrero 2017). Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239861/INFORME_PGR.pdf

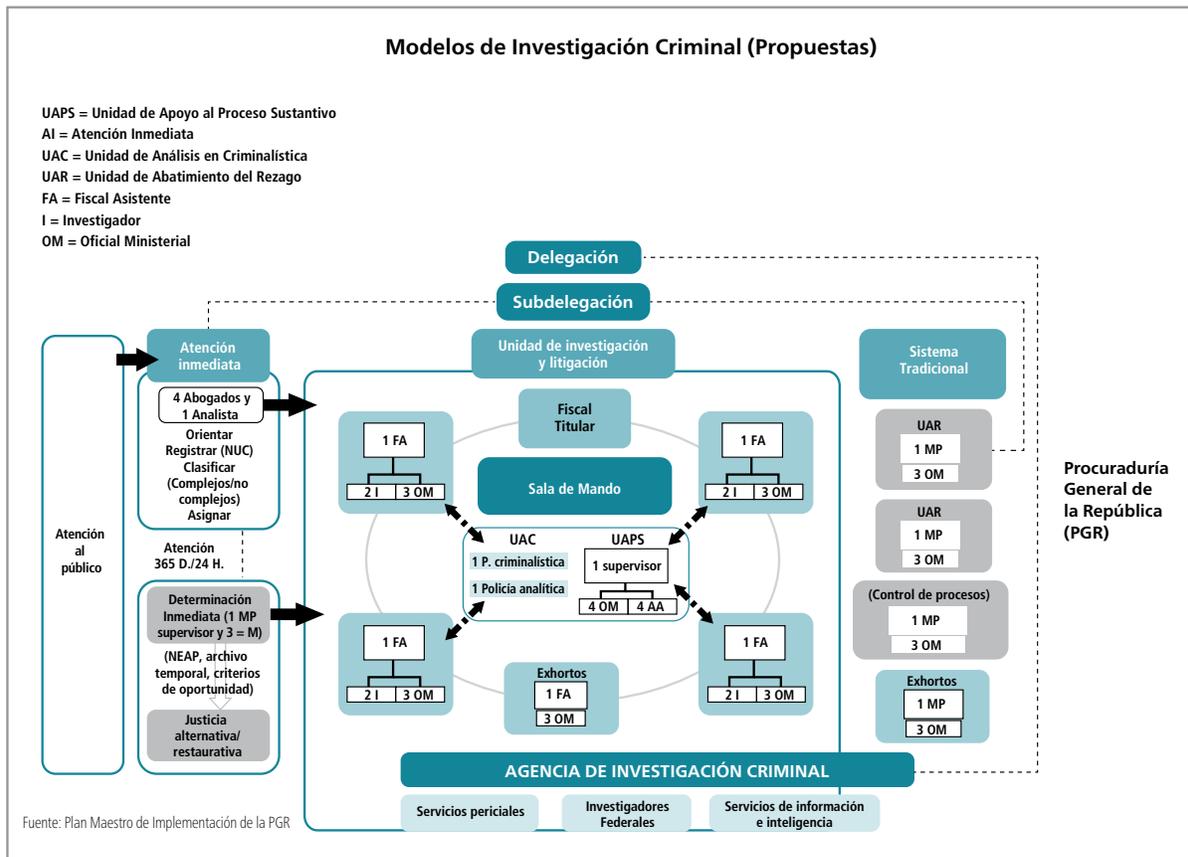
¹⁴ *Ibidem*, p.p. 7 y 8.

• **Unidad de Apoyo al Proceso Sustantivo (UAPS):** facilitará la labor de los AMP en la administración de la agenda de audiencias, gestión de las videgrabaciones de las audiencias y el control del desempeño de las unidades de investigación, así como la generación de información estadística y reportes administrativos y de gestión.

El AMP será el responsable del caso, desde el inicio hasta la terminación del mismo, independientemente de la etapa del proceso donde termine. Esto con el objeto de manejar eficientemente y de forma efectiva la carga promedio de asuntos y dar respuesta a las exigencias del SJPA. Es importante destacar la

sala de mando ministerial (Ver gráfica) en la cual convergen el Ministerio Público y la trilogía de apoyo a la investigación (TAI) compuesta por policía, perito y analista. Esta sala está encargada del análisis del caso, para establecer la estrategia o plan de investigación, así como los compromisos institucionales.

Este modelo, en su concepción, tiene la visión de enfocar los recursos de la PGR de forma estratégica, partir de la priorización y la separación de funciones, para tener como resultado una operación más eficiente. Esto, sumado al modelo de trabajo lineal del ministerio público, lo convierte en un referente que puede ser retomado para el diseño de un modelo homologado de investigación.



Las buenas prácticas expuestas en esta sección, si bien han resultado en una mejora en la operación de las instituciones en que se han implementado, no se han materializado en resultados exitosos. Esto se debe, entre otras razones, a que se trata de prácticas aisladas que no se enmarcan dentro de un plan integral.

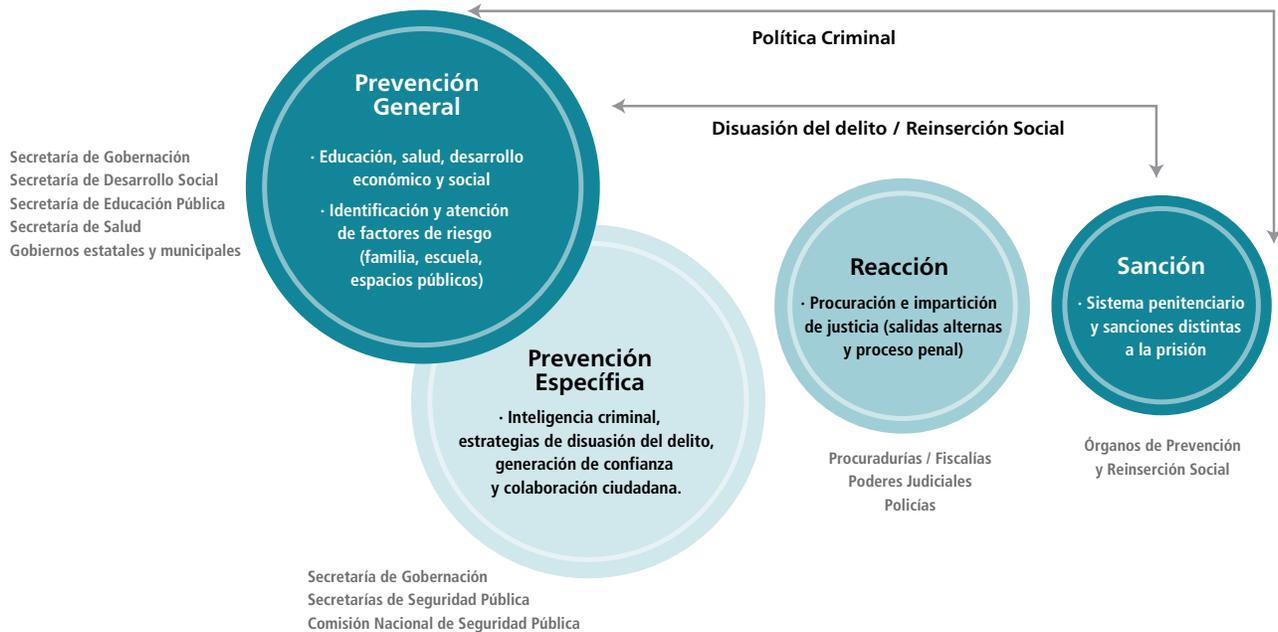
En ese contexto, retomando las buenas prácticas identificadas, CIDAC propone una serie de lineamientos para el diseño de un modelo homologado de investigación criminal, que cuente con una visión integral y que permita el fortalecimiento de la investigación criminal en las instituciones de procuración de justicia a nivel nacional.

4 LINEAMIENTOS

En primera instancia, es necesario señalar que los objetivos planteados por las diversas reformas constitucionales en la materia no serán cumplidos, hasta en tanto exista la articulación efectiva entre una política criminal y una de persecución penal, que trascienda a las procuradurías o fiscalías del país y en donde se evalúen los desafíos de seguridad y de justicia desde una visión integral, para que puedan ser atacados de forma estratégica desde distintas instituciones y con distintos mecanismos.

Una visión sistémica del sector requiere, al menos, de la definición de cuatro ámbitos de incidencia institucional:

1) prevención general: consiste en la generación de mejores condiciones económicas y sociales, además de la identificación y atención de factores de riesgo; 2) prevención específica: se refiere a las labores policiales proactivas de prevención del delito, como la inteligencia criminal y las estrategias de disuasión del delito; 3) reacción: consiste en el sistema de procuración e impartición de justicia, encargado de la persecución del delito y de su enjuiciamiento; y 4) sanción: consistente en el sistema penitenciario y de sanciones alternativas, que tiene como fin la reinserción social, la reparación del daño y, en última instancia, la prevención del delito.



Fuente: CIDAC.

La delimitación clara tanto de los distintos ámbitos del sector de seguridad y justicia, como de las esferas de competencia de las instituciones, posibilita la asignación de responsabilidades y la planeación estratégica. Una vez hecho esto, lo siguiente es definir los criterios a partir de los que debe desarrollarse la procuración de justicia. Tomando en consideración que México fue uno de los últimos países de latinoamericana en adoptar el sistema de justicia de corte acusatorio-adversarial, CIDAC retomó las experiencias de varios países de la región (Guatemala, Colombia, y Chile) y la opinión de expertos internacionales -en particular la de Jan-Michael Simon- con el propósito de plantear los lineamientos mínimos para la homologación del modelo de investigación criminal. Si bien cada experiencia internacional tiene sus particularidades y difiere del caso mexicano, desde su forma de gobierno hasta el diseño institucional de las fuerzas de seguridad y de procuración de justicia, fue posible, a través de ellas, detectar prácticas positivas en la operación cotidiana e identificar problemáticas comunes.

A partir del análisis de la información recolectada por CIDAC, tanto del ámbito nacional como de las experiencias internacionales, así como de las conclusiones derivadas de las reuniones con operadores nacionales y extranjeros, fue posible elaborar una serie de reglas mínimas para la homologación de la unidad de investigación criminal en el país. Estos lineamientos, particularmente los específicos, atienden a la necesidad de contar con las estructuras necesarias para desarrollar un modelo de gestión homologado, que sea lo suficientemente flexible como para ser adaptado a los diversos contextos del país.

a. Lineamientos generales

Se refieren a las condiciones mínimas institucionales que deben ser atendidas antes de entrar a las particularidades de la operación diaria y son:

- Desarrollar diseños normativos e institucionales que garanticen, por una parte, autonomía política y técnica a las procuradurías o fiscalías en el país – tanto en el ámbito federal como en el local- y, por la otra, la existencia de contrapesos y mecanismos

de supervisión externos que posibiliten procesos de rendición de cuentas.

- Definición clara de la “política criminal”, de la “política de persecución penal” y del “plan de persecución penal”.

- **Política criminal:** 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. Es en este nivel en donde se articulan las diversas competencias federales, estatales y municipales. En este sentido, la definición de política criminal tiene un carácter normativo y no operativo; además, se guía por una visión de mediano y largo plazo.

- **Política de persecución penal:** decisión tomada por la entidad encargada de ejercer la acción penal respecto a qué delitos dará prioridad en la persecución. Se trata de una política orientada al diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo y del flujo de casos que son puestos en conocimiento de la institución. Esta política establece los objetivos de la institución en materia de procuración de justicia y determina los distintos mecanismos disponibles para lograr de una forma más eficiente la persecución del delito. Su principal propósito es garantizar la focalización de los recursos a partir de un uso estratégico de las fortalezas institucionales.

- **Plan de persecución penal:** En términos generales se refiere a las especificaciones sobre cómo perseguir los delitos; en otras palabras, es el documento –en clave de política pública– que establece los “cómos” de la política de persecución penal. Involucra el diseño de un plan específico por parte del Fiscal General que se refiere a: 1) análisis y procesamiento de información, 2) diseño y ejecución de criterios de priorización con base en análisis de contexto y estadística, 3) definición concreta de objetivos, 4) mecanismos de evaluación y 5) mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

- Entender la operación de la institución, en relación con la gestión de las causas, como un proceso de gestión de información: Noticia criminal → Sistematización → Evaluación → Generación de hipótesis → Proyección de un plan para sostener la hipótesis → Recolección de información → Análisis de la información → Flujo e integración de la información → Revaluación.

- Desarrollar la homologación de datos –el activo más importante para la gestión– de forma paulatina e interactiva, evitando el uso de variables excesivas que resultan inservibles.

- Garantizar acceso a un “Banco Unificado de Datos” para análisis criminal y persecución del delito.

- Este banco debe no solo integrar información de las Procuradurías/Fiscalías y Policías sino también conectarse con información de otras instituciones gubernamentales (registros notariales y administrativos, impuestos, etc.)

- Restringir la especialización a lo estrictamente necesario y no obligatoriamente en función del tipo de delito (pues puede obstaculizar la conexión de los casos).

- Incorporar el análisis de la política pública y de perspectivas multidisciplinarias para la definición y resolución de problemas.

b. Lineamientos específicos

Una vez definidos los criterios generales mínimos para la operación de las instituciones de procuración de justicia, lo que sigue es delinear los estándares indispensables para la operación específica de las unidades de investigación. A partir de una serie de talleres y discusiones con expertos nacionales y extranjeros, se elaboraron algunos los lineamientos específicos, que se consideran necesarios para el desarrollo de un modelo homologado de unidad de investigación criminal en el país, mismos que a continuación se presentan:

- Distintos tipos de delincuencia requieren distintas maneras de operar y de diseño institucional; no obs-

tante, es necesario superar la distinción estricta con base en “tipos de delitos”. Las unidades de investigación deben contar con la misma estructura institucional y funcional, independientemente del tipo de delito de que se trate.

- La flexibilidad es la principal característica de las unidades de investigación. Las células de investigación, en coordinación con los ministerios públicos, deben ser capaces de adaptarse y diversificarse para atender los casos, de acuerdo con la complejidad que presenten.

- Cuando la complejidad de un asunto o la incidencia delictiva lo ameriten, es factible la configuración de unidades de investigación especializadas por delito o por caso. Estas unidades mutarán cuando el contexto institucional o social lo demande, o cuando el asunto haya sido determinado. Lo anterior, siempre en respuesta al plan de persecución de la fiscalía.

- Garantizar la separación de funciones sustantivas y administrativas al interior de las unidades, a través de la creación de áreas de servicios comunes, con el objetivo de incrementar y hacer un uso eficiente del tiempo que las áreas de investigación y análisis dedican a la persecución del delito.

- Desarrollar una unidad de análisis criminal con autonomía técnica, de forma que se garantice la objetividad en sus labores. Esta unidad está a cargo de la producción de la información necesaria para reducir la complejidad del objeto de investigación.

Derivado de las diversas consultas a operadores y expertos de los ámbitos nacional e internacional resultó evidente, como ya se señaló, la necesidad de plantear estructuras flexibles, que respondan a los planes de persecución penal y no necesariamente –como ocurre ahora– a distinciones en función del tipo de delito. La especialización rígida e inflexible no ha derivado en una investigación efectiva de los delitos; por el contrario, ha creado estructuras burocráticas poco operativas que, en palabras de los mismos operadores, han dificultado la coordinación y comunicación entre las distintas unidades y han obstaculizado la investigación de casos complejos.

A partir de esta premisa, la propuesta de CIDAC consiste en dejar atrás el uso de la especialización por delito de manera desmesurada y rígida, para dar paso a estructuras flexibles, que permitan el uso de los recursos de acuerdo con la incidencia delictiva, las necesidades institucionales o la complejidad de los casos que conocen las unidades de investigación. Si bien es factible que las unidades de investigación se especialicen por delito o, incluso por caso, cuando se requieran grupos de trabajo especializados, éstas deben tener la posibilidad de modificarse cuando el contexto social o institucional, la incidencia delictiva y la demanda así lo requieran, para una operación y empleo de recursos más eficiente.

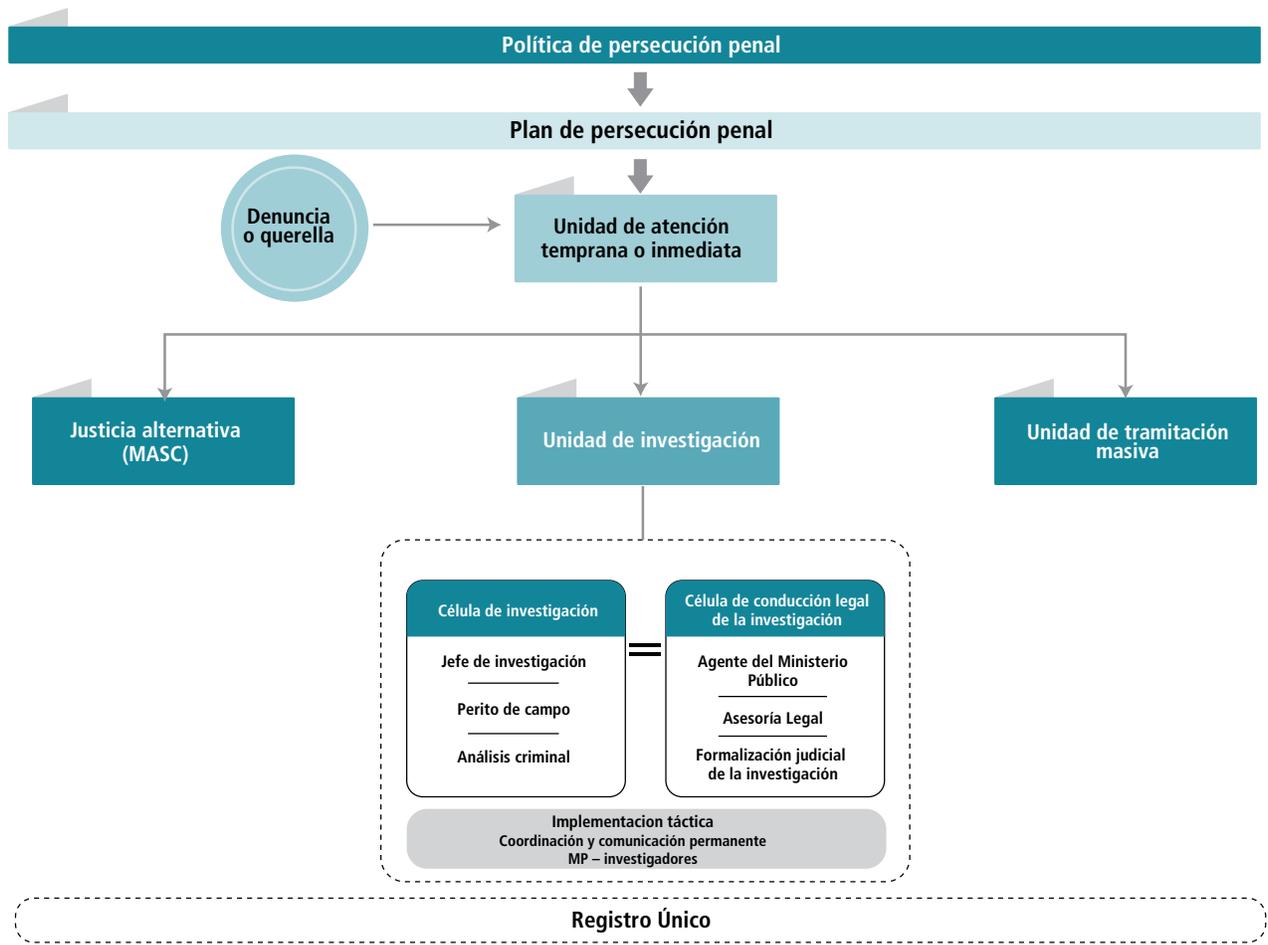
Como se observará más adelante, no existe una distinción entre las clases de unidades de investigación. Todos los asuntos que requieran de una investigación serán canalizados a una unidad en donde, de acuerdo con las características de cada caso, se integrarán células de investigación

conformadas por peritos y operadores de análisis criminal con distintos perfiles y con distintos niveles de especialización, coordinados por un Jefe de Investigación.

A continuación, se explican las características del modelo de investigación criminal y de sus distintas áreas funcionales y de apoyo:

• **Estructura homologada de instituciones de procuración de justicia:**

La propuesta toma como base la separación de los procesos sustantivos que plantea el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)¹⁵ y que son: 1) Selección de asuntos y uso de facultades discrecionales; 2) Recopilación y manejo de información de cada caso; 3) Ejercicio de la acción penal de conformidad con las distintas alternativas procesales; y, 4) Litigación de casos en audiencias. La propuesta parte de asociar el diseño funcio-



¹⁵ Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2012), *Gestión de Fiscalías. Consideraciones sobre los modelos y herramientas de gestión de las fiscalías*, Santiago, Chile.

nal de cada área a estos procesos sustantivos y plantea un modelo de organización que gira en torno al uso de servicios comunes (periciales, investigación y apoyo jurídico administrativo). El modelo “tipo” no está ligado a una configuración única y rígida, sino que debe adaptarse a la realidad del lugar, a la conflictividad o incidencia existente y al tamaño de la demanda de servicios.

La descripción de las tres principales funciones (atención temprana, despacho masivo e investigación) de las distintas áreas se presenta a continuación:

i. Unidad de atención temprana (o inmediata)

Es el primer encuentro entre el ciudadano y la justicia, por lo que debe cumplir dos objetivos principales: *a)* Proporcionar un trato digno y eficiente al denunciante o inculpado, y *b)* Dar atención a los casos (aceptar o rechazar) y turnarlos al área de despacho masivo o de investigación, según lo amerite cada caso.

- Es necesario reconfigurar administrativamente las actuales áreas de atención temprana para darles la naturaleza de órgano desconcentrado, con presencia (física y funcional) en todos los puntos de servicio. Éste deberá depender jerárquicamente de la Fiscalía General y no de una fiscalía en específico, como se encuentran subordinados actualmente.
- Es preciso garantizar una entrada única, sin distinción de casos. Ya sea que se trate de una simple consulta u orientación o de la denuncia de un delito de alto impacto, sin excepción, deberán transitar por un registro único. Esto facilitará conocer el universo de asuntos y permitirá al fiscal de atención temprana, con base en sus facultades discrecionales, seleccionar y clasificar cada uno por su naturaleza.
- Ejercer la facultad de abstenerse de investigar cuando los hechos relatados en la denuncia, querrela o acto equivalente no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitan establecer que se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad penal del imputado.

ii. Unidad de tramitación masiva

- Aportar un análisis de la complejidad y gravedad de los hechos.
- Evaluar y registrar la información útil para sistematizarla y compartirla con el área de análisis criminal, siempre a través de la misma herramienta.
- Determinar los casos distintos a los que deben ser turnados a la unidad de investigación. Es decir, aquéllos en donde los hechos relatados en la denuncia o querrela sean constitutivos de delito, pero no se tenga plenamente identificado al probable responsable y no existan mayores datos para hacerlo o elementos para establecer una línea de investigación; casos en los que exista posibilidad de finalizar la investigación sin ejercer acción penal; así como aquellos en los que se determine enviar a archivo temporal o aplicarse un criterio de oportunidad.
- Cuando se encuentren elementos para establecer una línea de investigación, se debe canalizar la carpeta a la unidad de investigación.

iii. Unidad de investigación.

- Estas unidades solamente estarán encargadas de investigar aquellos casos que cumplan con las siguientes características: *a)* que los hechos relatados en la denuncia o querrela sean constitutivos de delito; *b)* con detenido o probable responsable conocido; o bien *c)* asuntos en que, aún sin que se conozca la identidad del probable responsable, se tenga información suficiente y valiosa que amerite continuar con la investigación.
- Habrá un área de soporte para el apoyo en las labores administrativas-jurídicas, de forma que la célula de investigación estará liberada de otras tareas que puedan distraer su atención y tiempo.
- El despacho de los casos es lineal. Es decir, que el fiscal o AMP que realiza la conducción legal de la investigación desde el inicio, deber ser también responsable de judicializar y litigar el caso en los tribunales.

- La composición de las células de investigación puede ser escalable en función del tipo de delito, la complejidad del caso y el tamaño de la incidencia. En fiscalías con incidencia alta se pueden integrar células de investigación tan amplias o reducidas como el caso lo requiera.

iv. Propuesta de Unidad Homologada de Investigación Criminal

Esta propuesta consiste en la integración de una “Célula de Investigación” a cargo de un “Jefe de Investigación”, de quien dependerán peritos de campo y operadores de análisis criminal. Esta célula debe mantenerse en coordinación y comunicación estrecha con el AMP quien, a su vez, tiene la conducción legal de la investigación y la responsabilidad de formalizar las investigaciones ante el órgano jurisdiccional.

Este modelo debe ser flexible, atendiendo a la incidencia delictiva, a las necesidades institucionales o a la complejidad de los asuntos. Cuando un caso lo amerite se formarán células de investigación compuestas por grupos de trabajo especializados e interdisciplinarios para su atención, de acuerdo a los perfiles que se requieran para cada asunto en particular. Un asunto puede considerarse complejo cuando la naturaleza de los hechos investigados requiere practicar investigaciones de naturaleza muy diversa en términos de su objeto, del espacio y del tiempo, y recabar una gran cantidad de información.¹⁶ Los criterios que pueden ser tomados en cuenta para considerar un caso complejo, son los siguientes:

- Requieran demasiada información o antecedentes para decidir la forma de resolución.
- Con la información disponible no sea posible tomar una decisión para su determinación.
- Requieran una gran cantidad de decisiones jurídicas.
- Demanden la elaboración de un estudio de caso más sofisticado.

- Requieran el uso de medios extraordinarios de investigación.
- Presencia de una organización delictiva en el caso.
- Requiere indagatorias vinculadas entre sí.
- Requieren un alto grado de especialización para su investigación.
- Alta probabilidad de que el caso involucre más de un delito.

Las células de investigación requieren de una implementación eficiente del ciclo de investigación, es decir, que exista un proceso de sistematización, evaluación, hipótesis, recolección, análisis concreto e integración de información. Además, se deberá garantizar la intervención oportuna de la unidad para evitar que se atraiga un asunto demasiado tarde, lo que derivaría en información fragmentada y en una investigación deficiente o incompleta.

La propuesta de unidad de investigación se presenta de forma gráfica a continuación:



¹⁶ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, et. al.(2017), *Memoria escrita del Seminario Internacional “La Fiscalía que México necesita”*, p. 133. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/09/LaFiscaliaQueMexicoNecesitaSeminario.pdf>

La estructura de la unidad de investigación propuesta por CIDAC responde al escenario ideal dentro de la lógica de un sistema acusatorio, partiendo de una interpretación amplia del artículo 21 constitucional. Es decir, que la Célula de Investigación se encuentra al mando de la implementación y ejecución de la investigación, en permanente coordinación, colaboración y comunicación con el Ministerio Público, quien es responsable de la conducción legal, la asesoría jurídica y la formalización de la investigación.

Sin embargo, hay visiones que se contraponen respecto de la colaboración entre el Ministerio Público y la policía en labores de investigación. Actualmente el artículo 21 constitucional establece 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”. De acuerdo con la interpretación realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis aislada, el artículo citado implica un control estricto por parte del Ministerio Público de todas las actuaciones de la policía.¹⁷

No obstante, la propuesta de CIDAC se enmarca dentro de la lógica del sistema acusatorio, partiendo de una interpretación amplia del artículo 21 constitucional, en la que la conducción de la investigación por parte del Ministerio Público es eminentemente legal, para la formalización y determinación de necesidades probatorias y procesales.

En este contexto, las funciones específicas de las policías y los ministerios públicos serían las siguientes:

Agentes de investigación	<ol style="list-style-type: none"> 1) Investigan. 2) Dirigen las células de investigación. 3) Realizan análisis criminal. 4) Establecen vínculos y correlaciones. 5) Solicitan servicios periciales.
Ministerio Público	<ol style="list-style-type: none"> 1) Determina las necesidades probatorias y procesales de los casos. 2) Procesa peticiones de investigación ante los jueces. 3) Ejerce la acción penal hasta su conclusión.

Es indispensable hacer hincapié en el hecho de que la idea de un modelo homologado de procuración de justicia no implica en forma alguna que todas las fiscalías del país deberán cumplir de manera estricta con las estructuras planteadas. Lo que sí se propone es que, de acuerdo con sus propias capacidades y limitaciones, el modelo de gestión sea el mismo y, por lo tanto, el tratamiento y el proceso de registro deberán ser homogéneos. Del mismo modo, los lineamientos mínimos presentados tienen como único propósito que se garantice la existencia de áreas funcionales semejantes a las propuestas, en cualquier punto desplegado en el territorio de servicio, pero, en ningún caso, que las estructuras sean una copia fiel del número de áreas o personal.

c. Lineamientos transversales

La transversalidad consiste en que estos estándares debieran ser implementados no únicamente dentro de las unidades de investigación sino en todas las áreas y para todas las funciones de la institución e, idealmente, también deberían permear en otras instituciones del sistema de justicia, para garantizar mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional. Los lineamientos son los siguientes:

- Consolidar la operación efectiva del servicio profesional de carrera, al menos en las áreas sustantivas, por medio de procesos de reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, formación, evaluación y profesionalización de los operadores, bajo criterios de legalidad, objetividad, eficiencia, mérito, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- Desarrollar y operar de forma efectiva mecanismos de monitoreo y evaluación del desempeño de los operadores.
 - Idealmente dichos mecanismos deben aplicarse en colaboración con organizaciones, académicos y expertos de la sociedad civil, para garantizar su transparencia y objetividad.

¹⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tesis: 1a. CCCXIII/2013 (10a.), Primera Sala, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 2 Pág. 1049. Tesis Aislada(Constitucional).

- Garantizar el diseño de indicadores acordes con la lógica y los principios del SJPA y evitar, en lo posible, la evaluación aislada y con base en indicadores que respondan a las exigencias del sistema mixto-inquisitivo.¹⁸

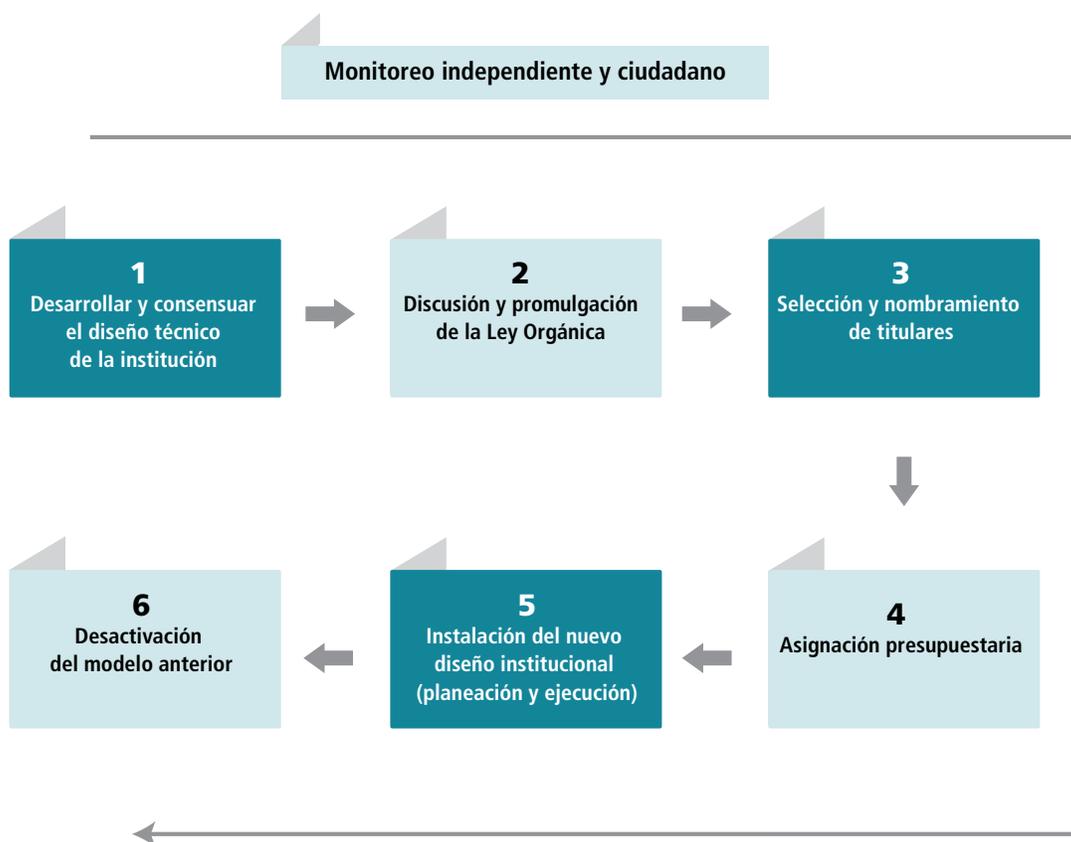
- Implementar sistemas informáticos de gestión y generación de datos e información, que se encuentren interconectados con otras instituciones del sistema de justicia, en particular, y del gobierno, en general.

¹⁸ Durante las reuniones, operadores y expertos insistieron en la necesidad de desarrollar mecanismos de evaluación que garanticen el análisis sistémico y acorde a las necesidades del sistema acusatorio. En particular, Open Society Justice en su iniciativa de "Presunción de Inocencia" se refirió a los siguientes valores rectores: 1) protección de vulnerabilidades (víctimas, testigos y/o imputados); 2) uso racional de recursos (humanos y materiales) y, 3) agilidad del sistema (capacidad del sistema para responder a las necesidades de los diversos casos).

5 TRANSICIÓN

Por último, es necesario plantear una propuesta que guíe el proceso de transformación institucional que implica la adopción de un modelo homologado de investigación del delito, particularmente en el contexto de autonomía constitucional de las fiscalías en el país. Esta ruta crítica, pensada en el contexto de la transición de la PGR hacia la FGR, puede ser replicada en el ámbito local en las distintas entidades federativas que planean o se encuentran en procesos de transformación institucional similares. La ruta crítica sugerida se compone de seis etapas:

En todas y cada de una de las etapas debe garantizarse un proceso transparente y público en el que participe activamente la ciudadanía, representada, entre otros, por la academia, las organizaciones de la sociedad civil y expertos. Dicha participación consistirá en el monitoreo y la evaluación de la transición, así como en la emisión de recomendaciones para la mejora de la institución.



6

CONSIDERACIONES FINALES

La transición hacia fiscalías con autonomía constitucional y en particular el establecimiento de un modelo homologado de investigación criminal, tiene el enorme desafío de soslayar un simple cambio nominal y lograr una verdadera transformación de la procuración de justicia en el país. En ese sentido, se trata de un proceso de largo plazo que, sin embargo, requiere de una estrategia que incluya acciones en el corto y el mediano tiempo.

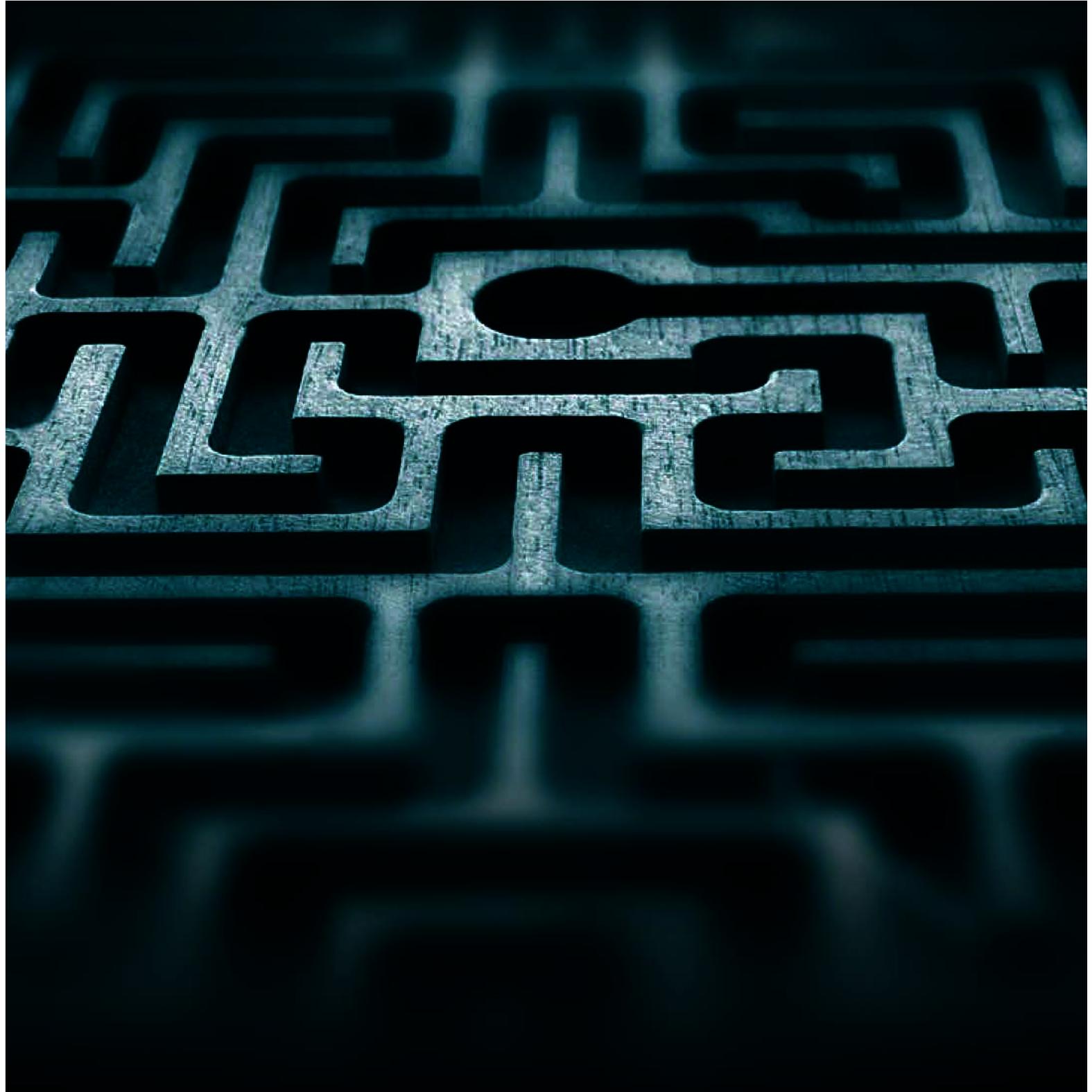
En primer lugar, la transición debe acompañarse de las adaptaciones normativas necesarias, como la revisión del artículo 21 constitucional y la emisión de las leyes orgánicas, con la finalidad de eludir la diversidad de interpretaciones y criterios, así como dotar de certeza tanto al proceso de transición como a la operación misma.

Asimismo, es necesario establecer un esquema de gradualidad tanto de reconversión personal y traspaso de los recursos, así como para la resolución paulatina de casos vigentes. Este proceso debe contemplar una estrategia de gestión de cambio, así como la desburocratización escalonada de los procesos y esquemas de trabajo, con la finalidad última de transitar de una función de administración de expedientes a una función de investigación criminal.

Por otro lado, es fundamental la articulación de un esquema de indicadores que permitan llevar a cabo un seguimiento y monitoreo permanentes al proceso de transición. El establecimiento de mecanismos efectivos de supervisión, control y evaluación dotarán al proceso de una visión de mejora continua, a partir de información objetiva para la toma de decisiones.

Por último, partiendo de la visión sistémica de seguridad y justicia, la transición va más allá de la transformación de las instituciones de procuración de justicia. En particular, este proceso debe de ir de la mano de una reconversión y fortalecimiento de la policía, no sólo en funciones de investigación, sino de manera integral.

El modelo de investigación criminal, que se concibe desde la unidad más básica de operación, que es la unidad de investigación, constituye una pauta para el diseño de un modelo de procuración de justicia a nivel nacional. Por ello, se hace un llamado a que el presente documento represente un insumo y referente en el debate nacional para la definición del modelo de procuración de justicia que requiere el país.



cidac

MacArthur
Foundation