



## **FISCALÍAS QUE INVESTIGAN Y PERSIGUEN**

**Garantizar una investigación y persecución del delito efectivas**



# CONTENIDO

- 1**    Presentación
- 4**    Fiscalías que investigan y persiguen. Garantizar una investigación y persecución del delito efectivas
- 4**    Introducción
- 5**    Estado de las cosas
- 8**    Recomendaciones
- 8**    Plan a corto plazo: 3 acciones
- 13**    El mediano plazo: Cimientos para la transformación
- 17**    Conclusión
- 18**    Referencias

# Cómo construir fiscalías que **realmente investiguen y busquen hacer justicia**

**La ciudadanía desconfía de las fiscalías y no denuncia. Pero las fiscalías tampoco cumplen sus funciones con eficacia. Aquí proponemos una vía de salida a este círculo vicioso.**

**L**a cifra es demoledora: en México, más del 96% de los delitos quedan impunes. El hecho es que la mayoría de los delitos no son denunciados, pero que aquellos que sí lo son enfrentan una baja probabilidad de ser resueltos.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, la abrumadora escalada de la delincuencia contrasta con la baja efectividad en la procuración de justicia. La sobrecarga de trabajo en las fiscalías contribuye a la falta de atención adecuada a los casos, exacerbando la impunidad y la desconfianza en las instituciones.

En ese escenario, las fiscalías enfrentan deficiencias estructurales que afectan su capacidad para investigar y procesar delitos de manera efectiva. Mencionamos algunas:

Aunque se han implementado reformas constitucionales para otorgar autonomía a estos órganos de procuración de justicia, los procesos para designar a los fiscales siguen siendo susceptibles a la politización

y no hay una evaluación rigurosa. Esto compromete su independencia y eficacia en la persecución del delito.

La falta de políticas claras y estratégicas, representadas por la ausencia de un Plan Estratégico de Procuración de Justicia a nivel federal y estatal, obstaculiza la coordinación entre las distintas instituciones y ámbitos de gobierno, y la correcta priorización de la investigación de delitos y fenómenos criminales.

A pesar de los desafíos crecientes, el presupuesto asignado a las fiscalías apenas ha experimentado aumentos marginales, lo que refleja una falta de visión sistémica y una priorización insuficiente de la justicia penal en el gasto público. Además de convertirse en un potencial mecanismo de subordinación al poder, puesto que las fiscalías no cuentan con una dotación presupuestal garantizada.

Para abordar estos desafíos, desde México Evalúa proponemos una ruta de trabajo con seis medidas que incluyen desde garantizar la autonomía efectiva de las



fiscalías y establecer procesos transparentes y rigurosos de designación de fiscales, hasta desarrollar políticas de persecución penal basadas en evidencia y aumentar la asignación presupuestaria para fortalecer las capacidades institucionales.

La construcción de fiscalías efectivas y autónomas es fundamental para garantizar el acceso a una justicia efectiva en México. Esto requiere un compromiso firme

con la independencia institucional, la transparencia y la rendición de cuentas, así como una inversión significativa en recursos humanos y financieros. Solo a través de una transformación integral de las fiscalías y con la construcción de capacidades para el desarrollo de investigaciones criminales, se podrá avanzar hacia una justicia penal más justa y efectiva para todas las personas.

**—El equipo de México Evalúa, 2024**

*Para reducir la desigualdad y mejorar tu estilo de vida, se necesitan políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la población. El cambio de gobierno es un momento clave para discutir, desarrollar e implementar mejores decisiones en beneficio de las y los mexicanos.*

*Desde México Evalúa estamos en la disposición de colaborar y trabajar en colectivo para generarlas. Por eso hemos desarrollado estos documentos que compendian nuestro trabajo de análisis basado en evidencia, para proponer las estrategias que pueden marcar una diferencia positiva para México en el próximo sexenio.*



# Fiscalías que investigan y persiguen

## Garantizar una investigación y persecución del delito efectivas

### Introducción

**E**l derecho humano de acceso a la justicia<sup>1</sup> no se agota sólo en un recurso formal previsto en la ley para atender y resolver una controversia. Este recurso debe ser sencillo, rápido y efectivo<sup>2</sup>, atributos clave que están condicionados en gran medida por la capacidad que tienen las instituciones de procuración de justicia para investigar delitos y presentar cargos ante los tribunales de manera eficaz. Frente a lo que conlleva garantizar adecuadamente este derecho, el contexto mexicano representa un gran desafío a sortear.

La incidencia delictiva en México ha mostrado un comportamiento a la alza desde que contamos con registros públicos a nivel nacional (1997), pasando de 2.2 millones de delitos reportados a inicios de los 2000, a 3.3 millones durante 2023. Esta tendencia

sólo se vió interrumpida por la pandemia de Covid-19, y volvió a repuntar en 2021. Este comportamiento se ha traducido en incrementos similares en las investigaciones iniciadas por fiscalías y procuradurías estatales. Así, en los últimos tres años, los estados han iniciado poco más de dos millones de carpetas de investigación por año<sup>3</sup>.

La escasa efectividad que han mostrado las fiscalías para procesar adecuadamente este gran volumen de casos es reveladora de la brecha que existe para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito. A nivel nacional, se estima que la impunidad alcanzó al 96.3% de casos conocidos por las autoridades durante 2022<sup>4</sup>, esta cifra es 10% más alta que la estimada en 2017<sup>5</sup>, lo que podría indicar que la capacidad de las instituciones para procurar e impartir justicia se ha deteriorado con el tiempo o

<sup>1</sup> Previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

<sup>2</sup> Así lo ha decidido a través de su jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 63, y Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 282.

<sup>3</sup> De acuerdo con datos del MES, 2,050,072 para 2021, 2,065,630 para 2022 y 2,139,747 para 2023.

<sup>4</sup> México Evalúa. *Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. 2023, pág. 62, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

<sup>5</sup> México Evalúa. *Hallazgos 2017 Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. 2016, pág. 104, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/hallazgos2017.pdf>

no se ha incrementado en función de la incidencia delictiva. Aunado a lo anterior, se han documentado casos de gran relevancia en que las fiscalías han actuado de manera parcial o irregular, denotando injerencias externas o intereses distintos a la procuración de justicia<sup>6</sup>.

Pese a este fenómeno apremiante, las últimas reformas constitucionales en seguridad y justicia (2008) y la de derechos humanos (2011), no previeron adecuaciones ni estrategias para atender las deficiencias estructurales en la persecución del delito. Esto se agravó con la reciente reforma al poder judicial publicada el pasado 15 de septiembre de 2024. Dicha reforma socaba las garantías para la independencia judicial, con lo que se pone en riesgo la imparcialidad del control judicial que ejercen las personas juzgadoras sobre la actuación de las fiscalías y cuyo fin último es proteger los derechos de víctimas y de las personas procesadas.

## Estado de las cosas



### Autonomía constitucional

En los últimos diez años, la gran mayoría de las instituciones de procuración de justicia a nivel estatal han transitado de ser dependencias del poder ejecutivo a organismos con autonomía constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propios<sup>7</sup>. Este cambio se detonó a partir de una reforma constitucional de 2014 que reemplazó a la entonces Procuraduría General de la República por una Fiscalía General de la República (FGR) con

autonomía constitucional<sup>8</sup>. El procedimiento para designar a su titular también se modificó para incluir mayores contraprestos al otorgar una participación central al Senado de la República<sup>9</sup> que anteriormente se limitaba a ratificar la propuesta del Ejecutivo federal, aunque este procedimiento permanece con áreas de oportunidad considerables<sup>10</sup>.

Se esperaba que estos cambios fortalecieran la independencia de las fiscalías frente a injerencias externas, sobre todo del Ejecutivo, y que mejoraría la investigación y persecución del delito. No obstante, la evidencia muestra que la reforma quedó corta frente a las expectativas y que resultó incompleta al no prever en los artículos reformados ni en sus transitorios alguna disposición explícita para:

- A) Otorgar atribuciones claras a las policías en la investigación del delito.
- B) Fortalecer las capacidades de investigación del delito de las fiscalías.
- C) Incorporar un enfoque hacia el combate a la macrocriminalidad.



### Modelos de designación

Pese al gran éxito que tuvo la reforma constitucional de 2014 para transitar hacia la autonomía constitucional en las fiscalías estatales, los modelos de designación permanecieron heterogéneos en los estados<sup>11</sup> y no han logrado salvaguardar los procedimientos

<sup>7</sup> Únicamente en los estados de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo y Tlaxcala las instituciones de procuración de justicia son aún dependencias del poder ejecutivo. En el caso de Hidalgo, destaca que en junio de 2022 se realizó una reforma a la constitución estatal en la que el Ministerio Público pasa a organizarse bajo una Fiscalía General con autonomía constitucional, por lo que actualmente la Procuraduría General está en un proceso de transición que debe culminar en junio de 2024, con posibilidad de prórroga. En lo que respecta a Campeche, Chihuahua, Colima y Durango, si bien en estos estados las instituciones de procuración de justicia se denominan como “Fiscalía General”, en su naturaleza jurídica permanecen como dependencias del Poder Ejecutivo.

<sup>8</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Diario Oficial de la Federación (10 de febrero de 2014), disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0) (artículo 102 reformado).

<sup>9</sup> Bajo este nuevo procedimiento, el Senado de la República tiene la facultad para integrar una lista inicial con 10 candidaturas, mediante el voto de dos terceras partes de los senadores presentes, y en última instancia nombrar a la persona titular a partir de una lista de tres personas que selecciona el Ejecutivo Federal.

<sup>10</sup> No obliga al Senado, por ejemplo, a emitir una convocatoria pública abierta; no prevé la emisión de una metodología de evaluación con criterios objetivos, y sólo establece la participación de órganos políticos durante el proceso (excluye la participación ciudadana o de un organismo técnico independiente).

<sup>11</sup> México Evalúa. *Lineamientos para la designación de fiscales generales*. 2023, pág. 15, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/08/lineamientos.pdf>



de su politización, ni garantizar la permanencia de las personas designadas, tanto para el cargo de fiscal general como para las fiscalías especializadas<sup>12</sup>. Esto es de suma relevancia ya que un adecuado procedimiento de designación es el primer paso hacia la independencia de las fiscalías<sup>13</sup>. Tan sólo de octubre de 2022 a octubre 2023, un total de nueve fiscales generales renunciaron a su encargo<sup>14</sup> en contextos de crisis, rodeados de presiones políticas y argumentando “motivos personales” o “en acuerdo” con el ejecutivo, sin realizar un ejercicio de rendición de cuentas en el que justificaran su dimisión. En estos casos no han sido eficaces las salvaguardas constitucionales que exigen que la remoción sea sólo por causa grave y con control del Congreso. Esto apunta a que las fiscalías responden más como una extensión del Poder Ejecutivo que como un organismo autónomo. En general, después de estas renunciaciones, los congresos locales realizaron procesos de designación abreviados que no permitieron una evaluación genuina de los perfiles. En cambio, denotaban acuerdos políticos previamente establecidos entre el ejecutivo y el congreso.



### Políticas de persecución penal

Estos instrumentos de política pública definen qué delitos serán perseguidos, bajo un análisis de selectividad racional que se traduce en

priorizar la persecución del delito con base en la afectación social producida y un análisis de patrones delictivos<sup>15</sup>. Pese a su gran relevancia, dados los recursos limitados y la gran carga de trabajo que enfrentan las fiscalías, su adopción ha sido escasa y reciente. A nivel federal, el Plan Estratégico de Procuración de Justicia<sup>16</sup> debió expedirse por el Fiscal General en mayo de 2022, para ser dictaminado por el Senado de la República, lo cual no ha ocurrido hasta el momento<sup>17</sup>. A nivel estatal, al cierre de 2019 ninguna ley regulaba adecuadamente el uso estratégico de la persecución penal. Mientras que al cierre de 2022, únicamente 16 fiscalías contaban con algún instrumento para orientar la persecución penal<sup>18</sup>, y en cinco casos se expidió en ese mismo año<sup>19</sup>. Dada su implementación reciente, resta evaluar el impacto de estas políticas frente a los resultados de cada estado al mediano y largo plazos.



### Investigaciones ineficaces

El 92.4% de los delitos ocurridos durante 2022 no fue denunciado a las autoridades<sup>20</sup>, una cifra negra que se ha mantenido constante los últimos 12 años y que está asociada con barreras para la denuncia y desconfianza hacia las autoridades. Una vez recibida la denuncia, la eficacia de las fiscalías en la persecución del delito es sumamente limitada. Se estima que únicamente 3.7% de todos los casos

<sup>12</sup> Colectivo contra la Impunidad, “Fiscalómetro, ¿Cómo enfrenta nuestro país su impunidad”, 2020, disponible en: <https://www.fundacionjusticia.org/fiscalometro/>

<sup>13</sup> Fundación para el Debido Proceso. Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: fiscal o procurador(a) general. 2017, pág. 4, disponible en: [https://dplf.org/sites/default/files/lineamientos\\_fiscalia\\_dplfwebversion.pdf](https://dplf.org/sites/default/files/lineamientos_fiscalia_dplfwebversion.pdf)

<sup>14</sup> Este es el caso de los estados de Nuevo León, Oaxaca, Chihuahua, Estado de México, Durango, Sonora, Quintana Roo, Baja California y Zacatecas, estados que representan casi el 30% del total de los estados del país.

<sup>15</sup> Alejandro Rodríguez, “Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal”, *Análisis Político*, vol. 2, año 3, pág. 84, disponible en <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/2996/persecucionpenalestrategica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>16</sup> De acuerdo con la ley, este instrumento programático contiene la estrategia institucional, objetivos, metas y prioridades de investigación para una persecución penal eficaz y eficiente.

<sup>17</sup> Cabe destacar que la ley orgánica publicada en diciembre de 2018 que inicialmente regulaba a la FGR y que fue abrogada en mayo de 2021, exigía la expedición de un Plan de Persecución Penal y una versión provisional del mismo dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de la ley. En atención a estos plazos, se emitió el plan provisional el 14 de marzo 2019 y el 17 de enero del 2020 entregó al Senado de la República el plan definitivo, sin que durante la vigencia de dicha ley fuera dictaminado.

<sup>18</sup> México Evalúa. *Hacia una persecución penal estratégica*. Policy Brief 001. México, 2020, pág. 10, disponible en: [https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/02/2019\\_12\\_18\\_Justicia\\_PolicyBrief001.pdf](https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/02/2019_12_18_Justicia_PolicyBrief001.pdf)

<sup>19</sup> Con base en las solicitudes de información presentadas por México Evalúa se trata de los estados de Baja California, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

<sup>20</sup> INEGI. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023\\_4\\_denuncia\\_delito.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_4_denuncia_delito.pdf)

bajo investigación llega a una conclusión o respuesta efectiva, por lo que la impunidad directa a nivel nacional alcanza a 96.3% de los casos<sup>21</sup>, cifra 10% mayor a la estimada para el año 2017<sup>22</sup>. Esto está estrechamente asociado con una baja judicialización de casos y con la subutilización de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC)<sup>23</sup>. Lo mismo ocurre en el fuero federal, en donde el nivel de impunidad se estimó en 95.53% en 2022<sup>24</sup>. Esta ineficacia afecta tanto a delitos de mayor incidencia<sup>25</sup> como de alto impacto. Así, en el caso del homicidio doloso, el nivel de impunidad ascendió a 95.7% en 2022<sup>26</sup>, mientras que en términos acumulados (2016-2021) la impunidad se estimó en 92.8%<sup>27</sup>. En el caso del delito de desaparición forzada se estima que, en 2022, alcanzó 96.5% de impunidad<sup>28</sup>, y 99% en términos acumulados<sup>29</sup>.



### Carga de trabajo

Al cierre de 2022, 52.3% de las carpetas de investigación permanecía en trámite, sin una resolución, y la tasa de congestión ministerial se estimó en 68.2%. Estos casos pendientes de concluir se acumulan a los de años previos, por lo que la carga de trabajo del personal sustantivo de fiscalías y procuradurías es con-

siderable. Se estima que cada fiscal o agente del Ministerio Público recibió durante 2022 alrededor de 182 casos nuevos, un aumento de 7.7% respecto a 2021, mientras que en lo que corresponde a servicios periciales, cada perito recibió 468 solicitudes de dictámen pericial durante el año<sup>30</sup>, un incremento de 31.5% respecto del año inmediato anterior.



### Asignación presupuestaria

Al analizar el presupuesto ejercido anualmente por las fiscalías estatales y la Fiscalía General de la República encontramos que éste tuvo incrementos apenas marginales en lo reciente (2019-2022), de entre 2% y 7%, en términos nominales<sup>31</sup>. Pueden apreciarse también variaciones abruptas a lo largo del tiempo, entre las que destacan disminuciones relevantes en Veracruz, Sinaloa, Morelos, Estado de México, Durango, Campeche y Baja California. Hay variaciones también en el resto de instituciones que componen al sector justicia, y apuntan hacia una falta de visión sistémica en la asignación del presupuesto y a la falta de una apuesta de mediano y largo plazo por consolidar la operación de la justicia penal. A su vez, la gran mayoría de las constituciones estatales y la federal carecen de alguna cláusula que

**21** México Evalúa. *Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México, 2023, pág. 14, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

**22** México Evalúa. *Hallazgos 2017 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México, 2018, pág. 14, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

**23** De las poco más de dos millones de carpetas de investigación iniciadas en 2022 a nivel estatal, sólo el 6.9% fue atendido en las áreas especializadas en MASC con el fin de ser resuelto mediante un acuerdo reparatorio, y únicamente el 4.3% de los casos fue judicializado.

**24** México Evalúa. "La FGR es un fracaso. ¿Qué piensan hacer al respecto, candidatas y candidato? Christel Rosales y Valeria Campuzano. 2 de mayo de 2024, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/la-fgr-es-un-fracaso-que-piensen-hacer-al-respecto-candidatas-y-candidato/>

**25** De acuerdo con el reporte *Hallazgos 2022*, se estima que durante 2022 el delito de violencia familiar alcanzó un nivel de impunidad del 98.6%, mientras que el delito de narcomenudeo alcanzó una cifra de 94.1%.

**26** México Evalúa. *Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México, 2023, pág. 18, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

**27** Impunidad Cero. *Impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2022*. México, 2022, pág. 25, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/175/contenido/1669895146115.pdf>

**28** México Evalúa. *Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. 2023, México, pág. 19, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

**29** Impunidad Cero. *Impunidad en delitos de desaparición en México*. México, 2023, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/196/contenido/1701870164C42.pdf>

**30** México Evalúa. *Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México, 2023, pág. 62, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

**31** Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal ediciones 2020, 2021, 2022 y 2023, del INEGI.



garantice la no regresividad en el presupuesto asignado considerando la inflación y/o un porcentaje fijo del presupuesto disponible<sup>32</sup>. Lo anterior propicia que el proceso de negociación y asignación del presupuesto sirva como mecanismo de control para las fiscalías. Para dar respuesta a las áreas de oportunidad que plantea la procuración de justicia en México, proponemos a continuación una propuesta de ruta a corto y mediano plazo que puede marcar una diferencia positiva hacia un trabajo eficaz por parte de las fiscalías.

## Plan a corto plazo: 3 acciones

### 1 Desarrollo e implementación de políticas de persecución penal

El primer paso para transformar la lógica bajo la cual operan las instituciones de procuración de justicia es el desarrollo e implementación de políticas de persecución penal, tanto a nivel estatal como a nivel federal. Como se apuntó previamente, una política de persecución penal estratégica permite a las fiscalías ser efectivas frente a un número acotado de casos, optimizando los recursos limitados existentes y atendiendo los casos que mayor daño social causan<sup>33</sup>. En lo inmediato, las fiscalías que carecen de estos instrumentos deben comenzar a trabajar en la modificación de su marco jurídico para institucionalizar estos esfuerzos y posteriormente promover el desarrollo de estas políticas. Esto es aún más relevante para los siete estados en los que el Ministerio Público permanece como una dependencia más del Poder Ejecutivo estatal, ya que por lo general bajo dicho modelo, el marco jurídico no prevé la expedición de estas políticas y existe un mayor riesgo para su

politización dada su relación con el ejecutivo. Hasta ahora, ninguno de estos estados ha expedido formalmente su política y sólo en dos casos, Baja California Sur y Durango, las instituciones han manifestado que se encontraban trabajando en ella al cierre de 2022<sup>34</sup>.

En la formulación de estas políticas deberán participar las áreas pertinentes de las fiscalías (planeación, presupuesto, investigación, estadística y TICs, etc.), representantes de otras instituciones del sector justicia como poderes judiciales, instituciones de seguridad pública y secretarías de gobierno, organismos de la sociedad civil, y el público en general.

El proceso de formulación deberá observar las etapas de<sup>35</sup>:

1. Diagnóstico sobre la incidencia delictiva a partir de un análisis estratégico que permita obtener la información necesaria para comprender las características de la criminalidad, con un enfoque integral.
2. Formular prioridades de persecución penal de acuerdo con criterios de priorización como la gravedad e importancia de los fenómenos, la situación y características de las víctimas y victimarios, y la factibilidad y viabilidad de la persecución delictiva.
3. Establecer objetivos, metas e indicadores de persecución penal.
4. Implementar y operativizar la estrategia de priorización a través de planes de persecución penal, planes de atención e investigación específicos, designación de responsables, conformación de equipos y asignación de recursos. En este punto, también es recomendable contar con una unidad de priorización capaz de coordinar al personal

<sup>32</sup> Los casos excepcionales de este tipo de normas se encuentran en Tamaulipas (artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas), Veracruz (artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave) y Yucatán (artículo 62 de la Constitución Política del Estado de Yucatán).

<sup>33</sup> Ver Alejandro Rodríguez, “Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal”, *Análisis Político*, vol. 2, año 3, pág. 93; México Evalúa. Hacia una persecución penal estratégica. Policy Brief 001. México, 2020, pág. 2, y México Evalúa. De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición. México, 2019, págs. 37-38.

<sup>34</sup> Solicitudes de acceso a la información pública enviadas por México Evalúa.

<sup>35</sup> Alejandro Rodríguez, “Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal”, *Análisis Político*, vol. 2, año 3, pág. 90, disponible en <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/2996/persecucionpenalestrategica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

en la recopilación de la información necesaria para el análisis estratégico y la priorización de los casos.

5. Establecer mecanismos de evaluación de resultados y de mejora continua, a partir del monitoreo de los objetivos y las metas predefinidos con periodicidad mensual.
6. Ejercicio de rendición de cuentas mediante un informe anual que se presente tanto al Fiscal General como a la población, con garantías de transparencia.

Se sugiere que tanto el diagnóstico como los mecanismos de monitoreo y evaluación incorporen un componente de participación ciudadana que acompañe la implementación de la política a lo largo del tiempo. A su vez, las políticas federales y estatales deben estar articuladas si se pretende lograr una respuesta coordinada y acorde con la realidad de los fenómenos criminales. Estas políticas deben ser flexibles y no acotarse a las fronteras físicas de cada entidad federativa. A fin de lograr la interrelación y alineación de las políticas estatales entre sí y con la federación, se sugiere que sea la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la que facilite la coordinación de estas políticas<sup>36</sup>.

Por último, en el ámbito federal, como se reseñó anteriormente, el Plan Estratégico de Procuración de Justicia debió formularse y entregarse por la Fiscalía General de la República al Senado desde mayo de 2022. Esto se traduce en dos años de incumplimiento de una obligación trascendental, omisión que no ha derivado en alguna consecuencia o costo político para la institución. Por lo que respecto de este punto se conmina al Senado a requerir al titular de la Fiscalía la expedición del plan en lo inmediato.

### Metas

- ✓ Se establece en las leyes orgánicas de las fiscalías estatales la obligatoriedad para sus titulares de

formular, en un plazo razonable, una política de persecución penal a partir de las etapas básicas ya mencionadas. En caso de que el marco jurídico vigente sea adecuado, las fiscalías estatales deben emitir los instrumentos normativos necesarios para detonar su elaboración.

- ✓ Se convoca a la población en general, a usuarios de la justicia penal, a la academia y expertos independientes, y a la sociedad civil organizada a participar en el diagnóstico de la incidencia delictiva en sus jurisdicciones, así como en el desarrollo de la política de persecución penal, a través de mesas de trabajo, conversatorios y talleres.
- ✓ En aquellos estados que ya cuentan con una política de esta naturaleza, se abre un espacio para la participación ciudadana en los mecanismos de monitoreo y evaluación ya establecidos. A su vez, se desarrollan ejercicios anuales de rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados con estas políticas y su impacto.
- ✓ La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia sirve como un espacio para articular las políticas estatales entre sí y con el ámbito federal.

## 2 Modelos de gestión

Un modelo de gestión representa la metodología, los procesos, políticas y prácticas que definen la actuación de las fiscalías en la investigación y persecución del delito. Pese a los cambios profundos de la reforma de 2008 que incorporó el proceso penal acusatorio y la de 2014 que impulsó la transición de procuradurías a fiscalías, no se modificaron sustancialmente la estructura, gestión institucional y procesos internos de estas instituciones. En lo general, las fiscalías mantuvieron el modelo organizacional y de gestión preexistente a la reforma, un modelo tradicional basado en la gestión uno a uno de expedientes, de manera aislada, formalista y mecánica. Por su parte, las fiscalías que lograron

<sup>36</sup> México Evalúa. *Hacia una persecución penal estratégica*. Policy Brief 001. México, 2020, pág. 24, disponible en: [https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/02/2019\\_12\\_18\\_Justicia\\_PolicyBrief001.pdf](https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/02/2019_12_18_Justicia_PolicyBrief001.pdf)



incorporar modelos de gestión novedosos han alcanzado una cobertura parcial que se circunscribe a las capitales o municipios que concentran la mayor incidencia delictiva y enfrentan el reto de trabajar en su consolidación y cobertura total. Por último, estos nuevos modelos de gestión no han sido revisitados o adaptados de acuerdo con las prioridades definidas en las políticas de persecución penal que han comenzado su implementación, por lo que esto representa otra área de oportunidad.

Si bien existen muchas circunstancias que determinan el éxito de una investigación y el ejercicio de la acción penal, que sólo 4 de cada 100 carpetas de investigación fueran vinculadas a proceso durante 2022<sup>37</sup>, indica que existe una priorización de facto que guía las decisiones de las fiscalías. Es decir, en los hechos se decide a cuáles asuntos poner más atención y recursos en un espacio de discrecionalidad que responde a factores como la voluntad de las autoridades, la atención mediática del asunto e incluso –en no pocos casos– a los incentivos en forma de corrupción. Esto se potencializa con la falta de una política de persecución penal y un modelo de gestión adaptado a ésta.

Asu vez, los resultados indican que las fiscalías no han logrado adaptar su manera de operar para optimizar el uso de las distintas salidas procesales previstas en el nuevo proceso penal. Este es el caso de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal (MASC), así como de los criterios de oportunidad, salidas que permiten al Ministerio Público prescindir de la acción penal una vez garantizada y cubierta la reparación del daño, logrando así despresurizar en parte la labor ministerial. Por un lado, a nivel nacional únicamente el 6.2% de los casos que se encontraban en trámite durante 2022 fueron canalizados a los mecanismos alternativos de

solución de controversias<sup>38</sup>. En contraste, se estima que el 35% de las denuncias y querellas conocidas por el Ministerio Público son susceptibles de ser atendidas mediante uno de los mecanismos<sup>39</sup>. A su vez, durante 2022 únicamente 2.9% de las carpetas de investigación en trámite fue resuelto mediante un criterio de oportunidad, mientras que en sede judicial, sólo 0.1% de las causas penales concluyeron mediante esta figura<sup>40</sup>. Esta subutilización podría estar asociada a la falta de lineamientos claros para la concesión de un criterio de oportunidad<sup>41</sup>.

En los casos en que se han desarrollado modelos de gestión orientados a alcanzar una canalización eficiente de los asuntos, éstos no se encuentran articulados con una política de priorización institucional y menos con una política criminal que integre a las diversas instituciones de seguridad y justicia. En estos términos, sus alcances son acotados, y esta carencia pone en entredicho la capacidad de las fiscalías para responder de forma acertada a los distintos delitos y fenómenos delictivos. El modelo más adoptado, tanto de forma integral como en distintas fases de implementación, es el denominado Modelo de Distribución Estratégica de Casos, o también llamado “sistema de tres pisos”, y el único modelo sustancialmente diferente es el que opera en Querétaro, denominado de “Atención Diferenciada de la Demanda”<sup>42</sup>. No obstante, de los requerimientos de información que anualmente México Evalúa realiza a las fiscalías, se desprende que un número considerable de éstas no reporta contar con un modelo de gestión y sólo proporcionan información relativa a su estructura orgánica y a la distribución de facultades entre las distintas unidades administrativas.

Ante esto, cabe llamar a las fiscalías a ajustar su estructura organizacional a sus necesidades de gestión: cómo hacer frente a la criminalidad, qué conductas

<sup>37</sup> México Evalúa. Hallazgos 2022 *Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. 2023, pág. 33, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

<sup>38</sup> *Ibidem*, págs. 40-41.

<sup>39</sup> Zepeda Leucona, Guillermo. (2023), “Mediación penal, descongestión y reconstrucción del tejido social”. *Estudios Jaliscienses*, México, pág. 27.

<sup>40</sup> México Evalúa. *LAB Justicia*. Fiscalías y Tribunales, 2022, disponible en: <https://redjusticia.mexicoevalua.org/labjusticia/>

<sup>41</sup> México Evalúa. *Hallazgos 2021 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México. 2022, págs. 49-52, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021vf-4oct.pdf>

<sup>42</sup> Ambos modelos son reseñados en: México Evalúa. *Hallazgos 2021 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México, 2022, págs. 77-79, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021vf-4oct.pdf>

delictivas se consideran prioritarias y cómo articularse con los distintos niveles de gobierno. Al definir los procesos sustantivos y de operación, los procesos administrativos y de apoyo deben adaptarse. Dado el reto que enfrenta al justicia penal con respecto al alto volumen de casos y también dada la presencia de fenómenos criminales que resultan sumamente dañinos para la población, las instituciones deben instrumentar un modelo decisorio y de operación que les permita focalizar sus recursos, gestionar las cargas de trabajo y brindar respuestas satisfactorias y diferenciadas en el ejercicio de su función.

### Metas

-  Se establece en las leyes orgánicas de las fiscalías estatales la obligatoriedad para establecer un modelo de gestión y una estructura organizacional acorde con las prioridades de persecución penal estatal y el uso óptimo de las salidas alternas y anticipadas que prevé el proceso penal.
-  Se garantiza la suficiencia presupuestal para la implementación del modelo de gestión.
-  Se expide un acuerdo que defina el modelo de gestión a implementar, junto con un régimen transitorio que garantice la cobertura gradual de las distintas regiones de cada jurisdicción. A la par, se emite un manual de procedimientos que contenga los criterios a utilizar para la emisión de determinaciones ministeriales de acuerdo con las características de cada caso. A su vez, para el monitoreo y evaluación de esta implementación, se definen indicadores de resultados asociados a la canalización de casos a las áreas especializadas en mecanismos alternativos de solución de controversias de las fiscalías, la aprobación de acuerdos reparatorios por parte del Ministerio Público, la concesión de criterios de oportunidad, y el uso de salidas alternas y anticipadas una vez que el caso ha sido judicializado.

-  Se expiden los lineamientos que reglamentan de manera adecuada el procedimiento a seguir para la aplicación de un criterio de oportunidad y de un procedimiento abreviado.

### 3 Investigación coordinada de fenómenos criminales

Un factor evidente que nutre al ciclo de la impunidad que aqueja a la justicia penal mexicana es la fragmentación en la persecución del delito. Como ya se mencionó, el modelo tradicional de distribución de casos que se encontró vigente hasta el 2016, organizaba la recepción de denuncias a través de un criterio material (por tipo de delito) o territorial (por lugar de ocurrencia del delito al interior de una jurisdicción). A su vez, la gran mayoría de unidades de investigación se conformaban sólo por agentes del Ministerio Público y policías de investigación, sin recurrir a perfiles especializados en análisis de la información que pudieran proveer insumos novedosos y relevantes a la investigación. Esta distribución fomenta que las investigaciones se trabajen caso a caso, e incluso que un caso se fragmente en distintas fiscalías especializadas por la concurrencia de varios delitos de alto impacto.

La inercia de esta manera de operar sigue afectando a las fiscalías que no han implementado y consolidado un modelo de gestión, y desdibuja a los fenómenos criminales detrás de ellas. Es decir, no permite a las fiscalías identificar reincidencias o patrones delictivos que afectan a la convivencia social, y enfocar sus esfuerzos en combatirlos<sup>43</sup>. Los efectos perjudiciales de la fragmentación se magnifican si consideramos los retos en la distribución de competencias entre el fuero federal y el fuero estatal o común, la cual carece de criterios claros para definir el ámbito de gobierno responsable en cada caso y la atracción de casos<sup>44</sup>. Dada la complejidad y la naturaleza de los fenómenos criminales estos constantemente involucran delitos que corresponden a ambos fueros. Por ejemplo, el fenómeno criminal del narcotráfico

<sup>43</sup> Colectivo Fiscalía Que Sirva. *Hacia un plan de persecución penal para una #FiscalíaQueSirva*. México, s/a, págs. 32-33, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/130/archivo/1572995799W92.pdf>

<sup>44</sup> México Evalúa. *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*. México, 2019, pág. 11, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>



puede estar asociado a su vez a hechos de corrupción vinculados con autoridades estatales o municipales, al narcomenudeo y al homicidio doloso.

Esta distribución está normada, de manera general, en una disposición constitucional que prevé dos aspectos: la federación *puede* conocer de delitos del fuero común si tienen conexidad con delitos federales o contra periodistas o que afecten el derecho a la información o a la libertad de expresión, y las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver delitos federales<sup>45</sup>. Por un lado, la distribución está fragmentada en diversas leyes generales y federales, lo que no abona a la seguridad jurídica y a la colaboración estrecha entre los fueros. Por otro lado, favorece a que la Fiscalía General de la República opte por ejercer su competencia de manera discrecional y opaca, y a que las autoridades del fuero común investiguen sólo una parte del fenómeno criminal de manera aislada, y den vista a la federación por los delitos que no son de su competencia, lo que termina fragmentando un caso.

Ante estos supuestos se propone reglamentar el artículo 29 de la Ley de la Fiscalía General de la República, norma que ya permite la conformación de unidades o equipos de investigación conformado por personal de la fiscalía como de sus homólogas a nivel estatal con el fin de lograr la persecución del delito frente a fenómenos delictivos que involucran la concurrencia de delitos que corresponden a ambos fueros. Lo anterior debido a que hasta el momento no se han suscrito convenios de esta naturaleza con autoridades estatales. En el mismo sentido, se ha identificado que si bien han

existido convenios y acuerdo de colaboración entre la entonces Procuraduría General de la República y otras instituciones, estos no se tradujeron en su momento en mecanismos efectivos de coordinación, colaboración, generación de inteligencia y desarrollo de operativos comunes<sup>47</sup>.

Es deseable que la reglamentación de dicho artículo se replique a su vez en las leyes orgánicas de las fiscalías estatales, a fin de conformar unidades o equipos de trabajo para atender fenómenos criminales de jurisdicción enteramente estatal. Por último, se sugiere la suscripción de un acuerdo de colaboración marco entre la Fiscalía General de la República y las 32 fiscalías y procuradurías estatales que prevea una distribución clara de competencias por materia o categoría delictiva, a partir de criterios claros y objetivos. En este acuerdo debe incorporarse una norma que conceda, a priori, la competencia a la Fiscalía General de la República para la apertura y el inicio de una carpeta de investigación frente a casos de alto impacto que puedan tener conexidad con delitos federales.

### Metas

-  Se establece en las leyes orgánicas de las fiscalías estatales la existencia de una dirección de análisis criminal<sup>48</sup> con la atribución de identificar patrones o reiteraciones delictivas que puedan conformar fenómenos criminales y su obligación de coordinarse con el Ministerio Público para este fin; se incorpora al analista de información<sup>49</sup> como auxiliar del Ministerio Público y se le otorgan las atribuciones necesarias para cumplir con su función, así

<sup>45</sup> Artículo 73, fracción XXI, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>46</sup> Así se puede consultar en el micrositio oficial sobre convenios de la FGR: <https://fgr.org.mx/swb/CNPJ/Convenios>

<sup>47</sup> México Evalúa. *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*. México, 2019, pág. 11, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>

<sup>48</sup> Entre las atribuciones clave de las áreas de análisis criminal o de información se encuentran las de: recolectar, integrar, procesar y analizar información para generar productos de análisis, inteligencia y estrategia en apoyo a la investigación del delito; la implementación de soluciones tecnológicas para fortalecer los procesos de inteligencia e investigación; el desarrollo de sistemas estadísticos sobre actividades delictivas que permitan identificar personas, grupos, zonas, métodos de operación y causas vinculadas con dichas actividades, para una mejor investigación del fenómeno delictivo, así como el desarrollo de cualquier otro sistema de información para el apoyo de la actividad ministerial.

<sup>49</sup> El analista de información es una persona experta en la búsqueda, identificación, registro, almacenamiento, procesamiento, análisis e interrelación de información para fines de la investigación del delito. A su vez, se encuentra a cargo de conformar bases de datos y sistemas de información para el análisis y uso de la información que ahí se encuentra contenida.

como la atribución del Ministerio Público para conformar unidades, células o equipos de investigación con roles claros, encargados de la investigación y la persecución del delito frente a fenómenos criminales, especializados por tipo de fenómeno.

-  Se reglamenta el artículo 29 de la Ley de la Fiscalía General de la República con el fin de establecer de manera puntual el procedimiento a través del cual se establecerán unidades, células o equipos de investigación conformados por personal de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías y procuradurías estatales con el fin de investigar y perseguir fenómenos criminales que involucren delitos competencia de ambos fueros.
-  Se expide un acuerdo de colaboración marco suscrito entre la Fiscalía General de la República y las instituciones de procuración de justicia estatales que prevea exhaustivamente la distribución de competencias entre el fuero común y el fuero federal para la investigación y persecución del delito, y que estipule mecanismos efectivos de coordinación entre ambos fueros.

## El mediano plazo: Cimientos para la transformación

### 1 Atribución para investigar delitos

El diseño constitucional actual previsto en el artículo 21 define que la atribución de la investigación de los delitos “corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél...”. En este sentido, por regla general las instituciones de seguridad pública tienen vedado realizar acciones de investigación del delito si no es en colaboración y bajo las instrucciones del Ministerio Público. Lo anterior resulta en detrimento de la procuración de justicia, ya que son las policías las que naturalmente cuentan con el mayor número

de personal sustantivo, las que se encuentran de manera permanente en campo, las que tienen una mayor interacción con la población y las que naturalmente funcionan como primeros respondientes ante la comisión del delito y, por ende, representan el primer contacto con las víctimas, personas imputadas y testigos.

Pese a que el referido artículo constitucional permite la colaboración de las policías en la investigación del delito, en la gran mayoría de casos las policías se han mantenido al margen esta labor, en deferencia al monopolio del Ministerio Público. En consecuencia, a nivel estatal encontramos casos aislados que son punta de lanza en el tema, en los que se ha logrado una colaboración estrecha entre fiscalías y policías en la investigación del delito, como es el caso de Querétaro, Nuevo León, Michoacán y la Ciudad de México. A fin de transformar esta realidad, se propone una reforma al artículo 21 constitucional para otorgar a las policías una atribución clara para la recepción de denuncias y para la investigación del delito, dejando al Ministerio Público la conducción de la investigación únicamente en términos jurídicos y con miras a obtener y perfeccionar los datos de prueba necesarios y suficientes para ejercer la acción penal y, posteriormente, formular y sostener la acusación con éxito.

### Metas

-  Se presenta una iniciativa de reforma constitucional al artículo 21 para incorporar la atribución de la investigación del delito a las policías, sin requerir de la conducción y mando del Ministerio Público para ejercer dicha atribución, a su vez se confiere al Ministerio Público la conducción de la investigación del delito en términos jurídicos.
-  Una deliberación legislativa en formato de parlamento abierto considera las experiencias subnacionales y los casos de éxito en los que las policías han ejercido esta atribución bajo la conducción del Ministerio Público, así como ejemplos de derecho comparado de los que la justicia penal mexicana pueda beneficiarse.



- ✓ Votación y aprobación de la reforma constitucional por el Congreso de la Unión y, posteriormente, aprobación de la mayoría de los congresos locales.

## 2 Homologar el procedimiento de designación de fiscales generales

Como se adelantó en el apartado Estado de las cosas, a nivel estatal existe una multiplicidad de procedimientos para la designación de fiscales generales, en los que varían desde los poderes públicos o instancias independientes que intervienen, el formato de selección de una lista inicial de candidaturas y el procedimiento para la selección final de la persona en el cargo. No obstante, todos los procedimientos son similares en esto: no definen de manera adecuada el perfil para ocupar el cargo, no incorporan estándares internacionales para guiar al procedimiento de selección y salvaguardarlo de su politización, y no prevén salvaguardas adecuadas para la remoción de los titulares. Aunado a lo anterior, algunas entidades federativas prevén la posibilidad de que los titulares repitan en su encargo bajo la figura de la “ratificación”, la cual es contraria a los estándares internacionales por representar un factor de fragilidad hacia la independencia de los operadores de justicia, al incentivar un cambio en el comportamiento de los operadores para favorecer a la autoridad encargada de la ratificación<sup>50</sup>.

En lo particular, sólo nueve estados prevén que el procedimiento inicie con la emisión de una convocatoria pública abierta<sup>51</sup>, lo cual es el estándar para contar un procedimiento competido y no discriminatorio que permite a todas las personas acceder a él en igualdad de circunstancias. A su vez, únicamente

tres estados incorporan la participación de un comité de selección ciudadano<sup>52</sup>. Es decir, en la gran mayoría de estados la selección depende exclusivamente de órganos políticos que pueden ser el poder ejecutivo o el Congreso local, y no se apoya en instancias técnicas e independientes para la evaluación de las candidaturas. Desafortunadamente, la gran mayoría inicia con la selección restringida de una lista de perfiles ya sea por parte del congreso o del ejecutivo, mientras que en los casos en que las fiscalías permanecen como dependencias del poder ejecutivo, el congreso se limita a ratificar la designación inicial del ejecutivo. Por último, en lo que respecta al procedimiento de remoción de fiscales, ninguna legislación garantiza el principio de legalidad y de debido proceso, ni prevén la posibilidad de impugnar dicha decisión.

En suma, el marco jurídico a nivel estatal favorece la politización de los procesos y no permite exámenes competidos y basados en el mérito. Ante esto, se propone la expedición de una ley general de designaciones que incorpore las siguientes exigencias<sup>53</sup>:

- Integrar al marco jurídico estatal y federal un perfil predefinido para ocupar el cargo. Este perfil debe distinguirse claramente de los requisitos mínimos para acceder al cargo<sup>54</sup>, de manera que funja como control positivo para la selección del mejor perfil<sup>55</sup> y podrán sumarse atributos deseables en cada contexto:
  - **Probidad e integridad personal:** la persona seleccionada procede de forma recta y honrada en las funciones encomendadas.
  - **Independencia e imparcialidad:** carecer de vínculos que puedan afectar su independencia y su actuación autónoma<sup>56</sup>.
  - **Idoneidad:** la persona reúne las aptitudes necesarias para ejercer el cargo desde un punto

<sup>50</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*. Organización de los Estados Americanos, 2013, párrs. 86-88, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

<sup>51</sup> Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz.

<sup>52</sup> Ciudad de México, Nuevo León y Sinaloa.

<sup>53</sup> Estos estándares fueron recopilados y analizados por México Evalúa en el documento *Lineamientos para la designación de fiscales generales*, editado en 2023 y ya referido previamente, salvo en lo que respecta a los estándares cuya fuente expresamente se refiere a pie de página.

<sup>54</sup> Como pueden ser requisitos de un mínimo de edad, de nacionalidad, de formación profesional, de ocupación de cargos públicos previos, de no antecedentes penales, entre otros.

<sup>55</sup> Fundación para el Debido Proceso. *Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: fiscal o procurador general*. Washington, D.C., s/a, pág. 8, disponible en: [https://www.dplf.org/sites/default/files/lineamientos\\_fiscalia\\_dplfwebversion.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/lineamientos_fiscalia_dplfwebversion.pdf)

<sup>56</sup> *Ibidem*, pág. 14.

de vista legal, técnico y moral. Por ejemplo: experiencia en la interlocución, coordinación y colaboración con funcionarios de alto nivel, sociedad civil, grupos de víctimas y otros actores relevantes; compromiso con el respeto y protección de los derechos humanos y los valores democráticos; experiencia en la administración de recursos, entre otros<sup>57</sup>. Dado el contexto mexicano, puede valorarse como pertinente el contar con una visión de transformación de la procuración de justicia bajo una perspectiva sensible a los derechos humanos, al género e interseccionalidad, así como a la necesidad de construir instituciones sólidas y con legitimidad ciudadana.

- **Capacidad:** la persona posee un conjunto de cualidades y competencias profesionales necesarias para el desempeño del cargo, y cuenta con la formación y credenciales jurídicas apropiadas. La persona debe contar con un conocimiento legal sobresaliente en derecho penal, investigación criminal y derecho internacional de los derechos humanos, entre otros.
- **Experiencia:** la persona cuenta con una trayectoria profesional vinculada al derecho penal y a la investigación criminal que le permite una serie de conocimientos prácticos necesarios para el ejercicio de la función.
- La emisión de una convocatoria pública abierta.
- La participación de una entidad independiente a los órganos políticos (poder ejecutivo y congreso) encargada de la evaluación técnica de las candidaturas, el cual podrá conformarse a partir de expertos independientes.
- La evaluación objetiva e imparcial de las candidaturas:
  - Con base en criterios objetivos y predefinidos de evaluación, que permitan una selección basada en el mérito, las capacidades profesionales, las calificaciones y las aptitudes de las candidaturas.

- Exclusión de criterios, razones o valoraciones políticas para su selección.
- Garantías de transparencia:
  - Publicidad de la convocatoria y de todos los requisitos para acceder a la misma.
  - Apertura al escrutinio público de todo el procedimiento de selección.
- Garantía de igualdad y no discriminación:
  - Existencia de condiciones de igualdad a lo largo del procedimiento y ausencia de trato diferenciado entre las candidaturas por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u otros.
  - Adopción de medidas positivas para reducir o eliminar las condiciones que dan origen o facilitan la discriminación.
- Previsión de un recurso efectivo para impugnar el procedimiento de designación y su resultado.

En lo que respecta al procedimiento de remoción, de acuerdo con los estándares internacionales, deben preverse garantías para que no se separe arbitrariamente a un fiscal de su cargo. La estabilidad de estos cargos es vital dado su rol fundamental en el acceso a la justicia<sup>58</sup>. Lo anterior implica, en respeto al principio de legalidad, establecer a priori las causas de su remoción, otorgar derecho de audiencia a los fiscales siguiendo las reglas del debido proceso, y prever la posibilidad de impugnar la remoción. Estos requisitos no se prevén actualmente en el marco jurídico.

### Metas

- ✔ Se presenta una iniciativa de reforma constitucional para incorporar la atribución del Congreso de la Unión para legislar en materia de designaciones públicas en las instituciones de justicia, incluida la remoción y la no ratificación en el cargo.

<sup>57</sup> *Ibidem*, págs. 15-16.

<sup>58</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*. Organización de los Estados Americanos, 2013, párrs. 189-190. disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>



- ✓ Propuesta de ley modelo o ley general en materia de designaciones públicas con base en estándares internacionales, la cual regulará los procesos de designación y remoción a nivel federal y estatal.
- ✓ Se vota y aprueba la reforma constitucional por el Congreso de la Unión y por la mayoría de los congresos locales. Posteriormente, se vota y aprueba la ley general en materia de designaciones públicas.

### 3 Garantizar una asignación presupuestaria mínima

La disponibilidad de recursos es un aspecto que sin duda influye en la independencia de las instituciones de justicia y, en esa medida, tiene un impacto en la calidad e imparcialidad de las investigaciones criminales. Sólo una institución con autonomía política, operativa y presupuestal puede actuar objetivamente, sin comprometer sus decisiones en función de presiones externas<sup>59</sup>. Es decir, para garantizar la autonomía de la función ministerial es condición necesaria que su actuación no se encuentre bajo la discreción de otro poder o institución, y que la pugna por la asignación de recursos no sea un herramienta de control o de castigo<sup>60</sup>. El estándar internacional señala que se deben otorgar recursos suficientes para el desempeño de las atribuciones de las instituciones de justicia, con miras a su aumento progresivo o a garantizar un porcentaje mínimo fijo del presupuesto nacional<sup>61</sup>.

No obstante, la Constitución federal carece de una norma que garantice una asignación presupuestaria mínima y son excepcionales las constituciones estatales que prevén este tipo de normas. Esta cuestión es aún más apremiante en aquellos estados en los que, dada la condición de dependencias de la administración pública, el presupuesto se encuentra aún sujeto a la decisión del Poder Ejecutivo.

Para avanzar en asegurar la autonomía presupuestal a través de la asignación de recursos suficientes a las fiscalías y procuradurías que les permitan garantizar el desempeño óptimo de sus atribuciones<sup>62</sup> y, entre otros aspectos estratégicos, culminar sus procesos de transición hacia la autonomía constitucional, elaborar e implementar una política de persecución penal y consolidar un modelo de gestión acorde con esta política, se propone una reforma constitucional que garantice:

- El establecimiento de un monto presupuestal fijo asignado a las instituciones de procuración de justicia, ya sea sujeto a un porcentaje del Producto Interno Bruto o su equivalente<sup>63</sup> o a un porcentaje del presupuesto nacional que, de acuerdo con el estándar internacional, podría oscilar entre 2 y 6%<sup>64</sup>.
- La no regresividad en la asignación presupuestaria a las instituciones de procuración de justicia, es decir, el presupuesto no podrá ser menor al aprobado por el Congreso para el ejercicio fiscal inmediato anterior, lo que a su vez deberá considerar el resultado de la inflación.

<sup>59</sup> México Evalúa. *De procuradurías a fiscalías: Observatorio de la transición 2020*. México, 2021, pág. 15, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/04/observatorio2020-finalok.pdf>

<sup>60</sup> *Ibidem*, pág. 16.

<sup>61</sup> Así lo indican los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, así como el Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 37, entre otros.

<sup>62</sup> La autonomía presupuestal debe evaluarse en función de si una fiscalía decide de forma autónoma sobre la asignación y uso de su presupuesto, ajustándose a un plan estratégico institucional y a un plan de inversión con metas y objetivos claros y medibles. Así lo hemos propuesto en los “Lineamientos mínimos para el diseño y operación institucional” del reporte *De PGR a FGR: lineamientos hacia la transición, publicado en 2019* por México Evalúa.

<sup>63</sup> México Evalúa. *De procuradurías a fiscalías: Observatorio de la transición 2020*. México, 2021, págs. 20 y 29, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/04/observatorio2020-finalok.pdf>

<sup>64</sup> Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 37.

## Metas

- ✔ Presentación de una iniciativa de reforma constitucional a nivel federal para incorporar una norma que garantice la asignación presupuestaria de una proporción fija del PIB o del presupuesto nacional, la cual no podrá ser regresiva para la Fiscalía General de la República.
- ✔ Presentación de iniciativas de reforma constitucional a nivel estatal para incorporar una norma que garantice la asignación presupuestaria para las instituciones de procuración de justicia estatal en el mismo sentido que el punto inmediato anterior.
- ✔ Discusión, votación y aprobación de ambos tipos de reformas constitucionales.

## Conclusión

Esta propuesta de ruta a corto y mediano plazo representa el punto de partida para contar con fiscalías autónomas en la ley y en los hechos, orientadas a perseguir fenómenos delictivos de manera estratégica y con las herramientas adecuadas. No obstante, lograr la construcción de fiscalías que investigan y persiguen el delito de manera eficaz y eficiente depende sin duda de una multiplicidad de factores institucionales y normativos que no fueron abordados de forma particular en esta entrega. Por ejemplo, la implementación de un servicio profesional de carrera, el cual se encuentra rezagado a nivel federal y es bastante heterogéneo a nivel estatal, y la garantía de condiciones salariales dignas para fiscales, policías de investigación, personal pericial y forense, son sin duda necesarias para lograr cambios positivos y sostenibles en la procuración de justicia.

El éxito de la mayoría de estas propuestas debe pasar por el trabajo y el debate legislativo tanto en el ámbito estatal como en el federal. En esta medida, los congresos están llamados a atender la parte que les corresponde en la respuesta institucional a la crisis de seguridad y justicia por la que atravesamos, así como a sensibilizarse sobre las múltiples causas detrás de la problemática y la urgencia de su atención. Por ende, deben orientar sus esfuerzos hacia la oportuna dictaminación, discusión y votación de las iniciativas ya puntualizadas, así como en procurar que el presupuesto asignado a las instituciones de procuración de justicia sea del tamaño del reto creciente que éstas enfrentan.

Pese a las oleadas de reformas constitucionales que hemos experimentado hasta ahora, permanece la necesidad de una transformación profunda en la organización, operación y cultura institucional de las fiscalías. La reciente reforma al poder judicial no sólo deja desatendidos los problemas estructurales ya analizados, sino que abre la puerta para que jueces cercanos al oficialismo, cuya visión de la justicia muestra fuertes rasgos inquisitivos y punitivos, convaliden las prácticas nocivas de las fiscalías que la reforma de 2008 buscó desterrar.

En la coyuntura se ha anunciado una próxima reforma constitucional sobre fiscalías. En ella, el modelo de la autonomía constitucional de las fiscalías, hasta ahora imperante, debe ser parte central de discusión. Este modelo debe entenderse como garantía para la independencia en la actuación y no, como ha ocurrido en lo reciente, como una herramienta para aislarse del resto de instituciones y para excluirse de la rendición de cuentas y la participación ciudadana<sup>65</sup>. Catalizar esta transformación requerirá también de grandes liderazgos y de una decidida voluntad política capaz de posicionar este tema tan complejo en la agenda pública y alcanzar los consensos necesarios.

<sup>65</sup> México Evalúa. *De procuradurías a fiscalías: Observatorio de la transición 2020*. México, 2021, pág. 75, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/04/observatorio2020-finalok.pdf>



# Referencias

- Colectivo Fiscalía Que Sirva. *Hacia un plan de persecución penal para una #FiscalíaQueSirva*. México, s/a, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/130/archivo/1572995799W92.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*. Organización de los Estados Americanos, 2013, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- Fundación para el Debido Proceso. *Lineamientos para la selección de altas autoridades del sistema de procuración de justicia: fiscal o procurador general*. Washington, D.C., s/a, disponible en: [https://www.dplf.org/sites/default/files/lineamientos\\_fiscalia\\_dplfwebversion.pdf](https://www.dplf.org/sites/default/files/lineamientos_fiscalia_dplfwebversion.pdf)
- México Evalúa. *De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición*. México, 2019, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2020/03/pgrafgr-1-1.pdf>
- México Evalúa. *De procuradurías a fiscalías: Observatorio de la transición 2020*. México, 2021, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/04/observatorio2020-finalok.pdf>
- México Evalúa. *Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México, 2023, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>
- México Evalúa. *Hallazgos 2021 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. México, 2022, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021vf-4oct.pdf>
- México Evalúa. *Lineamientos para la designación de fiscales generales*. México, 2023, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/08/lineamientos.pdf>
- Naciones Unidas. *Directrices sobre la Función de los Fiscales*. Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/guidelines-role-prosecutors>



**POLÍTICAS PÚBLICAS A LA MEDIDA** es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

**Mariana Campos**

Directora de México Evalúa

**Eréndira Avendaño**

Subdirectora de operaciones

**Jorge Cano**

Coordinador del Programa de Gasto Público

**Chrístel Rosales****Susana Camacho**

Coordinadoras del Programa de Justicia

**Ana Lilia Moreno**Coordinadora del Programa de regulación  
y Competencia**Armando Vargas**

Coordinador del Programa de Seguridad

**Marco Fernández**Coordinador del Programa de Anticorrupción  
y Educación**Felipe Soto**

Coordinador editorial

**Miguel Cedillo**

Editor gráfico

**Priscila García**

Comunicación

**Mariana Villalobos, Kenia Chávez y Cinthia Galán**

Equipo de comunicación

**Ixchel Cisneros**

Líder de proyecto

**Galia García-Palafox**

Editora

**Michelle Acosta**

Diseño

**Viridiana Ramírez**

Redes sociales



**Queremos agradecer a los autores de los cuadernos:**

Paola Berenzon, David Blanc, Alejandra Hernández, Laurence Pantin, Marey Silva, Ramiro Suárez, Friederike Strub.

**También extendemos nuestra gratitud a quienes en su momento aportaron su trabajo y conocimiento en apoyo a este proyecto:**

Adriana Aguilar, Jorge Carbajal, Elsy Cortes, Pablo García, Céline González, Noemí Herrera, Sandra Ley, Viviana Patiño, Alberto Pérez, Roberto de la Rosa, Carlos Vázquez.

**Esta serie de cuadernos es una muestra del trabajo que México Evalúa ha impulsado durante sus primeros quince años examinando y proponiendo políticas públicas para un México mejor.**

Agradecemos a los donantes que nos han acompañado a lo largo de este camino, y especialmente a quienes han apoyado el trabajo que presentamos en esta serie. Entre ellos: la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación William y Flora Hewlett, la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro Internacional para la Empresa Privada, La Iniciativa Climática de México, Atlas Network, y la Fundación Friedrich Naumann. En específico, la publicación de esta serie fue posible gracias al apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés).

México Evalúa acepta financiamiento de instituciones que respetan su autonomía intelectual y comulgan con su agenda. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de sus financiadores.

Todos los derechos reservados.



[mexicoevalua.org](http://mexicoevalua.org)