

Mesa 8.

Transición de PGR a Fiscalía General



Temas

- ¿Qué se hace con el rezago de los casos?
- Actual carga de trabajo.
- Agencias liquidadoras.
- Facultades de atracción.

Palabras y conceptos clave

Cultura institucional, Estructura organizativa, Complejidad institucional, Modelo diferenciado de gestión del sistema penal acusatorio-oral, Política criminal, Gradualidad, Ley Orgánica, Inventarios, Recursos humanos, Servicio de carrera, Servicios periciales autónomos.

Reflexiones destacadas

- Hace dos años había un rezago de 400 mil averiguaciones previas; hoy hay 45 mil, pero casi todos los asuntos se han desahogado al enviarlos a “reserva”, es decir están latentes. Por otro lado, existen muchas más consignaciones, pero los jueces están también devolviendo una gran cantidad de ellas.
- Actualmente el 80 por ciento de los asuntos de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada se inicia por flagrancia.
- Se tiene un déficit importante en varios operadores, principalmente en policías de investigación. Lo que la PGR tiene son policías de investigación que no saben investigar, sino que sólo hacen diligencias ordenadas por los Ministerios Públicos.
- Las designaciones especiales es lo que prevalece. A las autoridades no les interesa tener Ministerio Público de carrera, por eso más del 50 por ciento de los agentes del Ministerio Público son de designación especial.
- Los Servicios periciales es un área que, sin duda, debería salir de la estructura interna de la PGR, y ya cuenta con una estructura para transitar a un modelo de autonomía muy rápidamente.

Retos generales de la transición

(Guadalupe Barrena)

En la Procuraduría General de la República no sólo hablamos de los retos de implementar un nuevo sistema de justicia penal acusatorio, sino de modificar una serie de prácticas asociadas a estructuras altamente jerárquicas.

Esta modificación es prácticamente de cultura institucional, no sólo de estructura institucional y administrativa. En algunos casos, las procuradurías han intentado llevar a cabo este cambio mediante el ingreso de personal totalmente nuevo, en especial de aquellos que se ocupan de la atención a los usuarios. Pero esto trae consigo un alto costo económico, así como un costo en la operatividad ya que el nuevo personal carece de experiencia.

Otra cuestión es la carga de trabajo. En los tribunales, la necesidad de establecer un plan de transición de los casos hacia el nuevo sistema de justicia penal ha sido explícito; pero, no ha sido así en las procuradurías. La Procuraduría General de la República cierra menos del 30 por ciento de las causas que ingresa al año. El tamaño del reto es abrumador.

Por último, en algunos lugares la transición al nuevo sistema penal acusatorio también se vio acompañada de una modificación explícita de la relación de las procuradurías con otras entidades como la Policía Ministerial. El desafío está en que esas relaciones no dependen únicamente de un buen diseño de la Ley Orgánica de la nueva Fiscalía sino también de las otras entidades.

Los retos de transformar a la Procuraduría General de la República

(María Novoa)

Se diseñaron dos planes para la Procuraduría General de la República (PGR): Uno para la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, y otro para la desactivación del viejo sistema inquisitivo.

■ Complejidad institucional

La complejidad institucional de la PGR es apenas imaginable. En el diagnóstico para desarrollar dichos planes se observó que la PGR tiene una gran heterogeneidad en cuanto a modos de trabajo. La PGR no sólo se constituye por las diferentes subprocuradurías (seis), sino además tiene un ámbito de actuación nacional por lo que tiene 32 delegaciones estatales. Esto significa que había 32 formas distintas de funcionar, más las de las subprocuradurías, más las de las unidades especializadas de cada subprocuraduría. En consecuencia no había forma de evaluar, de manera comparada, la eficiencia.

■ Modelo diferenciado

La primera tarea, entonces, fue trabajar un modelo diferenciado de gestión del sistema acusatorio en la PGR.

Hay grandes diferencias entre las subprocuradurías “centrales” de la PGR y las delegaciones estatales, de ahí un modelo que atendiera estas disparidades:

1. Trabajan tipos penales diferentes.
2. Cargas de trabajo dispares. Un Ministerio Público en cualquier estado puede llevar entre 400 o 500 asuntos mensuales en pro-

medio; mientras que un Ministerio Público de la PGR lleva en promedio 50 asuntos mensuales.

3. Complejidad de los casos. Aunque, en teoría, la PGR debe atender los delitos complejos, actualmente las delegaciones estatales no tienen más de cinco casos complejos, y en la misma Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) tampoco hay una gran cantidad de ellos. De 100 casos atendidos por la SEIDO sólo 10 son complejos, que es muy diferente a que sean relevantes.
4. Tipo de atención. En la PGR prácticamente no acuden personas a denunciar, una buena parte de las denuncias en la PGR son anónimas, y de éstas la gran mayoría no son ciertas. En cambio, en las procuradurías estatales la gran mayoría son denuncias presenciales.

■ *Elementos básicos del modelo diferenciado*

1. **Unidad de atención inmediata**, en donde esencialmente se buscaba lograr una primera orientación a las personas físicas que acuden a poner una denuncia.

La Unidad de atención inmediata es un filtro que decide qué entra y qué no entra a trámite a la PGR, a partir de criterios claros. Porque tenemos una gran cantidad de asuntos que finalmente resultan ser incompetentes para la PGR. Y dentro de la misma PGR, entre las delegaciones y subprocuradurías, e incluso dentro de las mismas subprocuradurías, se puede dar la incompetencia interna. Aquí tenemos un problema de falta de definición de política criminal y aún más de política de persecución del delito.

2. **Unidad de investigación y litigación**. Aquí si hubo un cambio significativo respecto a cómo se trabajaba en el sistema inquisitivo. Primero, el mismo Ministerio Público que inicia termina los asuntos. Segundo, asignar policías de investigación a cada Ministerio Público, porque hay mucha descoordinación y desconfianza entre los operadores. Tercero, la creación de la sala de mando ministerial (activa los equipos de investigación: Policías,

Ministerios Públicos, peritos y analistas) y la unidad de apoyo al proceso sustantivo (similar a un administrador, y ayuda al Ministerio Público en su relación con el poder judicial en cuanto agendas de audiencias, por ejemplo). Cuarto, la creación de las unidades de análisis criminal, cuyo objetivo es introducir la inteligencia en el proceso de investigación, y coordinar a la Agencia de Investigación Criminal.

■ *Ley Orgánica de la Fiscalía*

Donde tenemos que tener más cuidado es en la definición de los artículos transitorios de la Ley Orgánica de la nueva Fiscalía. Estos deben incluir:

1. Dar **gradualidad** al tránsito de la PGR a Fiscalía. Definir un plan con fases.
2. **Hacer un inventario de casos**. En la actualidad no contamos con registros ciertos de cuántos casos tenemos aún en el sistema inquisitivo y cuál es su estatus. Además, en ambos sistemas penales hay un rezago importante en términos de acumulación de asuntos. En el sistema acusatorio ya hay un 50 por ciento de rezago, porque se están quedando las investigaciones sin detenidos, por la práctica arraigada de la flagrancia. De hecho, el 80 por ciento de los asuntos de la SEIDO es por flagrancia.

Para la desactivación del sistema penal inquisitivo calculamos cinco años, sólo para los casos que quedaron en trámite de investigación, es decir, sin contar los que están en proceso. Y a esto hay que sumar el 50 por ciento de rezago que ya tienen los casos en el sistema acusatorio.

Hace dos años había un rezago de 400 mil averiguaciones previas; hoy hay 45 mil, pero casi todos los asuntos se han resuelto por “reserva”, es decir, están latentes. Por otro lado, hay muchas más consignaciones, pero los jueces están también devolviendo una gran cantidad de ellas.

Aspectos a tomar en cuenta en la transición de la PGR a la Fiscalía

(Marco Fandiño)

Este grandísimo y complejo aparato que es la Procuraduría General de la República está en un proceso de modificaciones internas con motivo de la implementación del nuevo sistema de justicia penal. A esto se le suma el próximo proceso de transformación en una Fiscalía General autónoma.

■ Transición de Procuraduría a Fiscalía

1. **El personal de la procuraduría.** Una opción es el pase automático. La otra opción es contratar a las mejores personas para desempeñarse en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, algunas de las cuales pueden venir de la PGR. Es deseable el proceso de evaluación.
2. **Los casos.** Una opción sería hacer una transferencia en bloque de todos los casos sin análisis. La otra opción es hacer un inventario y análisis para realizar una transferencia inteligente y selectiva de los casos. Además del inventario se pueden realizar mesas de colaboración entre fiscales y jueces para dar trámite a los casos antes de ser transferidos.

Por último, la disparidad de modelos de trabajo al interior de la PGR —de la cual abundó María Novoa— no es beneficiosa para el tránsito al nuevo sistema de justicia penal ni para el tránsito a la nueva Fiscalía General. Una manera pragmática de resolver este obstáculo es establecer una mesa de coordinación y que, a la par, el proceso de transición sea supervisado por la sociedad civil.

Preguntas y respuestas

- ¿Cómo se hace la transición frente a dos sistemas de justicia penal, uno de tinte más inquisitivo y otro acusatorio?
- ¿Cómo se trabajarán los casos antiguos frente a los nuevos?
¿Quién debe asumirlos?

María Novoa

En la actualidad la PGR trabaja con ambos sistemas de justicia penal. Incluso, dentro del plan de implementación se definió —y así se está haciendo— dividir los recursos: 70 por ciento de los recursos se destina a operar el sistema penal acusatorio, mientras que el 30 por ciento restante está orientado a la desactivación del viejo sistema inquisitivo.

La asignación de recursos es diferenciada, va en función del rezago. Por ejemplo, en la delegación de la PGR en la Ciudad de México se decidió dividir los recursos en partes iguales, porque había un enorme rezago (18 mil averiguaciones previas).

La división obedece, entre otras cosas, a que no hubo un crecimiento de la nómina de la PGR. Hay un déficit importante en varios operadores, principalmente en policías de investigación. La Policía de investigación es muy débil en cuanto a personal y a capacidades. Lo que la PGR tiene son policías de investigación que no saben investigar, sino que sólo hacen diligencias planteadas por los Ministerios Públicos.

Ministerio Público

Por otro lado, el Ministerio Público (MP) en la PGR requiere de un perfil muy específico, por lo que es muy difícil hallarlo. No es tan sencillo tener ciertos perfiles y competencias en los tipos penales propios de la PGR.

Un gran problema con los Ministerios Públicos en la PGR es que son investigadores, todos ellos se creen a sí mismos policías, realizan cateos, hacen vigilancia y búsqueda en el territorio. Esta era su forma de trabajo en el viejo sistema inquisitivo, que lo realizaron y aprendieron durante décadas.

Por otro lado, hay suficientes MP, el problema es que no están bien distribuidos en función de las cargas de trabajo. Hay delegaciones con exceso de MP, y otras con déficit. Aquí es importante hacer un inventario del recurso humano, un registro claro de qué pasa con cada funcionario que labora en la PGR, para establecer estrategias inteligentes de qué hacer con ese recurso humano.

Servicio de carrera

Hay un servicio de carrera en la PGR. El problema es que es poco respetado. Las designaciones especiales es lo que prevalece. A las autoridades no les interesa tener MP de carrera, por eso más del 50 por ciento de los MP son por designación especial; es decir, cada año les renuevan el contrato, por lo que están siempre en una situación de inestabilidad. Una acotación es que quizás por esa misma inestabilidad, los MP designados funcionan mejor que los de carrera, ya que buscan renovar su contrato al final del año.

En estos momentos hay nueve categorías de MP, pero con el nuevo sistema de justicia penal se busca reducir a cuatro categorías, solamente, para simplificar y fortalecer esta carrera ministerial, porque sin duda hay un gran déficit de competencias del MP de cara al sistema acusatorio.

Actualmente ya se tienen definidos perfiles y competencias de los roles, a partir del modelo de gestión definido.

Salida y nuevos ingresos

Considero que hay buenas posibilidades de implementar exitosamente un programa de salida/retiro de un buen número de los funcionarios de la PGR, ofreciendo planes interesantes. A partir de esta salida, se iniciaría también un proceso cuidadoso de selección y reclutamiento. Esto último no es fácil, ya se intentó en oficiales ministeriales, Ministerios Públicos, policías ministeriales y en analistas —todo en el marco del nuevo sistema acusatorio—, y las plazas disponibles se quedaron casi desiertas. Ante ello, se decidió seguir con el mismo personal de la PGR dividiendo los roles y seleccionando.

Servicios periciales y Policía de investigación

Los Servicios periciales es un área que, sin duda, debería salir de la estructura interna de la PGR, y está en condiciones para gozar de autonomía. Cuenta con una estructura que puede transitar a una autonomía

muy rápidamente, tiene capacidades, está certificada, aunque tiene ciertos déficits de personal y de especializaciones.

La Policía de investigación debería seguir siendo parte de la PGR, al menos por los próximos años. Quizá más adelante pueda ser también una entidad autónoma.

- ¿Mantener la procuraduría con otras funciones y dotar de autonomía a la Fiscalía? ¿Qué hacer con la liquidación de casos?
- ¿Un modelo donde la Fiscalía asuma tareas de seguridad pública?
- ¿Sería viable que la PGR siga con los casos del viejo sistema y la nueva Fiscalía con los casos en el sistema penal acusatorio?

María Novoa

No creo en la viabilidad de tener simultáneamente dos instituciones, por cuestiones presupuestales y por una cuestión estructural de competencias. Debe haber una estrategia nacional de distribución de competencias e ir hacia una Ley General de Delincuencia Organizada.

Las investigaciones actuales no son capaces de generar la evidencia necesaria para que un juez califique un delito como de delincuencia organizada.

Como no hay una política criminal clara y menos aún un Plan de Persecución Criminal se pierden espacios como la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia donde la PGR tiene interacción con las procuradurías locales.

La fragmentación al interior de la PGR es uno de los temas que mayor cuidado y atención requiere. Hay un problema de duplicación de competencias. La especialización por tipos penales no es funcional. Y me parece que se deben reducir las subprocuradurías, algunas de las cuales tendrían más sentido si se convirtieran en políticas transversales, como la de derechos humanos.

Marco Fandiño

Cuando mencionamos una agencia o un plan de liquidación de casos no estamos hablando simplemente de destinar a un grupo de fiscales y dejarles una carga de trabajo para que la tramiten con las mismas prácticas del pasado. Se trata, más bien, de una estrategia con la finalidad de que los casos del sistema antiguo puedan desaparecer lo más rápido posible, porque se identifica la necesidad de que la institución opere cuanto antes en el nuevo sistema penal. Por ejemplo, un paso en esa estrategia es identificar, primero, todos los casos que están prescritos.

Sin duda, en la PGR esta transición será muy compleja, costosa, lenta, con fases. Lo importante en esta fase inicial es sentar bases legales adecuadas para que todo el trabajo de las siguientes fases (de carácter más administrativo, informativo y operativo) pueda llevarse a cabo sin tantas dificultades.

Julio Contardo

Es difícil generar un cambio absoluto a partir de cero, aunque sea lo ideal, desde mi perspectiva.

En general, la selección de nuevos fiscales y operadores de una nueva Fiscalía es un proceso complicado, pero ya se ha hecho en otros países.

La dificultad más grave es que el nuevo sistema penal requiere habilidades que son muy diferentes, tanto de investigación como de litigación. La articulación de la investigación es absolutamente distinta, porque el convencimiento es hacia un tercero, y el mensaje tiene que ser muy claro para convencer. Por ello, lo ideal es iniciar un sistema nuevo con personas nuevas que tengan o puedan adquirir rápidamente estas habilidades.

En Chile ocurrió así. Hubo un nuevo sistema, con nuevos operadores —tanto de procuración como de administración de justicia— que fueron seleccionados mediante concursos públicos, lo cual generó una nueva “camada” de operadores que permitió dejar más rápidamente las prácticas del viejo sistema penal inquisitivo.

Ina Zoon

Primero, hay una necesidad de incrementar las capacidades, todas, de la institución de procuración de justicia; sin embargo, para ello se debe medir con claridad cuántos recursos más se necesitarán realmente.

Segundo, la transformación de la PGR en la nueva Fiscalía debe tener el objetivo último de reducir la impunidad. Y en el combate a la impunidad no se trata sólo de crear una nueva institución, sino de implementar otros mecanismos y medidas, como una Misión de Memoria Histórica, transformar la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, modificar el sistema de Defensoría Pública, entre otros.

Jan-Michael Simon

No estamos frente a un problema administrativo como tal, sino frente a un problema de investigación. El hecho de que en estos momentos no se sepa cuántos casos hay en la PGR, da una cierta idea de cuál es la información que se está perdiendo para la investigación de la delincuencia más compleja. Y también de la necesidad de crear un sistema sofisticado de gestión de casos, que trataría todo el universo de casos en un gran banco de datos suficientemente diferenciado, de modo que cualquier unidad de análisis pueda acceder a él para realizar sus labores de investigación y sistematización.

Gina Cabarcas

Primero, en Colombia hay Procuraduría y Fiscalía, simultáneamente. Rodrigo Uprimny, un reconocido jurista colombiano, ha explicado consistentemente por qué la actual Procuraduría colombiana no sirve.

Segundo, en Colombia hay muchos casos que están en el procedimiento inquisitivo pero que pueden ser declarados como crímenes de lesa humanidad, esto genera un problema. También hay casos que se denuncian posteriormente pero que son de hechos anteriores. Por ello, hoy en día revisamos si se puede introducir algún tipo de norma para imponer una fecha límite a las denuncias, de modo que no siga creciendo el inventario de los casos anteriores.

Tercero, en Colombia había fiscales trabajando más en el sistema inquisitivo, y otros que iniciaron de lleno en el sistema acusatorio. Aquéllos, actualmente, no quieren pasar al sistema acusatorio; por lo tanto, no están cerrando casos. Ante ello, estamos promoviendo la incorporación de asistentes de fiscal para que ayuden a cerrar los casos viejos; eventualmente, éstos serán promovidos como nuevos fiscales del sistema penal acusatorio.

Cuarto, en Colombia hay una Unidad de Desaparición Forzada que está colapsada por el gran número de casos y, por lo tanto, ya no recibe más. Los nuevos casos están siendo recibidos por unidades locales. Sin embargo, lo que más se necesita es un Mecanismo de Búsqueda Urgente en el territorio, es decir órganos descentralizados, porque la forma más efectiva contra este tipo de violación grave es responder inmediatamente.

María Novoa

Tenemos un problema de información de todo tipo, no hay verdaderos registros. Se ha perdido una gran cantidad de información.

Cuando se hacen solicitudes de información a la PGR, las respuestas nunca serán ciertas en su totalidad, oportunas ni claras. No porque no quieran darla, sino porque no existe.

Insisto, los inventarios son imprescindibles para el tránsito de la PGR a Fiscalía General.

Guadalupe Barrena

Dejo dos preguntas para una reflexión posterior:

- ¿Por qué el transitorio decimosexto no tiene plazo para que haya una Fiscalía Nacional?
- ¿Cómo podemos crear un sistema del ejercicio de la acción penal para el futuro, en donde la PGR pueda realmente tener un espacio para atender casos complejos? Vale la pena pensar en un modelo de gestión que permita operar de otra manera.