



Conclusiones

No debemos tener prisa

México enfrenta una disyuntiva histórica: o creamos una Fiscalía autónoma y eficaz, o perpetuamos un sistema de impunidad. Esto cobra mayor relevancia por la crisis de derechos humanos que vive el país y, por ello, sería muy riesgoso iniciar la reforma y transición de la Procuraduría General a Fiscalía General de la República tras sólo quince días de discusión, como lo han planteado algunos senadores. El diseño de la Fiscalía y su transformación debe partir de un proceso de diagnóstico y planeación abierto, plural y transparente, y ser congruente con el tránsito a un sistema acusatorio adversarial que ha entrado en vigencia recientemente en el país. Es una oportunidad sin precedentes para crear una Fiscalía autónoma, independiente, profesional, con objetivos claros y capacidades para la persecución efectiva de la criminalidad, y que responda a las víctimas.

Autonomía

La Constitución prevé la autonomía de la Fiscalía General. La Ley Orgánica, en consecuencia, debe asegurar esta autonomía en sus

diferentes dimensiones: funcional, administrativa, presupuestaria y de gestión del servicio de carrera profesional.

Modelo

No hay un modelo único de Fiscalía. El Seminario nos ha mostrado una serie de alternativas. Sin embargo, la Fiscalía Que Sirve es la que responde al contexto del país. La ley debe establecer un esquema básico de organización y mecanismos de control, así como la especialización de funciones en aquellos temas que lo ameriten. La estructura organizacional de la Fiscalía que prevea la ley debe ser flexible, de modo que permita crear equipos de análisis e investigación con base en la gravedad y complejidad de los delitos.

Perfil del titular y proceso de designación y selección

Es fundamental regular adecuadamente el proceso de selección del titular, y evitar el pase automático del último Procurador General a Fiscal General.

La única manera legítima de seleccionar al Fiscal General de la República es mediante un **proceso público, transparente y participativo de la sociedad en general**, en el que se evalúe objetivamente el mérito de las y los candidatos y su idoneidad para el cargo, tal como lo exigen los estándares mínimos existentes en la materia, derivados de los instrumentos internacionales **que México ha suscrito**. En este sentido, el Artículo Decimosexto transitorio de la llamada Reforma Política del 2014 debe ser derogado, y el procedimiento previsto en el **Apartado A del Artículo 102 constitucional debe ser reformado** para que incorpore expresamente las garantías de meritocracia, publicidad, transparencia y participación de la sociedad civil en la selección del Fiscal General de la República.

Plan de Persecución Penal

La ley debe prever la obligación del Fiscal General de plasmar en un Plan de Persecución Penal sus prioridades, la asignación de

recursos, objetivos y acciones para alcanzarlos. El Plan debe ser público, transparente, comprensible, con metas claras, atendibles y que puedan ser evaluadas. Por último, el Plan debe establecer un esquema de priorización de tipos de criminalidad y de casos.

Modelos flexibles con especialización adecuada

La investigación del delito implica contar con modelos de trabajo estandarizados, pero flexibles y efectivos para la toma de decisiones. Independientemente de las áreas especializadas dispuestas por la ley, debe existir flexibilidad para que éstas investiguen fenómenos criminales que por su complejidad impliquen la atracción de casos propios de otras áreas, o el trabajo inter áreas. Además, deben tener procesos o mecanismos que respondan a la investigación de graves violaciones de derechos humanos, que integren las perspectivas de género y étnico, así como esquemas de protección a grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Participación real de las víctimas

El nuevo modelo debe garantizar la participación efectiva de las víctimas en el proceso penal. La víctima tiene que ser vista como una aliada y no como un enemigo de la Fiscalía. Los mecanismos de atención, protección, asesoría y cuidado de las víctimas deben responder a sus necesidades, superando esquemas de descoordinación, burocracia y revictimización actuales. La adecuada relación de la víctima con el fiscal y con los demás operadores de la Fiscalía es fundamental para que la institución gane legitimidad y confianza.

Competencia federal determinada

El fuero federal debe tener competencia de manera automática siempre que concurra un delito federal, hasta que la Fiscalía determine a través de la investigación que este delito no se cometió. Asimismo, debe conocer de todos los delitos que estén relacionados entre sí para evitar la fragmentación y garantizar una

investigación integral. El conocimiento de los casos debe realizarse por la Fiscalía que deba entender en el asunto, ya sea por materia o territorio.

Servicio civil de carrera indispensable

Se debe garantizar que la integración de cualquier persona a la Fiscalía pase por un sistema de selección riguroso con base en el mérito. Es fundamental crear un servicio civil de carrera que regule claramente las condiciones de ingreso, ascenso, traslado, condiciones de servicio, evaluación de desempeño, capacitación, régimen disciplinario y el estatuto de derechos y obligaciones de las y los funcionarios. Es imprescindible eliminar la discrecionalidad en el nombramiento de cargos de peritos, investigadores y policías.

Esquemas adecuados para investigar macrocriminalidad

Se requieren unidades de análisis y equipos de investigación multidisciplinarios. Se debe dejar de investigar los casos de forma aislada, con expedientes que no se comparten e investigadores que no se comunican. Esta forma de investigación conduce al fracaso, no sólo porque nunca habrá recursos suficientes para la investigación caso por caso, sino porque es totalmente ineficaz en el combate a la delincuencia. Para abatir la impunidad, se requiere establecer patrones, sistematizando y analizando la información de forma agregada, flexibilidad en la atracción de casos, participación de las víctimas en el proceso de investigación, tener una estrategia de priorización de casos, fortalecer las técnicas de investigación básicas y contar con fiscales con un buen bagaje de derecho penal capaces de integrar casos sólidos y defenderlos de manera óptima ante el juez.

Análisis transversal

Si bien deben existir unidades de análisis y contexto, el análisis debe ser transversal a todas las áreas y a todas las investigaciones.

Los equipos multidisciplinarios son necesarios, pero también los fiscales y policías deben desarrollar capacidades de análisis e investigación criminal.

Mecanismos de control

Las conductas que implican una violación al marco legal por parte de los operadores del sistema de procuración de justicia deben estar perfectamente establecidas en la ley, de forma clara y detallada, para cumplir con el principio de tipicidad. Los procedimientos deben conducirse con las garantías del debido procedimiento, y sus resultados deben ser de conocimiento público. Es necesario evaluar si los sistemas de control disciplinario deben ser internos o externos pero, en cualquier caso, se debe asegurar que la tramitación de los procedimientos estén a cargo de una autoridad independiente, así como la posibilidad de control judicial de las decisiones disciplinarias.

Investigación policial

El primer reto es combatir el excesivo uso de la flagrancia como vía de ingreso al sistema y generar un mercado de medios de prueba imparcial, técnica y accesible tanto a la defensa como a la Fiscalía. La relación con la policía de primer piso es indispensable en casos de flagrancia, pero debe haber otra policía de investigación, profesional, especializada en casos de criminalidad complejidad.

Servicios periciales autónomos

Los servicios periciales deben ser autónomos estructural y presupuestariamente. Se requiere un soporte institucional en donde los peritos independientes reviertan la relación de supra-subordinación frente a los fiscales y que exista una relación de coordinación. Hoy por hoy, los servicios periciales cuentan con una

estructura que les permitiría transitar fácilmente a un modelo de autonomía.

Sistematización de la información

Es indispensable que la Fiscalía cuente con un sistema de información robusto que permita tomar decisiones de gestión y mejorar la investigación, así como el análisis de la criminalidad. Una *#FiscalíaQueSirva* debe tener un sistema de gestión de casos que le posibilite responder solicitudes de información y rendir cuentas a la ciudadanía.

Transición de Procuraduría General de la República (PGR) a Fiscalía General de la República (FGR)

Desarrollar un plan de transición que contemple por lo menos dos dimensiones: el personal y los casos. Es ineludible que coexista una estructura que atenderá los casos de la PGR con la nueva estructura de la Fiscalía. Eso ya sucede dentro de la Procuraduría en el marco de la implementación del sistema penal acusatorio, donde hay un grupo de trabajo dedicado a los casos del sistema penal inquisitivo y otro grupo encargado de los casos del nuevo sistema. El primer paso para desarrollar un plan de transición tendría que ser un inventario exhaustivo de casos y personal de la PGR, para conocer su situación. La transición tomará tiempo, llevará años. No debemos tener prisa.