

Introducción

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional a partir del cual la Procuraduría General de la República (PGR) deberá ser sustituida por la Fiscalía General de la República (FGR),¹ misma que será autónoma una vez que el Congreso de la Unión apruebe su legislación orgánica y sea emitida una declaratoria expresa de entrada en vigencia de su autonomía.

Dado que en México, las instancias de procuración de justicia carecen de legitimidad frente a la ciudadanía por la falta de resultados en investigaciones que implican graves violaciones a derechos humanos o corrupción; la autonomía de las instituciones de procuración de justicia resulta un acierto que ha sido reconocido por la sociedad civil, ya que abona hacia la consolidación de un estado de derecho en el país.

Sin embargo, en este decreto de reforma destacan varios aspectos que inquietan. Tal es el caso del

pase automático del titular que se encuentre a cargo de la PGR hacia la nueva FGR; el pase automático del personal de PGR a la FGR; y las reglas de elección del Fiscal que, aunque se mejoraron, se consideran aún insuficientes para garantizar una verdadera autonomía.

El Seminario realizado en la Ciudad de México en noviembre de 2016 fue una oportunidad para que el Colectivo #FiscalíaQueSirva reflexionara acerca de los grandes temas que preocupan sobre la procuración de justicia. El Colectivo referido está formado por diversas organizaciones, académicos, líderes de opinión y diversos actores que desean participar en la transformación de la instancia federal de procuración de justicia, para que dé una respuesta efectiva a las necesidades que enfrenta el país en términos de impunidad y corrupción (ver **Anexo 1** para mayor información sobre el Colectivo #FiscalíaQueSirva).

En este sentido, los temas abordados en dicho Seminario respon-

1 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. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

den a lo que el Colectivo #FiscalíaQueSirva ha definido como los aspectos mínimos que se deben cuidar en la construcción de un Nuevo Modelo de Fiscalía (ver **Anexo 2** de la Infografía de Mínimos).

México vive un cambio en el sistema de justicia procesal penal, algo que ya ha ocurrido en otros lugares de América Latina donde se comenzó a transitar de un sistema de corte inquisitivo, hacia uno de corte acusatorio. A raíz de esta modificación, algunos países, como Guatemala y Colombia, iniciaron también la reforma orgánica de la institución de procuración de justicia, a fin de que fuera acorde a la implementación del sistema acusatorio. Esto no ocurrió en México. A la fecha de este documento, seguimos contando con una Procuraduría General de la República que trata de implementar un sistema acusatorio, con prácticas que corresponden a un sistema inquisitivo.

Además de los cambios que se requerirán para implementar el sistema acusatorio, existen algunos otros aspectos del modelo actual de procuración de justicia, que deben ser modificados. Durante el Seminario, se reiteró la necesidad de contar con una Fiscalía autónoma que realmente resuelva los grandes niveles de impunidad que existen en México.

Y si bien fue claro que no existen modelos acabados, sino que se siguen construyendo, repensando y reformulando a partir de las realidades propias de los países; hay algunos elementos claves que aportan hacia un mejor funcionamiento de las instituciones del Ministerio Público. Es el caso del establecimiento de un Plan de Persecución Penal que permita tener claro cuál será la estrategia del Fiscal para combatir la criminalidad que enfrenta, saber qué tipo de hechos delictivos perseguirá y en qué grupos criminales se concentrará. Además, al ser un documento público, el Plan de Persecución Penal permite medir los resultados de la o el fiscal a cargo de la institución.

Fue relevante también la discusión sobre la especialización de áreas de la Fiscalía, *versus* las necesidades en materia de investigación de delitos complejos. Este tipo de investigaciones requieren abandonar el esquema vigente en la mayoría de las procuradurías de la República Mexicana, basado en la especialización y en la fragmentación del hecho delictivo. Un grupo de la delincuencia organizada no piensa fragmentadamente sus acciones cuando comete un delito; de igual manera, cuando se investiga —aceptando que es necesario contar con personas especializadas en cierta materia— se deben mirar

y abarcar todos los hechos cometidos por el grupo criminal, contando con un plan claro de investigación y con un grupo multidisciplinario que ayude a elaborar y dar seguimiento a dicho plan.

En este sentido, también se reflexionó sobre algunos aspectos importantes para contar con un modelo de investigación acorde a la competencia que deberá determinarse claramente para la FGR y acorde también al fenómeno de macrocriminalidad que enfrenta el país, que se cruza además con la investigación de agentes de Estado cuando se cometen delitos que implican graves violaciones a los derechos humanos.

El Seminario nos permitió ver que es preciso contar con normas o reglas adecuadas para el funcionamiento de una institución de procuración de justicia, pero sobre todo que es preciso tener flexibilidad cuando se trata de investigar delitos complejos. Dejar de ver estos delitos de manera aislada y hacer uso del análisis de contexto, tener flexibilidad de coordinación y comunicación y privilegiar esto sobre los formalismos excesivos; contar con esquemas de eficiencia que permitan superar la burocracia, la lentitud y la descoordinación y que se adecuen a la implementación de un sistema acusatorio.

El Seminario también nos ayudó a repensar qué significa la autonomía del fiscal, cuál es su diferencia con la independencia judicial y cómo debe reforzarse la primera en la normatividad correspondiente.

Respecto el servicio civil de carrera, se habló sobre la necesidad de institucionalizar un proceso integral para el ingreso, la formación, la evaluación, el traspaso, los ascensos y las medidas disciplinarias del personal de la Fiscalía en todos los niveles jerárquicos, así como un detallado trabajo de descripción de perfiles y asignación de plazas que no respondan a las prácticas ejercidas en el pasado.

Comenzar de cero, deconstruir para construir, refundar las instituciones de procuración de justicia en el país, parecen ser la única salida para dar un giro de ciento ochenta grados y cambiar de manera definitiva la forma como se procura justicia en México. Desde la voz de nuestros expertos invitados, las opciones parecen ser simples: o se aprovecha el momento histórico que tenemos frente a nosotros, o tendremos, al menos, veinte años más de impunidad y corrupción. Esperamos que las memorias de este Seminario abonen a la reflexión.

Ana Lorena Delgadillo Pérez

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho



Fotografía: De izquierda a derecha Grace Fernández, Úrsula Indacochea, Ana Lorena Delgadillo, Layda Negrete, Edgar Cortez y Ximena Suárez