

Mesa 1.

# *Desafíos actuales frente a la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República*

## *Temas*



- *Desafíos de la Fiscalía General en el modelo acusatorio.*
- *Diseño de la política de persecución penal del Estado (reducción de la criminalidad).*
- *Dirección de la investigación criminal, investigación proactiva contra investigación reactiva.*
- *Organización que facilite el abordaje de investigaciones complejas contra organización refleja.*
- *Competencia de la Fiscalía: conexidad y atracción de casos.*
- *Experiencias en las distintas entidades federativas con el cambio de Procuraduría a Fiscalía.*

## Palabras y conceptos clave

Sistema penal acusatorio-oral, Fiscalía General de la República, Designación y nombramiento, Política criminal, Plan Estratégico de Persecución Penal, Persecución penal comunitaria, Modelo de Gestión de Casos, Investigación criminal estratégica, Relación con víctimas, Persecución penal reactiva y proactiva, Estructuras flexibles, Centralización-Descentralización de funciones, Facultades extraordinarias del Fiscal, Coordinación entre órganos estatales, Indicadores de desempeño, Equipos de implementación, Equipos de investigación, Capacitación.

## Reflexiones destacadas

- **México enfrenta una disyuntiva histórica.** O se toma como una oportunidad y se crea una Fiscalía que cumpla con su función de esclarecer los hechos delictivos y llevar a la justicia a los responsables, o se perpetúa un sistema de impunidad.
- Los **Ministerios Públicos y las Fiscalías** debemos entender nuestro papel en relación **con las víctimas**: estamos con ellas, no en contra de ellas.
- El camino se hace en la medida del devenir de los tropiezos, generando modelos que se adecúen a cada Estado y a cada país, con el objetivo de **tener en cada contexto una fiscalía que sirva**.
- Cuidado con las ofertas. El **cambio en el sistema/aparto de procuración de justicia no implica necesariamente una reducción de la criminalidad**, al menos no en el corto plazo.
- Las reformas a la procuración de justicia en los últimos veinte o treinta años en la región nos han enseñado que **las normas no cambian las prácticas, y que las reformas requieren de etapas**.
- **La reforma normativa debe acompañarse de un proceso sostenido de capacitación** para cambiar la manera de pensar y de actuar. La reforma no es un tema de carácter jurídico, sino de cultura institucional.
- Una forma de democratizar la persecución penal es **que las víctimas tengan posibilidades reales de participación dentro del proceso penal**.
- **La política criminal decide sobre la relación entre la represión/control social y las libertades en una sociedad**.
- Las **instituciones** del sistema de justicia, así como todas las instituciones del Estado, tienen que ser **medidas, evaluadas y responder a una serie de resultados**.

# Situación actual del sistema de justicia penal de México

(Ximena Suárez)

En 2008 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear un nuevo sistema de justicia penal acusatorio-oral, obligando a la Federación y los estados a implementarlo.<sup>11</sup>

Algunas de las **modificaciones nodales** que estableció la **reforma constitucional** son:

- ✓ La presunción de inocencia y el respeto a los DDHH.<sup>12</sup>
- ✓ La participación de la policía en la investigación bajo el liderazgo del Ministerio Público (MP).
- ✓ Respeto a los derechos humanos a lo largo de la investigación.
- ✓ Jueces de ejecución para asegurar que se cumplan las sentencias.
- ✓ Participación de abogados y víctimas en el proceso.

Los estados tuvieron un plazo de ocho años (junio 2008 – junio 2016) para la implementación del nuevo sistema. Existieron esfuerzos rele-

---

11 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)

12 Véase también Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)

vantes de autoridades federales y locales, pero el proceso fue desordenado y el resultado no es óptimo.<sup>13</sup>

Principales problemas del proceso de implementación del nuevo sistema de justicia:

- ✓ Dada la planeación inadecuada de transición en la mayoría de los estados y en la federación, coexisten los sistemas inquisitivo y acusatorio de una forma ineficiente, y ahora existen rezagos en ambos.
- ✓ Las autoridades no tienen claridad para dar seguimiento y evaluar la implementación del sistema de justicia penal; las organizaciones de la sociedad civil han hecho esta labor en la medida de sus posibilidades.
- ✓ Se repiten prácticas arraigadas en el Ministerio Público mexicano (los expedientes se leen durante las audiencias, no hay herramientas innovadoras para la investigación de casos, la mayoría de ellos son detenidos en flagrancia y no como resultado de la investigación, uso exclusivo de testimonio para sustentar cargos contra personas, un mismo caso es investigado por diversas oficinas de las procuradurías).

## ■ *Desafíos actuales*

- ✓ Crear una Fiscalía dentro de la cual el sistema penal acusatorio no está plenamente consolidado.
- ✓ Volver real la autonomía de la Fiscalía y no sólo de papel.
- ✓ Lograr que la Política de Persecución Penal de la Fiscalía autónoma se base en la reducción de los delitos.
- ✓ Tener mecanismos de priorización de casos.

---

13 Meyer, Maureen y Ximena Suárez Enríquez. Misión no cumplida. El nuevo sistema de justicia penal en México. WOLA, julio 2016. [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/07/Mision-no-cumplida\\_reforma-penal-Mexico-WOLA.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/07/Mision-no-cumplida_reforma-penal-Mexico-WOLA.pdf)

- ✓ Desarrollar una estructura de la Fiscalía que funcione de manera eficiente y eficaz, con pleno respeto a los derechos humanos.
- ✓ Distribuir competencias, pues no existen reglas claras sobre cómo atraer casos locales al fuero federal o investigar a la delincuencia organizada interestatal, entre otros.
- ✓ Convertir a la Fiscalía autónoma en un modelo que se replique en los estados.

# *Desafíos actuales frente a la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República*

*(Claudia Paz y Paz)*

México enfrenta una disyuntiva histórica. O se toma como una oportunidad y se crea una Fiscalía que cumpla con su función de esclarecer los hechos delictivos y llevar a la justicia a los responsables, o se perpetúa un sistema de impunidad.

La importancia o trascendencia de este momento histórico es que, como sociedades, como ciudadanos y ciudadanas, no siempre tenemos la oportunidad de crear una nueva institución —o acompañar la creación de una nueva— que incida directamente en uno de los problemas más graves de nuestro país. Hoy en día, el principal problema de México es la impunidad, la criminalidad organizada y su manifestación más terrible: la violencia y las violaciones a los derechos humanos.

Es una coyuntura en la que se puede avanzar para crear una Fiscalía General autónoma, independiente, profesional, con prioridades y metas claras, o detenerse en una en la que sólo va a existir —como pasó en Guatemala tristemente con la creación de las instituciones luego de la firma de la paz— un cambio de nombres, un “fraude de etiquetas”. Es decir, que se cree una institución llamada Fiscalía General de la República, pero que lleve consigo a todos los antiguos funcionarios de la Procuraduría General; en otras palabras, un nuevo título para la institución donde sigan trabajando las mismas personas y prevalezcan las viejas prácticas.

## ■ Cuatro desafíos fundamentales para México

1. **Prioridades de persecución penal delimitadas.** Uno de los retos que impone la persecución de la criminalidad organizada, la corrupción y las graves violaciones a los derechos humanos, es que las prioridades de persecución penal deben estar muy claramente delimitadas. Y así como se rinden cuentas ante el Senado, ante los ciudadanos en informes anuales de qué es lo que se ha hecho en términos de gobierno, de la misma forma la Fiscalía debe elaborar sus prioridades de persecución y presentar un Plan de Persecución Criminal o Penal ante el Senado y ante la ciudadanía.

En ese Plan de Persecución se expresa el compromiso de, por ejemplo, esclarecer las graves violaciones a los derechos humanos, combatir la corrupción que más afecta a la ciudadanía (financiamiento ilícito a partidos políticos, plazas fantasmas, clientelismo en decisiones), esclarecer homicidios o desapariciones, el combate al crimen organizado.

Este Plan de Persecución Penal debe tener metas medibles, y sobre éstas rendir cuentas. Así como en la Ley Orgánica de la Fiscalía General —que actualmente está en proceso de revisión y aprobación— se establece la obligación de los informes anuales de labores, así también la elaboración y publicación del Plan de Persecución Penal deberían ser obligatorios.

2. **Cambiar el modelo actual de gestión de casos.** Muchas veces las Fiscalías se ven inundadas de casos. En Guatemala manejábamos 300 mil cada año. No tengo datos de cuántos ingresan anualmente a la PGR, pero pensemos que son al menos 100 mil. Entre esos hipotéticos 100 mil casos encontraremos: los que admiten soluciones tempranas; otros que ni siquiera son delitos; y algunos más que requieren y merecen toda la atención para ser esclarecidos.

Hay que romper con ese modelo organizativo que con frecuencia es reflejo de los juzgados actuales del modelo inquisitivo, y establecer equipos que se encarguen de la gestión de los diferentes casos. Al menos en Guatemala, una tercera parte

de los casos que ingresaban admitía soluciones tempranas, otra tercera parte soluciones simplificadas, y apenas la última tercera parte requería de juicio oral.

Si se organizan los recursos, que siempre son exiguos, destinando la mayoría de ellos a investigar los casos más graves, y los otros recursos para dar soluciones tempranas, podemos descongestionar a la nueva institución de la gran carga de casos que va a recibir diariamente.

3. **Cambiar la forma en que actualmente se realiza la investigación criminal.** Quienes han estado cerca de las investigaciones, quienes han trabajado con o han sido funcionarios de Fiscalías, saben que muchas veces la forma de enfrentar las investigaciones es caso por caso, de manera aislada.

En México, las implicaciones negativas de esta forma de investigar (caso por caso) se agravan, porque la investigación de un solo caso se fragmenta en lo que corresponde al fuero común (estatal), al fuero federal, y dentro del fuero federal la parte que es competencia de las diferentes subprocuradurías y unidades. Esta forma de investigar conduce al fracaso. No sólo porque nunca habrá recursos suficientes para la investigación de caso por caso, sino porque es totalmente ineficiente: quitamos a un sicario o al jefe de un cartel, ambos sustituibles, y no logramos alcanzar el fin último: la reducción de la criminalidad.

¿Cuál es la forma de investigar que se propone? Es una que en Guatemala llamamos "investigación criminal estratégica". Dado un objetivo planteado en ese Plan de Persecución Penal, la forma de investigar es a partir de fenómenos criminales, de redes criminales, de mercados ilícitos. Para esto es muy importante que quede establecido en la legislación la facultad de atracción y la posibilidad de crear equipos de funcionarios ministeriales e investigadores policiales dedicados a estos fenómenos criminales. Lo anterior requiere de un diseño institucional específico.

4. **Los Ministerios Públicos y las Fiscalías debemos entender nuestro papel en relación con las víctimas:** Estamos con ellas, no contra ellas. Esto va mucho más allá del deber de informar. Tiene más que ver con ampliar y proteger las facultades de participación de las víctimas dentro de la propia investigación.



# *Puntos clave en la transformación del modelo de la Fiscalía*

*(Julio Contardo)*

No hay modelo de Fiscalía. Hay numerosos esfuerzos que se han logrado en los distintos países con el ímpetu y el esfuerzo de aquellos que iniciamos procesos de cambios, así como de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

El camino se hace en la medida del devenir de los tropiezos, generando modelos que se adecuen a cada Estado y a cada país, con el objetivo de tener en cada contexto una Fiscalía que sirva. Una Fiscalía que, como servicio público, resuelva los conflictos jurídicos penales.

## ■ *Tres aspectos o desafíos fundamentales*

### 1. **Determinar la posición de la Fiscalía en el contexto del Estado.**

Tiene que ser un organismo extra-poder, porque lo que demanda el servicio público de procuración de justicia es independencia y objetividad. Una independencia, autonomía y objetividad no sólo desde la dimensión formal, sino también desde la dimensión de los recursos. El Ministerio Público no puede estar anualmente dependiendo de los recursos que se le quieran otorgar. Por lo tanto, esa descentralización administrativa es absolutamente necesaria para el desempeño de una función tan delicada, sobre todo cuando nos referimos a temas como la corrupción, o la administración ilegal de campañas, entre otros.

Este cambio radica fundamentalmente en dos cuestiones, o dos dimensiones, que debe tener la Fiscalía:

- a. **Visión estratégica.** El Fiscal General tiene una función estratégica, jamás de caso.
  - b. **Independencia de las investigaciones de caso.** Yo soy Fiscal regional, de la segunda región más grande de Chile, y el Fiscal Nacional está impedido de darme instrucciones respecto de las investigaciones que están a mi cargo. Todas las investigaciones de la región (150 mil casos al año) son del Fiscal regional, que los delega en cada uno de los fiscales adjuntos.
2. **Relación entre criminalidad y persecución penal.** Cuidado con las ofertas. El cambio en el sistema/aparto de procuración de justicia no implica necesariamente una reducción de la criminalidad, al menos no en el corto plazo. La oferta que se hace a la sociedad de tener una menor criminalidad, por el hecho de un cambio, genera altas expectativas que después la sociedad las cobra. Ocurrió en Chile. Esto no significa que no ocurra una disminución de la criminalidad, pero eso es con el devenir del tiempo, en la medida que se asienta el trabajo más bien estratégico de la persecución penal, y no por la simple imposición del modelo. Lo que se cambia con el tiempo es, efectivamente, la forma de hacer justicia.  

Aquí son necesarios los Planes Estratégicos de Persecución Penal. Estos pueden ser de corto, mediano, y largo plazo en los que la institución se compromete a ejercer la persecución penal en determinados ámbitos. Por cierto, hoy en día en América Latina es una prioridad la persecución de los delitos de corrupción. Esto tiene que estar plasmado en un desafío que va acompañado de los recursos necesarios y de toda una política interna institucional que debe llevar a cumplir con ese desafío general, que separa claramente el trabajo de cada Fiscalía y de cada fiscal en el desempeño de sus funciones.
3. **Coexistencia necesaria entre persecución penal reactiva y persecución penal proactiva.** Hoy se demanda, sobre todo con el desarrollo estratégico-tecnológico de la persecución penal, mucho más. Esto implica el desafío de articular actores multidisciplinarios en torno al estudio de la criminalidad, o de los focos de la delincuencia.

Pero esto no va a reemplazar el trabajo diario de aquellos delitos que son aislados. Por lo tanto, las estructuras de las Fiscalías deben tener también esta doble dimensión: El 80 por ciento de las causas se tramita mediante equipos más bien administrativos (con poco contenido jurídico, por la simpleza de la tramitación) versus equipos especializados, con alto contenido técnico, para perseguir el otro 20 por ciento que engloba los delitos de mayor complejidad y donde se requiere mayor proactividad.

## Preguntas y Respuestas

- En su experiencia, ¿cuál es el mejor modelo de organización, o estructura de una Fiscalía autónoma?
- ¿Bajo qué principios se eligen las vice fiscalías?
- ¿Cuánta libertad debe tener un Fiscal para crear nuevas oficinas o equipos de investigación?
- ¿Qué modelos o experiencias más pueden compartirnos al respecto?

*Gina Cabarcas*

Las cuestiones que plantean esas preguntas no se terminan de resolver con una sola reforma.

En Colombia, hemos cambiado al sistema penal acusatorio en el 2005 y, desde ese momento, se han hecho varias modificaciones a la norma (al procedimiento penal) que han derivado en cambios a la estructura.

Si revisamos lo que ha sucedido en Colombia en estos años de modificaciones sucesivas en normas procedimentales y en normas de estructura, vemos que todas ellas han tenido un gran objetivo común: **volver a la Fiscalía una entidad mucho más estratégica.**

Esto implica muchos desafíos que hay que ir resolviendo. Por ejemplo, Julio Contardo nos habla que en Chile hay un fiscal más administrativo-estratégico, que tiene menos impacto en la forma de cómo se investiga y en la forma de cómo se toman decisiones de investigación en lo regional.

En Colombia, por el contrario, a medida que se ha vuelto más estratégica la Fiscalía, se ha tratado de agrupar en una unidad de gestión central las directivas para dirigir la forma en cómo se investiga tanto en lo local como en lo regional y, en consecuencia, ha aumentado el poder de gestión de la administración central, no sólo en términos administrativos y de plan estratégico, sino también en términos de cómo son las mejores formas de investigación penal. Con el propósito de garantizar que una Fiscalía, como ente acusador del Estado, pueda dar respuestas similares a casos similares.

El Plan Estratégico de Persecución Penal es una propuesta sumamente atractiva, pero igualmente difícil de llevar a la práctica. En Colombia estamos tratando de armar el direccionamiento estratégico de los próximos cuatro años de la Fiscalía porque cambiamos recientemente de Fiscal General. Uno de los obstáculos es superar los planes con metas abstractas, difíciles de alcanzar y evaluar. Lo recomendable es hacer planes más concretos.

Lo que estamos haciendo hoy es resolver la cuestión de cómo invertir recursos en violencia sexual y violencia intrafamiliar al mismo tiempo. Destinar más recursos en unos delitos y no en otros, es una decisión sumamente difícil que debe estar bien sustentada; no obstante, es la solución para poder tener una Fiscalía más estratégica.

¿Más estructuras/direcciones/vicefiscalías, o menos? En el 2014 emprendimos una reestructuración completa de la Fiscalía en Colombia. Hoy tenemos muchas más direcciones (7 direcciones nacionales de fiscalías especializadas, 2 direcciones nacionales no especializadas, 35 direcciones seccionales). La mala noticia es que ahora se está planteando una nueva reestructuración que revise esa multiplicidad de direcciones. Algo que faltó en ese proceso del 2014 fue reflexionar sobre lo que estaba bien del pasado.

Entonces, una lección de este proceso de reestructuración colombiano es **considerar qué es lo que sí está bien del pasado**. Sé que este es un momento de crisis, de cambio, en el cual nos gustaría que todo fuera nuevo y realmente diferente. Les cuento, a manera de ejemplo, que a mí me tocó recurrir a la Justicia de Instrucción Criminal de 1987; en ella encontré buenas prácticas que podían ser implementadas en la Fiscalía del 2016. Desconocer esas buenas prácticas del pasado, de nuestro propio sistema, a veces es un error.

*Gonzalo Rúa*

Es importante pensar en cuatro grandes ideas al momento de trabajar el diseño de la Fiscalía:

1. **El momento en el que vamos a trabajar.** Las crisis, las relaciones de poder, lo político.
2. **Evitar caer en un modelo rígido.** Una pregunta habitual es: ¿dónde ha trabajado bien la reforma? Es una pregunta incorrec-

ta; lo que debemos buscar, en cambio, es dónde hay buenas prácticas. El modelo inquisitivo siempre nos llevó a no pensar, a caer en procesos rígidos, donde todos los operadores no meditan en la respuesta, sino que responden lo que el sistema indica desde siempre.

Entonces, cuando nos interrogamos sobre cuál es el modelo adecuado se está pensando más en un modelo estanco y rígido que en nuevas respuestas. Para lograrlo, una estrategia es fijar objetivos concretos, partir de ellos.

3. **Las etapas de la reforma.** Por más que tengamos buenas intenciones, es muy difícil que en una primera instancia podamos generar respuestas de calidad a los fenómenos criminales complejos.

Las reformas a la procuración de justicia en estos 20 o 30 años en la región nos han enseñado que las normas no modifican las prácticas, y que las reformas deben tener fases. Los primeros procesos de reforma no lograron los cambios que se vendían, sino que fue necesario un montón de pasos adicionales.

México entra en un proceso de reforma donde muchos países ya han avanzado fuertemente. Guatemala es uno de los grandes ejemplos al respecto. Chile está trabajando ahora en direcciones de análisis criminal con fiscales focales o nodales. Argentina está tratando de trabajar en direcciones de análisis criminal, estableciendo procuradurías que al final de cuentas generen información. Como verán son todos distintos modelos, pero que luego de un paso inicial de la reforma —pienso en cinco o diez años donde la reforma logra mantenerse en pie— se deben dar nuevos pasos.

En México, el primer desafío es cómo generar los insumos normativos para que este cambio se pueda realizar en un momento determinado. Porque si no logramos establecer un mecanismo normativo que sienta las bases del juego, cuando queramos hacer los cambios subsiguientes será mucho más difícil.

4. **Siempre tendremos una doble discusión con respecto a centralizar versus descentralizar el poder.** El modelo chileno establece un Fiscal General que empieza a tener una estrategia clara de persecución, pero que no ingresa en las fiscalías regionales.

Este es un modelo que favorece la descentralización de la persecución penal, pero puede generar problemas en la efectiva vigencia de los principios de ese Plan Estratégico de Persecución Penal. Este es el desafío que genera.

Cuando yo centralizo el poder tengo mayor fortaleza en hacer que ese Plan avance de manera más clara, pero tendré que aplicar mecanismos adecuados de control en el territorio.

*Víctor Cubas*

Teniendo en cuenta la experiencia del Perú, una reforma al sistema de procuración de justicia tiene que ser integral e involucrar al sistema de administración de justicia penal.

Esta reforma a la justicia penal debe empezar por la redefinición del Ministerio Público, de la Fiscalía General, que dirija la política institucional en la materia.

Se necesita un Ministerio Público autónomo, constituido como un organismo extra-poder, teniendo en cuenta que muchos de los delitos más graves se cometen desde el interior del Estado. Un Ministerio Público que dependa de los poderes del Estado no está en capacidad de poder investigar. Por ello, requiere de autonomía y los fiscales de independencia; es decir, que sólo estén sometidos a la Constitución y a la ley constitucional, y con autonomía, que es la garantía de que van a actuar libres de toda injerencia de otros poderes políticos, sociales o económicos.

Por otro lado, la reforma siempre ha girado en torno a otros temas:

- ✓ **Reconocimiento de facultades extraordinarias para los fiscales**, de tal manera que puedan desestimar denuncias en aquellos casos en que los hechos no son delito, o que siendo delito han prescrito, o hay cosa juzgada, o hay causales de justificación.
- ✓ **Establecimiento de mecanismos de celeridad procesal**, que posibiliten procesos rápidos, que la justicia pueda dar una respuesta rápida, oportuna, célere.
- ✓ **Reconocimiento de salidas alternativas** que faciliten la solución del conflicto adoptando no la tradicional sanción penal (la pena privativa de libertad), sino que se basen en el principio del con-

senso, que permitan un arreglo directo entre el imputado y la víctima.

- ✓ **Especialización.** Una buena cantidad de países de la región estamos enfrentando problemas de criminalidad organizada cada vez más fuertes. En consecuencia, se necesita en el ámbito penal la especialización que, como se ha señalado, se basa en un alto contenido técnico para practicar investigaciones.
- ✓ **Las normas no modifican las prácticas.** La reforma normativa debe acompañarse de un proceso sostenido de capacitación para transformar la manera de pensar y de actuar. La reforma no es un tema de carácter jurídico, sino de cultura institucional. Hay que cambiar la manera de pensar y de actuar con la que nos formamos, propia del sistema inquisitivo, y adoptar los paradigmas del sistema acusatorio.

Estos temas son los que proporcionarán fluidez al sistema penal para que pueda brindar una respuesta adecuada a la comisión de delitos, por lo que no pueden estar fuera del debate de un proceso de reforma.

- ¿Qué modelos existen para asegurar una política criminal alineada a los intereses de la justicia y no a intereses político particulares de élites?

*Leonel González*

Aquí hay una faceta complementaria que denominamos: “el trabajo del fiscal con el entorno comunitario”. Este es un elemento central para conformar esa política criminal plasmada en lo que han llamado el Plan Estratégico de Persecución Penal.

La cuestión central es cómo un fiscal establece criterios y decide los casos en los que quiere impactar anualmente y los plasma en un plan público; y, al mismo tiempo, cómo logra establecer conexiones con la comunidad para legitimar su trabajo y recolectar información de ésta para elaborar el Plan Estratégico de Persecución Penal.



Respecto a esto último, que denominamos “persecución penal comunitaria”, hay tres grandes dimensiones de trabajo para un fiscal:

1. **Robustecer la coordinación con otros órganos del Estado.** Hoy en día, en América Latina el gran déficit de los Ministerios Públicos es que tienen muchos obstáculos para acceder a información del propio Estado: Registro de personas, de inmuebles, de migrantes. Esto, visto desde la óptica de un ciudadano común y corriente, es una contradicción lógica muy difícil de superar: ¿cómo es posible que organismos del Estado, que pertenecen al mismo sistema, no puedan compartir información?

Esta necesaria coordinación impacta directamente en la posibilidad de hacer análisis criminales y cruces estratégicos de información. Por ejemplo, cómo la plataforma informática de un Ministerio Público puede incorporar información de registro de armas y comparar esta información con otros bancos de información, sin realizar —como sucede en América Latina— trámites formales y burocráticos para hacerse de esa información que, al final de cuentas, enlentecen la investigación criminal.

2. **Relación con el entorno.** El Código de Procedimientos Penales de México, al igual que muchos códigos de la región, regulan salidas alternativas al procedimiento penal y medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. La respuesta que un fiscal puede darle al sistema y la propuesta que puede hacerle al imputado, respecto a cuál es la medida de conducta o medida cautelar que se le vincula a su responsabilidad, suele ser una respuesta formal, simplemente la declaración de cuál es esa medida alternativa o medida cautelar, sin que esté vinculada a la conflictividad.

Por ello, en este segundo punto planteamos la posibilidad de que un fiscal haga un relevamiento de instituciones sociales o de organismos públicos que podrían recibir al imputado para que cumpla una salida alternativa o una medida cautelar. Por ejemplo, si el imputado presenta un consumo problemático de drogas y todo un segmento de imputados padece una conflictividad similar, el fiscal o Ministerio Público podría tener un segmento de información sobre instituciones u organizaciones para dar tratamiento a esa conflictividad. Esto es una tarea vinculada

a recursos sociales que existen hoy en día y que el fiscal podría utilizar para dar respuestas más adecuadas.

3. Ampliar la relación con los querellantes. La relación entre fiscales y querellantes suele ser de desconfianza, o hasta competencia. Tenemos todavía un trabajo pendiente para que el fiscal se entienda con la víctima. Los fiscales deben vincularse con las querellas para poder incorporar en su Plan Estratégico de Persecución Penal sus intereses y medidas de investigación que las propias querellas llevan a cabo (sobre este punto recuerdo la experiencia del Ministerio Público en Guatemala en la investigación del caso contra Efraín Ríos Montt<sup>14</sup>, cómo el MP trabajó con las querellas particulares para poder coordinar sus planes de investigación). De esta nueva relación entre fiscal y querellantes depende en buena medida la legitimidad de un Ministerio Público.

*Gonzalo Rúa*

Si pensamos en un Plan Estratégico de Persecución Penal independiente del poder político siempre encontraremos dos grandes problemas externos:

1. **Designación.** Una designación que desde el origen viene con un gran déficit de control, de publicidad, de transparencia, difícilmente ayudará a tener una institución independiente del poder político. Por ello, hoy en México nos estamos jugando una enorme batalla. Es decir, se debe tener un modelo de designación y remoción apropiado, donde la sociedad civil pueda participar activamente.

---

14 Militar que gobernó Guatemala como presidente de facto del 23 marzo de 1982 al 8 agosto de 1983 tras el golpe de Estado contra el General Romeo Lucas. Ha sido considerado uno de los representantes más duros de los gobiernos militares centroamericanos y fue condenado en 2013 a 80 años de cárcel por genocidio y crímenes contra la humanidad derivado de las matanzas generalizadas de campesinos y población indígena considerados próximos a los rebeldes. La sentencia fue anulada días después por la Corte Constitucional de Guatemala aduciendo que la jueza que la emitió no acató sus fallos, por lo que incurrió en desobediencia y desacato.

2. **Diseño del Plan.** Se debe buscar un debate público para elaborar ese Plan Estratégico de Persecución Penal. Sin esto, lo que uno pueda construir va a ser más difícil y va a llevar muchos más años, pero también tenemos dos grandes problemas internos:
  - a. **Tener equipos propios de investigación.** Un Procurador con muy buenas intenciones y que no está manipulado por el poder político o gobierno en turno, si no cuenta con un equipo o insumos apropiados para llevar a cabo investigaciones independientes y objetivas, seguramente le será muy difícil tener una persecución penal contraria a los eventuales intereses de un gobierno.
  - b. **Coordinación con otras instituciones,** por ejemplo, con las fuerzas de seguridad, y cómo potenciar su relación con la comunidad a través de las víctimas con una postura en la que la acción penal no se conciba de manera tan rígida. El Código Nacional de Procedimientos Penales mexicano todavía tiene un modelo muy rígido de interpretación de la acción penal. Es decir, no permite mucho espacio a las víctimas, o que una víctima pueda ir de manera independiente y autónoma por fuera del Ministerio Público. En la medida que no pensemos en construir esos espacios normativos para la participación de las víctimas, vamos a tener siempre esos inconvenientes internos.

*Claudia Pazy Paz*

1. **Garantía a nivel macro, a nivel de la institución.** Es fundamental que se explicita esa política criminal, y en el ámbito de la Fiscalía el Plan de Persecución Penal. De esta forma podrá existir un control ciudadano tanto de los objetivos que se postulan (si son acordes con la criminalidad que se padece, o con los principios democráticos) como de su nivel de avance o cumplimiento.
2. **Garantías a nivel micro, a nivel de los casos.** En Guatemala ha funcionado darles más posibilidades de actuación a las víctimas.

Aun cuando no eran una prioridad de la Fiscalía, los casos de graves violaciones a derechos humanos avanzaron en Guatemala gracias al incansable esfuerzo de los familiares de desaparecidos, de los sobrevivientes del genocidio y de la tortura.

Una forma de democratizar la persecución penal es que las víctimas tengan posibilidades reales de participación dentro del proceso penal.

## ■ ¿Qué es política criminal?

*Julio Contardo*

Al interior de Chile se entiende por política criminal:

1. **La política de seguridad pública**, que está más bien en el estamento administrativo, en cuanto a mantener el orden público y la seguridad de la comunidad.
2. **La política de persecución penal**. Aquí entra el Plan Estratégico de Persecución Penal. En éste se detalla hacia dónde se destinan los recursos del Ministerio Público o Fiscalía. Ello implica un diagnóstico en el que se funda la política de persecución penal, basada en cuáles son los problemas que tiene la comunidad en cada región. El Plan que se genera a nivel nacional contempla indudablemente objetivos a largo plazo.

*Claudia Paz y Paz*

En Guatemala cuando se discutía el Plan de Persecución Penal debatimos sobre qué era la política criminal. La respuesta es sencilla: así como el Estado define una política económica, tiene que definir una política para enfrentar a la criminalidad.

Cuando hablamos de política criminal nos referimos a **cómo el Estado decide organizar sus recursos para enfrentar el delito**. Pero tiene que

ser explícita, para que pueda ser fiscalizada. Las metas son fundamentales para determinar el éxito o fracaso de una gestión en particular.

Además, la política criminal es más amplia que la política de persecución penal. Ésta última es, en pocas palabras, la política propia de la Fiscalía.

*Jan-Michael Simon*

La política criminal también se distingue de la política de persecución penal porque tiene una implicación normativa en el sentido político: qué es el deber ser del sistema penal y cuáles son sus límites en cuanto a su marco constitucional.

La política criminal decide sobre la relación entre la represión/control social y las libertades en una sociedad. En el fondo esa es la definición científica de política criminal que se utiliza, por ejemplo, cuando determinados temas del control penal llegan hasta una Corte Constitucional.

- ¿Cómo se puede abordar la gestión y labor de la Fiscalía y el desempeño de sus unidades, dirección y funcionarios?
- ¿Qué indicadores existen para evaluar el desempeño de una Fiscalía?
- ¿Qué indicadores podrían sugerirse para México?

*Marco Fandiño*

Es importante debatir cuál va a ser la posición de la Fiscalía General de México en el contexto del conjunto de los poderes del Estado. Pero también que nos hagamos cargo de cuál va a ser el rol de la Fiscalía en el marco de la implementación del sistema penal acusatorio que, en términos formales, ya terminó, pero que en la práctica aún falta mucho por hacer.

En la mayoría de los países la implementación del nuevo sistema de justicia penal ha sido liderada por la Fiscalía. En el caso de México, a los retos que ya implica configurar una Fiscalía extra-poder y autónoma, hay que añadir el reto de la consolidación del nuevo sistema de justicia penal.

Sobre la **evaluación de los fiscales**. Debemos definir claramente el rol de los fiscales en el contexto de un sistema penal acusatorio. En los sistemas inquisitivos se tendió a equiparar el estatus de los fiscales con el de los jueces. Esto es algo incorrecto. Un juez imparcial no tiene las mismas características que un fiscal autónomo. Es decir, el **fiscal, sin perjuicio de que tenga un principio de objetividad en sus funciones, siempre va a ser una parte, y como parte en el proceso va a tener una dirección hacia la cual llevará la persecución penal.**

También, en ese contexto de equiparar fiscales con jueces, se pensó que los segundos tenían una especie de inmunidad que hacía que no debiesen ser evaluados. En varios países hemos visto cómo, poco a poco, han incorporado mediciones de evaluación del desempeño de los fiscales. Guatemala y Chile son un buen ejemplo de esto.

Debemos partir de una premisa: **las instituciones del sistema de justicia, así como todas las instituciones del Estado, tienen que ser medidas, evaluadas y responder a una serie de resultados.**

En Chile hubo mucho énfasis en las metas y se establecieron bonificaciones por las metas alcanzadas por los fiscales. Pero se privilegió en exceso la meta cuantitativa (llegar a determinada cantidad de medidas alternativas) y no se focalizó en el análisis cualitativo (valorar si todos los casos a los que se les dio salida alternativa lo ameritaban efectivamente).

*Gina Cabarcas*

### Indicadores del desempeño de la institución

Primero, los indicadores de una Fiscalía no solamente deben reconocer y medir los índices de impunidad, sino también concentrarse en el desempeño de la entidad, como tratamos de hacer en Colombia hoy en día. **Es diferente un indicador de impunidad a un indicador de desempeño.** En Colombia, por indicadores de desempeño entendemos aquellos que no sólo miden el resultado final del sistema (sentencias condenatorias en relación con los casos recibidos), sino también los “cuellos de botella” que se presentan a lo largo del proceso (esto es,

si ya identificamos al responsable independientemente de haber logrado, o no, una sentencia condenatoria). Es decir, elaborar indicadores que evalúen todo el proceso penal y que permitan ubicar el punto exacto donde falla ese sistema.

Se debe decir no a los índices de evaluación estadística sin análisis de fondo. Por ejemplo, en Colombia usábamos a menudo un índice de cuántas entradas había al año (1 millón 200 mil) y cuántas salidas en el mismo periodo (salidas quiere decir cualquier forma de terminación del proceso). Este índice no deja ver en qué estamos fallando, porque lo equilibran todos los tipos de salida.

En suma, hay que **diseñar indicadores que no sólo establezcan la productividad de la institución**. La batería de indicadores necesita ser coherente y permanente. Coherente en cuanto a generar los incentivos que queremos como sistema penal. En Colombia estamos trabajando en indicadores que permiten ver la diferencia del desempeño en diferentes delitos. Esto posibilita comparar el desempeño en investigación del homicidio con el desempeño en investigación de portación de estupefacientes; de este modo, nos percatamos de que mientras en delitos de portación de estupefacientes logramos evacuar el 50 por ciento de las causas, en delitos como el homicidio apenas estamos en el 20 por ciento. La distinción entre delitos puede ser muy útil para medir el desempeño de la Fiscalía y determinar realmente en qué está sirviendo.

### Indicadores del desempeño de los funcionarios

Por último, esa batería de indicadores de desempeño de la institución se debe relacionar con los indicadores de desempeño de los funcionarios. Se requiere coherencia entre la evaluación de los funcionarios, la evaluación de las direcciones y la evaluación de la Fiscalía.

*Gonzalo Rúa*

Hay que **evitar caer en modelos rígidos**. El modelo de indicadores es fundamental en los procesos de reforma de los Ministerios Públicos, pero no está del todo consolidado. La razón es que al conjunto de instancias que componen al sector justicia todavía les cuesta tener políticas públicas claras y, aún más, mantenerlas en el tiempo. Esto se manifiesta en la falta de indicadores. Otro de los problemas de las instituciones de justicia que sí tienen indicadores es que no los publican.

Algunos indicadores se relacionan con cantidad de condenas. Esto es absurdo, porque está empujando a los propios fiscales a obtener condenas en delitos menores y abreviados que tienen el mismo valor institucional que una condena en un caso grande de narcotráfico. Entonces, la propia institución, por malos indicadores, se dirige hacia una persecución penal contraria a lo que postula su propio Plan Estratégico de Persecución Penal.

Por otro lado, los jueces se fijan mediciones concretas de audiencias. El juez, cuyo rol es ser el garante y controlador de las garantías en una audiencia, está obligado a que la audiencia dure uno o cinco minutos porque si no lo hace va perdiendo nivel en cuanto a cumplimiento de indicadores.

No se puede establecer un modelo rígido de indicadores del “buen fiscal”, porque no puede ser así. Por ejemplo, pensemos en un modelo en el que el indicador del fiscal que lleva juicios orales deba tener un porcentaje muy alto de efectividad de 90, 80 o 70 por ciento. Podemos discutir el porcentaje, porque la capacidad del sistema de llevar los casos a juicios es muy limitada. Entonces, si yo tengo un fiscal que tiene un 20 por ciento de condenas, hay un inconveniente o en la investigación o en la medición respecto a los estándares de prueba que exigen los jueces de México. Si hablo de etapas de investigación o medidas alternas debo considerar: cuál es el porcentaje de casos que yo debo alcanzar de salidas alternas, y cuál es el plazo razonable en el que se debe obtener ese tipo de medidas. La falta de medición de este punto es algo que ha llevado a los Ministerios Públicos a colapsar sus unidades, porque no han logrado medidas alternas en un plazo razonable.

- ¿Cómo hacemos viable un cambio estructural de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía?

*Marco Fandiño*

Muchos países de la región se han encontrado en la misma situación que México. Es decir, existen Procuradurías que en un contexto de implementación del sistema penal acusatorio identifican la necesidad de



ser transformadas en Fiscalías para cumplir con este proceso. Argentina es un ejemplo. En cambio, en Chile han partido de cero.

Partir de una estructura existente es una ventaja por la disponibilidad de los recursos de forma inmediata y directa.

En la PGR existe un equipo de implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, liderada por el Mtro. Rommel Moreno. Me parece que habría que consolidar esta Unidad de Implementación con un equipo multidisciplinario. Estas áreas no pueden seguir siendo vistas como unidades marginales dentro de la estructura institucional, sino prioritarias y coordinadas por el propio Fiscal General.

*Gina Cabarcas*

1. **Equipo fuerte de implementación.** Una primera idea es que una nueva Fiscalía no nazca sólo con fiscales e investigadores, sino también con un equipo fuerte de personas encargadas de velar por la implementación satisfactoria del diseño. Un equipo vigoroso que no deba resolver casos en un principio; sino, más bien, ayudar a esos que sí resuelven los casos a vincular su trabajo cotidiano con los objetivos y metas a mediano y largo plazos.
2. **Equipos fuertes de trabajo.** Antes de que Colombia pasara al modelo de Fiscalía (1991), había jueces de instrucción criminal que contaban con equipos de trabajo fuertes y numerosos. Para la implementación de la Fiscalía, esos jueces de instrucción criminal fueron convertidos en fiscales, pero no se trasladó a su equipo. Entonces, pasamos a tener muchos despachos de fiscales, cada uno de ellos absolutamente autónomo, con demasiada carga de trabajo, pero sin equipos fuertes y amplios. Esto fue un error. Tal vez una mejor forma de iniciar una Fiscalía es dotar de equipos fuertes a los fiscales desde el inicio; empezar quizá con menos despachos, pero con equipos de trabajo que sean amplios y profesionales.

- ¿Conocen alguna experiencia exitosa de cambios de patrones de conducta? ¿Para cambiar los patrones de conducta la capacitación es suficiente?

*Claudia Paz y Paz*

Un hecho previo a la capacitación es identificar claramente los patrones que queremos cambiar. Es decir, identificar cuáles son las prácticas que persisten y que van en contra de los principios del sistema penal acusatorio. La capacitación es fundamental, pero tiene que estar orientada a modificar estas prácticas. Es mucho mejor si se trata de una capacitación en la práctica, no en la teoría.

Sin embargo, si se tratan de conductas muy graves, como prácticas de corrupción o de violaciones a derechos humanos perpetradas por funcionarios públicos de la Fiscalía, lo que conducirá al cambio será la aplicación rigurosa de la ley. Es decir, si se detectan, por ejemplo, prácticas de tortura, el disuasivo más importante es esclarecer esos casos y sancionar a los responsables.

*Víctor Cubas*

Para que una reforma funcione debe ser integral. Si queremos hacer un cambio de un modelo que ha sido inquisitivo hacia un modelo acusatorio hay que considerar las características básicas de este último: a) separación de funciones de investigación y de decisión; b) un método de investigación basado en el conocimiento científico y técnico.

El cambio no es solamente normativo, sino también institucional para que opere ese cambio normativo. Para las investigaciones se necesitan laboratorios que proporcionen a los fiscales sustento para poder acusar, continuar el proceso penal hasta su culminación y obtener una sentencia condenatoria.

### *Jan-Michael Simon*

Al cambiar una institución, en este caso la Fiscalía, ustedes como sociedad civil organizada, como observadores, deben estar muy al pendiente cuando se juntan dos elementos: 1. Echar la culpa al antecesor. 2. Cambiar todo.

### *Julio Contardo*

En Chile fue más fácil el proceso de capacitación porque todo empezó de cero. Los fiscales designados fueron fiscales por primera vez. Hubo una capacitación muy intensa, fundamentalmente en conocimiento de instituciones, repasos en derecho penal sustantivo, en sistema acusatorio y en litigio oral. Todo se hizo mediante talleres, incluso mediante simulaciones de juicios con jueces y defensores de verdad. Estas capacitaciones sin duda impulsaron la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

El problema estuvo en cómo “capacitar” a la sociedad. Hubo un rechazo de la comunidad al nuevo sistema, como fue aceptar la existencia de derechos humanos fundamentales, o que la cárcel no lo es todo en términos de justicia. El gran cambio que nos faltó fue el cambio social.

### *Leonel González*

Primero, la capacitación es una dimensión entre otras para impulsar la implementación de una nueva institución (optimismo pedagógico), y es igual de importante que las otras. La capacitación debe ser consistente con los objetivos político-criminales que fije el Fiscal (Plan de Persecución Criminal).

Segundo, identificar las necesidades de los operadores y contrastarlos con lo que la institución necesita de ellos.



*Fotografía:* De derecha a izquierda Ximena Suárez, Claudia Paz y Paz y Jan-Michael Simón.