

27 PUNTOS

Cuestionables del Plan de Persecución Penal del Fiscal General Gertz Manero presentado al Senado



El presente documento ha sido elaborado conjuntamente por Ana Lorena Delgadillo, Cruz Silva y Miguel Urbina (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, FJEDD), Daniel Vázquez (experto del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), Úrsula Indacochea (Due Process of Law Foundation, DPLF), Miroslava Ortiz (Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, ONC), Susana Camacho (Borde Jurídico, BORDE), Irene Tello (Impunidad Cero), Pablo Girault (México Unido Contra la Delincuencia, MUCD), Lucy Chávez (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, CMDPDH). La edición ha estado a cargo de Cruz Silva y Ana Lorena Delgadillo (FJEDD).

Foto de portada: La señora Esperanza Lucciutto muestra una foto con su hija Karla Pontigo, víctima de feminicidio en San Luis Potosí el 28 de octubre del 2012. En el 2019, la señora Esperanza logró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarara que la investigación del crimen contra Karla fue, en resumen, defectuosa e irresponsable, ordenando que se reabriera el caso no como un accidente sino como un feminicidio.



ÍNDICE |

Transparencia & legalidad	— 4
Elaboración & participación de la ciudadanía	— 4
Sobre qué investigar	— 6
Sobre cómo investigar crímenes	— 7
Sobre la evaluación que plantea	— 8

TRANSPARENCIA & LEGALIDAD

- 1. Nadie conoce su contenido.** El Plan de Persecución Penal (PPP) fue presentado en enero del 2020, pero el texto no se ha hecho de conocimiento público, ni por el Fiscal General ni por las autoridades correspondientes del Congreso de la Unión.
- 2. Ha sido presentado al Senado sin participación de la sociedad civil, lo que lo convierte en un documento ilegal en su origen.** El artículo 6 de la LOFGR indica que el diseño del PPP “deberá garantizar la participación ciudadana” “conforme a la metodología que apruebe el Fiscal General de la República.” Nada de eso ha sucedido.
- 3.** El Colectivo #FiscalíaQueSirva, integrado por diversas organizaciones de la sociedad civil y expertos en procuración de justicia, en carta dirigida al Fiscal General de fecha 1 de noviembre del 2019, **señaló su deseo de participar** en la elaboración colectiva del PPP “una vez haya sido convocado y difundida la metodología tal como lo estipula la ley orgánica de la institución”. **Ante una solicitud expresa y concreta de participación en la elaboración del PPP, no hubo respuesta.**
- 4. Ha sido presentado al Senado sin ser consultado al Consejo Ciudadano** de la Fiscalía General de la República, lo que lo convierte nuevamente en un documento ilegal en su origen. Esto viola el artículo 6 de la LOFGR, que dice que el Fiscal General “deberá presentar ante el Senado de la República el Plan de Persecución Penal, previa consulta al Consejo Ciudadano.”.
- 5. Existe una solicitud de “Punto de acuerdo” aún pendiente** de ser debatido y en agenda del Senado desde el 11 de febrero, que propone solicitar al Fiscal General las razones de los hechos anteriores. Pero no ha sido atendida.

ELABORACIÓN & PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

- 6.** Es preciso señalar que en el apartado de “Planteamiento estratégico del Plan” (página 47 y siguientes) del mencionado documento de “Plan de persecución Penal” presentado por el Fiscal General Gertz Manero, así como en otros apartados, **no aparece con claridad la documentación e información que ha servido como base para determinar tales o cuales directrices o planteamientos diversos.** Eso es grave, toda vez que no llega a debidamente justificarse las propuestas hechas, sino que además **no cumple con los mínimos que exige la LOFGR** (artículo 6) para la elaboración del PPP, como por ejemplo: “los distintos análisis de la incidencia delictiva”, “diagnósticos situacionales”, “estadísticas de percepción de la violencia en la ciudadanía”, “análisis de información elaborados por instancias especializadas”, “diagnósticos elaborados por organizaciones civiles”, “informes sobre la situación de las víctimas del delito”, “informes sobre violaciones a los derechos humanos”, y “demás instrumentos que sean fuente certera de información relacionada con los fenómenos criminales”.

7 El documento presenta como “Factores que repercuten en el desempeño institucional” (y en base a información que en particular dieron “funcionarios titulares y expertos de las unidades centrales de la FGR” –página 50–), los siguientes: suficiencia presupuestaria, clima y cultura organizacional, atención a víctimas y testigos, prácticas de gestión, sistemas informáticos, generación de información, coordinación con otras instituciones, investigación criminal. Si bien estos factores son relevantes, la problemática focalizada sobre cada uno de ellos no abarca la totalidad de las preocupaciones que organismos de la sociedad civil y víctimas han señalado. Esto, creemos, por la forma ilegal en que ha sido construido este Plan de Persecución Penal, violando el artículo 6 de la LOFGR, donde indica que debe ser elaborado de manera colectiva con la sociedad. Por ejemplo, **factores que no se ven identificados debidamente son la presunta corrupción (fenómeno que se tiene como análisis pero no como foco de acción) de actores de y en la fiscalía, o la limitada y perjudicial concepción que se tiene sobre el rol de las familias de víctimas tanto en la elaboración de planes instituciones de órganos de justicia como éste, así como sobre su participación activa a lo largo de las etapas de investigación.**

8 Desarrolla un modelo de gestión basado en la **atomización de la investigación, persecución y acción penal.**

9 **No precisa las atribuciones que deben desempeñar** las personas que prestan servicios en la institución.

10 Aunque se cita el documento del Colectivo #FiscalíaQueSirva respecto a lo que se requiere para tener un Plan de Persecución que Sirva, **nunca se hizo un trabajo colaborativo** para determinar estos indicadores así como la meta a alcanzar para el 2021.

11 **Algunos enunciados del FODA causan asombro.** Se incluye como debilidad a: “La Ley Orgánica de la Fiscalía...”, supuestamente “disonante con la función fiscal e investigativa de la institución” (página 55), y como amenaza el “Rechazo o postergación de las reformas legales propuestas al Poder Legislativo.” (página 55). Sobre lo segundo, al parecer, no hubo revisión posterior a la no presentación de las referidas reformas legales propuestas al Poder Legislativo. En el documento del Plan de Persecución Penal, se señala sobre “Prácticas de Gestión” (página 51 y 52) que “El modelo de gestión se ajustó para adecuar la organización, procedimientos y distribución del personal con las necesidades del sistema de justicia penal -El Modelo de Gestión Tipo para la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Procuraduría General de la República entró en vigor el 12 de febrero de 2016-; no obstante, heredó la operación rígida y formalizada del sistema inquisitivo. El resultado de ese ajuste dividió la operación en dos unidades ministeriales (UNAI y UIL), pero en la práctica se mantuvo el esquema de un área de averiguaciones previas responsable de la investigación inicial y un área de consignaciones y procesos. Esto fragmentó la actividad ministerial y ocasionó dilaciones en la investigación, dispendio de recursos institucionales, tiempos excesivos en las resoluciones y un bajo índice de efectividad”. Es decir, se refiere que el sistema acusatorio no logró avanzar, debido a que no se logró cambiar la cultura institucional y formas de procesar de las y los servidores públicos, y sin embargo, teniendo una Ley Orgánica que se adecua finalmente al sistema acusatorio, la mira como una debilidad, cuando ni siquiera se ha dado la oportunidad de aplicarla.

SOBRE QUÉ INVESTIGAR

12. El documento del PPP agrupa en 10 ejes delictivos los asuntos de la FGR conforme a tipos penales (corrupción, contra el patrimonio nacional, económicos y financieros, contra los derechos humanos, contra la libertad de las personas, contra el comercio, de armas de fuego, contra el sistema electoral, ambientales, narcotráfico). Esta división ignora por completo una de las innovaciones que se incorporaron en la LOFGR y que debía traducirse en un sistema de gestión diferente basado **no en delitos aislados sino fenómenos criminales**.

Así, por ejemplo, en este esquema es relevante observar que en los delitos de corrupción se separan de delitos como la desaparición forzada y la tortura (como si no fueran cometidos principalmente por servidores públicos). A su vez, tampoco se relacionan estos delitos con la portación de armas y el homicidio (que ni siquiera se menciona), a pesar de la crisis que vive este país en cuanto al alza de este último delito. Tampoco se les relaciona con el patrimonio nacional, comercio de armas de fuego o sistema electoral.

13. Entre sus ejes principales, no aparece el feminicidio como tal, lo que evidencia que los esfuerzos de la FGR no están siendo debidamente focalizados en los crímenes y naturaleza de los crímenes que más aquejan a la sociedad mexicana. En efecto, (y como se indica en el documento), de enero de 2018 a junio de 2019 se registraron 63 mil 630 investigaciones concernientes a alguno de los diez ejes delictivos priorizados en el PPP¹, lo que representa aproximadamente el 40% de los casos. De éstas, el 35% de las investigaciones iniciadas correspondió a ilícitos del eje delictivo denominado "Contra el patrimonio nacional", en el que se agrupan delitos en materia de hidrocarburos.



Foto: FJEDD

¹ La implementación del PPP provisional inició en marzo 2019.



14. No hay una especial atención a grupos que han sido violentados por el Estado, sea por acción y omisión de sus deberes de protección: por ejemplo la violencia contra mujeres, migrantes, personas con discapacidad, personas desaparecidas, líderes sociales. No se privilegia por ejemplo cómo generar e impulsar investigaciones de redes macrocriminales de trata y tráfico de personas, no hay investigaciones transnacionales en caso de secuestros por desapariciones, y otros grupos puestos en especial situación de vulnerabilidad. Además, a pesar de que vivimos el año más violento de homicidios, no está este tipo de crimen como tal en sus ejes principales; tampoco la desaparición de personas como tal a pesar de que hay en México más de 60 mil desaparecidos y desaparecidas.

SOBRE CÓMO INVESTIGAR CRÍMENES

15. No se da cuenta de las nuevas herramientas ni metodologías que la Fiscalía General de la República tiene a partir de la nueva Ley Orgánica del 2018, ni cómo podrían utilizarse con claridad y efectividad para pasar de la investigación por cada delito al desmantelamiento de bandas de redes de criminalidad.

16. Se insinúa que se seguirá trabajando a partir de datos de crímenes ocurridos, en lugar de realizar como base permanente un análisis mucho más integral y complejo del fenómeno criminal que les permita pasar del crimen en lo individual a las redes de macrocriminalidad nacional e internacional.

17. El manejo de los casos se propone a través sistema de gestión que hasta ahora se ha impulsado para los Estados (donde aplicaría más por el

tipo de delitos que deben atender de acuerdo a su competencia), pero que no tiene aplicación con una Fiscalía General de República concentrada en perseguir de manera estratégica fenómenos criminales complejos que implican la comisión de múltiples delitos, en múltiples localidades (interestatales) y redes que involucran a funcionarios públicos y organizaciones criminales.

18. Tampoco se refiere la forma de coordinación con otras instituciones que investigan mejor, incluso que la propia FGR. Por ejemplo, delitos fiscales y financieros en los que la tasa de éxito de la Fiscalía es más aceptable, deriva en buena parte de que los distintos organismos de la SHCP tienen aparatos investigadores capaces de detectar este tipo de delitos y cuando han terminado las investigaciones las llevan ante el MP.

19. No es aconsejable poner como base, solo las obligaciones que tendrían el Ministerio Público local cuando se dé una confluencia de competencia con el Ministerio Público Federal (página 46). Esto, toda vez que es conocido los problemas de intercambio de información en ambos sentidos, así como la claridad de lo que le corresponden a cada uno de los Ministerios Públicos sobre todo el Federal en caso de confluencia de competencia. Esta situación no abona a una mejora de la confianza entre ambas instituciones, necesaria para la investigación.

SOBRE LA EVALUACIÓN QUE PLANTEA

20. Se trata de forma indistinta indicadores de evaluación de indicadores de seguimiento. Esto genera el problema de diferenciar los indicadores que permiten dar seguimiento a la implementación del Plan de Persecución Penal de los que evalúan el impacto del PPP propuesto.

21. Por lo que se aprecia de los indicadores propuestos, estos son más indicadores de evaluación que de seguimiento, lo cual dificulta la capacidad de contar con indicadores que arrojen luz sobre la ejecución del Plan.

22. La sección de indicadores no diferencia entre un plan nacional y los planes regionales, lo que dificulta el establecimiento de metas concretas que permitan articular la labor entre regiones.

23. Se asume la premisa estipulada en el plan de trabajo que establece que **sólo se podrá implementar el Plan en tanto se cuente con el presupuesto adecuado.** Esto parece más una justificación adelantada para no cumplir con los objetivos del PPP, sobre todo teniendo en cuenta que la meta de cualquier PPP es priorizar los delitos para administrar de mejor manera los recursos finitos que se destinan a la procuración de justicia.

24. ¿Se pretende que la enfermedad sea el remedio? Si uno revisa las problemáticas identificadas por los directores de otras áreas de la FGR, una de las referidas es que la información capturada por los fiscales es de mala calidad porque el llenado se hace de forma manual y en distintas plataformas. Otro de los problemas reportados por los directores de área es que carecen de un sistema de evaluación para la correcta gestión operativa. **A pesar de estas dos problemáticas se toma como base para la evaluación y seguimiento del PPP los datos proporcionados por los fiscales y reportados en la plataforma Justici@Net.**

25. Los 4 aspectos considerados para evaluar la implementación del PPP incluyen indicadores tanto de gestión como de resultado, sin embargo, **carecen del complemento cualitativo** que permita generar una explicación lógica y contrastada de las cifras proporcionadas, así como alertas tempranas para su atención. Los datos proporcionados como línea base son generales y no permiten un monitoreo pormenorizado de los crímenes prioritarios.

26. Medir la efectividad de los “AMPF” según el solo “número de carpetas judicializadas y sentencias obtenidas” (página 46), tiene un doble peligro: (i) no mide los fines o resultados cualitativos buscados con la nueva forma de investigación propuesta por la LOFGR, como por ejemplo casos judicializados de naturaleza compleja, o perfil de los investigados (autores mediatos o altos mandos), claves para el desentrañamiento de grupos de criminalidad; y (ii) no incentiva a los AMPF a producir resultados en su trabajo según los criterios anteriores ya que la medición de focaliza en, sencillamente, cantidad de carpetas aperturadas (en las que se podrían alta cantidad de portación ilegal de armas, un tipo de delito que es parte de un concurso de otros delitos más graves).

27. Sobre el factor “Atención a Víctimas y testigos”, como uno de los ocho que repercuten en el desempeño institucional (página 51), se parte de una mirada limitada. **El documento focaliza como problema el primer punto de contacto entre FGR y víctima o familiar de víctima,** y no en todas las etapas en que éstas deben ser consideradas (como señalamos, desde la construcción de planes institucionales como el PPP, hasta todas y cada una de las etapas de la investigación y judicialización). **Esta mirada no solo es peligrosa por lo limitante de los derechos de las víctimas, sino que también tergiversa los estándares de medición de satisfacción o efectividad de la labor de la fiscalía** que deben ser considerados cuando de atención a víctimas y testigos se habla.

México 2020