



Sen. Ana Lilia Herrera Anzaldo  
Presidenta de la Junta de Coordinación Política

16 de octubre de 2017

SENADOR  
ERNESTO CORDERO ARROYO  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
H. CÁMARA DE SENADORES  
P R E S E N T E

Estimado Presidente:

El día de hoy el C. Procurador General de la República, Dr. Raúl Cervantes Andrade, entregó a este órgano de gobierno el documento "Desafíos y acciones para consolidar el Sistema Penal Acusatorio".

Lo anterior, con la presencia de los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, senador Emilio Gamboa Patrón; del PRD, senador Luis Sánchez Jiménez, y del PVEM, senador Carlos Alberto Puente Salas.

Asimismo se contó con la presencia de los senadores César Octavio Pedroza Gaitán y Gerardo Flores Ramírez, vicepresidente y secretario de la Mesa Directiva, respectivamente; Enrique Burgos García; presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales; así como de la Junta Directiva de la Comisión de Justicia, senadora María del Pilar Ortega Martínez, presidenta; senadora Ivonne Álvarez García y Luis Humberto Fernández Fuentes, secretarios.

Por lo que solicito a Usted, de la manera más atenta, hacerlo del conocimiento del Pleno durante la Sesión Ordinaria de este martes 17, e instruir su publicación en la Gaceta Parlamentaria.

Sin otro particular, agradezco la atención a la presente y me reitero a sus órdenes.

ATENTAMENTE

c.c.p.- Sen. Emilio Gamboa Patrón, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI  
Sen. Fernando Herrera Ávila, Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN  
Sen. Manuel Bartlett Díaz, Coordinador del Grupo Parlamentario del PT  
Sen. Luis Sánchez Jiménez, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD  
Sen. Carlos Alberto Puente Salas, Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM  
Sen. Miguel Romo Medina, integrante de la Junta de Coordinación Política  
Sen. Sonia Mendoza Díaz, integrante de la Junta de Coordinación Política

RECIBIDO  
2017 OCT 16 PM 6:33  
CAMARA DE SENADORES  
SECRETARIA GENERAL DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
010080  
CAMARA DE SENADORES  
SECRETARIA GENERAL DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
2017 OCT 16 PM 2:54  
CAMARA DE SENADORES  
001357

*"2017, "Año del Centenario de la Promulgación de la  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*

Ciudad de México, a 16 de octubre de 2017.

Senador Ernesto Javier Cordero Arroyo  
Presidente de la Mesa Directiva,  
Senado de la República

Presente.-

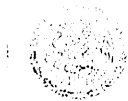
Anexo a la presente, sírvase el documento "Desafíos y acciones para consolidar el Sistema Penal Acusatorio" que incluye diversas reflexiones sobre los objetivos y acciones que hemos impulsado a lo largo del último año en la Procuraduría General de la República para consolidar el nuevo modelo penal en México.

Sin otro particular, le reitero mi más alta consideración.

Atentamente  
EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA



DR. RAÚL CERVANTES ANDRADE



## **Desafíos y acciones para consolidar el Sistema Procesal Penal Acusatorio en México**

**Raúl Cervantes Andrade**

### **1. Antecedentes**

El 26 de octubre de 2016 comparecí ante la Comisión de Justicia del Senado de la República en el proceso de ratificación de mi nombramiento como Procurador General de la República<sup>1</sup>. Durante aquella comparecencia, señalé la urgente necesidad de **impulsar una gran consulta nacional** — “a partir de diagnósticos amplios y certeros”— para **construir un modelo de procuración** por medio del cual “las víctimas del delito sean atendidas con profesionalismo, pertinencia y prontitud”. Dicha consulta nacional, señalé, incluiría a “la sociedad civil, académicos, investigadores, especialistas nacionales e internacionales, servidores públicos dedicados a la procuración e impartición de justicia, medios de comunicación y legisladores”.

Durante el mismo evento, también planteé que el principal desafío de la procuración de justicia en México está relacionado con la *Arquitectura Institucional*<sup>2</sup> de las instancias que procuran justicia, a nivel federal y en las entidades federativas; es decir, con un desafío de organización y de procesos estandarizados de trabajo. Por ello referí como objetivo prioritario de la Procuraduría General de la República (PGR), crear “una institución profesional, eficaz, eficiente, abierta, confiable y firme... con un sistema de procesos que garanticen las investigaciones científicas, sistemáticas, imparciales, expeditas, que den lugar a acusaciones sólidas y creíbles”.

Así pues, al tomar posesión del cargo, y con la finalidad de dar cumplimiento a mi compromiso, instruí a mi equipo de colaboradores a desarrollar un diagnóstico institucional que se enfocara de

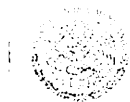
---

<sup>1</sup> Con base en “la ausencia de impedimentos legales... y su amplia experiencia en el ámbito de procuración de justicia”, y con una votación 85 votos a favor, 3 en contra y una abstención, la Comisión acordó:

**PRIMERO.-** El C. Raúl Cervantes Andrade cumple con los requisitos desarrollados en las CONSIDERACIONES de este Dictamen y, por lo tanto, se ratifica la decisión del Presidente de la República de nombrarlo Procurador General de la República.

**SEGUNDO.-** En un plazo no mayor a noventa días hábiles, el Procurador General de la República deberá presentar ante la Comisión de Justicia el programa de trabajo de dicha institución.

<sup>2</sup> El término *Arquitectura Institucional* significa el diseño e implementación de los elementos de una organización, que estén alineados para alcanzar el logro de los objetivos estratégicos. Los elementos que incluye la *Arquitectura Institucional* son normas, procesos, capital humano, información y sistemas.



manera honesta y respetuosa en las debilidades y oportunidades de mejora de la Institución<sup>3</sup>. En mi visión, es imposible solicitar el apoyo que demanda la procuración de justicia en México, sin partir de una postura realista de los desafíos y carencias que se enfrentan.

Así, el 15 de febrero de 2017 regresé al Senado de la República para entregar el documento “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia. Diagnóstico y Plan de Trabajo”, mismo que incluyó: (i) Diagnóstico de la PGR; (ii) Presupuestos para el diseño de un nuevo modelo de procuración de justicia en México; y (iii) Los Programas de Procuración de Justicia.

El *Diagnóstico de la PGR* es un documento realista, transparente y público. Identifica las principales carencias y desafíos de la Institución, en relación directa con los servicios que presta al usuario, bajo el Sistema Penal Acusatorio (SPA). Sus tres principales conclusiones son:

- La Arquitectura Institucional de la PGR es **inadecuada e insuficientes para llevar a cabo los procesos del nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio**. Hay un **uso muy limitado de los medios y de las salidas alternas de solución de controversias** previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP); también se tienen **capacidades limitadas de investigación**, reflejadas en el reducido éxito de asuntos en los cuales no hay detenido; se sigue trabajando mucho con casos donde hay flagrancia. Los efectos de este último fenómeno y de sus causas (entre otras, la conjunción “y” que mantiene, desde el artículo 21 constitucional, la conducción de la investigación en el Ministerio Público).
- Se observa y padece de una **desintegración en todas las capas de la organización** de la PGR: normas, procesos, recursos humanos, información y sistemas.
- A lo largo de los últimos cien años, **la duración promedio de los procuradores en el cargo ha sido menor a dos años**, lo que a su vez ha sido **negativo para el adecuado desarrollo organizacional de la PGR y la calidad de los servicios de procuración de justicia**.

Con base en estos hallazgos, redoblé el impulso de un **Nuevo Modelo de Procuración de Justicia**, entendido como (i) el desarrollo de una Arquitectura Institucional optimizada y homogénea para todos los organismos operadores de procuración de justicia del país, así como (ii) un código penal sustantivo nacional. Ambos, en conjunto con el código procesal nacional, generarán beneficios en eficiencia; eficacia; certidumbre; economías de escala; desarrollo y movilidad laboral del personal que trabaja en los órganos públicos de procuración de justicia; y producción de información consistente para la mejora continua de servicios; entre muchos otros beneficios.

En respuesta a los hallazgos del Diagnóstico y al Nuevo Modelo de Procuración de Justicia planteado, a lo largo de los últimos 12 meses, en el plano estratégico y estructural, la PGR se ha enfocado en:

---

<sup>3</sup> Además solicité que el Diagnóstico utilizara los amplios estudios ya elaborados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM y del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) durante 2013-2015, respecto a múltiples aspectos organizacionales de la PGR y su evolución.



- (i) Conceptualizar, diseñar, impulsar y participar en la Consulta Nacional sobre el **Modelo de Procuración de Justicia**, organizada por el IJ de la UNAM, el CIDE y el INACIPE; y
- (ii) Conceptualizar, diseñar, impulsar y ejecutar un esquema de mejores prácticas internacionales, probadas en México, para el desarrollo de una Arquitectura Institucional dentro de la PGR, que soporte el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y las tres leyes nacionales vinculadas con la materia; y, por el otro, implementar medidas concretas y de corto plazo para mejorar nuestros servicios de procuración de justicia. Estas acciones se denominan los **Programas de Mejora**.

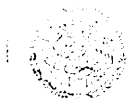
Como se señalará más adelante, los esfuerzos de ambos ámbitos de trabajo han sido independientes, pero sus conclusiones se conducen hacia el mismo modelo operativo. En el primer caso, el de la Consulta Nacional, desde un punto de vista conceptual por parte de académicos y expertos en la materia; el segundo (Programas de Mejora) en la aplicación práctica de esos principios en la PGR. Por ejemplo, considérese el tema de los mecanismos alternativos para la solución de controversias penales, previstos en la ley nacional respectiva:

- El Diagnóstico de la PGR identificó el uso escaso de los mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en la ley nacional;
- La Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia (como se apunta en el siguiente capítulo) propondrá un modelo de operaciones que busca, fundamentalmente, distribuir la carga de asuntos que llega a los ministerios públicos federales, privilegiando el uso de estos mecanismos alternativos; y
- La PGR impulsa el uso de estas estrategias a través de protocolos específicos de operación entregados a los ministerios públicos (tal y como se explica en el capítulo tercero).

## **2. Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia (Consulta Nacional)**

El Diagnóstico de la PGR, entregado a la Cámara de Senadores el día 15 de febrero del 2017, nos permitió concluir que los desafíos identificados en la Institución Federal, en mayor o menor medida, también se expresan en todas las procuradurías y fiscalías del país, observándose un amplio abanico de estos: a nivel Federal, tenemos actualmente una Procuraduría con autonomía técnica del Poder Ejecutivo que está en tránsito hacia una fiscalía autónoma constitucional; en las entidades federativas, observamos que existen 16 procuradurías que dependen del Ejecutivo aunque con autonomía técnica; 4 fiscalías sin autonomía; 2 fiscalías con autonomía relativa, y 10 fiscalías autónomas. Ello no debe extrañar, ya que estos organismos, como la PGR, tuvieron que adaptarse a un nuevo modelo de justicia penal, después de operar por más de cien años con otro; y porque ni la PGR ni las fiscalías y procuradurías estatales, han emprendido un esfuerzo sostenido de desarrollo organizacional.

El Diagnóstico también confirmó la necesidad de sentar las bases sobre las que pudiera construirse un modelo de procuración de justicia válido y útil para todas las procuradurías y fiscalías del país. La razón de fondo estriba en que el Código Nacional de Procedimientos Penales



y, con éste, las leyes nacionales en materia de ejecución penal, justicia penal para adolescentes y de mecanismos alternativos de solución de controversias, marcan la pauta para el desarrollo de diversos procesos que habrán de ejecutarse en todas las instituciones encargadas de brindar el servicio público de procuración de justicia. La naturaleza nacional de la materia procesal penal hace impostergable el diseño, desarrollo e implementación de un nuevo y uniforme modelo de procuración de justicia que responda de forma contundente a las exigencias de los principios y de las reglas del proceso penal acusatorio.

El nuevo modelo de procuración de justicia que se ha venido impulsando, desde diferentes espacios y con el concurso de diversos actores, y que se anunció desde el momento mismo en que fui distinguido con la ratificación en el cargo de Procurador General de la República, así como en el diagnóstico institucional<sup>4</sup>, representa una propuesta inédita que busca articular los esfuerzos institucionales que permitan dar cauce y, al mismo tiempo, abrir la puerta para la consolidación del sistema procesal penal acusatorio. Se trata, básicamente, de habilitar y potenciar los beneficios que el sistema penal acusatorio trae aparejados de forma natural para la ciudadanía.

Para lograrlo, era necesario desarrollar un ejercicio integral, incluyente, democrático, e incorporar a los distintos actores que desde la academia, las organizaciones de la sociedad civil, los congresos estatales, las procuradurías y fiscalías del país, las agrupaciones de universidades e instituciones de educación superior y, por supuesto, las autoridades e instituciones que pudieran aportar buenas prácticas desde la perspectiva comparada, generasen un diálogo que culminara con una propuesta consensada sobre el modelo de procuración de justicia que necesita el país.

Así, durante el mes de abril del presente año, las instituciones que habrían de conducir el ejercicio, aceptaron llevarlo a cabo<sup>5</sup>. A la convocatoria se sumaron las cámaras de Diputados y Senadores, a través de sus respectivas mesas directivas, reconociendo “la necesidad de abordar, de manera inmediata y decidida, el análisis de los grandes temas vinculados con la procuración de justicia penal en todo el país, a los efectos de habilitar un nuevo modelo de arquitectura institucional nacional que permita dar cauce a los beneficios y a las ventajas del sistema de justicia penal acusatorio, tal y como se expone en el documento ‘Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia: Diagnóstico y plan de trabajo’, elaborado recientemente por la Procuraduría General de la República. Se trata de una propuesta que compartimos y hacemos propia”. Por esa razón,

---

<sup>4</sup> “Hacia un nuevo modelo de procuración de justicia: Diagnóstico y plan de trabajo”, pp. 45-47.

<sup>5</sup> Boletín UNAM-DGCS-238, Ciudad Universitaria, 6 de abril de 2017. “En el IIJ tuvo verificativo el anuncio de la consulta, que abonará al fortalecimiento de las fiscalías y la solución de conflictos penales en México. Asimismo pretende contar con un informe final, que será entregado entre octubre y noviembre del año en curso y “concentrará las propuestas más viables de política pública para construir un modelo de procuración de justicia acorde con el nuevo sistema de justicia penal acusatorio”, informó Pedro Salazar Ugarte, director del IIJ. Esta iniciativa responde a las propuestas realizadas el pasado 15 de febrero en el Senado de la República por el titular de la PGR, Raúl Cervantes, quien anunció que solicitaría una consulta a instituciones de educación superior sobre el modelo de procuración de justicia, y así ofrecerle al país respuestas al respecto”, indicó”.



solicitaron su inclusión dentro del grupo de instituciones que habrían de convocar a las mesas de trabajo que se desarrollarían al efecto.

Otra de las instituciones que hicieron suya esta propuesta fue la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A.C. (ANUIES). La ANUIES participó como convocante y alojó, a través de varias de sus instituciones agremiadas, muchas de las mesas de trabajo<sup>6</sup>.

La Consulta Nacional inició el 25 de mayo del 2017, se integró por ocho mesas temáticas que se desarrollaron en la Ciudad de México, ocho mesas temáticas más y nueve foros regionales abiertos que fueron celebrados en distintas ciudades del país<sup>7</sup>.

Es importante destacar que a esta iniciativa se integraron, unánimemente, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia<sup>8</sup> y la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública (en reunión conjunta con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia<sup>9</sup>); así como la Conferencia Nacional de Gobernadores que mostró su interés, desde muy pronto, a través de su Comisión de Seguridad y Justicia<sup>10</sup>.

Además, la Consulta fue consistente con las actividades básicas y líneas de acción contempladas en los ejes estratégicos de Diálogo y Exigencia de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCIVICA) del Instituto Nacional Electoral y, en ese sentido, adoptó la metodología y criterios básicos para su monitoreo y evaluación, dentro del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación que dicha Estrategia nacional contempla.

Los ejes temáticos que guiaron la Consulta fueron: Víctimas y Derechos Humanos, Procuración de justicia y política criminal, Procuración de justicia y seguridad pública; Delincuencia organizada; Modelo de investigación criminal; Modelo de autonomía de las instituciones de procuración de

---

<sup>6</sup> Destacan la Universidad Anáhuac Mayab, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, la Universidad Iberoamericana (Campus Ciudad de México), la Universidad Panamericana (Campus Guadalajara), la Escuela Libre de Derecho, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, la Universidad Xochicalco (sede Tijuana), la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Universidad Autónoma de Chiapas, la organización RENACE: Solidaridad y Justicia, y el Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, A.C.

<sup>7</sup> Estas tuvieron lugar en Ciudad Juárez, Chihuahua; Monterrey, Nuevo León; Aguascalientes, Aguascalientes; Guadalajara, Jalisco; Mérida, Yucatán; Pachuca, Hidalgo; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Tijuana, Baja California; y, nuevamente, en la Ciudad de México.

<sup>8</sup> Acuerdo de la Asamblea Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia de fecha 2 de febrero del año 2017.

<sup>9</sup> Acuerdo CNPJ/CNSSP/06/17.- "Bondades y consolidación del sistema de justicia penal adversarial", adoptado en la reunión nacional conjunta celebrada el día 28 de marzo del año 2017.

<sup>10</sup> Pronunciamiento de la Comisión de Seguridad y Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, de fecha 23 de enero de 2017; visible en <https://www.conago.org.mx/Varios/Pronunciamiento-Seguridad-y-Justicia.aspx>



justicia; Procuración y administración de justicia; y, Operación, gestión y cambio en las instituciones de procuración de justicia. Todas las actividades de la Consulta Nacional fueron alojadas en el portal web [www.construyamosjusticia.mx](http://www.construyamosjusticia.mx), desde el cual se habilitó una herramienta para recibir y procesar las propuestas del público en general.

En las mesas de trabajo de la Consulta Nacional participaron 170 expertos, de los cuales 17 fueron extranjeros provenientes de 9 países latinoamericanos y europeos. Participaron 42 académicos, 32 consultores, 21 representantes de organizaciones no gubernamentales, 40 servidores públicos federales, 22 servidores públicos estatales, incluidos fiscales generales, abogados en ejercicio y funcionarios o servidores públicos extranjeros. En cuanto a los foros públicos, fueron realizadas once sesiones en 10 ciudades del país, en las que se contó con la participación total de 288 personas. Por cuanto hace a las opiniones recibidas por medio de la plataforma web, se recabaron 135 propuestas.

El pasado día 29 de agosto concluyó la Consulta Nacional. Como resultado de la misma, el día 25 de octubre se presentarán sus principales hallazgos y se entregará un informe ejecutivo que estará al alcance, entre otras instancias, de las cámaras de Diputados y Senadores, de la Procuraduría General de la República, de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y de la Conferencia Nacional de Gobernadores. El informe, sin duda, servirá de insumo para el diseño de un modelo de procuración de justicia que, desde el texto constitucional y legal, atienda y soporte los requerimientos del sistema procesal penal acusatorio.

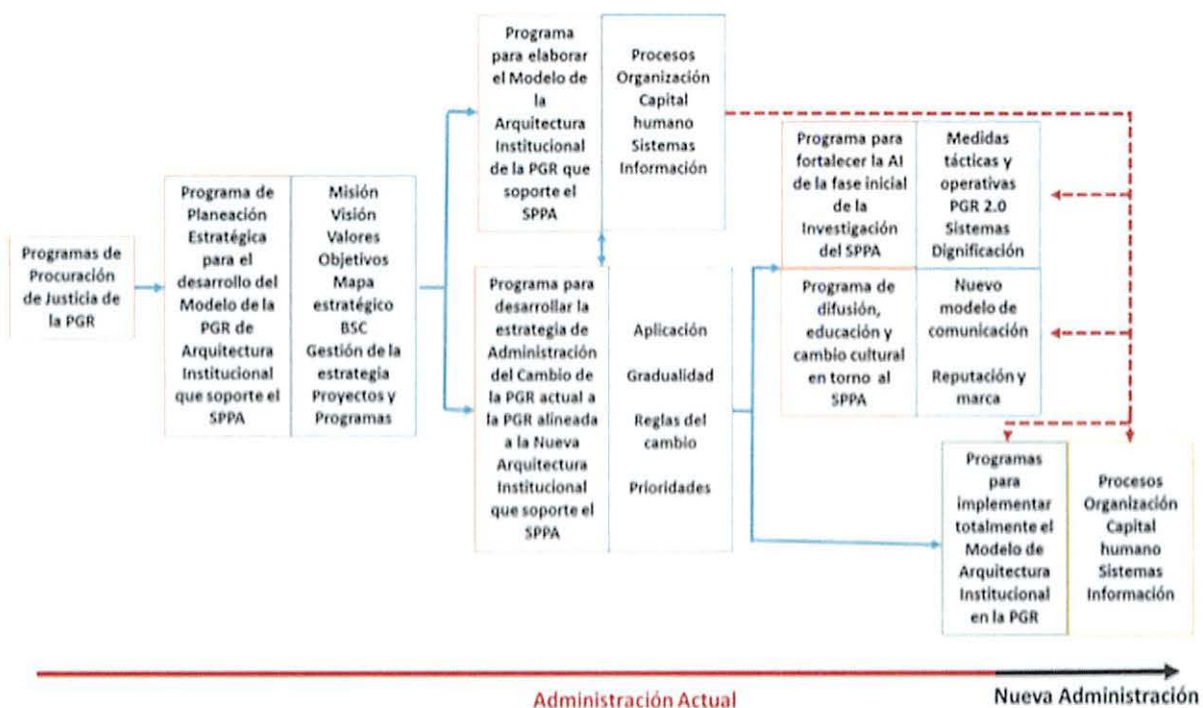
Entre otros resultados que, como ya he referido, serán dados a conocer en breve, la Consulta Nacional arrojó, a manera de resumen: a) un nuevo modelo de gestión que parte de consideraciones de política criminal que garantiza el buen uso de los recursos para atender los delitos que afectan más gravemente a la sociedad; b) que las instituciones de procuración de justicia requieren de una arquitectura institucional con visión sistémica; c) que las procuradurías y fiscalías del país, se rigen por un mismo marco legal y, por tanto, deben mejorar sus procesos para ser más eficaces y eficientes; d) que las procuradurías y fiscalías del país, deben respetar los derechos de todos los intervinientes en los conflictos penales; para ello, deben contar con mecanismos de prevención y de reacción ante violaciones; e) que las instituciones de procuración de justicia de todo el país deben generar, utilizar y compartir información de manera eficiente; f) que las instituciones deben ser capaces de realizar investigaciones sólidas para poder conducir procesos exitosos; y, g) que se requiere, en especial, del diseño de un proceso de transición de mediano plazo y, sobre todo, la disposición de los recursos necesarios para ello.

Por todo ello, los resultados de la Consulta Nacional constituyen un referente de necesario estudio y cuidadosa reflexión para orientar la toma de decisiones en la materia. En especial, sobre aquellas vinculadas con el modelo de gestión de las instituciones de procuración de justicia y con el diseño de una arquitectura institucional que sea consecuente con dicho modelo de gestión.



### 3. Los Programas de Mejora

Con base en el Diagnóstico y en uso de sus atribuciones, la PGR implementa los denominados Programas de Mejora. Estos buscan, por una parte, implementar acciones concretas y de corto plazo para mejorar los servicios que presta la PGR a sus usuarios bajo el SPA; y, por otro lado, ejecutar un esquema de mejores prácticas internacionales probadas en México, para transformar la Arquitectura Institucional de la PGR, mejorar su desempeño y la calidad de sus servicios, de forma sustentable. De forma gráfica:



#### 3.1. Acciones para mejorar los servicios que presta la PGR a sus usuarios bajo el SPA

A partir de marzo, solicité a los funcionarios responsables en la PGR que impulsaran el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en la ley nacional, y promover estrategias para mejorar nuestras capacidades de investigación, en el corto plazo. A continuación se describen estas iniciativas y sus resultados iniciales.



*Impulso a mecanismos alternativos y otras formas de resolución temprana de los conflictos penales*

En las palabras que pronuncié el 15 de febrero pasado en el Senado de la República, señalé que “tenemos que insistir y generar una cultura para entender que las nuevas herramientas en materia penal no son para encarcelar; que principalmente son para solucionar el conflicto y que se retorne la paz antes del conflicto. Para ello se dieron elementos e instrumentos constitucionales y legales, como medios alternativos, criterios de oportunidad, juicios abreviados, que no han sido utilizadas al 100% y ahí se ve una ventana de oportunidad muy importante.”

Para impulsar el uso de los nuevos mecanismos de solución de conflictos previstos en el CNPP, desde el 1 de abril del presente año iniciamos una prueba piloto para desarrollar, validar y estandarizar criterios de operación útiles y jurídicamente robustos para determinar carpetas de investigación ubicadas en las Unidades de Atención Inmediata (UNAI). El piloto opera en las tres de las delegaciones más grandes del país: Ciudad de México, Estado de México y Puebla; y en dos áreas centrales relevantes: la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y la Unidad de Delitos de Propiedad Intelectual de la Subprocuraduría de Delitos Federales. La duración del trabajo en campo fue de 180 días. Para ello se reclutaron a los 15 ministerios públicos más experimentados del país (de la PGR, así como de procuradurías y fiscalías en las entidades federativas), los cuales fueron enviados a las localidades del programa piloto para trabajar hombro con hombro con los ministerios públicos adscritos a las mismas. La misión establecida fue la de (i) reducir los inventarios de carpetas de investigación; (ii) reducir la vida promedio de aquéllas; y (iii) documentar la experiencia del programa piloto para ajustar el modelo de gestión y generar criterios de actuación formales para todas las Unidades de Atención Inmediata del país.

De acuerdo a los resultados preliminares del piloto, el año entrante podríamos observar un abatimiento del 60% en los inventarios de carpetas de investigación en todo el país. Por su magnitud, esta cifra es importante por sí misma; sin embargo, un comportamiento de este tipo reflejaría algo más importante aún: que muchas personas experimentan los beneficios de resolver conflictos penales sin necesidad de encarcelamiento y, mejor aún, sin los costos que supone llevar los asuntos, necesariamente, a juicio.

Respecto a la mejora de nuestras capacidades de investigación, se ha impulsado en la Agencia de Investigación Criminal (AIC) una estrategia de priorización, que permite atender el fenómeno delictivo a través de la focalización de recursos humanos y materiales, considerando como base los panoramas delictivos que se presentan por entidad y región, bajo un enfoque multidimensional. Un ejemplo de esta tarea es que en la presente administración se han fortalecido los mecanismos del intercambio de información entre las entidades federativas y la federación a través de la Red Nacional de Información Criminal.

Además se ha impulsado la investigación de los delitos a través de un modelo de alta especialización, considerando como instrumentos orientadores la aplicación de protocolos especializados en materia de atención a la investigación del delito de secuestro, búsqueda y localización de personas, además del de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Contar



con dichos instrumentos garantiza agotar todas las líneas de investigación relacionadas con hechos presumiblemente constitutivos de alguno de los delitos anteriormente mencionados.

Adicionalmente, se identificó una importante oportunidad para mejorar las capacidades de investigación a nivel internacional. El pasado 17 y 18 de agosto se celebró en la ciudad de Puebla, Puebla, la Cumbre de Procuradores y Fiscales Generales de América Latina<sup>11</sup>, cuyo objetivo fue propiciar un espacio de diálogo, a fin de fortalecer e impulsar los vínculos de cooperación en materia de procuración de justicia para prevenir y combatir la violencia, la corrupción y la delincuencia organizada transnacional en todas sus formas y manifestaciones, a través del análisis integral de la operación de los grupos delictivos que actúan en la región.

Derivado de las discusiones, se logró generar un documento titulado “Declaración de la cumbre de procuradores y fiscales generales de América Latina en materia de cooperación para combatir la delincuencia organizada transnacional y sus delitos conexos”.

La vocación de la Cumbre y, en especial, el propósito de sus Acuerdos, que fueron conceptualizados desde el inicio de mi gestión, partió de las siguientes consideraciones:

- La delincuencia organizada transnacional, por definición, es un fenómeno de alcance superior al de un solo país. Por lo tanto, la capacidad de un solo país en combatirla es, en el mejor de los casos, limitada. En el peor, disfuncional.
- La delincuencia organizada transnacional opera bajo un esquema que podría denominarse de “franquicia”. Es decir, la actividad delincuencia en distintos sitios geográficos, sigue prácticas y procedimientos operativos estandarizados. Por lo tanto, concentrar experiencias de diversos países genera mejor información, entendimiento y fuerza en las investigaciones para combatir estas expresiones.
- Los procesos de cooperación judicial internacionales son complejos y lentos. Ello pone en desventaja a las autoridades frente a las organizaciones delictivas internacionales que actúan sin obstáculos. Por ello, es pertinente desformalizar la cooperación para entablar mecanismos de colaboración más ejecutivos que mejoren nuestra velocidad y contundencia en las investigaciones transnacionales.

---

<sup>11</sup> Participaron los fiscales y procuradores de Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Panamá; y Paraguay. Asimismo, de manera virtual, a través de videoconferencia, brindaron un mensaje, el Fiscal General del Reino de España, personal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América, y del Ministerio de Justicia y Procuraduría General de Canadá, así como la Ex Fiscal General de la República Bolivariana de Venezuela, Sra. Luisa Ortega Díaz.



Como acuerdos se adoptaron, entre otros, los siguientes:

- Compartir estrategias que permitan identificar tempranamente las modalidades y tendencias de los delitos de corrupción, así como sus niveles de riesgo, con el fin de lograr su detección y procesamiento y evitar espacios de impunidad que puedan ser aprovechados por las organizaciones delictivas.
- Establecer grupos técnicos para la coordinación en el intercambio de información en materia de corrupción y delincuencia organizada transnacional, así como sus delitos conexos, y generar acciones concretas en materia de investigación estratégica y operativa, con especial énfasis en los contextos sociales, geográficos, económicos y culturales relacionados con la investigación penal.
- Procurar acciones de coordinación con las diversas instituciones especializadas, con objeto de allegarse de la información financiera, contable y fiscal idónea para las investigaciones de lavado de dinero que afectan a la región.
- Coadyuvar en los esfuerzos de las partes para hacer efectivo el aseguramiento de los bienes y los productos del delito de los grupos criminales internacionales, dentro de la respectiva jurisdicción de cada una de ellas, y a través de acciones como la extinción de dominio y la compartición de bienes, entre otras, con el fin de debilitar sus capacidades de acción.

Por otra parte, de abril a julio de 2017, la PGR participó en la Operación Regional ROCA "Rompiendo Cadenas", organizada por INTERPOL. En dicha acción participaron países de Centroamérica, El Caribe, Colombia y México.

Como resultado de la operación, en México se realizaron 91 intervenciones policiales, se rescataron 70 víctimas y se realizaron 84 aseguramientos.

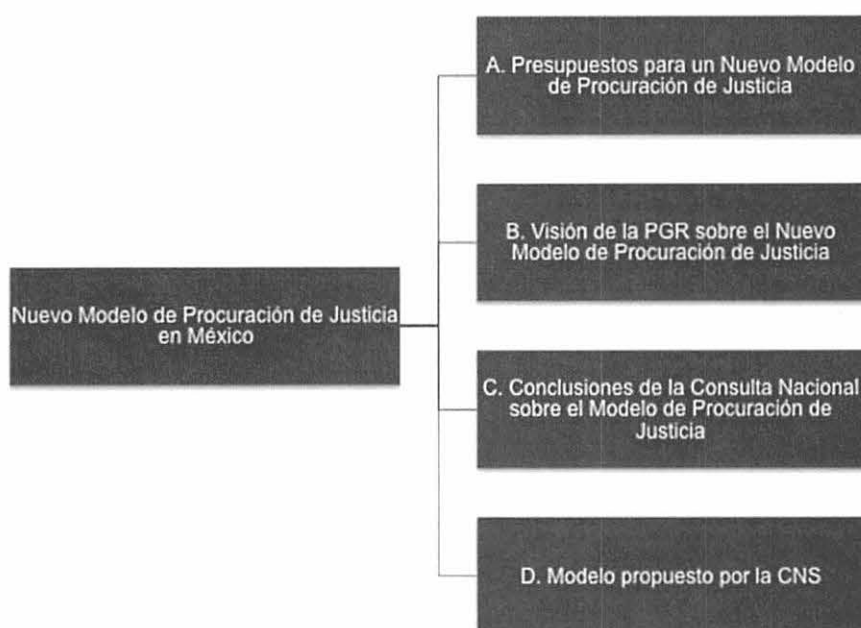
### 3.2. Estrategia de Transformación: Arquitectura Institucional y Administración del Cambio.

Nuestro Diagnóstico institucional indica que a lo largo de los últimos cien años la duración promedio de los procuradores en su cargo ha sido de menos de dos años. Desde esa perspectiva, el desarrollo de la PGR ha sido más el resultado de las coyunturas legislativas nacionales y del estilo de la o del titular en turno, más que de un ejercicio de desarrollo organizacional sistemático y con visión de largo plazo. Por ello, desde la PGR nos hemos propuesto terminar con esa improvisación.

Así, durante el último año hemos construido las bases para realizarla de acuerdo a las mejores prácticas internacionales y a través de un modelo que ha sido utilizado en México de manera exitosa. Buscamos que la nueva PGR se convierta en una organización de excelencia en la prestación del servicio público de procuración de justicia, bajo el sistema penal acusatorio; de alto reconocimiento social por su imparcialidad, objetividad, y capacidad técnica; con un servicio de carrera que ofrezca a sus empleados un desarrollo humano integral y genere orgullo institucional; y que estos factores sean auto sostenibles.

Para la transformación, (i) definimos un modelo operativo que soporte el proceso penal normado, de forma conjunta, por las cuatro leyes nacionales antes citadas y (ii) estructuramos un esquema de ejecución de la transformación de la PGR que potencia su impacto.

Sobre el modelo operativo, la PGR consolida su esquema de gestión con las siguientes fuentes:



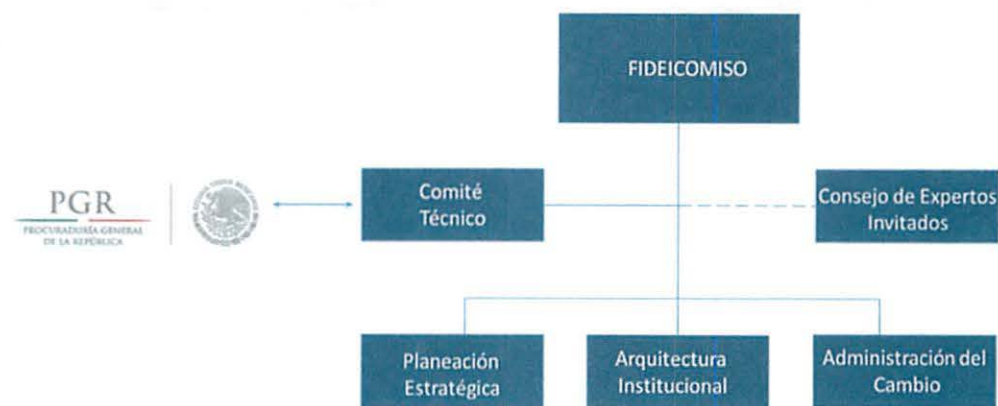
El modelo operativo que se está desarrollando en la PGR se apega y soporta estrictamente los procesos contenidos en el CNPP y en las tres leyes nacionales que, de forma conjunta o complementaria, articulan de principio a fin las diferentes etapas del sistema estatal de intervención procesal penal. El modelo operativo será resultado de la integración de (i) la visión y los principios contenidos en el documento “Presupuestos para el diseño de un nuevo modelo de procuración de justicia en México” que ya se ha descrito; (ii) de la visión interna de la PGR, resultado de su operación cotidiana mejorada con medidas como la estandarización de los criterios de solución temprana de los conflictos penales, discutida en la última sección; (iii) con los componentes del modelo que arroje la Consulta Nacional descrita en el capítulo anterior de este documento y que se presentarán, de forma preliminar, el 25 de octubre de 2017; y (iv) con el modelo de operación del Consejo Nacional de Seguridad Pública que se votó y acordó recientemente.

Sobre la ejecución de la transformación en la PGR, durante 2017 se construyeron las bases para emprenderla de acuerdo con Mejores Prácticas Internacionales y a un esquema operativo probado en México. Éste se describe a continuación:

Por una parte, se definió la creación de un fideicomiso público de pagos y sin estructura, denominado “Fideicomiso para la Ejecución de los Programas de Mejora en la Prestación del Servicio de Procuración de Justicia bajo el Sistema Penal Acusatorio”, por considerarlo ideal para dar seguridad jurídica al interés público que persiguen los Programas de Mejora, brindando transparencia, continuidad y certeza; garantizando que se utilizará para el fin establecido, sin importar la coyuntura nacional. La herramienta financiera otorga las siguientes ventajas:

- **Transparencia y control:** Evita que los recursos se utilicen para otros fines, garantizando el control necesario para que la aplicación de los recursos se efectúe según lo autorizado. Cuando se diseña y establece un fideicomiso, se asume un modelo de control integral contemplando los aspectos de legalidad, regularidad contable y financiera, así como los relativos al control de gestión y evaluación de metas y resultados. Además, cuenta con mecanismos exhaustivos de auditoría.
- **Continuidad y estabilidad:** se asegura el logro del objetivo del proyecto, definiendo y estableciendo los criterios de administración e inversión, sin importar la coyuntura, asegurando el financiamiento futuro y sustrayéndolo de los posibles cambios económicos o políticos.
- **Aprovechamiento integral de los recursos:** el patrimonio fideicometido, no se puede utilizar para otros fines.
- **Imparcialidad,** ya que la encomienda se asigna a un tercero especializado llamado fiduciario, quien administra los bienes fideicometidos.

El esquema diseñado para la operación del vehículo administrativo, se observa en el gráfico siguiente:





Este vehículo administrativo permitirá:

- Tener una plataforma de trabajo independiente de la estructura central de la PGR para ejecutar los Programas de Mejora, pero que, al mismo tiempo, esté estrechamente vinculado con ella para obtener información operativa, a través de un Comité Técnico integrado por el Titular de la PGR, los Subprocuradores, el Oficial Mayor y el Titular de la COPLADII; y,
- Contará con un Consejo de Expertos Invitados con capacidad para opinar sobre el diseño y ejecución de los Programas de Mejora, y que tiene por objeto constituirse en un mecanismo de control de calidad de los trabajos.

Conviene destacar que la participación honoraria del Consejo de Expertos tiene la finalidad de que conozcan el diseño de los Programas de Mejora y su ejecución, para emitir opiniones en torno a su pertinencia y calidad. El perfil de los invitados es el de personas con amplio reconocimiento y reputación profesional y moral, con experiencia probada en la creación de instituciones públicas, prestadoras de servicios de alta complejidad y volumen, que se han mantenido eficientes e íntegras con el paso del tiempo, o que tengan experiencia en la gestión de organizaciones de procuración de justicia bajo sistemas acusatorios.

Finalmente, le solicité al equipo de trabajo que seleccionara e impulsara un acuerdo de asistencia técnica con un organismo internacional para la transformación de la PGR. Así, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se analizaron diversas opciones, concluyéndose que fuera el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la institución idónea para materializar la asistencia.

En consecuencia, se entabló una relación con el BID para: (i) acercar a la PGR a expertos internacionales en materias asociadas a los Programas de Mejora y a experiencias de cambio similares a las que fueron realizadas en otros países, por ejemplo, Chile, Colombia, Guatemala, entre otros; (ii) crear un marco metodológico de ejecución de 4 años, que permita dar continuidad a la implementación del Plan Estratégico, de la Arquitectura Institucional y de la estrategia de Administración del Cambio que se definieron en los Programas de Mejora; y (iii) fortalecer la capacidad financiera del Gobierno de México para ejecutar el cambio de mayor envergadura en materia de procuración de justicia.

Como primer paso, el BID autorizó cien mil dólares en fondos no reembolsables para desarrollar el plan maestro y el modelo financiero para la transformación de la PGR. Esta fase concluirá en diciembre de 2017.

El resultado de la Cooperación Técnica, servirá de insumo para la implementación de los Programas de Mejora a través de un Préstamo de Inversión con Cooperación Técnica para proyectos específicos que otorga el BID a los países miembros prestatarios, a fin de desarrollar las actividades siguientes:



- Programa para el Plan Estratégico Institucional;
- Programa de Arquitectura Institucional de la Procuraduría General de la República; y,
- Programa para la Estrategia de Administración del Cambio para la Transformación de la Arquitectura Institucional de la PGR.

El 17 y 18 de julio de 2017, me reuní en Washington con el equipo técnico del BID y con su Presidente, el Dr. Luis Alberto Moreno. A partir de esa reunión, los equipos de la PGR, la SHCP y el BID trabajan para consolidar un préstamo de inversión con Cooperación Técnica para Proyectos Específicos de cuatro años, para ejecutar los tres programas antes mencionados. El financiamiento solicitado es de 80 millones de dólares a ejecutarse en ese periodo.

El presidente Moreno manifestó el interés por parte del BID para colaborar con la PGR en este proceso y calificó el proyecto, por su escala, como el más grande e importante nunca antes realizado por el BID. Se espera estar en posibilidades de iniciar la ejecución de los Programas de Mejora con apoyo financiero y técnico del BID, a inicios de 2018.

### 3.3. Acciones para el combate a la corrupción.

Ante la posibilidad de que el Fiscal Anticorrupción fuera nombrado antes del término del periodo de sesiones del Senado de la República correspondiente a septiembre – diciembre de 2016, el Procurador General de la República instruyó a diversas áreas de la Procuraduría para que preparan y facilitaran materialmente la operación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción.

Es así que, en el mes de diciembre de 2016, se suscribió un contrato de arrendamiento para utilizar un edificio en la Avenida Fray Servando Teresa de Mier núm. 81, para la instalación de dicha Fiscalía Especializada. A ese lugar se trasladó la Unidad Especializada en Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia, que estaba adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales.

Asimismo, se creó una provisión de 250 plazas de estructura, sustantivas y administrativas, para que el nuevo Fiscal pueda disponer de ellas a su entera libertad.

Finalmente, el 19 de abril de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO A/011/14 POR EL QUE SE CREA LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DELITOS RELACIONADOS CON HECHOS DE CORRUPCIÓN Y SE ESTABLECEN SUS ATRIBUCIONES a efecto de armonizar dicho Acuerdo con las reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que aprobó el H. Congreso de la Unión con respecto a las facultades de dicha Fiscalía Especializada.

Actualmente, la Unidad Especializada en Delitos Cometidos por Servidores Públicos y Contra la Administración de Justicia, adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de



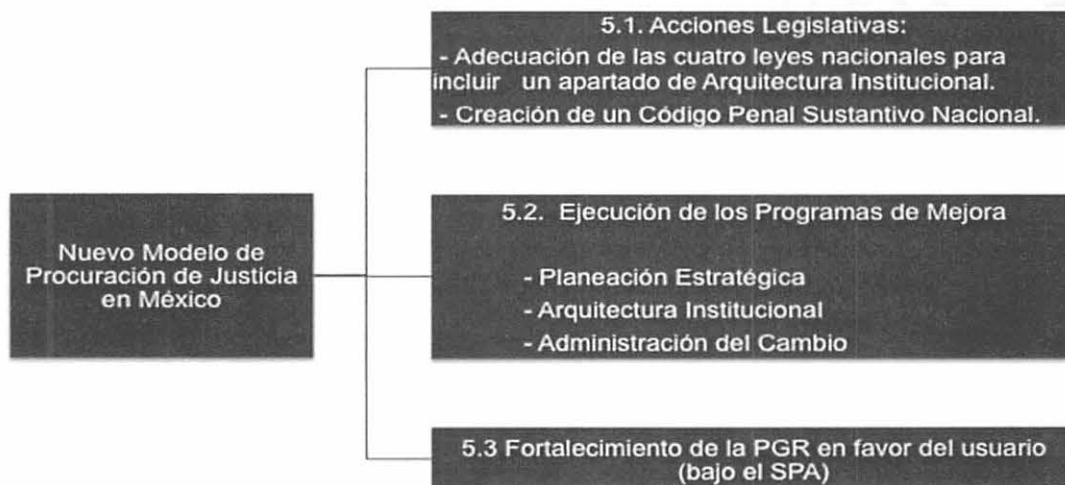


Delitos Federales, es la unidad administrativa que está desarrollando la investigación de un buen número de los casos de corrupción más importantes como el de la empresa Odebrecht, así como de todas las denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación. En esta Unidad, el total de asuntos en materia de corrupción que están bajo su responsabilidad, asciende a 1,134 (719 averiguaciones previas y 415 carpetas de investigación). El número total de personas bajo investigación asciende a 1,937 (1,337 en las averiguaciones previas señaladas y 600 en las carpetas de investigación).

#### 4. Desdoblamiento de las actividades impulsadas por la PGR

Durante los últimos 12 meses, la PGR ha impulsado actividades que tienen por objetivo fortalecer sus capacidades para mejorar la gestión del SPA a favor de los usuarios, sean estos personas físicas o morales. Estas actividades se integran en lo que hemos conceptualizado como un Nuevo Modelo de Procuración de Justicia.

Hacia adelante, las acciones propias de este Nuevo Modelo de Procuración de Justicia, se desdoblan de la siguiente forma:



Con base en los hallazgos que habrá de presentar en breve la Consulta Nacional, se visualizan las siguientes actividades:



- **Acciones de la Procuraduría General de la República**
  - Como se indicó anteriormente, el trabajo de transformación de la PGR se basará en un modelo de operaciones fundado en el trabajo interno de la Institución, en el modelo producido por la Consulta Nacional y por el presentado, votado y acordado en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública en su última sesión.
  - La ejecución de la transformación se dará de acuerdo al esquema planteado de mejores prácticas, que ya se encuentra en ejecución.
- **Acciones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia**
  - La Consulta Nacional fue diseñada y propuesta por la PGR, en estricta coordinación con todos los procuradores y fiscales del país, a través de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.
  - Por lo tanto, las recomendaciones del trabajo coordinado por la UNAM, el CIDE y el INACIPE, una vez que se den a conocer el 25 de octubre, deberán presentarse en la Conferencia Nacional de Procuradores para su instrumentación en el ámbito de sus competencias.
- **Acciones legislativas**
  - Como se indicó anteriormente, las mesas directivas de las cámaras de Diputados y Senadores han sido participantes en la Consulta Nacional, desde su conceptualización hasta su desarrollo y conclusión.
  - Los componentes de la Consulta Nacional que tengan que ver con los ajustes legislativos que se deben instrumentar para dar vigencia al Nuevo Modelo de Procuración de Justicia, habrán de impulsarse decididamente para, cuando menos:
    - Habilitar los cambios constitucionales y legales que den mayor coherencia y coordinación a la procuración de justicia en el país.
    - Instrumentar los aspectos relacionados a la Arquitectura Institucional que deben impactar en las cuatro leyes nacionales. Ello para asegurar la sincronización entre el marco nacional de orden procesal y las capacidades organizacionales de los organismos que gestionan esas cuatro leyes.
    - Detonar un debate público e incluyente para lograr un código nacional penal sustantivo.
- **Acciones con instituciones académicas**
  - La academia fue el principal actor de la Consulta Nacional.
  - Las conclusiones que arroje la Consulta Nacional deberán impactar los programas de estudio de las licenciaturas y programas de posgrado de Derecho.
  - Específicamente, habrán de incorporarse contenidos formativos en el área de gestión de procesos en materia jurídica.
- **Acciones con profesionistas y organizaciones relacionadas con la práctica del Derecho**
  - Los esfuerzos que ha impulsado la PGR, en especial el de la Consulta Nacional, se orientan hacia la construcción de un modelo operativo penal.
  - Es indispensable, por tanto, desdoblarse hacia el gremio de las y los abogados el modelo que se está desarrollando, para fortalecer la interacción entre éste y los operadores privados de servicios profesionales en materia jurídica.