USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

METODOLOGÍA

MANUAL PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL

ACERVO CONJUSTICIA
Programa para el Fortalecimiento de Instituciones de Justicia Penal Estatal (ConJusticia)

Este manual forma parte del Acervo ConJusticia, repositorio de materiales que documentan los diversos enfoques, metodologías y herramientas que conforman su Modelo Sistémico de Justicia. Los textos que componen la colección describen el enfoque sistémico para fortalecer los sistemas de justicia penal (SJP) a nivel estatal en los estados objetivo. La colección completa es un recurso útil para fortalecer a las instituciones y actores del sector justicia a nivel estatal. Todos los materiales han sido redactados con lenguaje inclusivo.

El presente manual se nutrió de las voces, la experiencia, el intercambio de ideas y las buenas prácticas surgidos durante la implementación de la política de persecución penal en los estados de Nayarit, Zacatecas, Sonora, Coahuila y Chihuahua, a los que agradecemos fuertemente su interés, apertura y participación.

Este manual fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este manual es responsabilidad del Programa para el Fortalecimiento de Instituciones de Justicia Penal Estatal (ConJusticia) y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Acerca de ConJusticia

El Programa para el Fortalecimiento de Instituciones de Justicia Penal Estatal (ConJusticia), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), tiene el objetivo de reducir la impunidad en delitos de alta prioridad, promover la rendición de cuentas y aumentar la confianza ciudadana en las instituciones de justicia penal.

El programa ConJusticia acompaña los esfuerzos de las instituciones que desempeñan un papel clave en la mejora constante del sistema de justicia penal (SJP) a nivel estatal, como las procuradurías y fiscalías generales estatales (FGE) y los poderes judiciales estatales (PJE); además, articula esfuerzos de colaboración entre estos organismos, otras personas operadoras del SJP y el sector privado, la academia, los colegios de abogacía, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) e, incluso, la ciudadanía en general. Esta labor de acompañamiento y articulación persigue tres objetivos fundamentales y complementarios: instituciones fuertes, efectivas e independientes; colaboración entre actores estratégicos del SJP; y asociaciones sostenibles entre diversos actores vinculados al SJP.

ConJusticia acompaña a los estados de Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Nayarit, Sonora, San Luis Potosí, Quintana Roo y Zacatecas en el diseño y la implementación del Modelo Sistémico de Justicia. Participan también dos estados de referencia de buenas prácticas: Querétaro y Guanajuato.

ConJusticia agradece a sus contrapartes del sector justicia y a todas las personas que colaboraron en el diseño y la implementación del Modelo Sistémico de Justicia. Sus contribuciones fueron fundamentales en la redacción y selección de este manual.

Acerca de DAI

DAI trabaja a la vanguardia en el desarrollo global. Transforma ideas en acciones y acciones en impacto. Está comprometido a crear un mundo más habitable.

Acerca de Fortis Consultoría

Fortis es una consultoría mexicana especializada en el diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas en el sector de justicia y seguridad.

Equipo técnico
Ana Aguilar, *Subdirectora del programa*
Luz Martínez, *Líder de Persecución Penal Estratégica*
Alina Elósegui, *Especialista de Persecución Penal Estratégica*
Iris Sapién, *Especialista Regional de Persecución Penal Estratégica*

Equipo editorial
Leonardo Escobar, *Director General del programa*
Gladys Rivera, *Directora de Gestión del Conocimiento/Colaboración, Aprendizaje y Adaptación, y Monitoreo y Evaluación*
Ana Echeverri, *Líder de Alianzas Sostenibles*
Brandon Fischer, *Líder en Gestión del Conocimiento/Colaboración, Aprendizaje y Adaptación, y Género e Inclusión Social*
Karla López, *Asistente de Gestión del Conocimiento/Colaboración, Aprendizaje y Adaptación*
Iván López Alemán, *Consultor Editorial*

USAID México
Alejandro Juárez, *Gerente de Portafolio de Estado de Derecho de USAID México*
Diana Blanco, *Especialista de Portafolio de Estado de Derecho de USAID México*

2024

Acervo ConJusticia
Mensaje del Director General de ConJusticia

Es un privilegio presentar el Acervo ConJusticia, un legado construido gracias al financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en conjunto con cada una de las instituciones del sistema de justicia penal (SJP), organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial y academia, entre otros actores locales en los estados objetivo de este programa.

Destaco la colaboración de las instituciones contrapartes, que han sido pilares fundamentales para la construcción y consolidación de este acervo. Su compromiso y apertura han permitido promover la corresponsabilidad de los diversos actores involucrados en el fortalecimiento del SJP, estableciendo una comunicación asertiva y un espacio de diálogo colaborativo.

Aprovecho la oportunidad de expresar mi agradecimiento a las fiscalías y poderes judiciales por participar en su fortalecimiento institucional estratégico, técnico, operativo y con una visión sistémica de colaboración interinstitucional. Asimismo, quiero extender mi reconocimiento al personal de las fiscalías y poderes judiciales que participó en las actividades de ConJusticia. Su dedicación ha sido fundamental.

El programa desarrolló un conjunto de enfoques, metodologías y herramientas técnicas que conforman un Modelo Sistémico de Justicia y constituyen el Acervo ConJusticia. Este modelo se basa en la puesta en práctica de las metodologías, su validación técnica y la identificación de lecciones aprendidas e innovaciones, considerando las necesidades de cada institución y las dinámicas del contexto local.

Este manual presenta, en particular, el resultado de la experiencia, el intercambio de ideas y las buenas prácticas que surgieron durante la implementación de la política de persecución penal en los estados de Nayarit, Zacatecas, Sonora, Coahuila y Chihuahua. Agradecemos a estos estados su valiosa participación, interés y apertura.

Asimismo, quiero destacar la apertura y disposición de las instituciones involucradas para replicar y adaptar este mecanismo a sus propias realidades. Sin su invaluable colaboración, este documento no habría sido posible. Agradezco nuevamente a todas las personas involucradas por su arduo trabajo y su compromiso con el fortalecimiento del sistema.

Finalmente, hago un reconocimiento a las personas que conforman los equipos del Consorcio ConJusticia (DAI, Fortis Consultoría, RelInstitute y Metropolitan Group), ya que sin ellas no habría sido posible la presentación de este Acervo. Su calidad humana, profesionalismo, liderazgo colaborativo y colectividad nos permitieron alcanzar los resultados que hoy presentamos en el Acervo ConJusticia.

Estoy seguro de que este camino recorrido conjuntamente contribuirá a fortalecer las bases de un futuro más sólido y eficiente del SJP.

Mtro. Leonardo Escobar García
Director General / Chief of Party
ConJusticia–USAID

ÍNDICE

Antecedentes 6
Siglas y acrónimos 8
I. Presentación 10
II. Objetivo y alcance 12
1. Objetivo 13
2. Alcance 13
III. ¿Qué es la política de persecución penal? 14
1. Antecedentes en México 15
2. Marco legal 20
3. Desafíos 22
4. Elementos conceptuales de la política de persecución penal 23
5. Ejes rectores de la política de persecución penal 24
6. Componentes de la política de persecución penal 27
IV. Diseño participativo 29
1. Diagnóstico 31
Dimensión cuantitativa 31
Dimensión cualitativa 32
2. Objetivos estratégicos 32
3. Temáticas prioritarias 35
4. Sistema de operación 36
Modelo de Tres Pisos 37
Modelo de Priorización 38
Órgano implementador 41
V. Implementación 43
1. Planes de implementación 45
2. Plan de Monitoreo y Evaluación 48
Anexos 60
Referencias 81

ANTECEDENTES

El Programa para el Fortalecimiento de Instituciones de Justicia Penal Estatal (ConJusticia), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), tiene el objetivo de reducir la impunidad en delitos de alta prioridad y la violencia asociada a estos, promover la rendición de cuentas y aumentar la confianza ciudadana en las instituciones de justicia penal.

ConJusticia acompaña los esfuerzos de las instituciones que desempeñan un papel clave en la mejora constante del sistema de justicia penal (SJP) a nivel estatal, como las procuradurías y fiscalías generales estatales (FGE) y los poderes judiciales estatales (PJE); además, articula esfuerzos de colaboración entre estos organismos, otras personas operadoras del SJP y el sector privado, la academia, los colegios de abogacía, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) e, incluso, la ciudadanía en general.

La situación de violencia e impunidad que vive México desde hace años ha obligado a replantear el papel de las procuradurías y las fiscalías en la búsqueda de verdad y justicia. Entre las iniciativas que han recibido más empuje en los últimos años está la necesidad de que la procuración de justicia sea proactiva y esté basada en políticas y planes de persecución penal que prioricen los fenómenos criminales que causan más daño. Sin embargo, son pocas las referencias bibliográficas, las normativas y experiencias de aplicación práctica en los ámbitos nacional e internacional.

En este contexto de necesaria transformación de la procuración de justicia –como eje indispensable de un sistema procesal penal democrático–, frente a la presencia de fenómenos criminales cada vez más complejos y la necesidad de optimización de los recursos para hacerles frente, ConJusticia propone implementar el enfoque de persecución penal estratégica (PPE), para incrementar la efectividad del sistema en la resolución de casos de alta prioridad y comunicar de manera estratégica el proceso y los resultados.

Un paso inicial en el camino para lograr este propósito es el diseño y la implementación de políticas de persecución penal como herramientas indispensables para establecer prioridades institucionales.

Por ese motivo, ConJusticia pone a disposición de las fiscalías y procuradurías el presente *Manual para el diseño e implementación de una política de persecución penal,* el cual integra la visión, experiencia y buenas prácticas del programa, con el objetivo de contribuir a su institucionalización en México. Asimismo, este manual puede servir como insumo de referencia para otros programas e iniciativas que busquen fortalecer el SJP en México o en otros países de la región.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CONJUSTICIA	Programa para el Fortalecimiento de Instituciones de Justicia Penal Estatal
COSEP	Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política de Persecución Penal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
MASC	Mecanismos alternativos de solución de controversias
MP	Ministerio Público
M3P	Modelo de Tres Pisos
OEMASC	Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal
PPP	Política de persecución penal
SJP	Sistema de justicia penal
UADT	Unidad de Atención y Determinación Temprana
UID	Unidad de Imputado Desconocido
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)
UTMC	Unidad de Tramitación Masiva de Casos

I.
PRESENTACIÓN

La política de persecución penal (PPP) es un instrumento normativo destinado a reforzar las capacidades de las instituciones, con el propósito de investigar y perseguir fenómenos criminales prioritarios de manera proactiva. Esto se logra a través de la definición de prioridades y la implementación de acciones estratégicas que han sido previamente analizadas y planificadas, lo que a su vez contribuye a optimizar el uso de los recursos disponibles.

El presente documento es un manual para el diseño e implementación de una PPP.[1] A través del diagnóstico participativo, cuantitativo y cualitativo sobre los fenómenos criminales locales, las fiscalías y procuradurías podrán definir prioridades que les permitan planificar las actividades y metas estratégicas para la implementación, monitoreo y evaluación de la PPP.

La versatilidad de este manual permite adaptarlo a las circunstancias particulares de cada fiscalía o procuraduría, a sus variadas realidades y recursos disponibles, lo que garantiza la implementación de la PPP de acuerdo con los objetivos estratégicos y las condiciones específicas en las que operan.

Este documento se aleja de la concepción de delito y tipo penal para acercarse al diseño de políticas, pues solo mediante la identificación de fenómenos sociales relacionados con la inseguridad y la violencia que afecta a las comunidades en el ámbito local es posible diseñar, con rigor y precisión, acciones concretas para hacerles frente, desde una visión de persecución penal estratégica. De ahí que este manual utilice la categoría de *fenómeno criminal*.[2]

Este material apunta a ser un insumo que oriente el diseño e implementación de una PPP en todos los estados de la república. Representa un enfoque que valora la participación ciudadana y el compromiso político por hacerla efectiva.

Finalmente, este manual incorpora la experiencia obtenida de la implementación de herramientas y metodologías de construcción participativa de una PPP en Sonora, Coahuila, Zacatecas, San Luis Potosí y Nayarit, estados objetivo del programa ConJusticia.

---

[1] La normatividad mexicana no es clara sobre lo que significa una política o plan de persecución penal. No es suficiente asumir que se trata de un plan estratégico para la fiscalía, pues ello resulta excesivamente amplio: puede implicar múltiples asuntos diferentes, relativos por ejemplo a reflexiones teóricas de política criminal (¿que debe ser encausado a través del sistema penal?) o a cuestiones de gerencia de la carga o de intervención del flujo de casos del sistema penal.

Aunque en México se utilizan de manera indistinta las expresiones *plan de persecución penal* (como es el caso de la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí) y *política de persecución penal*, en este documento se mantiene que esta última es una iniciativa más robusta institucionalmente, pues va más allá de la previsión de intenciones y proyecciones y asume compromisos de reforma estratégica y organizacional a mediano y largo plazos, como la reformulación de objetivos e indicadores de éxito y el rediseño de unidades y equipos de trabajo.

[2] Jorge Zavala Baquerizo refiere que "El fenómeno criminal es el conjunto de tres realidades, a saber: a) realidad jurídica; b) realidad individual; y, c) realidad social. La primera se integra por el delito; la segunda, por el delincuente; y la tercera, por la delincuencia. Estos tres términos: delito, delincuente y delincuencia, integran todos ellos el fenómeno criminal" (Zavala Baquerizo, 1991).

II.
OBJETIVO Y ALCANCE

1. Objetivo

Proporcionar una hoja de ruta a las fiscalías y procuradurías estatales para el diseño y el proceso de implementación de una política de persecución penal (PPP), con el propósito de mejorar la investigación y persecución de fenómenos criminales a través de la priorización, el uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles y la transversalización del enfoque de igualdad de género e inclusión social (GESI, por sus singlas en inglés).

2. Alcance

El alcance de la PPP trasciende a las fiscalías y procuradurías, pues permea todo el ecosistema de justicia penal. En este sentido, la efectividad de la PPP requiere la participación de todos los actores institucionales y la corresponsabilidad ciudadana, para lograr una verdadera coordinación, colaboración y capacidad de respuesta.

Este documento está dirigido a las personas titulares de las fiscalías o procuradurías estatales y al equipo de personas funcionarias y facilitadoras a cargo del diseño e implementación de la PPP.

La participación de las personas que desempeñan una función en la investigación y persecución penal (ministerios públicos, agentes de investigación, quienes realizan peritaje y análisis de información, entre otras) resulta fundamental en la implementación de la PPP para que esta sea eficaz. Asimismo, es necesario que el resto de las instituciones de justicia contribuya en la materialización de la PPP, en el ámbito de sus competencias.

La ciudadanía también forma parte medular en el diseño de la PPP, por lo que esta y el resto de los aliados estratégicos (academia, sector privado, sociedad civil y cooperación internacional) son actores indispensables para la implementación y fortalecimiento de las capacidades de la fiscalía en el marco de la PPP.

III.
¿QUÉ ES LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL?

1. Antecedentes en México

La reforma constitucional de 2008 marcó la transición de un sistema inquisitivo mixto a uno de corte acusatorio. Esto no solo supuso una transformación en los procesos penales, sino que también conllevó un cambio significativo en la gestión de la carga de trabajo en las procuradurías y fiscalías. Sin embargo, aun con estos cambios se ha observado un progreso limitado en la capacidad de enfrentar fenómenos criminales. Persiste la lógica de abordar cada caso de manera aislada, reactiva.

Las políticas de persecución penal en México se fundan en el enfoque de persecución penal estratégica (PPE), que establece la necesidad de que la labor del Ministerio Público (MP), en tanto institución pública, esté guiada por un proceso de planificación de acuerdo con prioridades establecidas conforme a los distintos contextos de criminalidad. La PPE promueve, por lo tanto, una persecución penal proactiva, basada en evidencia, que utilice los recursos disponibles (financieros, humanos y materiales) de manera óptima, para incrementar la eficacia en la procuración de justicia.

Esta perspectiva es relativamente nueva en México y forma parte de lo que hoy se llama *nueva agenda regional de justicia penal*, que reconoce la función estratégica del MP en el combate a la criminalidad. La PPE es resultado, por un lado, de la reflexión colectiva sobre las necesidades generalizadas de acceso a la justicia en un contexto de criminalidad y violencia cada vez más complejas; y, por otro lado, de reconocer que el sistema de justicia penal acusatorio debe proporcionar una respuesta efectiva a las personas usuarias que recurren a este para resolver conflictos y atender situaciones de violencia.

Esta reflexión, iniciada en otros países de América Latina –como Chile, Argentina, Colombia y Guatemala–, fue instalada en México a partir del impulso de fiscalías autónomas. El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma constitucional a partir del cual la Procuraduría General de la República (PGR) debería ser sustituida por la Fiscalía General de la República, como órgano constitucional autónomo. Esta reforma fue el punto de partida en el ámbito federal para que la mayoría de los estados (26 de 32) aprobara sus respectivos cambios constitucionales.

La propuesta dio pie a conversaciones colectivas no solo sobre las dimensiones jurídica, política y financiera de la autonomía, sino también sobre la importancia de modificar la forma de trabajo del MP, tanto en el ámbito de gestión institucional como en lo más sustantivo de las investigaciones. El intercambio de la sociedad civil organizada y otras personas expertas nacionales con personas expertas de otros países generó conocimiento local sobre PPE, conocimiento que se tradujo en leyes y normas que reglamentaron los planes y políticas de persecución penal.

Con base en lo anterior, a este manual y a las políticas de persecución penal diseñadas e implementadas preceden algunos esfuerzos importantes por instalar el enfoque de PPE. Algunos ejemplos de ello son las políticas y los planes de entidades como Ciudad de México, Nuevo León, San Luis Potosí y Quintana Roo, que se describen a continuación.

CDMX

• **Contexto.** La Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia otorgan al titular de la Fiscalía General de Justicia las atribuciones para establecer el Programa de Persecución Penal. En febrero de 2021 se integraron las fiscalías especializadas y el Consejo Ciudadano para vigilar el proceso de consulta y consenso social.

• **Concepto.** El Programa de Persecución Penal permite, a través de la participación ciudadana, orientar y distribuir los esfuerzos y recursos de la Fiscalía General para obtener un mejor resultado en materia de procuración de justicia adecuada al fenómeno criminal.

• **Contenido.** Este programa considera un modelo para la implementación de unidades de Investigación, Litigación, Atención Temprana, Gestión de Asuntos no Penales, así como la segmentación y priorización en la atención de casos y el despliegue territorial.

• Identifica sus temáticas como delitos de bajo impacto, de alto impacto y prioritarios. Entre los de alto impacto se encuentran homicidio doloso, robo a casa habitación, robo de vehículos con violencia y sin violencia y robo a conductor o pasajeros de vehículos.

• Utiliza el Modelo Integral de Atención a Víctimas (MIAV).

• **Implementación.** La Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México establecen que el Programa de Persecución Penal deberá presentarse anualmente, en el segundo periodo de sesiones del Congreso de esta ciudad; sin embargo, no hay mención expresa ni en la Constitución Política federal ni en la local respecto de la formalización de este programa, ni de su entrada en vigor.

• **Monitoreo y evaluación:** no aplica.

NUEVO LEÓN

• **Contexto.** En marzo de 2018 el Congreso de Nuevo León designó a un nuevo titular de la Fiscalía General de Justicia de esta entidad federativa, y en abril del mismo año, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Fiscalía, se emitió el Lineamiento Provisional para la Organización Interna de la Fiscalía General del Estado de Nuevo León, así como su Plan Estratégico, el cual se terminó de implementar en enero de 2021.

• **Concepto.** El Plan de Persecución Penal es un instrumento de las fiscalías cuya finalidad es hacer más eficiente el sistema de justicia penal (SJP), a través del análisis, desde diversas perspectivas, de los delitos de su competencia, el cual permite priorizar aquellos que demandan una investigación más exhaustiva y, por tanto, un destino superior de recursos (humanos, materiales y de capacitación) para su resolución, así como para identificar los delitos en los que se privilegiará la resolución de asuntos a través de mecanismos de solución alternativos.

• **Contenido.** Contribuir a la paz social y al fortalecimiento del Estado de derecho, a través de la representación y defensa de los intereses de la sociedad.

• El Plan de Persecución aborda la política de priorización desde tres enfoques: general, por niveles de atención y particular.

• **Implementación.** Desde 2018 hasta 2021 se desarrolló el proceso para implementar la política de persecución penal (PPP) en el Estado.

• **Monitoreo y evaluación:** no aplica.

SAN LUIS POTOSÍ

• **Contexto.** La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí y la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia otorgan al titular de la Fiscalía General de Justicia las atribuciones para establecer un programa de persecución penal.

• **Concepto.** El Plan de Persecución Penal es el documento que establecerá las prioridades estatales respecto de la persecución penal, con el objetivo de formular una estrategia para abordar dichas prioridades y fijar metas, a través del análisis de la incidencia delictiva estatal.

• **Contenido.** Este plan establece cinco objetivos estratégicos de la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí, los cuales, a su vez, representan las siguientes temáticas prioritarias del Plan de Persecución Penal: violencia contra mujeres y niñas, atención a personas y comunidades indígenas, delincuencia prolífica y emergente, estructuras criminales, violencias altamente lesivas y violaciones graves a derechos humanos.

• **Implementación.** Se establece un Sistema para la Persecución Penal Estratégica, que se conforma por cuatro componentes: Modelo de Tres Pisos, Modelo de Priorización, estrategia para la aplicación de recursos y Dirección General de Política de Persecución Penal y Análisis Estratégico.

• **Monitoreo y evaluación.** De acuerdo con lo establecido en los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí, la Dirección General de Política de Persecución Penal y Análisis Estratégico es el órgano responsable de diseñar y dar seguimiento al Plan de Monitoreo y Evaluación del Plan de Persecución Penal, que funcionará con base en el Plan de Metas y Acciones con el objetivo de evaluar el nivel de cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos a través de un sistema de indicadores, así como de asegurar el cumplimiento de las metas y acciones definidas.

QUINTANA ROO

• **Contexto.** La Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo (fracción XXX del artículo 16) faculta al fiscal general para aprobar el Plan de Persecución Penal Estratégica.

• **Concepto.** Este plan busca garantizar que la ciudadanía obtenga una respuesta rápida a los problemas cuya resolución no sea muy difícil. Es el conjunto de factores político-criminales lo que influye en la toma de decisiones sobre los delitos por los que se iniciará investigación en la Fiscalía, así como sobre la aplicación de mecanismos de despresurización y aceleración procesal que contempla el SJP.

• En este plan se incluyen delitos cometidos contra mujeres, niñas y adolescentes, como violencia familiar, delitos sexuales y feminicidio, ya que tienen gran impacto en el tejido social, al dañar la libertad, la vida, la sexualidad y la libre determinación de las mujeres en cualquier etapa de su vida.

• **Contenido.** Establece un sistema de gestión de las denuncias ingresadas en la Fiscalía; con ello, logra que el SJP sea más eficiente, al distinguir desde el inicio los casos que pueden resolverse con medidas alternas y los que requieren una investigación exhaustiva.

• **Implementación.** Establece un modelo de circuito de selección de casos, en el cual se asignan investigaciones a distintas áreas, dependiendo de su complejidad.

• **Monitoreo y evaluación.** De acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Fiscalía, corresponden a la Vicefiscalía de Asuntos Internos (a través de la Dirección de Supervisión, Evaluación y Control de Actuación de Personas Servidoras Públicas de la institución) la evaluación técnico-jurídica, la supervisión y el control del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables. La antedicha dirección será responsable de monitorear y dar seguimiento a las acciones del personal sustantivo consideradas en este programa, a través de los mecanismos implementados para ello.

2. Marco legal

Bases constitucionales

En el marco legal constitucional, al menos cuatro artículos delinean las diversas obligaciones y facultades atribuidas a las fiscalías generales y procuradurías. Uno de estos es el artículo 20 constitucional, que no solo establece los objetivos perseguidos en el proceso penal, sino que también regula, por ejemplo, la posibilidad de concluir anticipadamente el proceso mediante el procedimiento abreviado.

Asimismo, este artículo reconoce la participación de las víctimas en el proceso, no solo como colaboradoras en la investigación, sino que también les otorga la capacidad de oponerse al ejercicio de diversas facultades del MP. Entre estas facultades se encuentran la abstención de investigar, el archivo temporal, el uso de criterios de oportunidad y la decisión de no ejercer la acción penal. Este enfoque eleva la voz de las víctimas a un nivel fundamental en la administración de justicia.

Además, se destaca la relevancia de que se haya elevado a rango constitucional el acceso a mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia penal. Esta inclusión subraya la importancia de enfoques más flexibles en la resolución de conflictos penales. A continuación, se ofrece una síntesis de los contenidos de los artículos constitucionales 1.º, 17, 20 y 21, que dan forma y sustento a las responsabilidades y facultades de las fiscalías y procuradurías en el ámbito legal.

Artículo 1.º	Artículo 17	Artículo 20	Artículo 21
Obligación del Estado de garantizar la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que sea parte el Estado mexicano, dentro de los cuales se encuentran aquellos que incluyen disposiciones relacionadas con la violencia de género y el acceso a la justicia. Establece el principio de igualdad y no discriminación.	Base constitucional de los mecanismos alternativos de solución de controversias que aseguren la reparación del daño y establezcan supuestos en los que será necesaria la supervisión judicial.	• Objetivos del proceso penal: proteger a la persona inocente, reparar el daño, esclarecer los hechos y procurar que la persona culpable no quede impune. • Simplificación de procedimientos a través de la terminación anticipada de los procesos (apartado A, fracción VII). • Derecho de las víctimas para oponerse al ejercicio de facultades discrecionales (apartado C, fracción VII).	Criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal en los supuestos y condiciones que fije la ley.

Bases legales

En correspondencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establece obligaciones del MP para ejercer facultades discrecionales (artículo 131, fracciones XIII, XIV y XVIII).

En el ejercicio de dichas atribuciones, el MP tiene un importante margen de discrecionalidad para la toma de decisiones sobre casos que, en contextos específicos, le permiten cumplir los objetivos del proceso penal, para encontrar la solución que mejor se adecue al caso concreto de entre las soluciones procesales disponibles (ver figura 1).

FIGURA 1. FACULTADES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Fuente: elaboración propia

El ejercicio de la discrecionalidad fundada en el principio de oportunidad, lejos de ser un problema, es un presupuesto para que las fiscalías puedan actuar de forma dinámica y orientada a finalidades estratégicas, conforme a las cuestiones prioritarias para cada entidad. Sin embargo, el ejercicio de esta discrecionalidad debe tener parámetros claros, transparentes y previsibles. De no ser así, las decisiones del MP pueden despertar desconfianza y parecer arbitrarias, lo que pone en cuestión la legitimidad del SJP.

En este sentido, la PPP representa la delimitación clara, transparente y previsible de estos parámetros, ya que transparenta la toma de decisiones de las y los agentes del Ministerio Público (AMP), por ejemplo, a través de lineamientos que permitan, tanto a la persona operadora como a la ciudadanía, comprender por qué es posible optar por la aplicación de un criterio de oportunidad en determinado caso o por qué se ha ofrecido un procedimiento abreviado a la persona acusada, decisiones que deberán guardar relación con los objetivos estratégicos de la PPP.

3. Desafíos

El diseño e implementación de una PPP responde a contextos y necesidades ciudadanas distintas, lo que se traduce en desafíos para su construcción. Algunos de los retos identificados en el contexto mexicano son los siguientes:

Desafío 1. La discusión de una serie de iniciativas de reforma –en su mayoría aprobadas– que, aunque muchas veces carecen de sustento técnico, resultan bien recibidas por algunos sectores de la ciudadanía. Esta tendencia permea a las instituciones que operan el sistema de justicia, en específico a las fiscalías, y genera el reto de adaptar los recursos de las investigaciones a los constantes cambios legislativos, lo cual implica que durante el diseño e implementación de políticas de persecución penal resulte necesario reivindicar la toma de decisiones basadas en evidencia y el conocimiento de personas expertas, aun cuando puedan resultar en posturas que se han tornado impopulares.

Desafío 2. En México, la probabilidad de esclarecimiento de un delito, es decir, de que se denuncie y se resuelva, es de 1.04 % (Impunidad Cero, 2021). Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Impunidad (ENVIPE), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de marzo a abril de 2022 el 61.2 % de la población mayor de 18 años consideró la inseguridad como el principal problema que nos aqueja (INEGI, 2022, p. 47). Además, de las personas que reportaron ser víctimas de un delito, 93.3 % indicó no haberlo denunciado por causas atribuibles a la autoridad (INEGI, 2022, p. 34). En relación con esta desconfianza a las autoridades, 64.7 % de la población de 18 años o más considera que el MP y las fiscalías estatales son corruptas, seguidas de la policía municipal, con 66.8 %, y jueces,[3]

[3] Mantenemos aquí el masculino plural genérico porque así lo consigna, como categoría, la ENVIPE 2022. Apuntemos, sin embargo, que el dato se refiere a las personas que desempeñan esta categoría en la carrera judicial, independientemente de su género. [N. del editor]

con 67.3 % (INEGI, 2022, p. 58). De los datos anteriores se desprende un contexto que genera un desafío, puesto que, cuando un SJP pierde legitimidad, se desincentiva la denuncia, se genera un ambiente propicio para la comisión de delitos, la ciudadanía se puede mostrar renuente a colaborar con la autoridad y se desacredita el trabajo de servidoras y servidores públicos con capacidad de compromiso. Todo esto tiene como consecuencia la multiplicación de la impunidad.

Desafío 3. Es necesario difundir entre la ciudadanía la importancia y el funcionamiento de los esquemas de priorización, entendidos como una trasformación efectiva y eficiente de la atención del servicio público de procuración de justicia que cuenta con los recursos disponibles en un esquema de logro de resultados. La priorización se traduce en un conjunto de mecanismos y herramientas que permiten dar un tratamiento diferenciado a ciertos fenómenos criminales que, de manera participativa, fueron catalogados como prioritarios, ya sea por el contexto en el que ocurren, por las características de las personas involucradas o por el impacto que causan en la sociedad. La priorización de ciertos fenómenos criminales no implica, desde luego, desatender el resto de los casos, sino usar todas las facultades legalmente disponibles para que la persona AMP tome decisiones sobre todos y cada uno de los casos que son denunciados, a través de la planificación estratégica de la persecución penal.

4. Elementos conceptuales de la política de persecución penal

La implementación del SJP acusatorio en México trajo consigo la esperanza de una impartición de justicia pronta, eficiente, humana y transparente; sin embargo, las instituciones de procuración de justicia se han enfrentado a grandes desafíos debido a la presurización del sistema, que ha generado altas cargas de trabajo, lo que se traduce en obstáculos de acceso a la justicia para las víctimas y en una percepción negativa de las instituciones.

Para mejorar la capacidad de respuesta de las fiscalías es necesario reconocer que, como instituciones obligadas al uso óptimo de los recursos institucionales disponibles (muchos o pocos), es indispensable que apliquen principios de política pública para abordar el fenómeno delictivo (Ambos, 2011); y que ningún SJP puede funcionar hoy en día sin criterios de priorización que permitan responder de manera proactiva y no reactiva.

La PPP, por lo tanto, es una herramienta de fortalecimiento de las capacidades institucionales y un punto de partida para cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

A través de acciones estratégicas previamente analizadas y planificadas, la PPP establece lineamientos para perseguir fenómenos criminales prioritarios, de acuerdo con objetivos estratégicos previamente definidos, y alcanzar soluciones óptimas con base en estos.

Facilita, asimismo, rutas de acceso y mecanismos de resolución de conflictos para responder eficaz y eficientemente a las necesidades de la ciudadanía; y permite la toma de decisiones basada en evidencia, lo cual promueve el pensamiento crítico y dirige las conversaciones hacia la realidad que ocurre en la práctica.

Permite, también, identificar brechas que separan a los grupos en situación de vulnerabilidad para implementar estrategias que fomenten de manera integral la participación del ecosistema de justicia, impulsando la coordinación y respuesta de estos grupos para que tomen consciencia de su potencial como agentes de cambio. En este sentido, de acuerdo con el enfoque de igualdad de género e inclusión social (GESI), se considera la atención diferenciada a dichos grupos en situación de vulnerabilidad para promover el acceso igualitario a la justicia con base en sus necesidades.

La formulación de una PPP es un avance fundamental para el manejo estratégico de la carga de trabajo de las fiscalías. A partir de la priorización de algunos fenómenos criminales y de reestructuras organizacionales, estas instituciones pueden tener un manejo más táctico del flujo e inventario de casos, a través de un modelo para la clasificación y trato segregado de diferentes tipos de casos.

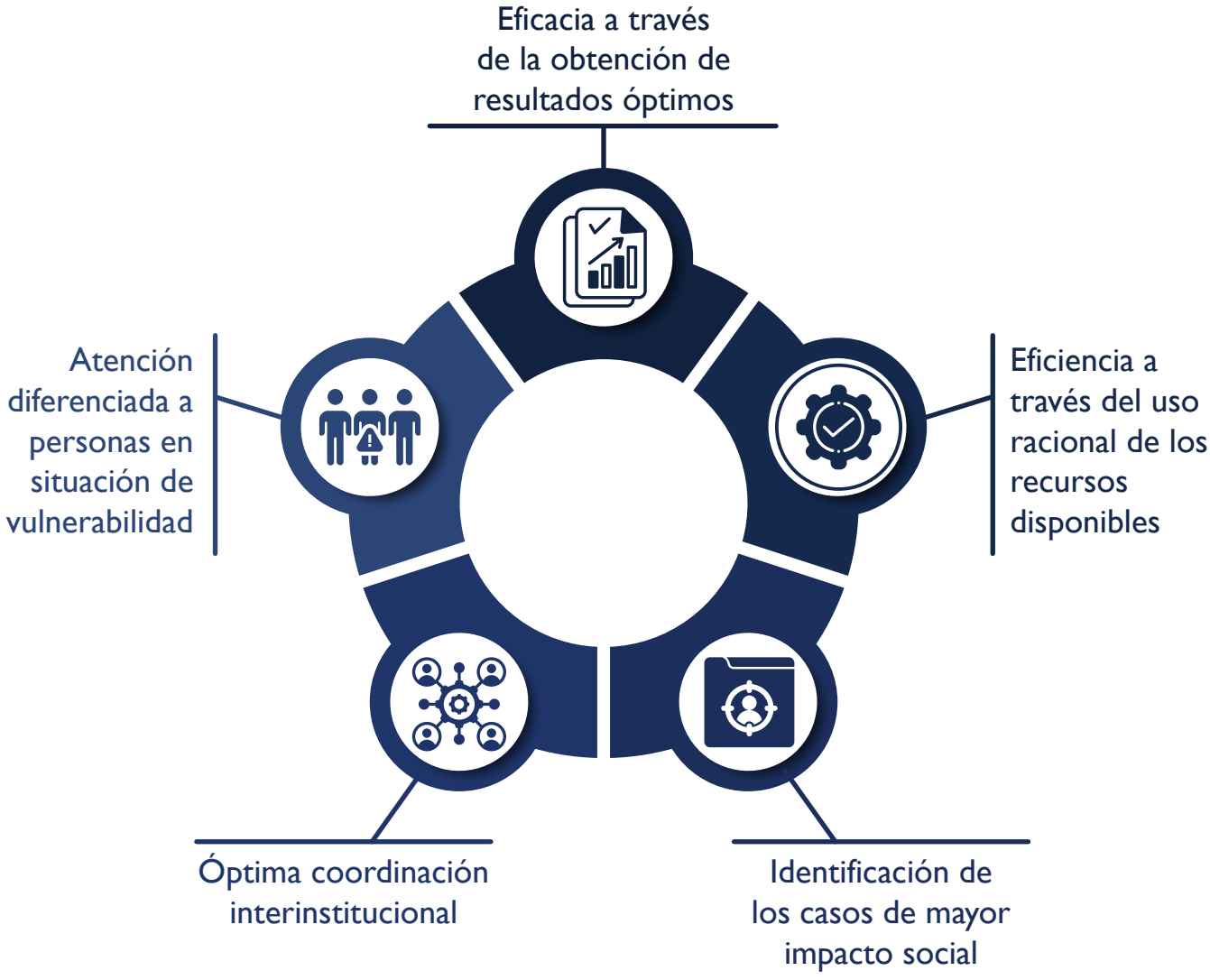
Si bien en México se ha utilizado la figura del plan de persecución penal en algunas leyes orgánicas,[4] en este documento se mantiene que la política de persecución penal es una iniciativa más robusta institucionalmente, pues va más allá de la previsión de intenciones y proyecciones y asume compromisos de reforma estratégica y organizacional a mediano y largo plazos, como la reformulación de objetivos e indicadores de éxito y el rediseño de unidades y equipos de trabajo. Desde otra perspectiva, es también un compromiso político con la transparencia en la rendición de cuentas, de acuerdo con un enfoque de justicia centrado en las personas.

5. Ejes rectores de la política de persecución penal

La investigación y persecución del delito conforme a una PPP se basa en la implementación de criterios, lineamientos y metodologías para el tratamiento diferenciado de la carga de trabajo que orienta los esfuerzos de las fiscalías hacia la obtención de resultados. La PPP está orientada por una serie de ejes que responden a su objetivo principal (ver figura 2).

[4] Ver, por ejemplo, los artículos 24 a 26 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

FIGURA 2.
EJES RECTORES DE LAS POLÍTICAS DE PERSECUCIÓN PENAL EN AMÉRICA LATINA



Fuente: elaboración propia

Eficacia a través de la obtención de resultados óptimos. Considerando el tipo de delito, así como las circunstancias de cada caso en concreto, se debe determinar cuál de las soluciones procesales existentes se presenta como mejor opción para alcanzar los objetivos del proceso penal. Asimismo, se debe determinar en qué casos resulta justificado el uso de determinaciones tempranas como el archivo temporal y los criterios de oportunidad.

Eficiencia a través del uso racional de los recursos disponibles. La investigación y persecución del delito es un servicio que tiene demanda alta y permanente. Por esta razón, en la determinación de los resultados óptimos deben considerarse el costo, los recursos humanos y tecnológicos disponibles y la atención a los casos de mayor impacto social. Esto no quiere decir que unos casos se investigan y otros no, sino que se reconoce que el combate a la impunidad pasa necesariamente por un proceso de racionalización en el uso de los recursos y la toma de decisiones diferenciada, con base en el catálogo de soluciones legalmente disponibles.

Identificación de los casos de mayor impacto social. Para el diseño de una PPP se deben considerar aquellos fenómenos criminales que la ciudadanía percibe como de mayor relevancia, aquellos que tienen como resultado mayor afectación a los derechos de las víctimas, aquellos que causan mayor daño social por la violencia involucrada y aquellos que estadísticamente son reportados como de alta incidencia.

Atención diferenciada a personas en situación de vulnerabilidad o exclusión. Un elemento fundamental de toda PPP es la prioridad que se debe dar a determinados grupos que, debido a contextos históricos y sociales, han sido sistemática y estructuralmente discriminados y se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión, como mujeres y niñas, infancias y adolescencias, personas LGBTTTIQ+,[5] personas con alguna discapacidad; personas en exclusión económica, población indígena o afromexicana, entre otros.

Óptima coordinación interinstitucional. Se debe buscar la coordinación entre las diversas autoridades que forman parte del SJP, de manera que la atención de los casos, así como la investigación y persecución del delito, resulte eficiente y eficaz. La óptima coordinación interinstitucional es un presupuesto para la mejora continua del sistema de justicia, pues tiene como consecuencia una mejor experiencia para las víctimas directas e indirectas, personas imputadas, testigos y la sociedad en general.

[5] Sigla para 'personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales, intersexuales, *queer* y otras orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género'.

6. Componentes de la política de persecución penal

La PPP tiene tres componentes indispensables (ver figura 3).

FIGURA 3. COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL

Fuente: elaboración propia

Objetivos estratégicos. Son las metas a largo plazo que determinan la planificación operativa de la PPP; su función es atender de manera efectiva y eficiente los problemas relacionados con la procuración de justicia. Son la guía rectora de la PPE y se construyen a partir del diagnóstico cualitativo y cuantitativo. Requieren que se involucre a los actores institucionales y a la ciudadanía.

Temáticas prioritarias. La priorización es una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo, para el manejo analítico de la investigación, y del ejercicio de la acción penal (Fiscalía General de la Nación, 2015a). El objetivo general de la política de priorización es hacer más efectivo el trabajo de las fiscalías, con el fin de que estas den respuestas adecuadas y diferenciadas a las distintas demandas ciudadanas de justicia. Así, tal como se hace en el *triage* médico,[6] la priorización busca caracterizar la carga de trabajo para definir y organizar la atención de los casos y situaciones que llegan a conocimiento de la fiscalía, según los recursos existentes y el impacto de los hechos delictivos que se investigan.

[6] Término utilizado en los servicios de salud que hace alusión al sistema de selección y clasificación de pacientes en los servicios de urgencia, con base en sus necesidades terapéuticas y los recursos disponibles para la atención.

Sistema de operación. Una vez que se han plasmado los objetivos estratégicos de la PPP, será necesario realizar cambios en la estructura orgánica y en la forma de trabajo de las fiscalías que den lugar a su materialización. Estos cambios tendrán lugar a través del funcionamiento de un sistema de operación conformado por tres componentes, dos de carácter operativo y uno estratégico: el Modelo de Tres Pisos (o su homólogo), el Modelo de Priorización[7] y el Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política de Persecución Penal (COSEP).[8]

[7] Es un mecanismo institucional a través del cual se establecen los objetivos, herramientas y reglas para dar un tratamiento diferenciado a los casos identificados como prioritarios y, de esta forma, utilizar de manera estratégica los recursos disponibles, según las circunstancias e impacto de cada caso.

[8] Este órgano es responsable de diseñar y dar seguimiento al Plan de Monitoreo y Evaluación de la PPP, cuyo fin es evaluar el nivel de cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos a través de un sistema de indicadores, así como asegurar el diseño y la aplicación de las demás herramientas necesarias para el proceso de implementación.

IV.
DISEÑO PARTICIPATIVO

En el presente apartado se presentan las cuatro etapas fundamentales para el diseño de toda política de persecución penal (PPP): 1) proceso de diagnóstico, 2) construcción de los objetivos estratégicos, 3) delimitación del sistema de operación de la política, 4) implementación. A su vez, cada una de estas etapas tiene una serie de pasos por seguir para su cumplimiento.

Este diseño exige la participación multisectorial, es decir, de quienes operan el sistema de justicia penal (SJP), la sociedad civil, la academia, el sector privado y otros sectores ciudadanos que ayuden a construir una PPP basada en prioridades localizadas.

El resumen de este proceso se muestra en la figura 4.

FIGURA 4. PROCESO DE DISEÑO PARTICIPATIVO DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL

Fuente: elaboración propia

1. Diagnóstico

El diagnóstico debe incluir datos cuantitativos basados en evidencia y también recoger los aportes de quienes tienen algo que decir acerca del problema y sus posibles vías de solución. Esta consulta participativa es una de las herramientas fundamentales para cambiar la correlación de fuerzas de las personas e instituciones involucradas: hacer que quienes son parte del problema sean también parte de la solución.

Dimensión cuantitativa

La revisión crítica de fuentes de información internas y abiertas es fundamental para entender cuál es la incidencia delictiva de la zona, qué grupos se ven mayormente afectados y qué le interesa a la comunidad, e identificar la existencia de fenómenos criminales emergentes. Este análisis crea la oportunidad de anticipar escenarios y priorizar ciertas temáticas para abordar el fenómeno criminal de manera proactiva, lo que previene la saturación del sistema y, por ende, que el Estado sea incapaz de responder al problema.

En sentido cuantitativo, idealmente se requiere información del total de la incidencia delictiva desagregada por delito, así como las formas de solución que se les ha asignado. Esta información interna será robustecida con aquella que consta en fuentes abiertas públicas (ver anexo 1, apartado II), con la finalidad de tener una representación cuantitativa exhaustiva de las dimensiones del fenómeno delictivo en la entidad. En este sentido, se espera contar, por lo menos, con la siguiente información de los últimos tres años:

NUMERALIA

- Delitos de mayor incidencia
- Municipios con mayor número de investigaciones y sus delitos de mayor incidencia
- Cantidad de denuncias recibidas
- Investigaciones iniciadas (con y sin persona detenida)
- Investigaciones resueltas, por tipo de solución
- Investigaciones en trámite
- Investigaciones en archivo temporal
- Casos determinados con abstención de la investigación
- Género y edad de las personas víctimas
- Género y edad de las personas imputadas
- Otros criterios de vulnerabilidad o exclusión asociados con las condiciones sociodemográficas de la entidad, por ejemplo: grupos LGBTTTIQ+, personas con discapacidad, personas en exclusión económica, población indígena, etcétera.

Dimensión cualitativa

Esta dimensión permite identificar la percepción ciudadana y de las personas operadoras del sistema. Es necesario recabar información que permita conocer las preocupaciones de diferentes sectores de la sociedad, los problemas que enfrentan día a día las personas que operan el SJP desde las fiscalías, así como los retos que debe superar el resto de las instituciones que lo conforman. Se sugiere que esta información sea recabada mediante grupos de enfoque y entrevistas semiestructuradas con cada uno de los actores clave mencionados.

Ejemplo:

Cuadro ilustrativo de la recolección cualitativa 1: Obtención de información cualitativa (caso de Coahuila)

Para la obtención de insumos para el diseño de la PPP de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza (FGJECZ) se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Una sesión de trabajo con 13 representaciones de la sociedad civil organizada, 9 de la academia, 3 del sector empresarial, medios de comunicación, entre otros.
- Grupos de enfoque con personas operadoras de la FGJECZ. Estas sesiones contaron con la participación de las y los delegados regionales de la institución y con agentes del Ministerio Público de las diferentes áreas y unidades de la FGJECZ.
- Mesas de trabajo con Poder Judicial, Defensoría Pública, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, policías de investigación y primeros respondientes.

La diversidad de la información obtenida mediante estas actividades resultó fundamental para lograr una comprensión global de las problemáticas desde la percepción de la propia fiscalía, así como de otras instituciones del SJP y de la ciudadanía.

2. Objetivos estratégicos

La persecución penal en México está sujeta a las funciones que debe cumplir el proceso penal (artículo 20 constitucional). Asimismo, las instituciones que forman parte del sistema de justicia solamente pueden realizar aquello para lo que la ley sustantiva y procesal las faculta. En ese sentido, el combate al delito, desde la procuración de justicia, debe contar con metas objetivas y medibles, orientadas a combatir la impunidad y al aumento de la confianza ciudadana.

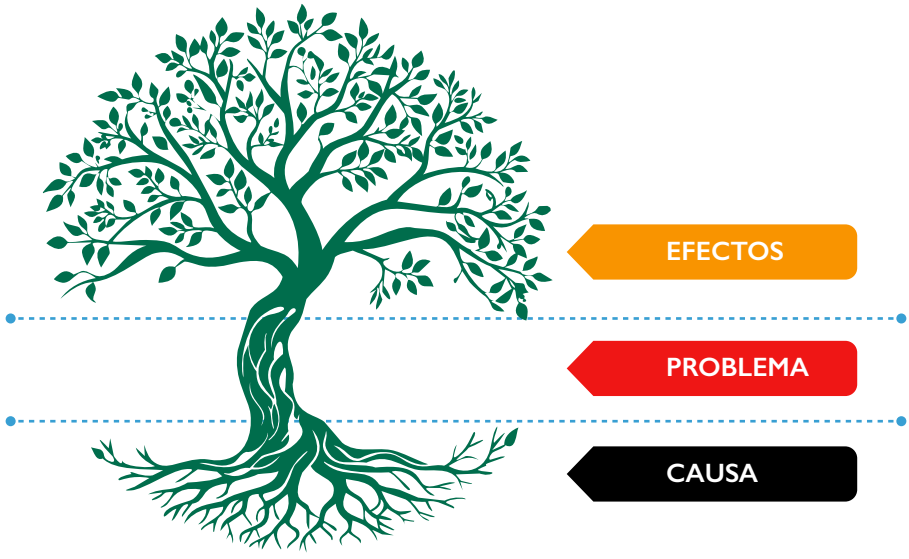
La PPP se basa en el diseño de objetivos estratégicos que atienden a las prioridades y al contexto de cada entidad. Esto permite a las fiscalías atender de modo concreto las preocu-

paciones de la ciudadanía y afrontar los retos de quienes operan el sistema de justicia, lo que legitima su labor y permite transitar de un ejercicio reactivo a uno proactivo de la persecución penal.

La metodología recomendada para la construcción de los objetivos estratégicos es el método del árbol de problemas, una herramienta ampliamente usada en la Administración pública para integrar los procesos de programación y administración de los proyectos de inversión pública tanto en el nivel estratégico y programático como operativo.

El árbol de problemas constituye una representación gráfica de las relaciones de causa y efecto en torno a un problema que está claramente identificado. El tronco del árbol representa el problema central; las raíces, sus causas; y las ramas, sus efectos.

FIGURA 5. ÁRBOL DE PROBLEMAS



Fuente: elaboración propia

Toda decisión que deba tomarse dentro de las fiscalías deberá encontrar justificación en alguno de estos objetivos; por lo tanto, la fiscalía y su titular deberán gozar de la libertad para establecer sus objetivos estratégicos.

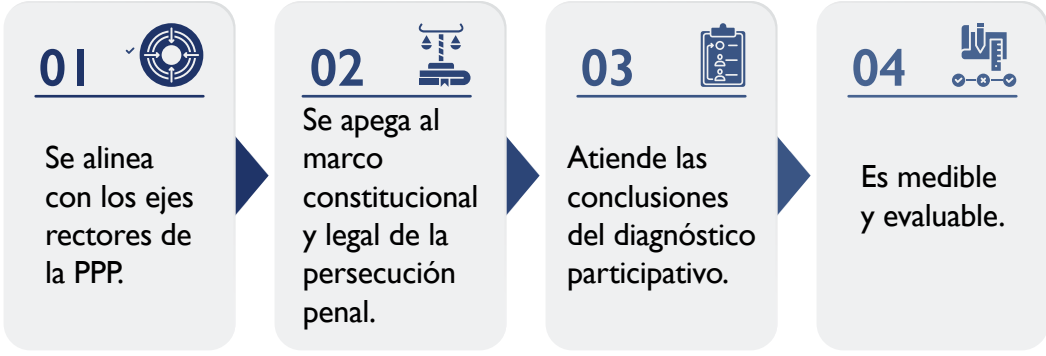
Esta representación gráfica ayuda a comprender cómo tanto ramas como raíces se "ramifican" en torno al tronco, pues los problemas no se presentan de manera aislada, sino que son efecto de otros que, a su vez, tienen sus propios efectos. Por esta razón, el árbol de problemas apoya el trabajo de delimitación, pues ayuda a caracterizar el problema de manera precisa al diferenciarlo de sus causas y efectos. Los pasos para construir un árbol de problemas son:

Una vez que son claros los problemas centrales que afectan a la ciudadanía, el siguiente paso consiste en identificar la solución y las acciones que se requieren. Existen fenómenos criminales (como fenómeno social) que no pueden solucionarse por completo, pero cuyos efectos adversos es posible disminuir, disuadir o transformar.

Para elaborar los objetivos, se debe redactar el problema central en positivo, de modo que se convierta en el objetivo principal; así, lo que antes fueran las causas se convertirá en los medios para mitigar el problema central.

Los objetivos deben ser alcanzables, comprensibles y factibles en un tiempo razonable, por lo que deben estar ubicados en un horizonte temporal; deben derivarse de la visión estratégica de las instituciones; no deben ser abstractos, sino que deben tener la capacidad de transformarse en tareas específicas; y deben posibilitar la concentración de recursos y esfuerzos.

Para considerar que un objetivo estratégico resulta adecuado, debe cumplir con los siguientes parámetros:



Cumplir con los anteriores parámetros fomentará que el diseño de los objetivos estratégicos efectivamente esté encaminado hacia una persecución penal estratégica (PPE) y proactiva. Una vez que han sido validados los objetivos estratégicos, estos serán plasmados en la PPP.

3. Temáticas prioritarias

Las temáticas prioritarias están constituidas por los grupos de delitos que, en un segundo nivel de priorización, surgen de un ejercicio analítico y de síntesis basado en el contexto social, político e histórico de la criminalidad, la violencia experimentada y la percepción local sobre la eficacia del SJP. La intersección de las temáticas con los tipos penales da como resultado los fenómenos criminales que deberán ser perseguidos penalmente de manera diferenciada y proactiva.

Así, las políticas de persecución penal deben incorporar una matriz de prioridades para la PPE, tomando en cuenta la incidencia delictiva y la relevancia de los fenómenos criminales que ocurren en una determinada entidad. Esta matriz se alimentará tanto de fenómenos criminales coyunturales como emergentes, de alto impacto y de alta incidencia.

El ejercicio de priorización implica el análisis de las características que hacen prioritario un caso, no desde la perspectiva del delito, sino de sus características como fenómeno criminal, entre las que es posible destacar el tipo penal, las particularidades del sujeto activo o pasivo, las consecuencias individuales y sociales de la conducta y el contexto en el que se desarrolla.

La identificación de los fenómenos criminales prioritarios permite organizar los recursos disponibles de la fiscalía para atender de manera diferenciada estos casos, no solo desde el enfoque de la solución procesal óptima, sino también atendiendo a las necesidades de las víctimas y las características de las personas imputadas.

En este sentido, una temática prioritaria permite activar modelos de priorización para ciertos casos y sostener la operación del modelo general de gestión para aquellos que no requieren atención diferenciada.

Ejemplo: priorización de violencia familiar

Es necesario analizar las características:

- Víctimas.
- Personas agresoras.
- Contexto en el que se desarrolla la violencia.
- Consecuencias de los diversos tipos de violencia con el fin de identificar la violencia de alto riesgo.

Resultado

Priorización de casos para atender la violencia sistemática y generalizada que viven mujeres y niñas, e identificación de violencias altamente lesivas para contribuir a su prevención.

Desde esta perspectiva, la priorización como metodología implica una toma de decisiones diferenciada para toda la carga de trabajo de las fiscalías; es decir, todos los casos que entran a las fiscalías deberán ser resueltos con base en el esquema del modelo general de gestión (por ejemplo, el Modelo de Tres Pisos o su homólogo) o con los modelos de priorización que se diseñen para las temáticas prioritarias.

Con el propósito de ilustrar con mayor detalle, se proporciona a continuación un ejemplo concreto de la matriz de priorización que guía la PPP de la Fiscalía General del Estado de

Nayarit (ver tabla I). Esta matriz se caracteriza por su enfoque en seis temáticas prioritarias y aborda específicamente 18 delitos. Este modelo no pretende imponerse como la única forma válida de construir una matriz de priorización, ya que no solo se trata de asignar prioridades, sino de generar un marco integral que refleje la visión estratégica y el compromiso constante de la institución con la persecución penal efectiva.

TABLA 1. MATRIZ DE PRIORIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL DE NAYARIT

	TEMÁTICA PRIORITARIA					
DELITO	**Corrupción**	**Estructuras criminales relacionadas con mercados ilícitos**	**Violencia contra mujeres, niñas y niños**	**Violaciones graves a derechos humanos**	**Violencias altamente lesivas**	**Tenencia de la tierra**
Homicidio doloso					■	■
Feminicidio			■		■	
Violencia familiar			■		■	
Violación			■			
Trata de personas			■	■		
Desaparición de personas				■		
Desaparición				■		
Robo a casa habitación		■				
Robo a comercio		■				
Robo con violencia		■				
Narcomenudeo		■				
Fraude		■				■
Fraccionamiento ilegal de inmuebles						■
Despojo						■
Ejercicio indebido de funciones	■					
Abuso de autoridad	■					
Cohecho	■					
Peculado	■					

Fuente: Secretaría General de Gobierno (2022)

4. Sistema de operación

Una vez que se han plasmado los objetivos estratégicos de la PPP, es necesario realizar cambios en la estructura orgánica y en la forma de trabajo de las fiscalías para su materialización. Estos cambios tendrán lugar a través del funcionamiento de un sistema de operación conformado por tres componentes, dos de carácter operativo y uno estratégico.

Modelo de Tres Pisos

El Modelo de Tres Pisos (o M3P) es el modelo aprobado en la cuadragésima segunda sesión ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 30 de agosto de 2017.[9] Atiende al diseño, implementación y consolidación de un modelo de distribución de casos que permita organizar la toma de decisiones respecto de todos los casos que entran a las fiscalías. Con este modelo es posible orientar los casos hacia una solución más pronta y atender la demanda de procuración de justicia de forma eficaz y eficiente.

El manejo estratégico de la carga de trabajo tiene impacto en aspectos institucionales tan diversos como la distribución de recursos necesaria para cumplir los objetivos, los mecanismos de articulación necesarios para acatar las prioridades, la forma en que se formulan y se exigen indicadores de resultados para diferentes grupos de trabajo y la manera en que se evalúa el desempeño del personal ministerial, los métodos mediante los que se organizan los equipos de personas investigadoras y fiscales, la forma institucional en que se utiliza la investigación analítica, el contexto, entre otros.

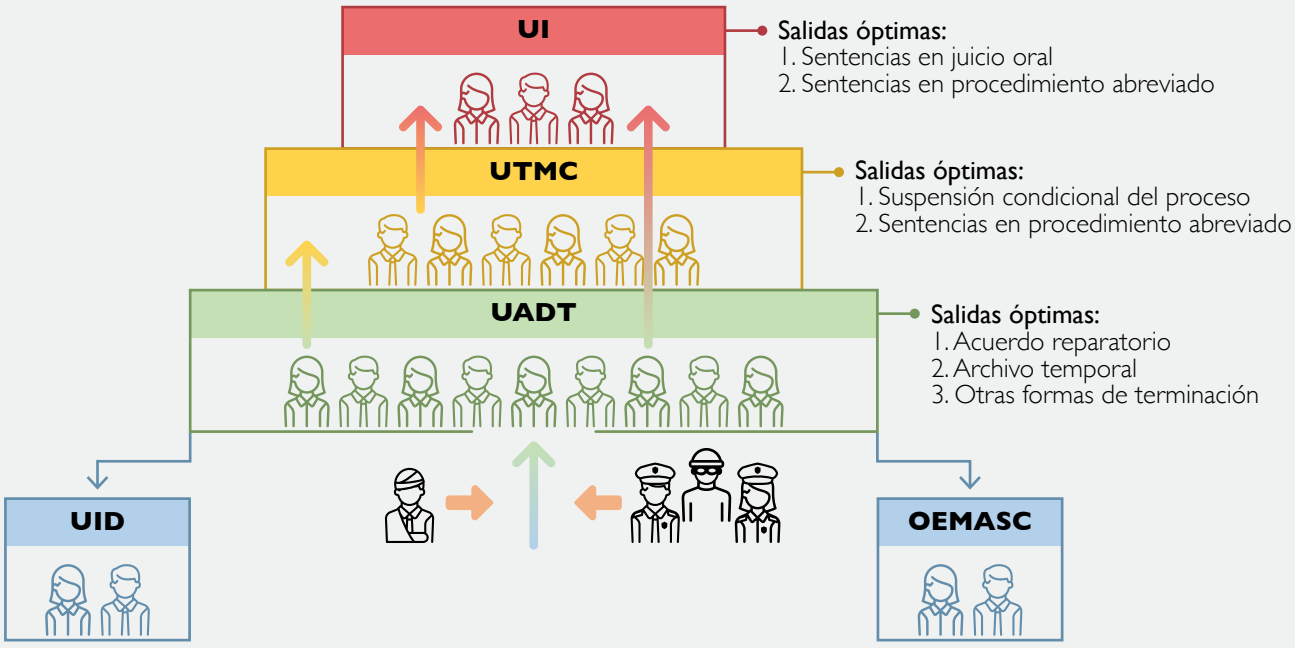
El M3P divide la gestión de los casos en cinco unidades:

1) Unidad de Atención y Determinación Temprana (UADT; primer piso).
2) Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTMC; segundo piso).
3) Unidad de Imputado Desconocido (UID; primer piso).
4) Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Soluciones de Controversias en Materia Penal (OEMASC; primer piso).
5) Unidades de investigación especializadas (UI; tercer piso), diseñadas para la investigación y persecución de los delitos más graves y complejos. Las salidas óptimas para estas unidades son el juicio oral o el procedimiento abreviado.

[9] Para más información sobre los procesos y funcionamiento del modelo, consúltese Secretaría de Gobernación *et al.* (2017).

La figura 6 muestra la representación gráfica del modelo, así como las salidas óptimas.

FIGURA 6. MODELO DE TRES PISOS



Fuente: De la Garza Santos (2017)

Modelo de Priorización

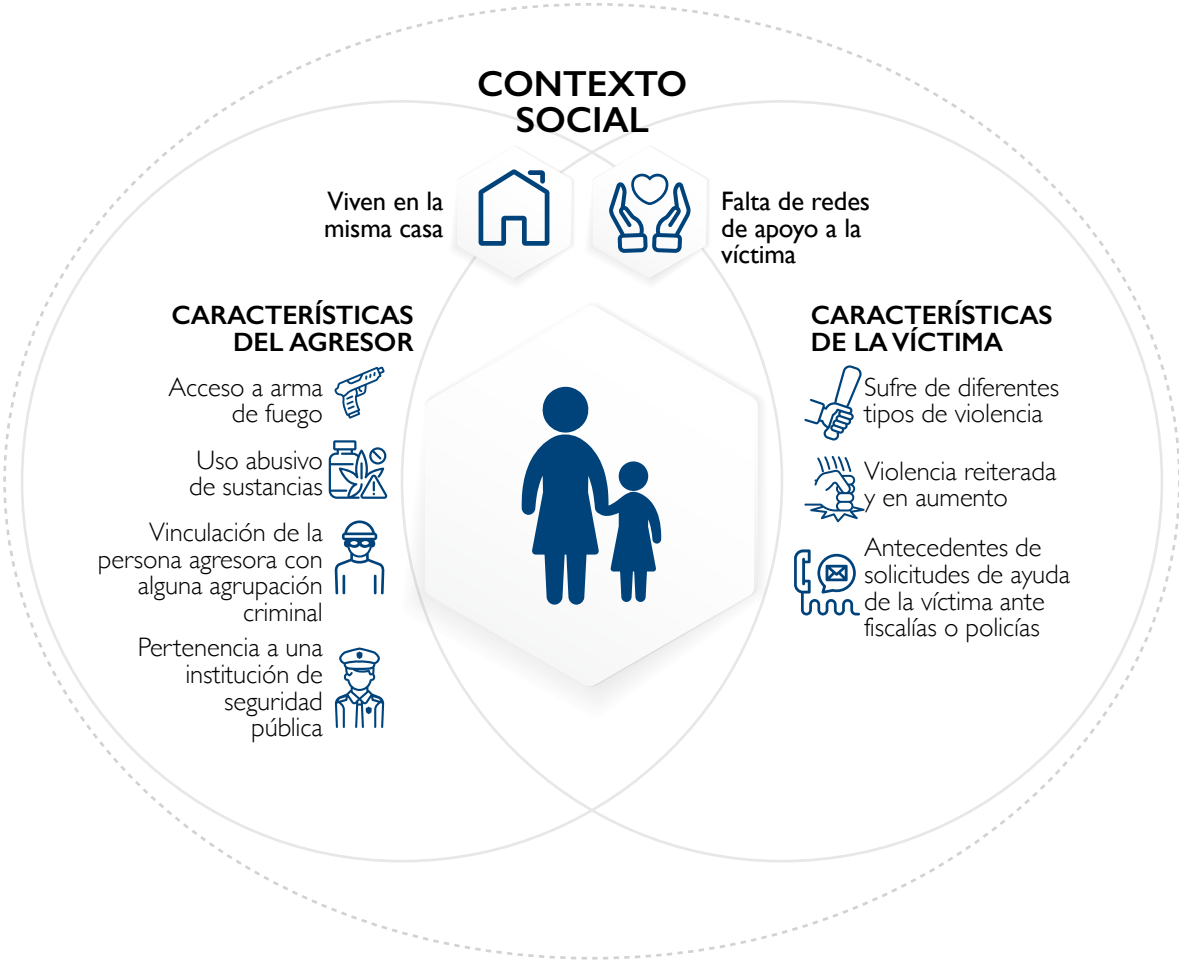
El segundo de los componentes operativos del sistema de operación atiende al diseño, implementación y consolidación de un Modelo de Priorización (MOP) de casos que se ocupe de las temáticas prioritarias. A través de este modelo serán atendidas de forma diferenciada aquellas conductas relacionadas con los fenómenos delictivos que más impactan a la sociedad. Este modelo permitirá orientar los casos hacia una solución que trascienda al delito cometido y se enfoque en el combate de los temas de mayor relevancia social a través del establecimiento de los objetivos, las herramientas y reglas para dar un tratamiento diferenciado a los casos identificados como prioritarios, y, de esta forma, utilizar de manera estratégica los recursos disponibles, según las circunstancias y el impacto de cada caso.

El modelo responde a dos preguntas:

- ¿Qué fenómenos criminales son prioritarios para la persecución penal?
- ¿Cómo se atenderán estos fenómenos desde la fiscalía?

Es importante que, en la medida de lo posible, la priorización no se traduzca solo en la atención de ciertos tipos penales o casos individuales, sino en comprender por qué un determinado fenómeno criminal resulta prioritario (ver figura 7).

FIGURA 7. FENÓMENO CRIMINAL DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS DE ALTO RIESGO



Fuente: elaboración propia

La operacionalización del MOP se lleva a cabo a partir de reglas que permiten establecer la ruta procesal diferenciada para los casos identificados como prioritarios (ver figura 8).

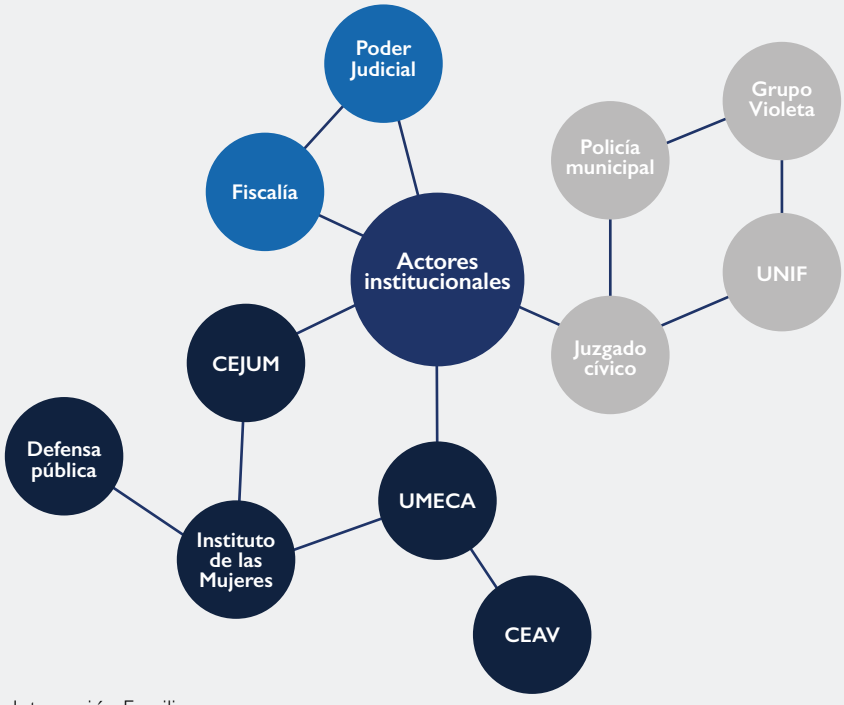
FIGURA 8. EJEMPLO DE MOP PARA VIOLENCIA FAMILIAR DE ALTO RIESGO

Fuente: elaboración propia

Las consecuencias organizacionales de las decisiones de priorización son muchas; incluyen diferentes formas de segmentación de la carga de trabajo en las fiscalías, la reorganización del personal para fortalecer las unidades encargadas de fenómenos priorizados, la modificación de estándares de éxito e indicadores de desempeño o la adopción de planes de priorización al nivel de cada unidad, entre muchas otras.

Más aún, el impacto sistémico de este modelo es visible, dado que su adecuado funcionamiento exige la coordinación y colaboración con múltiples actores de los sistemas de seguridad y justicia, y, en ocasiones, con otros actores institucionales (ver figura 9).

FIGURA 9. ARTICULACIÓN SISTÉMICA PARA LA ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR DE ALTO RIESGO



UNIF: Unidad de Integración Familiar
CEAV: Comisión Estatal de Atención a Víctimas
UMECA: Unidad de Medidas Cautelares
CEJUM: Centro de Justicia para las Mujeres

Fuente: elaboración propia con base en el modelo implementado en Saltillo, Coahuila

Órgano implementador

El componente estratégico del sistema de operación implica la creación de un órgano implementador, que será constituido y comenzará su operación a partir de la publicación de la PPP de la fiscalía. Sus funciones serán supervisar, ejecutar y dar seguimiento a la implementación de la PPP y evaluar el nivel de cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos a través de un sistema de indicadores.

La conformación y el funcionamiento de este órgano serán regulados mediante un reglamento emitido por la persona titular de la fiscalía o de la procuraduría.

A partir de la experiencia de ConJusticia, este órgano se ha institucionalizado para diseñar,

implementar, monitorear y evaluar las políticas de persecución penal de los estados de Nayarit, Coahuila, Sonora y Zacatecas, con el nombre de Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política de Persecución Penal (en adelante, COSEP).

Existen otras figuras que pueden apoyar la función del COSEP o asumir algunas de sus funciones, como las direcciones o áreas de planeación estratégica de las fiscalías, las cuales, en determinado momento, pueden fungir como Secretaría Técnica del COSEP y liderar la ejecución de las decisiones que este toma.

De esta manera, se sugiere que existan lineamientos u otro tipo de reglas generales de funcionamiento que tomen en cuenta lo siguiente:

Personas integrantes

- Fiscal o procurador general.
- Representantes de áreas estratégicas de la fiscalía (administrativas y sustantivas). Secretaría técnica.
- Representantes de otras instituciones del SJP y representantes de la sociedad civil como integrantes honorarios.
- Personas especialistas; por ejemplo, en la integración del enfoque de género e inclusión social (GESI).
- Priorizar la paridad de género en la configuración del equipo.

Periodicidad de las sesiones que se llevarán a cabo

- Cantidad de sesiones que deberán celebrarse de forma ordinaria.
- Posibilidad de celebrar sesiones de forma extraordinaria.
- Orden del día que deberá desahogarse en las sesiones.
- Requisitos de quórum para la validez de las sesiones.

Actividades

- Obligación de diseñar y publicar planes estratégicos para la implementación de la PPP.
- Obligación de realizar un tablero de indicadores para la evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- Obligación de realizar informes de forma periódica.
- Toma de decisiones para la mejora continua con base en lecciones aprendidas.
- Regulación del proceso para realizar modificaciones a los planes de persecución penal.

V.
IMPLEMENTACIÓN

> Los cambios e innovaciones reestructuradores no serán exitosos si no se identifican los problemas concretos o no se definen de manera clara los cambios en resultados esperados de las intervenciones y cómo pueden ajustarse con el tiempo.

Las políticas de persecución penal (PPP) son un avance muy relevante para el direccionamiento estratégico de las fiscalías correspondientes. El siguiente paso es especificar las iniciativas, programas y actividades que surgen de los lineamientos establecidos en las políticas.

En este sentido, un principio que facilita la efectividad de las políticas públicas es que las intervenciones estén planteadas de forma incremental y marginal (Easterly, 2001; Banerjee y Duflo, 2011). Por una parte, los proyectos de reforma deben avanzar de manera gradual, experimental, paso por paso, a partir de lo que ya existe; por otra, los resultados esperados deben ser concretos, a partir de una relación clara con la intervención y de una sistematización del ensayo y error (Blattman, 2022).

Por ello, es recomendable que las PPP se conviertan en una lista de intervenciones concretas, con problemas bien definidos, con tareas y resultados esperados claros y mecanismos preestablecidos para su calibración. En otras palabras, es necesario dar un contenido concreto a las opciones de política seleccionadas para cumplir con los objetivos y las decisiones asumidas por las políticas.

Dichos contenidos pueden ser clasificados en tres dimensiones.

Herramientas adicionales para la priorización. Las PPP establecen de antemano algunas herramientas para cumplir con la priorización (en particular, el Modelo de Priorización en conjunto con el Modelo de Tres Pisos). Queda entonces pendiente asignar contenido a las demás herramientas para que las decisiones de priorización sean realmente efectivas desde el punto de vista de la política criminal y la gestión de los casos. Dado que las consecuencias organizacionales de las decisiones de priorización son muchas (incluyendo diferentes formas de hacer *triag*e en el interior de las unidades), la reorganización del personal para fortalecer las unidades encargadas de fenómenos priorizados implica la modificación de estándares de éxito e indicadores de desempeño o la adopción de planes de priorización en el nivel de cada unidad.[10]

[10] Por ejemplo, la política de priorización en la Fiscalía General de la Nación de Colombia tiene los siguientes elementos: el *triag*e de casos, que permite saber cuáles deben abordarse primero y cuáles después; la priorización *interdependencias*, que permite saber cómo se distribuye la carga entre diferentes dependencias de la fiscalía; la priorización *intradependencias*, que permite saber cómo se distribuye la carga dentro de las diferentes dependencias; la distribución y relocalización de recursos de investigación y judicialización; la asignación inteligente de casos y situaciones; y la selección estratégica de objetivos de persecución penal entre diferentes alternativas (por ejemplo, entre diferentes organizaciones criminales o entre distintos sospechosos dentro de esas organizaciones) (Fiscalía General de la Nación, 2015b).

En términos más generales, la especificación de estos contenidos debe referirse a diferentes formas organizacionales que estimulen o, al menos, sean consistentes con los objetivos estratégicos planteados. El manejo estratégico de la carga de trabajo tiene implicaciones respecto de asuntos tan diversos como:

a) la distribución de recursos humanos, tecnológicos y económicos necesaria para cumplir los objetivos,
b) los mecanismos de articulación necesarios para acatar las prioridades,
c) la forma en que se formulan y se exigen indicadores de resultado para diferentes grupos de trabajo y la manera en que se evalúa el desempeño de las personas operadoras,
d) los métodos mediante los cuales se organizan los equipos de investigación, la forma institucional en que se utiliza la investigación analítica y el contexto.

Modelos de gestión de la carga de trabajo. Las PPP ya plantean modelos de clasificación de los casos con el sistema de operación, mediante el M3P y el MOP. Esta segmentación, de acuerdo con las características de los casos, es fundamental para un trabajo estratégico. Es necesario entonces definir cómo se tomarán de manera concreta las decisiones de análisis inicial de los casos y su clasificación y cómo se trabajará cada uno de los pisos del modelo de gestión.

Estas definiciones pueden incluir modificaciones normativas de nivel administrativo sobre recepción y análisis, asignación y reasignación, y el mapa del flujo de casos; decisiones sobre los tipos de noticia criminal que estarán sujetos a estas intervenciones (por ejemplo, los casos nuevos respecto del inventario); el flujo de procesos para cada tipo de casos (quién hace qué con qué caso); y las disposiciones organizacionales para cumplir con dichas decisiones.

Modificaciones institucionales. Además de estos contenidos principales, las PPP necesitan reestructuras institucionales para ponerse en marcha. En este sentido, es necesario definir qué disposiciones normativas y organizacionales son necesarias para poner en funcionamiento la infraestructura de implementación, ejecución y monitoreo de las PPP. La institucionalización del Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política de Persecución Penal (COSEP) y la creación de unidades de planeación estratégica son clave para planear adecuadamente dichos cambios.

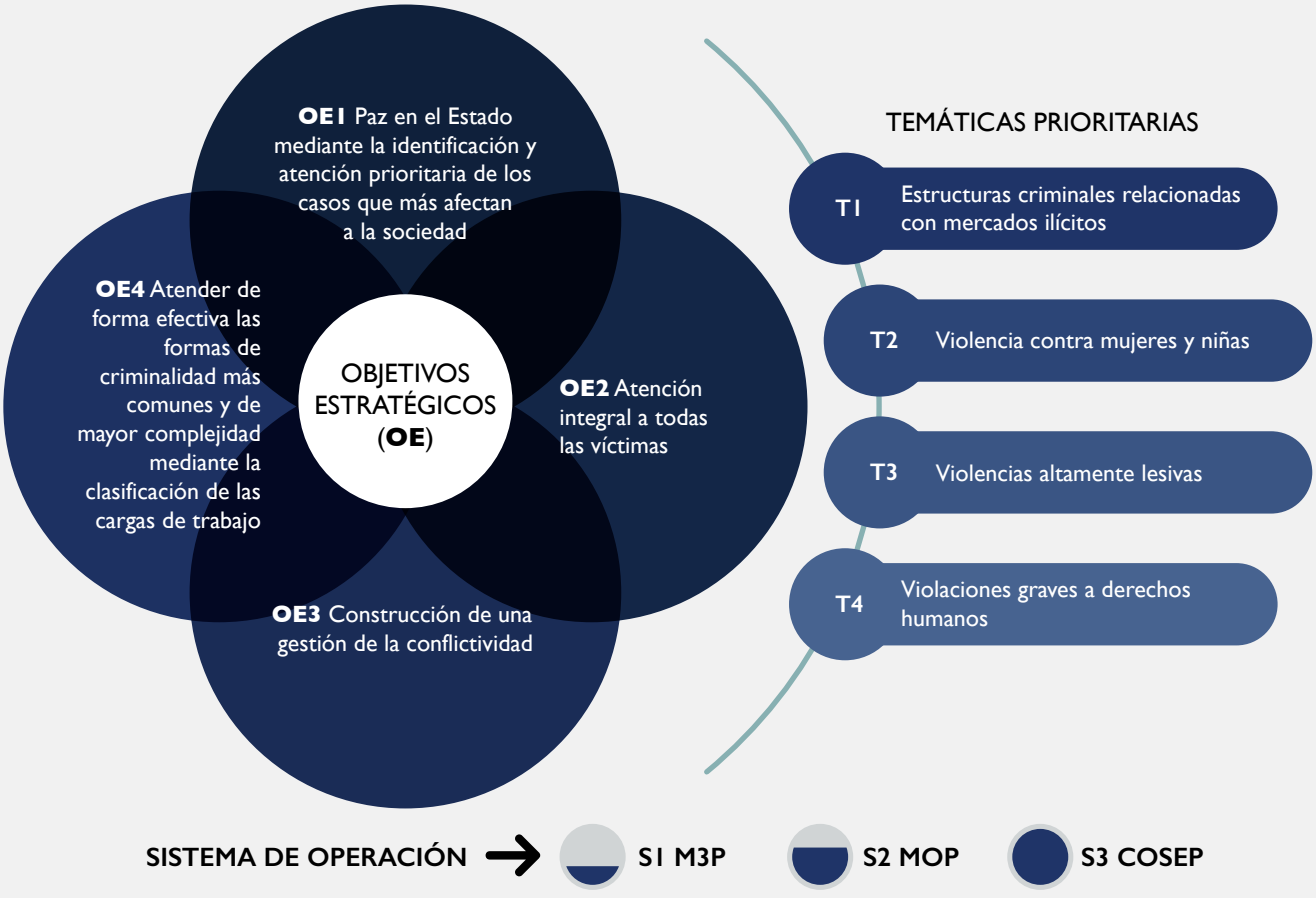
1. Planes de implementación

Definidos los objetivos estratégicos de las PPP, es necesario plantear las metas intermedias para poner en marcha los proyectos correspondientes y definir las actividades necesarias para empezar a funcionar como lo plantean las políticas, por ejemplo, a través de la creación de nuevas unidades, el paso de personal de una unidad a otra, la capacitación y especialización (dado el caso) de fiscales y de quienes forman parte de la Policía de Investigación, y todos los aspectos logísticos que acompañan estas actividades.

Con el fin de garantizar la coherencia y efectividad en la elaboración de los planes de implementación, es crucial mantener un enfoque claro en los objetivos estratégicos y las temáticas prioritarias previamente definidos. Estos elementos sirven como cimientos, y orientan y moldean el proceso de implementación de la PPP.

Para facilitar la comprensión y visualización de estos componentes esenciales, se presenta a continuación un gráfico con los elementos clave de la PPP de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas. Este gráfico no solo sirve como herramienta que simplifica el contenido de la PPP, sino que también actúa como guía visual que facilita la comunicación efectiva entre los componentes estratégicos y su relación directa con los planes de implementación.

FIGURA 10. COMPONENTES DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL DE ZACATECAS



Fuente: elaboración propia con base en Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas (2022)

En ocasiones los cambios organizacionales fracasan porque no hay lugar a la implementación. Quienes están a cargo de ejecutar los cambios argumentan, con razón, que no es posible cambiar su actuación porque no cuentan con los recursos necesarios. Por eso, como parte del monitoreo de la implementación de la PPP, se sugiere dar seguimiento, en primer lugar, a la etapa de implementación que permita a las fiscalías valorar si en efecto se están realizando las labores necesarias para que los cambios en la persecución penal puedan materializarse.

En ese sentido, en el plan de implementación se abordará de forma clara qué actividades y productos deben llevarse a cabo en cada uno de los componentes de la PPP (distribución de casos, priorización, así como los indicadores para establecer el avance en el cumplimiento de las actividades planteadas), conforme al sistema de operación.

En este contexto, el plan no solo será un conjunto de directrices operativas, sino que también establecerá metas intermedias y finales específicas para cada intervención, adaptadas a su segmentación. Este enfoque estratégico asegurará una persecución penal más efectiva y alineada con los resultados deseados, al proporcionar un marco claro y ambicioso que orienta la implementación de la PPP hacia el logro de sus objetivos a corto y largo plazos.

Los indicadores deberán atender a un esquema de implementación paulatino, que responda a aquellas actividades y productos cuya realización resulta más urgente, para que, en ese sentido, se tenga claro el orden en el que se comenzará a trabajar en la implementación de la política. Esta decisión será resultado de un análisis detallado de las fiscalías y responderá a cada institución de forma específica conforme a sus necesidades.

El plan de implementación deberá establecer también un proceso de revisión periódica para evaluar y analizar la pertinencia de la PPP vigente, en función de qué tan efectiva sigue siendo respecto del cumplimiento de los objetivos estratégicos. Dado el caso, habrá que diseñar una nueva PPP, cuando se haya cumplido con lo que establece la totalidad de la vigente o cuando resulte necesario realizarle modificaciones.

Ejecución

Una vez que ha comenzado la implementación de la PPP, es necesario monitorear que efectivamente se esté trabajando como está previsto en los contenidos. Esto incluye, por ejemplo, que las personas funcionarias asignadas a las unidades correspondientes estén haciendo lo que las intervenciones esperan de ellas. La ejecución puede monitorearse a través de:

a) Seguimientos cualitativos sobre el cumplimiento de los procesos que proporcionen una visión más detallada. Esto implica una evaluación más profunda que permita identificar matices y aspectos cualitativos que contribuyan a una comprensión más completa de la implementación.

b) Indicadores de proceso que midan y cuantifiquen las principales actividades realizadas. Estos indicadores ofrecen una visión más cuantitativa y objetiva, lo que permite una evaluación más precisa del progreso y la eficiencia en la ejecución de la PPP.

La combinación del seguimiento cualitativo y el uso de indicadores de proceso ofrece un enfoque integral para el monitoreo y una evaluación completa y detallada del rendimiento de la implementación. Este proceso de vigilancia constante es esencial para ajustar estrategias, identificar posibles desafíos y asegurar que la PPP evolucione de manera efectiva y alineada con los objetivos estratégicos previamente establecidos.

Resultados

Las acciones de implementación de las PPP arrojan resultados a los que habrá que dar seguimiento. Estos resultados contienen principalmente los indicadores inmediatos de desempeño, de acuerdo con las segmentaciones correspondientes, e incluyen, por ejemplo, indicadores de éxito respecto de la proporción de casos que son determinados y derivados adecuadamente en intervención temprana, investigados y judicializados, y, por lo tanto, que reciben resoluciones efectivas.

Los diferentes tipos de resultado deben depender de las metas intermedias y finales que se esperan de cada tipo de caso, dependiendo de su segmentación.

2. Plan de Monitoreo y Evaluación

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define *monitoreo* como un proceso sistemático en el que se recolecta, analiza y utiliza información para dar seguimiento al progreso de un proyecto, programa o política en función de la consecución de sus objetivos, para que, de esta forma, toda toma de decisiones relacionada con la gestión del proyecto se sujete a los resultados objetivos de este proceso (ONU Mujeres, 2010).

En contraste, la evaluación implica realizar una apreciación sistemática de un proyecto, programa o política, y se concentra en los logros esperados y alcanzados, examinando la cadena de resultados (insumos, actividades, productos, resultados e impactos) en función de los procesos, los factores contextuales y la causalidad, con la finalidad de comprender los logros alcanzados o, en su caso, la ausencia de ellos (ONU Mujeres, 2010).

Asimismo, el enfoque de colaboración, aprendizaje y adaptación (CLA, según sus siglas en inglés), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), promueve la mejora continua con base en la reflexión sobre lecciones aprendidas, así como la identificación y reiteración de buenas prácticas.

A partir de lo anterior, esta sección propone una metodología para monitorear la implementación, es decir, incluye los pasos para hacer los ajustes necesarios para poner en marcha las

PPP. El monitoreo propuesto incluye identificar las dificultades que retrasen o imposibiliten las acciones de mejora necesarias, de manera tal que puedan ajustarse si en la práctica se encuentra que algunas de las propuestas del diseño son imposibles.

Objetivo y alcance del Plan de Monitoreo y Evaluación

Desde la perspectiva de la PPP, el Plan de Monitoreo y Evaluación contiene los procesos del sistema de monitoreo y evaluación que arrojen datos e información de calidad que determine el avance y el logro de resultados de la fiscalía respecto de los objetivos estratégicos establecidos en la PPP, de tal suerte que esta información resulte útil para la toma de decisiones y la asignación de recursos, al mismo tiempo que habilite un proceso de aprendizaje y adaptación.

El plan será emitido por el COSEP u órgano similar, y su aplicación incidirá en la fiscalía durante un periodo –de preferencia anual– en el que se llevarán a cabo las actividades específicas establecidas. Al finalizar la temporalidad asignada, se emitirá el informe de resultados correspondiente.

Tomando en cuenta que la PPP puede promover la transparencia y la rendición de cuentas, este informe no solo debe ser compartido internamente para la toma de decisiones y posibles ajustes, sino que también deberá ser accesible para el público en general. Este enfoque tiene como objetivo informar a la ciudadanía sobre los progresos, para fortalecer así la apertura y la confianza en las instituciones de procuración de justicia.

Metodología del Plan de Monitoreo y Evaluación

> El Plan de Monitoreo y Evaluación garantiza que la fiscalía consolide su PPP mediante la materialización del cumplimiento de sus objetivos estratégicos o que pueda reorientarla con base en evidencia.

Una vez desarrolladas las acciones de mejora que concretamente le dan contenido a la PPP, es necesario aplicar los pasos que a continuación se desarrollan.

i) Metas intermedias

Estos hitos son la unidad básica del avance de la implementación. El logro de varias metas intermedias debe permitir que se alcance un objetivo de la PPP. Es necesario entonces delimitar adecuadamente estas metas, de acuerdo con las actividades fundamentales para lograr un objetivo: deben ser lo suficientemente concretas como para constituir una intervención precisa y sustancial como actividad de cambio, y no solamente una tarea de trámite o formal (por ejemplo, la realización de reuniones).

Para la construcción de metas se sugiere retomar el árbol de objetivos y verificar que se encuentren alineadas con los objetivos estratégicos.

ii) Matriz de seguimiento a la implementación de la PPP

Una vez identificadas las acciones de cambio, se sugiere utilizar una matriz de seguimiento a la implementación, basada en la proyección de las metas intermedias, las fechas, las personas responsables, los riesgos de cumplimiento y las medidas de mitigación de riesgos. Esta matriz puede servir como herramienta para monitorear el estado de cada una de las metas intermedias. Desde luego, cada fiscalía puede modificar y complementar la matriz de acuerdo con sus necesidades de monitoreo.

Cada uno de los componentes de la PPP puede tener varias metas, y, a la vez, cada una de las metas debe tener varias metas intermedias. En total, para la implementación en un año, es posible –aunque muy ambicioso– formular alrededor de doce metas y cuarenta metas intermedias. La tabla que a continuación se presenta (tabla 2) es un ejemplo de matriz de seguimiento de la implementación de la PPP.

TABLA 2. MATRIZ DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PPP

Componente de la PPP	Meta	Metas intermedias	Soporte de cumplimiento	Responsable	Fecha inicial	Fecha final	Estado	Dificultades
Ubicación de la meta de acuerdo con el componente de la PPP.	Resultados finales alineados con la propuesta de cambio de la PPP.	Aquellas acciones que deben gestionarse para alcanzar la meta.	Producto o actividad que permite verificar el cumplimiento de una meta intermedia.	Persona específica que liderará la consecución de una meta intermedia.	Fecha de inicio de actividades para conseguir la meta intermedia.	Fecha en que se espera alcanzar la meta intermedia.	Debe diligenciarse periódicamente. Pueden usarse colores: verde (a tiempo), amarillo (retrasado) y rojo (detenido).	Obstáculos encontrados que impiden avanzar en la meta.
Ejemplo: Modelo de Priorización	Prevenir que la violencia contra mujeres y niñas víctimas usuarias del SJP aumente a formas graves como el feminicidio.	Disminuir el riesgo de las mujeres y niñas usuarias del SJP víctimas de violencia familiar. Garantizar la atención integral a las víctimas mujeres y niñas usuarias del SJP.	Diseño, pilotaje e implementación de herramienta de valoración del riesgo para la identificación de casos de alto riesgo. Implementación de reglas de operación para el tratamiento diferenciado de casos de riesgo alto.	Coordinadora o coordinador de unidad especializada en violencia familiar.	1.º de noviembre de 2023.	Permanente.	"A la fecha se ha aplicado la herramienta de valoración de riesgo en 1 200 casos y se identificaron 20 casos de alto riesgo. Se aplicaron las reglas de operación a los 20 casos identificados y se han solucionado 10 de ellos. Se han modificado los protocolos de atención y derivación de casos".	Existen casos en los que no se ha podido aplicar la herramienta, ya que las denuncias son tomadas por ministerios públicos que no se encuentran capacitados en la aplicación de esta.
Ejemplo: Modelo de Tres Pisos. Unidad de Atención y Determinación Temprana (UADT)	Que la UADT determine al menos 50 % de entradas efectivas de la fiscalía.	Derivación de 15 % de los casos al Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Soluciones de Controversias en Materia Penal (OEMASC). Incrementar en 10 % el uso de criterios de oportunidad. Incrementar en 10 % la activación de casos de la Unidad de Imputado Desconocido (UID) mediante el análisis criminal.	Indicadores de desempeño de unidades (UID, OEMASC). Protocolo de coordinación entre la UADT y el OEMASC.	Directora o director de la UADT y el OEMASC.	1.º octubre de 2023.	30 de enero de 2024.	"Se identificó la necesidad de reforzar la comunicación de los beneficios que tienen los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC) a los usuarios, por lo que se están realizando campañas de difusión interna y externa. Se capacitó al personal de la UID a fin de que incorporara nuevas variables a sus bases de datos para obtener más información que permita identificar patrones delictivos.	Existe una resistencia de las y los abogados postulantes y de quienes brindan asesoría jurídica para impulsar la solución de casos a través de los MASC.

Fuente: elaboración propia

Categorías de la matriz de seguimiento a la implementación

El COSEP será responsable de desarrollar y supervisar la matriz de seguimiento, con base en las siguientes categorías clave:

a. **Componente de la PPP.** Ubicación del objetivo, temática o elemento del sistema de operación señalado en la PPP.

b. **Meta.** Proyecto de mejora que desarrolla el componente de la PPP. Debe establecer la trasformación que se busca lograr, a partir de la acción de mejora y su descripción. Es también el fundamento para la posterior formulación de las metas intermedias. Esta transformación debe ser ambiciosa y recaer sobre aspectos sustanciales del modelo.

c. **Metas intermedias.** Aquellas acciones que deben gestionarse para alcanzar la trasformación contemplada en la meta. Deben ser claras, específicas y medibles.

d. **Soporte de cumplimiento.** Son los productos o actividades planificados que prueban el cumplimiento de las metas y de las metas intermedias. En otras palabras, corresponden a los medios para alcanzar el cumplimiento de las metas. Los productos pueden ser de cualquier tipo: un documento, un protocolo, el diseño de una herramienta, un informe de reunión, un soporte de alguna capacitación… con tal de que evidencien las actividades realizadas para alcanzar las metas. El contenido de estos soportes debe ser valorado periódicamente, para evitar el riesgo de convertir el seguimiento en un mecanismo formal que no lleva a la transformación sustancial buscada.

e. **Responsable.** La persona responsable de la meta debe ser designada por quien lidera toda la implementación. Debe incluirse su nombre propio, más allá del cargo que ostente. La meta debe estar asignada a una sola persona, cuya función es liderar su cumplimiento, aun cuando en las metas intermedias puede involucrar a otras personas, de cualquier área de la organización. Las personas responsables de metas intermedias tienen asimismo la responsabilidad de llevarlas a cabo. Es clave comunicarles previamente esta responsabilidad y negociar tanto el contenido de la meta intermedia como el soporte de cumplimiento (y que este sea integrado formalmente en su descripción de trabajo o perfil).

f. **Fecha inicial y fecha final.** Estos dos campos corresponden a las fechas de inicio y terminación de las metas intermedias. Se debe tener en cuenta que todas las metas deben terminar antes de la fecha de finalización. También es importante verificar si hay acciones que requieran la finalización de otra meta intermedia para poder iniciarse.

g. **Estado.** En este campo se debe incluir el estado en el que se encuentra cada meta intermedia. En el momento inicial todas las metas se encuentran en el estado de *Programada*, es decir, están previstas pero su cumcumplimiento no ha iniciado. Cuando efectivamente se inicia el cumplimiento, se debe cambiar el estado a *En gestión*. En caso de que se cumpla la fecha de finalización y la meta aún no se haya cumplido, el estado debe ser actualizado a *Atrasada*. En este caso, se debe identificar –en el campo de dificultades– aquello que ha impedido el cumplimiento. Finalmente, cuando se concluya la meta, el estado se debe actualizar a *Terminada*.

h. **Dificultades.** En este campo se debe incluir toda la información sobre los obstáculos que se identifiquen para cumplir la meta. No es necesario que esté atrasada para que se reporten dificultades. Cuando se reporta una dificultad, la persona líder y el resto del equipo deben trabajar para identificar caminos que ayuden a superar el obstáculo y asegurar el cumplimiento.

Aprovechamiento de la información

Recopilar y tener acceso a los datos e información no es suficiente para hablar de decisiones basadas en evidencia. Los datos e información deben ser organizados, procesados e interpretados correctamente para formular o evaluar políticas públicas (Biderman *et al*., 2021).

Las estadísticas a partir de datos "son la evidencia sobre la cual se construyen las políticas. Los datos ayudan a identificar las necesidades, a establecer los objetivos y a supervisar el progreso. Sin buenas estadísticas, el proceso de desarrollo es ciego: los encargados de la formulación de políticas no pueden aprender de sus errores y el público no puede hacerlos responsables" (Banco Mundial, 2000, p. VI).

Existe un gran número de fuentes de datos e información que pueden servir de referente para la toma de decisiones, sobre todo cuando se convierten en información de interés para describir un fenómeno que busca atender la PPP; sin embargo, es necesario asegurar que se cuenta con datos de calidad, disponibles, completos y diversos.

iii) Indicadores de resultados

Este apartado propone indicadores para medir el resultado de la PPP, de acuerdo con algunos indicadores de desempeño de la persecución penal. Al ser indicadores ilustrativos, deben ser adaptados a las realidades de cada estado y a los objetivos estratégicos de cada PPP.

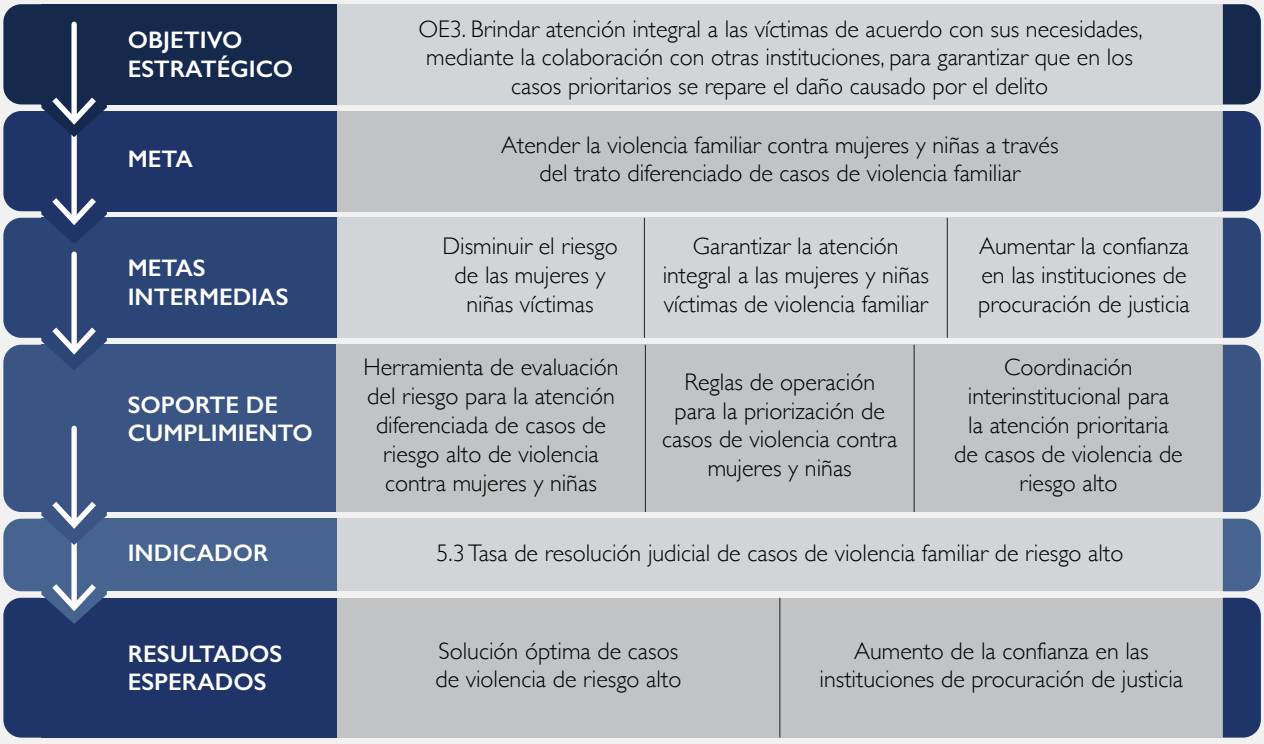
La coherencia de los objetivos en diferentes niveles de las fiscalías es un factor esencial para la implementación exitosa de la PPP. Se trata aquí de escoger claramente qué implica tener éxito y cómo medirlo de forma coherente. Los objetivos de direccionamiento estratégico deben estar alineados con los resultados exigidos a unidades y personas funcionarias. La coherencia de incentivos a lo largo del entramado es crucial. Esta coherencia es necesaria al menos en tres niveles:

1. Con los **objetivos estratégicos** planteados por la fiscalía correspondiente, ya definidos en la PPP. Por ejemplo: el nivel de éxito en la investigación o judicialización de algunos casos o fenómenos criminales identificados como prioritarios en la PPP.

2. Con los **objetivos de persecución penal** e indicadores de desempeño aplicados a las diferentes unidades de investigación. Siguiendo el ejemplo anterior, las distintas unidades de las fiscalías estatales encargadas de cumplir con los objetivos de judicialización pueden fijarse objetivos semestrales, de identificación de casos y situaciones, construcción de casos complejos, y su correspondiente investigación y judicialización.

3. Las **metas e indicadores de desempeño** aplicados al personal sustantivo en sus evaluaciones de desempeño. Así, el funcionariado de las unidades correspondientes debe recibir en su mayoría la carga correspondiente a los objetivos planteados anteriormente y ha de estar sujeto a evaluaciones de desempeño directamente relacionadas con la identificación de fenómenos, la construcción de casos y la investigación y judicialización de lo priorizado.

FIGURA 11. RELACIÓN OBJETIVO, INDICADOR Y META



Fuente: elaboración propia

Trabajo secuencial

Cada uno de estos niveles depende del inmediatamente anterior. En primer lugar, a partir de las PPP es necesario plantear metas de mediano plazo para los fenómenos priorizados. El avance en el logro de estas metas debe medirse mediante unos indicadores de resultados a unos años, los cuales a su vez deben subdividirse en periodos anuales o semestrales.

En su momento, dichos indicadores han de traducirse en otros indicadores más concretos por unidad, los cuales parten del desempeño anterior de estas unidades en cargas de trabajo similares y apuntan al cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Por último, los resultados exigidos para cada periodo y cada unidad deben traducirse en metas e indicadores de desempeño para personas fiscales, investigadoras o equipos de trabajo. De esta manera, las exigencias planteadas por una fiscalía en el mediano plazo serán consistentes con los objetivos estratégicos para funcionariado en cada periodo.

El ritmo de llegada desde la línea de base hasta el cumplimiento de los objetivos estratégicos puede no ser lineal.

Características de metas e indicadores

Las metas establecidas deben ser ambiciosas pero realizables. Este es un balance sutil pero necesario, pues, de lo contrario, los indicadores de desempeño pierden su utilidad. A su vez, dichas metas e indicadores deben referirse a resultados manifestados en logros procesales y actuaciones, por ejemplo, tasas de vinculación a proceso o tasas de acusación sobre el universo de casos construidos o priorizados. Los indicadores de esfuerzo o de actuaciones que no representan avances efectivos del proceso son poco útiles. Existen muchas fiscalías que tienen excelentes resultados de trámites y esfuerzo, pero indicadores cuestionables sobre los resultados que finalmente se esperan de ellas frente a los fenómenos criminales priorizados.

En estos casos, se vuelve imperativo llevar a cabo un análisis constante del comportamiento delictivo con el fin de evaluar la necesidad de ajustar la matriz de indicadores, considerando nueva información y asegurando que los parámetros de medición reflejen de manera más precisa el impacto real de las acciones emprendidas. Este proceso de revisión constante es esencial para mantener un balance efectivo entre los esfuerzos realizados y los resultados deseados, pues permite una adaptación ágil a las dinámicas cambiantes del entorno criminal.

Batería de indicadores coherentes con objetivos estratégicos de las PPP

Un objetivo central de las PPP es mejorar los resultados finales e intermedios de la investigación de fenómenos criminales prioritarios, tanto aumentando los casos que son esclarecidos, como mejorando la calidad de las actuaciones investigativas y de litigio a cargo de las fiscalías correspondientes. Esta sección propone una batería de indicadores para valorar el aumento de casos esclarecidos y medir el desempeño respecto de las acciones investigativas y de litigio más relevantes. La tabla 3 ilustra los indicadores clave sugeridos, pero se pueden agregar más con base en las temáticas prioritarias establecidas en la PPP en cuestión.

TABLA 3. EJEMPLOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA FENÓMENOS CRIMINALES PRIORIZADOS

Nombre	Fórmula	Descripción	Frecuencia
Tasa de esclarecimiento	AE = (#CAE / # CP) · 100	Porcentaje de investigaciones en las que se identificó a la persona o las personas que probablemente participaron en los hechos delictivos correspondientes a fenómenos criminales priorizados. Por *esclarecimiento* se entiende que se ha identificado a quienes probablemente participaron en la comisión de un hecho que la ley señala como delito. AE = porcentaje de esclarecimiento CAE = investigaciones con esclarecimiento que por lo menos tienen solicitud de aprehensión o solicitud de cita para comunicar imputación. CP = casos priorizados	Mensual
Tasa de vinculación a proceso	A = (IVP/CP) · 100	Indica el porcentaje de investigaciones en las que se logró vincular a proceso. A = porcentaje de vinculaciones a proceso IVP = investigaciones con vinculación a proceso CP = casos priorizados	Mensual
Tasa de condenas	TC = (Cond / A) · 100	Indica el porcentaje de causas en las que se obtuvo sentencia condenatoria, ya sea por juicio oral o procedimiento abreviado. TC = porcentaje de condenas Cond = causas con sentencia condenatoria A = causas con vinculación a proceso	Cada 3 meses

Fuente: elaboración propia

Niveles de avance sustancial

Los indicadores centrales para evaluar el desempeño en la investigación de casos priorizados deben incorporar el avance sustancial que muestre la capacidad del estado de individualizar a los probables responsables de la comisión de los delitos e imponer sanciones consecuentes.

Para que el avance cumpla realmente este objetivo, se propone medirlo en tres niveles:

1. **Esclarecimiento.** En esta etapa aún no se ha celebrado la audiencia inicial, pero los actos de investigación de la fiscalía permiten establecer que se ha cometido un hecho que la ley

señala como delito y se ha individualizado a quienes probablemente participaron en él. En este nivel se incluyen, por ejemplo, las solicitudes de aprehensión y las citas para comunicar imputación.

2. **Éxito de la investigación.** En esta etapa se hacen del conocimiento de la persona imputada y de la autoridad judicial la existencia de la investigación y la probabilidad de que la persona señalada haya cometido el delito. En este nivel se incluyen, por ejemplo, las vinculaciones a proceso concedidas.

3. **Avance judicial.** Es el nivel más exigente para los casos priorizados, ya que exige que se haya vinculado a proceso a las personas investigadas.

Fuentes de información

Para todos los indicadores y grupos de casos es importante que se determinen con claridad las fuentes de información. Esto puede depender de la implementación de plataformas tecnológicas que registren actuaciones investigativas y judiciales. Para el efecto, es necesario adoptar una matriz de recolección de información que posteriormente sea compatible con los campos que se incluyan en el sistema de información y que idealmente deberá migrar a este.

Inclusión de casos nuevos y viejos

Para calcular los indicadores se recomienda incluir todos los casos, tanto los anteriores a la puesta en marcha de las modificaciones de priorización como los posteriores a esta; en primer lugar, para no crear incentivos negativos en el esclarecimiento de los casos rezagados; en segundo lugar, porque los elementos de cambio de las PPP pueden afectar positivamente los resultados de los casos que ya están en curso, por lo que es valioso capturar también este esfuerzo.

Línea de base

Con las estrategias propuestas en este documento, las fiscalías pueden valorar los resultados en la priorización de algunos fenómenos delictivos, a través de cambios en el desempeño de su investigación y judicialización, y apreciar cómo las actuaciones críticas para el proceso de investigación están adecuándose a los objetivos institucionales propuestos.

Para observar cambios que puedan estar relacionados con la implementación de las PPP,[11] es importante contar con una línea de base que permita comparar los resultados anteriores con los nuevos. Sugerimos calcular los indicadores para los dos años anteriores, de manera tal que se tenga una línea de base contra la cual contrastar los resultados del último año medido.

[11] En todo caso, las estrategias propuestas no buscan establecer con certeza estadística la causalidad entre los cambios institucionales y el desempeño de las fiscalías.

Otros indicadores

Otros indicadores para medir el desempeño intermedio o la mejora de algunos elementos investigativos cruciales pueden ser:

- Tasas de planes de investigación
- Tasa de reactivación de archivos temporales
- Tasa de reparaciones
- Tasas de criterios de oportunidad
- Tasas de sobreseimiento
- Tasas de acuerdos reparatorios y suspensión condicional del proceso
- Tasas de sentencia por procedimiento abreviado o juicio oral
- Tasas de sentencias absolutorias

Regla de conteo

La regla de conteo se refiere a la manera en que se enumeran los elementos de las variables que componen cada indicador, la cual debe hacerse explícita para obtener resultados numéricamente consistentes y comparables. Por ejemplo: es necesario estandarizar a lo largo del conteo si se cuentan casos, noticias criminales, víctimas o personas procesadas o sospechosas.

Indicadores de género e inclusión social

Los indicadores en esta materia reflejan la aplicación del enfoque de igualdad de género e inclusión social (GESI) en el marco de la PPP y resultan fundamentales para establecer las condiciones que garanticen a las personas una justicia que satisfaga sus necesidades, proteja sus derechos humanos y les permita participar en igualdad de condiciones en la sociedad. Dichos indicadores pueden ser de índole cualitativa o cuantitativa (por ejemplo, la calidad del servicio prestado para la atención diferenciada y la no revictimización).

iv) Secuencia del monitoreo

Este último apartado describe los elementos y etapas del procedimiento de monitoreo. Este proceso busca monitorear el diseño, la implementación y el logro de los cambios administrativos, metodológicos y técnicos necesarios para poner en marcha las PPP adoptadas.

La secuencia del monitoreo va desde el diseño del plan de acciones de mejora hasta la comunicación del desarrollo de los contenidos de las PPP. Por ello, se recomienda contar con un plan estratégico de comunicación interna y externa de las PPP.[12] También incluye una descrip-

[12] Estos planes forman parte del Acervo ConJusticia.

ción detallada de cómo debe hacerse el seguimiento al cumplimiento de las PPP y cómo este seguimiento permite la retroalimentación al proceso y los ajustes a las políticas. La tabla 4 ofrece un contenido preliminar de esta secuencia, la cual está sujeta a los cambios que las fiscalías estatales consideren pertinentes.

TABLA 4. SECUENCIA DE ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO

#	Actividades	Descripción	Responsables
1	Diseño de plan de implementación de metas, metas intermedias y designación de responsables	Quien lidera la implementación identifica y prioriza los cambios administrativos, metodológicos y técnicos requeridos; designa a líderes que puedan gestionarlos y, en equipo, diligencian la matriz de monitoreo.	Líder de la implementación y responsables de metas intermedias.
2	Aprobación de plan de implementación	La persona fiscal general aprueba el plan de implementación.	Fiscal general del estado.
3	Comunicación de plan aprobado y mecanismo de monitoreo	Quien lidera la implementación o el despacho de la persona fiscal general comunica a quienes lideran las metas intermedias y demás personas involucradas o interesadas la aprobación del plan y el mecanismo de monitoreo.	Líder de implementación o fiscal general del estado
4	Reporte semanal de responsables de metas intermedias	Cada semana, quienes son responsables de las metas intermedias reportan los avances y dificultades en las actividades a su cargo. El reporte puede hacerse por correo electrónico enviado al responsable de la meta, a partir de una matriz parecida a la propuesta en la tabla 2. El reporte debe referirse a cada una de las metas intermedias y dar cuenta del avance cuantitativo y cualitativo. El reporte de las dificultades debe contar con una breve descripción del problema y mencionar las áreas que inciden en que este se presente.	Responsables de metas intermedias.
5	Reporte quincenal de responsable de meta	Con los reportes semanales de los responsables de metas intermedias, el responsable de cada meta realiza un informe corto de los principales logros y las dificultades que ha tenido el cumplimiento de las metas. La matriz diligenciada y el informe corto pueden ser compartidos con los responsables de las metas intermedias por correo electrónico. Además, debe enviarse la información al líder de la implementación.	Responsables de metas.
6	Reunión mensual con responsables de meta	Quien lidera el plan de implementación debe convocar a una reunión mensual con las personas responsables de las metas para reconocer avances, pero sobre todo para resolver dificultades identificadas en el proceso de implementación.	Líder de implementación.
7	Informe a fiscal general del estado	Con base en los reportes de meta y la reunión mensual, quien lidera el plan de implementación consolida un informe para la persona fiscal general. La periodicidad de este informe puede ser definida por quien lidera el plan de implementación.	Líder de implementación.
8	Comunicación sobre implementación a equipos	Periódicamente, quien lidera del plan de implementación puede comunicar a las personas interesadas los avances del plan. Esto puede contribuir a que los equipos de trabajo se involucren en la gestión del cambio. La comunicación puede realizarse por escrito o en una reunión.	Líder de implementación.
9	Modificaciones y ajustes al plan de implementación	Periódicamente, quien lidera el plan de implementación, junto con el equipo de responsables de meta, puede proponer ajustes y modificaciones al plan.	Líder de implementación.

Fuente: elaboración propia

ANEXOS

ANEXO 1

OBTENCIÓN DE DATOS CUANTITATIVOS PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL

OBTENCIÓN DE DATOS CUANTITATIVOS

Tal como se ha mencionado en este manual, para la elaboración del diagnóstico inicial es necesario recopilar información que permita conocer el total de la incidencia delictiva y de los delitos que la conforman, así como los resultados de la fiscalía, es decir, saber cuántos de los casos que ingresan a esta se resuelven, y cómo. Para ello, se sugiere obtener la información de fuentes abiertas (consultar sección 2.2 de este mismo anexo), así como datos internos de la institución, de manera que se pueda conocer, al menos, la siguiente información:

- La incidencia delictiva de la entidad en los últimos tres años.
- Los delitos que más se denuncian en la entidad y la respuesta de la fiscalía ante ellos.
- Los municipios con mayor incidencia delictiva y los delitos que más se cometen en estos.
- La incidencia respecto de aquellos delitos que se consideran de mayor impacto social (por ejemplo, homicidio, feminicidio, violación, secuestro, desaparición forzada, delitos cometidos en contra de mujeres, niñas y personas en situación de vulnerabilidad, entre otros).
- La composición numérica actual de la fiscalía y su capacidad para responder a los casos denunciados.
- El uso de las diversas soluciones al proceso penal y de las facultades para la terminación de la investigación.

A continuación, se presentan los formatos guía para la obtención de esta información.

I. INFORMACIÓN INTERNA DE LA FISCALÍA

Con base en las denuncias recibidas durante los últimos tres años, favor de proporcionar la siguiente información, desglosada por año.

A. INFORMACIÓN SOBRE INVESTIGACIONES INICIADAS

1. Carpetas de investigación iniciadas

1.1. ¿Cuántas carpetas de investigación se iniciaron en total?
1.2. ¿Cuántas carpetas de investigación se iniciaron con persona detenida?
1.3. ¿Cuántas carpetas de investigación se iniciaron sin persona detenida?

Carpetas de investigación iniciadas			
	20_	20_	20_
1.1. Total			
1.2 Con detenido(a)			
1.3 Sin detenido(a)			

2. Investigaciones iniciadas por tipo de delito[13]

Delito	20_	20_	20_	Total
Abandono de obligaciones familiares				
Aborto				
Abuso de confianza				
Abuso sexual				
Acoso sexual				
Allanamiento de morada				
Amenazas				
Asalto				
Asociación delictuosa				
Bigamia				
Chantaje				
Corrupción de menores				
Daño a la propiedad				
Delitos cometidos por servidores públicos				
Delitos contra el medio ambiente				
Delitos contra funcionarios públicos				
Delitos electorales				
Delitos de maltrato contra animales				
Desobediencia, resistencia y coacción de particulares				
Despojo				

[13] Adecuar al Código Penal de la entidad.

Discriminación				
Estupro				
Evasión de presos				
Exhibición pública obscena				
Exhibiciones públicas obscenas con menores				
Extorsión				
Exposición pública de pornografía				
Falsedad				
Falsificación				
Feminicidio				
Fraude				
Homicidio culposo				
Homicidio doloso				
Hostigamiento sexual				
Incesto				
Lesiones culposas				
Lesiones dolosas				
Narcomenudeo				
Otros delitos contra el patrimonio				
Otros delitos contra la sociedad				
Otros delitos contra la vida				
Otros delitos del fuero común				
Otros robos				
Portación de armas prohibidas				
Posesión de vehículo robado				
Privación ilegal de la libertad y de otras garantías				
Robo a bancos				
Robo a casa habitación				
Robo a ganado				
Robo a negocios				

Robo agravado				
Robo contra personas discapacitadas o mayores				
Robo de autopartes				
Robo de bienes muebles de planteles educativos				
Robo de maquinaria				
Robo de vehículo				
Robo en transporte público colectivo				
Robo por miembros (o exmiembros) de cuerpo de seguridad				
Robo simple				
Secuestro				
Sedición				
Sexting (de ya estar tipificada la violencia digital)				
Sustitución y ocultación de infante				
Suposición, supresión, ocultación y sustitución				
Sustracción de menores				
Trata de personas				
Ultrajes a la moral pública e incitación a la prostitución				
Violación equiparada				
Violación simple				
Violencia familiar				

3. Delitos de mayor incidencia

¿Cuáles han sido los 15 delitos de mayor incidencia en la entidad?

	2021		2022		2023	
	Delito	Número de denuncias	Delito	Número de denuncias	Delito	Número de denuncias
1						
2						
3						
4						

5						
6						
7						
8						
9						
10						
11						
12						
13						
14						
15						

4. Uso de soluciones al proceso penal

De las investigaciones iniciadas en los años correspondientes, ¿cuántas se han resuelto y cómo? (De ser posible, hay que especificar cuando existan resoluciones de investigaciones iniciadas en años anteriores).

Resolución	2018	2019	2020	Total
Acuerdos reparatorios				
Suspensión condicional del proceso				
Sentencias en procedimiento abreviado				
Sentencias en juicio oral condenatorias				
Sentencias en juicio oral absolutorias				

5. Estatus de las investigaciones iniciadas

Estatus	2021	2022	2023	Total
En trámite				
Archivo temporal				
Abstención de la investigación				

B. INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

Aquí se desglosa la información solicitada por municipio.

1. Municipios por incidencia

Municipio	CI 2021	CI 2022	CI 2023	Total

CI: carpeta de investigación

2. Municipios con mayor incidencia

En los cinco municipios con mayor número de investigaciones, ¿cuáles son los tres delitos con mayor incidencia? (Mencionar la cifra correspondiente).

	2021	2022	2023
1	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.
2	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.
3	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.
4	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.
5	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.	Municipio: Delitos: 1. 2. 3.

C. INFORMACIÓN SOBRE LAS PARTES

1. Información por género

Característica	2018	2019	2020	Total
Víctimas hombres				
Víctimas mujeres				
Víctimas no binarias / otro				
Imputados hombres				
Imputadas mujeres				
Personas imputadas no binarias / otro				
Víctimas hombres menores de edad				
Víctimas mujeres menores de edad				
Víctimas menores de edad no binarias / otro				
Imputados hombres menores de edad				
Imputadas mujeres menores de edad				
Personas menores de edad imputadas no binarias / otro				

2. Información por grupos en situación de vulnerabilidad

¿Cuenta con un desglose de las víctimas de acuerdo con alguna situación de vulnerabilidad distinta al género femenino? (Por ejemplo, persona con discapacidad, persona indígena, o que se identifique como parte de la comunidad LGBTTTIQ+, etcétera). En caso de ser así, especifíquelo.

D. INFORMACIÓN RESPECTO DE LA OPERATIVIDAD DE LA FISCALÍA

1. ¿Cuál es la división de las y los agentes del Ministerio Público de acuerdo con su cargo? (Por ejemplo, orientadores y de investigación; atención temprana, tramitación masiva e investigación; de litigio, etcétera).

2. ¿Cuál es el número de agentes del Ministerio Público de la fiscalía, de acuerdo con su cargo?

Cargo	Hombres	Mujeres	Total

3. ¿Cuántos agentes del Ministerio Público hay por agencia/unidad especializada?

Agencia / Unidad	Hombres	Mujeres	Total
Por ejemplo: delitos contra mujeres, adolescentes. secuestro, estructuras criminales, robos, etcétera.			

4. Aporte el organigrama actualizado de la fiscalía y detalle los nombres completos de cada unidad de investigación.

5. Aporte un listado de los protocolos que aplique actualmente la fiscalía para temas de investigación y persecución del delito (por ejemplo, en temas de violencia de género o casos de violaciones graves de derechos humanos).

6. ¿Hay alguna otra información cuantitativa con la que cuente la fiscalía y que considere pertinente mencionar?

II. LISTADO DE FUENTES ABIERTAS

Nombre	Organización / Institución titular	Información relevante
Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	• Percepción de seguridad ciudadana. • Aproximación al total de incidencia delictiva. • Percepción del desempeño de las instituciones del sistema de justicia penal (SJP).
Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL)	INEGI	• Características de las personas privadas de la libertad. • Delitos por los cuales se dictan más sentencias condenatorias en la entidad.
Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)	INEGI	• Incidencia de violencia de género (de acuerdo con los tipos y modalidades considerados en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia) en las entidades federativas. • Búsqueda de ayuda, apoyo, atención y denuncia de las mujeres víctimas por tipos y modalidades de violencia.

Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal	INEGI	• Procesos iniciados. • Incidencia por delito.
Incidencia delictiva del fuero común	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)	Total de los delitos desglosados por tipo de delito.
Víctimas, incidencia delictiva del fuero común	SESNSP	Información estadística sobre el número de víctimas de los delitos de homicidio, secuestro y extorsión.
Modelo de Evaluación y Seguimiento para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal	SESNSP	Estatus de la carga de trabajo del SJP.
Hallazgos 2022. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México	México Evalúa	Colaboración de las fiscalías con sus sistemas locales.

ANEXO 2

GUÍAS DE ENTREVISTAS

I. GUÍA DE ENTREVISTA CON LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA

A. PREPARACIÓN DE LA ENTREVISTA

A continuación, se presentan algunos elementos básicos que la persona entrevistadora debe conocer antes de realizar de la entrevista.

B. OBJETIVO DE ESTA ENTREVISTA

La entrevista a la persona titular de la fiscalía pretende reunir la información cualitativa necesaria para diseñar la política de persecución penal (PPP). En ese sentido, será necesario que se aborden, por lo menos, los siguientes temas:

- Conocer la percepción de la fiscalía sobre la priorización de delitos.
- Conocer cómo entiende el concepto de *priorización*.
- Identificar los delitos o temáticas delictivas que más le preocupan y sus razones.
- Aclarar la información necesaria respecto de los datos cuantitativos solicitados.
- Conocer la percepción de la fiscal o el fiscal sobre la incorporación de la perspectiva de género e inclusión social en la institución.

Esta guía está construida para desarrollar una entrevista semiestructurada. Esto quiere decir que la persona entrevistadora podrá agregar las preguntas subsecuentes que considere necesarias conforme al desarrollo de la entrevista, siempre y cuando se asegure de abordar los temas mencionados con anterioridad.

C. GUÍA DE VERIFICACIÓN PREVIA A LA ENTREVISTA

Se recomienda que la persona entrevistadora haya realizado las siguientes actividades antes de la entrevista o grupo de enfoque:

- Asegurarse de que la persona titular de la fiscalía tenga, de manera previa a la entrevista, la reunión de explicación sobre la PPP.
- Lectura detallada del *Manual para el diseño e implementación de la política de persecución penal*.
- Análisis de información cuantitativa proporcionada por la institución.

- Análisis de información cuantitativa obtenida de fuentes abiertas.
- Confirmación del lugar, fecha y hora para la entrevista, con la persona enlace de la institución.
- Contar con un instrumento para grabar el audio de la entrevista, con previo consentimiento de la persona entrevistada.

D. INFORMACIÓN GENERAL

Entidad federativa	
Fecha y hora	
Lugar	
Institución	
Participantes y puesto	
Personal del equipo de fortalecimiento	
Actividad	Entrevista inicial con titular de la Fiscalía de X para diseño de la PPP.

E. PRESENTACIÓN

Presentación del equipo: "Mi nombre es X y me acompañan el día de hoy Y y Z".

Objetivo de la entrevista: obtener información inicial necesaria para el diseño de la PPP, en específico, las principales preocupaciones de la persona titular de la fiscalía que busca atender con esta política.

Tiempo, participación y confidencialidad, y consentimiento:

Tiempo: la entrevista tendrá una duración aproximada de una hora y media.
Participación y confidencialidad: le hacemos saber que su participación es voluntaria y puede elegir no responder preguntas.

Consentimiento:

- Solicitamos su consentimiento para citarla o citarlo en nuestro reporte de diagnóstico. ¿Citar a nombre de la institución o a su nombre?
- A su vez, solicitamos su consentimiento para grabar la entrevista solo para fines de registro interno.

¿Quiere hacernos alguna pregunta?

F. PRESENTACIÓN DE LAS Y LOS ASISTENTES

Preguntar nombre, puesto y tiempo en el cargo.

Nombre	Puesto	Tiempo en el cargo

G. DESARROLLO DE PREGUNTAS

1. Relevancia de la priorización

1.1. ¿Considera que es relevante la priorización de casos? ¿Por qué?
1.2. ¿La institución cuenta con algún criterio para priorizar casos?
- En caso de responder **sí**, continuar con pregunta **1.3**.
- En caso de responder **no**, continuar con pregunta **1.4**.

1.3. ¿Cuál es este criterio y cómo funciona?
1.4. ¿Considera pertinente que la institución cuente con un criterio de este tipo? ¿Cuál?

2. Análisis inicial sobre temas prioritarios

2.1. De acuerdo con la gravedad de la conducta delictiva, ¿qué delitos consideraría prioritarios en la entidad? ¿Por qué?
2.2. De acuerdo con la incidencia delictiva, ¿qué delitos consideraría prioritarios en la entidad?
2.3. De acuerdo con la incidencia por zona, ¿qué zonas consideraría prioritarias? ¿Por qué?
2.4. De acuerdo con el sujeto activo del delito (victimario), ¿cuáles casos consideraría prioritarios? ¿Por qué?
2.5. De acuerdo con el sujeto pasivo del delito (víctima), ¿cuáles casos consideraría prioritarios? ¿Por qué?
2.6. De acuerdo con la capacidad probatoria de los casos, ¿cuáles casos consideraría prioritarios? ¿Por qué?
2.7. En su opinión, ¿hay algún fenómeno criminal o temática específica que esta fiscalía debería atender como prioritario? *(Desarrollar el porqué de cada fenómeno mencionado*).
2.8. En caso de haber mencionado delitos relacionados con violencia de género contra mujeres y niñas, ¿cuáles serían los principales obstáculos en la fiscalía para atender de manera oportuna y eficaz a las mujeres y niñas víctimas de violencia de género?

3. Definición de la priorización

3.1. Conforme a la gravedad del delito, ¿sería indistinto que la sentencia se consiguiera a través de procedimiento abreviado o juicio oral? Desarrollar.
3.2. Conforme a la incidencia por tipo de delito, ¿cuál sería la solución óptima para los delitos de mayor incidencia? (Mencionar los cinco principales delitos de acuerdo con la información proporcionada).
3.3. Conforme a la incidencia por zona, ¿este criterio sería relevante para determinar la solución óptima?
3.4. ¿Cómo impacta la pertenencia de la víctima a un grupo en riesgo o situación de vulnerabilidad o exclusión en el tipo de decisión que se adopte por el tipo de solución óptima?
3.5. ¿En qué casos la colaboración de la persona imputada puede ser un factor que influya para el criterio de oportunidad o bien para el procedimiento abreviado?
3.6. ¿Qué impacto tiene la víctima en el tipo de decisión que se adopte por el tipo de solución óptima?
3.7. ¿En qué casos la clasificación de persona imputada conocida puede ser un criterio para el archivo temporal de las investigaciones?
3.8. ¿En qué circunstancias la identificación de un patrón delictivo puede tener como consecuencia que un caso suba de prioridad en la fiscalía?

H. CIERRE DE LA ENTREVISTA

- ¿Cuenta con alguna recomendación o comentario final que debamos considerar para el diseño de la PPP?
- Anunciar que será necesario sostener futuras reuniones.
- Recapitular acuerdos o solicitudes y confirmar siguientes pasos.
- Solicitar documentos, si los hay, y preguntar si hay otras personas disponibles para entrevistar.
- Agradecer el tiempo e información de la entrevista.

II. GUÍA DE ENTREVISTA PARA PERSONAS OPERADORAS (VICEFISCALES, AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO, DIRECTORAS O DIRECTORES DE INVESTIGACIÓN, SERVICIOS PERICIALES Y ANÁLISIS CRIMINAL)

Se sugiere seguir la estructura anterior (desde el paso A hasta el paso F), es decir, antes de comenzar la sesión hay que:

- Explicar el objetivo de la entrevista.
- Cumplir con la guía de verificación previa a la entrevista.
- Recabar la información general.
- Presentar al equipo a cargo de la entrevista.
- Pedir a las personas entrevistadas que se presenten.

A. DESARROLLO DE PREGUNTAS

1. Relevancia de la priorización

1.1. ¿Considera que es relevante la priorización de casos? ¿Por qué?
1.2. En su labor diaria, ¿adoptan algún criterio para priorizar casos?
- En caso de responder **sí**, continuar con pregunta **1.3**.
- En caso de responder **no**, continuar con pregunta **1.4**.

1.3. ¿Cuál es este criterio y cómo funciona?
1.4. ¿Considera pertinente que la institución cuente con un criterio homologado para priorizar? ¿Cuál?

2. Análisis inicial sobre temas prioritarios

2.1. De acuerdo con la gravedad de la conducta delictiva, ¿qué delitos consideraría prioritarios en la entidad? ¿Por qué?
2.2. De acuerdo con la incidencia delictiva, ¿qué delitos consideraría prioritarios en la entidad?
2.3. De acuerdo con la incidencia por zona, ¿qué zonas consideraría prioritarias? ¿Por qué?
2.4. De acuerdo con el sujeto activo del delito (victimario), ¿cuáles casos consideraría prioritarios? ¿Por qué?
2.5. De acuerdo con el sujeto pasivo del delito (víctima), ¿cuáles casos consideraría prioritarios? ¿Por qué?
2.6. De acuerdo con la capacidad probatoria de los casos, ¿cuáles casos consideraría prioritarios? ¿Por qué?
2.7. En su opinión, ¿hay algún fenómeno criminal o temática específica que esta fiscalía debería atender como prioritario? (Desarrollar las razones respecto de cada fenómeno mencionado).

3. Priorización en relación con temáticas[14]

3.1. En su opinión, ¿cuáles son los delitos que tienen mayor impacto en la percepción de seguridad de la ciudadanía?
3.2. Cuando atiende a las víctimas de este tipo de delitos, ¿realiza algún tipo de acción diferente o adicional a la que realiza en otros casos?
3.2.1. ¿Qué tipo de acciones?
3.2.2. ¿Por qué lo hace?

[14] Adecuar este apartado a las temáticas que la persona titular de la fiscalía haya considerado prioritarias.

3.3. Identificar la importancia que tiene el delito en la percepción de seguridad de la ciudadanía: ¿tiene algún impacto si se opta por un archivo temporal, un criterio de oportunidad, una solución alterna, un procedimiento abreviado o un juicio oral? (Esto solo aplica para agentes del Ministerio Público y vicefiscales).
    3.3.1. Casos en los que se opta por archivo temporal.
    3.3.2. Casos en los que se opta por un criterio de oportunidad.
    3.3.3. Casos en los que se opta por una solución alterna.
    3.3.4. Casos en los que se opta por procedimiento abreviado.
    3.3.5. Casos en los que se opta por juicio oral.
3.4. En su opinión, ¿cuáles son los delitos patrimoniales que afectan en mayor medida el interés público?
3.5. En su opinión, ¿las estructuras criminales deben considerarse temática prioritaria para la fiscalía? Desarrollar.
    3.5.1. ¿Cuáles son los delitos en los que considera que existe la actuación de estructuras criminales, con independencia de la unidad a la que esté adscrita o adscrito?
    3.5.2. ¿Identificar la existencia de una estructura criminal en uno de sus casos tiene impacto en cómo realiza su investigación?
3.6. En su opinión, ¿la violencia contra mujeres y niñas debe considerarse temática prioritaria para la fiscalía? Desarrollar.
    3.6.1. Según su apreciación, ¿cuáles son los delitos que tienen mayor impacto en relación con la violencia contra mujeres y niñas?
    3.6.2. ¿Identificar la violencia contra mujeres y niñas en uno de sus casos tiene impacto en cómo realiza su investigación o en la atención que da a las víctimas (por ejemplo: dictar medidas de protección)?
    3.6.3. ¿Hay factores que les permitan identificar una posible violencia feminicida?
3.7. ¿Considera que la protección a la vida e integridad física debe ser una temática prioritaria para la fiscalía? Desarrollar.
    3.7.1. ¿Dentro de los delitos que atentan contra la vida e integridad física es posible identificar distintos grados de violencia ejercida? ¿Cuáles o en qué circunstancias?
    3.7.2. ¿Identificar un mayor grado de violencia ejercida en uno de sus casos tiene impacto en cómo realiza su investigación?
3.8. ¿Considera que las violaciones graves a derechos humanos deben ser una temática prioritaria para la fiscalía? Desarrollar.
    3.8.1. En su opinión, ¿cuáles delitos constituyen una violación grave a derechos humanos, con independencia de la unidad a la que está adscrita(o)?
    3.8.2. ¿Identificar una violación grave a derechos humanos en uno de sus casos tiene impacto en cómo realiza su investigación?

4. Otros temas para considerar (preguntas dirigidas a agentes del Ministerio Público y vicefiscales)

4.1. ¿Cómo funciona en la fiscalía el uso del archivo temporal?
4.2. ¿Cómo funcionan en la fiscalía los criterios de oportunidad?

B. CIERRE DE LA ENTREVISTA

- ¿Cuenta con alguna recomendación o comentario final que debamos considerar para el diseño de la PPP?
- Solicitar apertura para **futuras reuniones**.
- Recapitular **acuerdos o solicitudes**.
- Solicitar **documentos**, si los hay, y preguntar si hay **otras personas disponibles para entrevistar**.
- **Agradecer** el tiempo e información de la entrevista.

III. GUÍA DE ENTREVISTA PARA OTROS ACTORES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Se sugiere seguir la misma estructura anterior (desde el paso A hasta el paso F), es decir, antes de comenzar la sesión hay que:

- Explicar el objetivo de la entrevista.
- Cumplir con la guía de verificación previa a la entrevista.
- Recabar la información general.
- Presentar al equipo a cargo de la entrevista.
- Pedir a las personas entrevistadas que se presenten.

A. DESARROLLO DE PREGUNTAS

1. Relevancia de la priorización

1.1. ¿Considera relevante que la fiscalía priorice sus casos? ¿Por qué?
1.2. ¿Considera pertinente que la fiscalía cuente con un criterio homologado para priorizar? ¿Cuál?
1.3. ¿Considera que la prioridad de un delito tiene impacto en el tipo de solución?
1.4. ¿Cómo considera que las soluciones al proceso pueden afectar a la percepción de seguridad e impunidad?

2. Priorización en relación con temáticas[15]

2.1. En su opinión, ¿cuáles son los delitos que tienen mayor impacto en la percepción de seguridad de la ciudadanía?
2.2. ¿Cuáles son los delitos en los que considera que existe la actuación de estructuras criminales?
2.3. Según su apreciación, ¿cuáles son los delitos que tienen mayor impacto en relación con la violencia contra mujeres y niñas?
2.4. ¿Ha identificado obstáculos en la atención a víctimas pertenecientes a algún grupo vulnerable o en exclusión? (Pueden ser obstáculos debidos a la lengua o cultura, la falta de recursos o alguna otra circunstancia similar).
2.5. En su opinión, ¿cuáles son los delitos patrimoniales que afectan en mayor medida el interés público?

3. Otros temas para considerar

3.1. ¿Cómo serviría que la fiscalía comunicara sus resultados a otros actores para mejorar la percepción de seguridad de la ciudadanía?
3.2. ¿Cómo serviría que la fiscalía comunicara sus resultados a la ciudadanía para que esta mejorara su percepción de seguridad?

4. Análisis de casos hipotéticos[16]

4.1. Caso hipotético 1: *suspensión condicional del proceso en casos de violencia familiar.* Caso donde no hay denuncias formales previas por parte de la víctima, pero sí reportes con policía.
    4.1.1. ¿Cuál solución consideraría óptima?
    4.1.2. ¿Cuál debe ser el rol de la defensora o el defensor?
    4.1.3. ¿Cuál debe ser el rol de la jueza o el juez?
    4.1.4. ¿Cuál debe ser el rol de quien brinda asesoría jurídica?
    4.1.5. ¿Hay argumentos para oponerse a la suspensión condicional del proceso?
4.2. Caso hipotético 2: *feminicidio íntimo con presencia de víctimas indirectas.*
    4.2.1. ¿Cuál solución consideraría óptima, sentencia por juicio oral o procedimiento abreviado?
    4.2.2. ¿Cuál debe ser el rol de la defensora o el defensor?
    4.2.3. ¿Cuál debe ser el rol de la jueza o el juez?
    4.2.4. ¿Cuál debe ser el rol de quien brinda asesoría jurídica?
    4.2.5. ¿Hay argumentos para oponerse al procedimiento abreviado?

[15] Adecuar este apartado a las temáticas que la persona titular de la fiscalía haya considerado prioritarias.
[16] Adecuar los delitos de este apartado a las temáticas que la persona titular de la fiscalía haya considerado prioritarias.

4.3. Caso hipotético 3: *violaciones graves a derechos humanos*. Caso de tortura durante la detención.
   4.3.1. ¿Cuál solución consideraría óptima?
   4.3.2. ¿Cuál debe ser el rol de la defensora o el defensor?
   4.3.3. ¿Cuál debe ser el rol de la jueza o el juez?
   4.3.4. ¿Cuál debe ser el rol de quien brinda asesoría jurídica?

B. CIERRE DE LA ENTREVISTA

- ¿Cuenta con alguna recomendación o comentario final que debamos considerar para el diseño de la PPP?
- Anunciar que será necesario sostener **futuras reuniones**.
- Recapitular **acuerdos o solicitudes**.
- Solicitar **documentos**, si los hay, y preguntar si hay **otras personas disponibles para entrevistar**.
- **Agradecer** el tiempo e información de la entrevista.

IV. GUÍA METODOLÓGICA PARA GRUPOS DE ENFOQUE CON CIUDADANÍA

A. JUSTIFICACIÓN

La PPP nace de reconocer el alto índice de hechos probablemente delictivos que se cometen día a día, así como de los limitados recursos con los que cuenta una institución de procuración de justicia para investigarlos y resolverlos. En esta situación, el papel de la ciudadanía, específicamente de las organizaciones de la sociedad civil, se vuelve fundamental en el proceso de diseño e implementación de la PPP, pues se busca obtener de tales instancias los insumos que permitan identificar los temas que la sociedad civil considera de atención prioritaria en la política, y, consecuentemente, establecer la forma óptima de abordarlos, considerando aspectos fundamentales como la atención a la víctima y la búsqueda de una reparación integral; asimismo, se espera conocer cómo se visualiza la sociedad civil apoyando los esfuerzos de las procuradurías y fiscalías. Por ello, se sugiere realizar estos grupos de enfoque con los actores relevantes de la sociedad civil en el estado para tener un panorama más amplio de las preocupaciones en materia de procuración de justicia de ese sector.

B. OBJETIVO GENERAL

Llevar a cabo un taller de consulta y retroalimentación con la participación de la ciudadanía y diversas organizaciones de la sociedad civil de la entidad, con el fin de obtener insumos para la definición y construcción de las principales temáticas y soluciones que deberá abordar la PPP de la fiscalía de X.

C. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Presentar el objetivo de la persona titular de la fiscalía de contar con una PPP.
- Explicar el concepto, el contenido y los alcances de una PPP.
- Analizar y definir el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la investigación de delitos.
- Desarrollar y analizar las diversas temáticas, así como enlistar los delitos relevantes para la ciudadanía, de tal forma que se puedan conocer y comprender los motivos que se consideraron para su elección.
- Conocer la percepción de la ciudadanía sobre cómo garantizar el acceso a la justicia de mujeres, niñas y otras personas en situación de vulnerabilidad.

D. PARTICIPANTES

Debido a que un punto fundamental de este taller es la diversidad de opiniones, se considera relevante incluir como participantes, de forma enunciativa, no limitativa, a:

- Personas que han sido víctimas de un delito.
- Personas que representen a colectivos de víctimas.
- Personas que representen a organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.
- Personas que representen a organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la protección de mujeres y niñas.
- Personas que representen a organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la protección de los derechos humanos.
- Personas que representen a organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la protección de niñas, niños y adolescentes.
- Personas dueñas de negocios que han sido afectados por la delincuencia.
- Académicas y académicos originarios de la entidad.
- Personas que forman parte del servicio público en instituciones distintas a las del sistema de justicia penal.
- Mujeres, hombres y personas con otras identidades de género.

Para ello, se deberá buscar la representación de mujeres, hombres y personas con otras identidades de género.

E. LOGÍSTICA

Para la ejecución del evento se sugiere comenzar con una sesión plenaria en la que participe la persona titular de la fiscalía, con el fin de presentar el concepto, el contenido y los alcances de una PPP. Después, se sugiere dividir a las personas en diversas mesas de trabajo, asegurando que en cada una de ellas se cuente con una persona moderadora y una relatora. Finalmente, se sugiere la aplicación de diversas herramientas didácticas para el desarrollo de las preguntas que se abordarán en estas mesas.

F. TEMAS POR ABORDAR

TEMA	PREGUNTAS DETONANTES
Justicia	1. ¿Qué se entiende por *impunidad*? 2. ¿Cuál consideran que es la principal causa de impunidad? 3. ¿En qué delitos impacta mayormente la percepción de impunidad? 4. ¿Qué delitos consideran que deben ser sancionados con prisión? 5. ¿Qué acciones debe realizar una fiscalía comprometida a combatir la impunidad?
Participación de la sociedad civil	1. Actualmente, ¿cuál es el papel de la sociedad civil en la procuración de justicia y seguridad? 2. ¿Cómo visualizan la participación ideal de la sociedad civil en la procuración de justicia y seguridad? 3. ¿Qué expectativas se tienen del actuar de la fiscalía en la atención e investigación de delitos? 4. Desde la sociedad civil, ¿cómo se puede contribuir a un mejor acceso a la justicia con perspectiva de género para mujeres y niñas?
Comunicación	1. ¿Qué información consideran pertinente que la fiscalía comparta con la ciudadanía en general? 2. ¿De qué manera les gustaría que esta información se compartiera? 3. ¿Cómo les gustaría seguir interviniendo en el proceso de diseño e implementación de la PPP? 4. ¿Qué información consideran pertinente para que las mujeres y niñas tengan mayor acceso a la justicia con perspectiva de género?

G. PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN

Una vez concluido el taller, se deberá procesar la información de todas las mesas participantes con el objetivo de contar con un documento ejecutivo en el que se planteen los principales resultados de este taller, los cuales deberán ser compartidos por las personas participantes en la misma sesión a manera de conclusión. Asimismo, esta información deberá ser analizada por la fiscalía o procuraduría, para que identifique los siguientes aspectos:

a) Los delitos que la sociedad civil considera que deben ser atendidos de manera prioritaria.
b) Los criterios de priorización que se utilizaron (alta incidencia de delitos, impacto en la sociedad, por el grupo de población que sufre el delito, etcétera).
c) Las acciones que desde la sociedad civil pueden implementarse.

Este análisis tiene la finalidad de que la PPP incorpore las preocupaciones y visiones de la ciudadanía.

REFERENCIAS

Ambos, K. (coord.). (2011). *Selección y priorización como estrategia de persecución en los casos de crímenes internacionales. Un estudio comparado*. Embajada de la República Federal de Alemania, Bogotá. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25829.pdf

Banerjee, A. y Duflo, E. (2011). *Poor Economics. A Radical Rethinking Of the Way to Fight Global Poverty.* Public Affairs.

Blattman, C. (2022). *Why We Fight; the Roots of War and the Paths to Peace*. Viking.

Banco Mundial. (2000). *Indicadores del desarrollo mundial.* https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/462341468766204683/world-development-indicators-2000

Biderman, C., Mendonça, M. M. D., Mello, P. A. S., Oshiro, C. H. y Foditsch, N. (2021). *Big Data para el desarrollo urbano sostenible: creando políticas públicas urbanas basadas en evidencias*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Big-Data-para-el-desarrollo-urbano-sostenible.pdf

De la Garza Santos, I. (2017). El Modelo de Tres Pisos: Una propuesta para mejorar la gestión y los resultados en las Fiscalías. *Fortis Consultoría*. https://fortisconsultoria.com.mx/Arti%CC%81culo-Modelo-de-Tres-Pisos.pdf

Easterly, W. R. (2001). *The Elusive Quest for Economic Growth; Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press.

Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas. (2022). Política de Persecución Penal. https://www.fiscaliazacatecas.gob.mx/wp-content/uploads/2022/06/Anexo_21_Politica-de-Persecucion-Penal.pdf

Fiscalía General de la Nación. (2015a). Componentes Básicos de la Política de Priorización. Cartilla 1, 2, 3, 4, 5.

Fiscalía General de la Nación. (2015b). Directiva 2 de 2015. https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/directiva_fiscalia_0002_2015.htm#:~:text=%E2%80%9CPor%20medio%20de%20la%20cual,Fiscal%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n%22

Impunidad Cero (2021, noviembre). *Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías 2021*. https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/160/contenido/1649369674T53.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022, septiembre). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022. Principales resultados.* https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_presentacion_nacional.pdf

ONU Mujeres. (2010, 31 de octubre). *¿Cuál es el monitoreo y la evaluación?* https://www.endvawnow.org/es/articles/330-cul-es-el-monitoreo-y-la-evaluacion.html

Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Sistema Nacional de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República. (2017, 29 de noviembre). Modelo Homologado de Órganos Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y de Unidades de Atención Temprana. https://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo%20Homologado%20MASC_UAT%2027-11-2017%20VF.pdf

Secretaría General de Gobierno. (2022, 14 de octubre). *Periódico Oficial del Estado de Nayarit,* (72).

Ortegón, E. Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. CEPAL, Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content

Zavala Baquerizo, J. (1991, 17 de septiembre). El fenómeno criminal. *Revista Jurídica,* (4). https://www.revistajuridicaonline.com/1991/09/el-fenomeno-criminal/

2024

ACERVO CONJUSTICIA

Programa para el Fortalecimiento de Instituciones de Justicia Penal Estatal (ConJusticia)