

Análisis de WOLA

25 de noviembre de 2019

Pasos hacia una fiscalía local que sirva: La experiencia de la Ciudad de México

En los últimos años, la sociedad civil mexicana ha liderado un impulso histórico para abogar por reformas destinadas a fortalecer el papel de los ministerios públicos en la lucha contra la violencia, la corrupción, y la impunidad. Gran parte de este impulso ha involucrado reformas diseñadas para [garantizar la autonomía](#) de los fiscales, un esfuerzo para reducir la influencia política sobre investigaciones penales delicadas. El [gobierno federal](#) y [todos menos cuatro](#) de los 32 entidades federativas de México han completado o iniciado una transición de una procuraduría general a una fiscalía autónoma, separada del poder ejecutivo.

Pero es crucial que las reformas vayan más allá de la autonomía. Los ministerios públicos por todo el país [no cuentan con los recursos ni el personal suficiente](#) para realizar su trabajo de manera efectiva. Muchos fiscales, policías y peritos carecen de la capacitación y protocolos necesarios para priorizar casos, coleccionar y manejar evidencia, o brindar atención adecuada a las víctimas. En la mayoría de los casos, la transición a una fiscalía autónoma ha hecho poco para abordar las [ineficiencias estructural y burocráticas](#) que han permitido que florezca la impunidad y la [desconfianza pública](#) en el sistema de justicia penal.

Sin embargo, la transición que se está desarrollando en la Ciudad de México se ha demostrado ser prometedora. **La capital ha empleado una estrategia única e innovadora centrada en la reconstrucción de la institución desde cero.** A continuación, analizamos el modelo de la Ciudad de México, detallamos los próximos pasos que se necesitan realizar para garantizar una transición exitosa y explicamos por qué otros estados deberían tomar medidas similares para garantizar la plena autonomía y eficiencia de sus ministerios públicos.

La Comisión Técnica

Quizás lo más singular del modelo de la Ciudad de México es el mandato legal otorgado a la sociedad civil para liderar la transición de la ciudad hacia una nueva y mejorada fiscalía. Después de las reformas políticas de 2016 que establecieron a la Ciudad de México como una entidad federativa a la par de los otros 31 estados de México, una [nueva constitución](#) local entró en vigor en septiembre de 2018. Un artículo transitorio de la constitución estableció que el Congreso local tenía que seleccionar **una "Comisión Técnica" compuesto por siete líderes de la sociedad civil para diseñar una propuesta sobre cómo completar la transición de la procuraduría general hacia una fiscalía autónoma.**

El Congreso [seleccionó a estos expertos](#) en noviembre de 2018. Cada uno de los comisionados seleccionados son líderes respetados en los campos de los derechos humanos, el derecho, y la justicia penal.

Metas principales de la transición

Después de pasar más de medio año visitando las instalaciones de la procuraduría y entrevistando a víctimas, servidores públicos de la procuraduría, y expertos, la Comisión encontró varias deficiencias estructurales y defectos investigativos. Con [estos hallazgos](#), los expertos redactaron una propuesta de "[Ley Orgánica](#)", el documento que definirá la estructura y función de la nueva fiscalía autónoma de la Ciudad de México. Los objetivos principales descritos en el proyecto de ley incluyen:

Mejorar los resultados en delitos de alto impacto

- **Plan de Persecución Penal:** el proyecto de ley establece la creación de un plan de persecución penal que establece prioridades de investigación y dicta qué tipos de delitos a los que la nueva institución dedicará la mayoría de sus recursos humanos y financieros. Idealmente, esto promoverá una cultura en la que el personal priorice los casos en función de la gravedad del delito y la amenaza que representa para la víctima en lugar de los sistemas arbitrarios—a menudo basados en sobornos—que actualmente dictan la priorización de los casos. La ley también exige la creación de unidades separadas para investigar delitos de bajo impacto.
- **Protocolos de investigación:** la Comisión Técnica encontró que los fiscales pasan más tiempo meticulosamente armando archivos escritos sobre los casos con información superflua en lugar de trabajar rápidamente con servicios periciales y policías de investigación para recopilar pruebas y entrevistar a testigos clave dentro de plazos críticos. El proyecto de la Ley Orgánica establece desarrollar protocolos de investigación claros que el personal debe seguir para investigar homicidios, secuestros, violencia sexual y otros delitos de alto impacto. El objetivo es proporcionar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pautas sobre cómo seguir líneas concretas de investigación.
- **Capacidad forense y policía de investigación:** El proyecto de ley describe claramente las diferentes funciones que deben desempeñar los fiscales, la policía de investigación, los peritos, y otros actores, en las investigaciones penales. Según la Comisión, los fondos asignados a la nueva fiscalía general deben priorizar la contratación de científicos forenses adicionales y policías de investigación, ya que estas son áreas donde falta más capacidades. Las nuevas personas contratadas deben recibir capacitación rigurosa y especializada.

Manejar el flujo de casos y la recepción de las denuncias de manera más efectiva

- **Atención y protección de víctimas y testigos:** El proyecto de ley reconoce la importancia de la participación de víctimas y testigos en las investigaciones penales. Como tal, propone mecanismos para garantizar su protección y para mantenerlos informados de los avances en sus casos. La ley también propone establecer unidades especializadas en brindar atención médica, jurídica, psicológica, entre otras, a víctimas y testigos. También crearía una unidad especializada para investigar casos de violencia intrafamiliar, dadas las necesidades únicas de las víctimas de estos crímenes.
- **Justicia alternativa:** Como es el caso en la [mayoría de los ministerios públicos mexicanos](#), fiscales en la Ciudad de México no aprovechan su poder para negociar acuerdos donde el imputado acepte su responsabilidad, acuerdos reparatorios, y otras resoluciones alternativas que podrían reducir su carga de trabajo y proporcionar a las víctimas una pronta resolución. El proyecto de ley exige un mayor uso del sistema de justicia alternativo y de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (MASC) establecidos en el nuevo sistema de justicia acusatorio.
- **Recepción de denuncias:** En promedio, tarda cuatro horas para presentar una denuncia ante la procuraduría capitalina. La Comisión Técnica ha esbozado un proceso detallado sobre cómo acelerar la admisión de casos y canalizar rápidamente los casos a la unidad correcta en función del delito denunciado. El proyecto de ley también establece un sistema que permite a las víctimas denunciar ciertos delitos por teléfono sin tener que ir a la oficina en persona.
- **Unidad de Análisis Criminal:** El proyecto de ley propone crear una Unidad de Análisis Criminal que analizará las tendencias delictivas. Esto toma en cuenta que, si bien algunos delitos son comunes pero difíciles de resolver, como robos sin violencia, los análisis exhaustivos de los patrones criminales pueden fortalecer la comprensión de los investigadores y fiscales sobre cómo combatir estos delitos y apoyar a investigaciones específicas.

Desarrollar las capacidades institucionales

- **Infraestructura institucional:** El proyecto de ley exige fondos para modernizar la infraestructura física de la nueva fiscalía. Esto incluye la construcción de nuevos laboratorios forenses, la digitalización de los expedientes, entre otros esfuerzos. La propuesta también exige la creación de una área especializada responsable de definir e implementar las nuevas reglas, procedimientos, y capacitaciones de la fiscalía.

- **Desarrollo profesional y evaluación:** La Comisión Técnica encontró que las evaluaciones de desempeño del personal dentro de la procuraduría actual están basadas en el cumplimiento de requisitos administrativos, no en los resultados de su trabajo. El gobierno tradicionalmente ha evaluado la procuraduría en términos de la incidencia delictiva y la resolución de casos de alto perfil. El proyecto de ley propone una nueva forma de evaluación basada en el cumplimiento de los protocolos internos, el éxito en la reducción de la impunidad, y los esfuerzos por mejorar la atención a las víctimas. La propuesta también apunta a establecer un servicio profesional de carrera para fortalecer el desarrollo profesional y la seguridad laboral de los servidores públicos dentro de la nueva fiscalía.

Asegurar fuertes controles internos

- **Poderes de sanción:** El proyecto de ley exige la creación de una Unidad de Control Interno centralizada para la nueva fiscalía. De acuerdo con la Comisión Técnica, este órgano no solo debe contar con instrumentos de sanción administrativa, sino también la capacidad de iniciar un proceso penal para poder actuar como un contrapeso significativo para prevenir la corrupción y otras irregularidades.
- **Autonomía:** La Unidad de Control Interno debe existir separada física y organizacionalmente del resto de la fiscalía para garantizar su autonomía.

Próximos pasos

Finalizar la Ley Orgánica

La Comisión Técnica presentó la propuesta Ley Orgánica al Congreso de la Ciudad de México el 30 de septiembre. La Comisión de Administración y Procuración de Justicia del Congreso local analizará y dictaminará la propuesta para presentarla ante el pleno el 28 de noviembre. De acuerdo con la constitución local, la ley final [deberá entrar en vigor](#) el 5 de diciembre.

Seleccionar el primer fiscal general autónomo

La constitución de la Ciudad de México establecía originalmente que para ocupar la fiscalía capitalina era necesario no haber ocupado tres años antes un cargo de elección popular o la dirección de un partido político. El 22 de octubre, representantes de MORENA y sus aliados en el Congreso local votaron para reducir este requisito de tres años a uno.

Esto ha [suscitado la preocupación](#) de que el Congreso aprobó la reforma específicamente para permitir que la procuradora actual, Ernestina Godoy, permanezca en su puesto durante la transición.

Godoy se desempeñó como diputada de MORENA en el Congreso capitalino hasta noviembre de 2018 y es una aliada cercana de la jefa de gobierno, Claudia Sheinbaum.

[Once candidatos](#) se han presentado para encabezar la nueva institución. De esta lista, el [Consejo Judicial Ciudadano](#)—un grupo de 11 líderes de la sociedad civil seleccionados por el Congreso local—elegirá una terna que enviará a Sheinbaum, para que esta seleccione a un candidato que deberá pasar por la evaluación y votación del Congreso.

Todas las partes involucradas deben trabajar para garantizar que el candidato seleccionado esté calificado y dedicado a liderar la nueva institución con total autonomía, honestidad y el máximo respeto por los derechos humanos y el estado de derecho.

Asignar los fondos necesarios para la plena implementación

La nueva fiscalía deberá iniciar operaciones a más tardar el 10 de enero de 2020. La Comisión Técnica prevé que la transición tardará [cuatro años](#) en completarse. Según Ulises Lara, portavoz de la procuraduría actual, el piso presupuestario para llevar a cabo esta transición asciende a [4 mil millones de pesos](#), de los cuales 2 millones se usarán en los primeros cuatro años. **El Congreso de la Ciudad de México debe asignar estos fondos para garantizar una transición rápida, completa, y exitosa.**

Un modelo a seguir

En los próximos meses, el contenido final de la Ley Orgánica, el proceso de nominación del primer fiscal general capitalino, y el presupuesto asignado a la nueva fiscalía autónoma, determinarán si esta importante transición está en el camino correcto.

Si se completa de manera efectiva, la transición de la Ciudad de México hacia una fiscalía autónoma podría servir como un modelo sólido que otros estados podrían seguir para reformar sus instituciones de justicia. La experiencia en la Ciudad de México ha demostrado que la participación de la sociedad civil en tales reformas es fundamental para garantizar que las necesidades de las víctimas y el público en general estén en el centro del debate. A medida que el gobierno capitalino trabaja para implementar la nueva fiscalía, debe continuar permitiendo que la sociedad civil desempeñe un fuerte papel en la supervisión y evaluación del proceso.