

Temas estratégicos 92

2021
agosto

➤ Algunos aspectos de la Persecución Penal Estratégica: países seleccionados

Síntesis

Este reporte presenta una revisión de la Persecución Penal Estratégica en Chile, Colombia y Uruguay, con el objetivo de brindar una visión general de sus principales aspectos, bajo la consideración de la necesidad de contar con una política que genere una efectiva persecución penal de los delitos. A su vez, se presenta la situación actual de la persecución penal en México y las recomendaciones de organismos de la sociedad civil al respecto. En este sentido, en el primer apartado se revisan las principales características de la Persecución Penal Estratégica. En el segundo, se revisan los principales aspectos de la Persecución Penal Estratégica en los países seleccionados de América Latina, con base en sus avances en la materia. Y en el último apartado, se revisa la situación actual de la persecución penal en México y las recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil al respecto.

Aspectos de la Persecución Penal Estratégica



Fuente: Elaboración propia

* Los contenidos de este reporte se desarrollan con apego a los principios rectores del IBD de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia, por lo que se configura, con rigor académico, una perspectiva técnica del objeto de estudio, ajena a cualquier posicionamiento político o partidista. La responsabilidad de los contenidos de la investigación es exclusiva de los autores, quienes agradece los comentarios de dos lectores del IBD, realizados sobre una versión preliminar del documento. Los autores agradecen también que en la difusión e interpretación de los contenidos del estudio se tengan estas consideraciones.

TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 92

Algunos aspectos de la Persecución Penal Estratégica: países seleccionados

Agosto de 2021

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Cuauhtémoc, 06020 CDMX.

Distribución gratuita.



1. PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA

Alberto Binder (2016) plantea tres etapas en los procesos de reforma de los sistemas de justicia penal en América Latina. En la primera etapa, se puso énfasis en el carácter acusatorio del sistema, puntualizando la idea de que a los acusadores le corresponde probar en juicio oral y público su acusación. En la segunda etapa, las reformas se orientan a instaurar la oralidad en las etapas previas al juicio, en la desformalización de la investigación, en generar nuevos modelos de organización del Ministerio Público (MP) y de defensa pública, así como nuevas formas de organización judicial. En la tercera etapa, se busca integrar la persecución penal en un marco político criminal para hacer de ella una actividad que utilice racionalmente los datos de inteligencia criminal y análisis del delito, y en específico el uso de una Persecución Penal Estratégica:

[...] no alcanza con una persecución penal inteligente. Es necesario que ella tenga la capacidad de integrarse con otras dimensiones de la política criminal y de la política de seguridad. **La idea de persecución penal estratégica (PPE) apela a esta necesidad de que cada caso tenga un marco de referencia estratégico y se haga cargo de las consecuencias y de los efectos que produce en términos de control de criminalidad.** Ello, no se puede lograr sin un salto de calidad en las relaciones entre fiscales y policías de investigación: el planteamiento de un caso con sentido político criminal obliga a un trabajo pensado y meticulado, poco dispuesto a dejarse llevar por las rutinas del trabajo judicial. **La aparición de nuevos sectores dentro del Ministerio Público Fiscal dedicados al análisis del delito y al planteamiento de la persecución penal constituye hoy una herramienta indispensable para ahondar en este desafío, la carencia de sistemas de información sobre la criminalidad, actualizados e integrado constituye su principal obstáculo** (énfasis añadido; Binder 2016:96).

1.1 ¿Qué es la Persecución Penal Estratégica?

Alejandro Rodríguez (s/a:84) señala que la Persecución Penal Estratégica (PPE) es una política criminal que tiene como objetivo definir los hechos delictivos que se van a perseguir, es decir, esta-

blecer una **priorización** de los delitos, con base en una selección racional, a partir de:

- La afectación social de la conducta, y
- El análisis de patrones delictivos.

En este sentido, señala Rodríguez (s/a:85), la PPE demanda de una comprensión bastante exacta de los fenómenos criminales, de las bandas que operan en el país, de los mercados ilícitos y de los patrones delictivos. Por consiguiente, se requiere de un análisis permanente de información sistematizada sobre la criminalidad y los hechos delictivos. Y sobre la base de esta información las fiscalías y policías proceden a plantear las acciones de persecución penal.

En consecuencia, la PPE se basa en cuatro principios básicos (Rodríguez, s/a: 86-89):

1) Dirección funcional de la investigación por parte del MP. Este principio tiene su fundamento en que es al MP a quien le corresponden constitucionalmente las funciones de investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales. Si bien las tareas de investigación también les corresponden a las policías, estas deberán actuar bajo la conducción y mando del MP. Por consiguiente, de acuerdo con este principio el MP es el ente rector de las políticas de persecución penal.

2) Proactividad. Este principio señala que las acciones de persecución penal deben ser concebidas y planificadas previamente. Por ello, se utiliza la información de inteligencia sobre el fenómeno criminal, y con estos datos el MP decide qué perseguir y diseña planes de investigación. Este principio demanda el análisis exhaustivo del entorno criminal y de las bandas u organizaciones existentes con el objetivo de articular una respuesta al fenómeno, que sea integral, proporcional a la amenaza y capaz de obtener resultados concretos. En este sentido, la proactividad busca tres resultados básicos: la disminución de hechos delictivos, la captura de las principales organiza-

ciones criminales y el desmantelamiento de mercados ilícitos.

3) Racionalización y optimización de recursos.

Considerando que las instituciones se enfrentan con recursos limitados, la PPE plantea que los recursos se utilicen en función de la gravedad del conflicto y del tipo de solución que se requiere. Así, los delitos de menor gravedad deben resolverse, en la medida de lo posible, a través de salidas alternas, de lo contrario conllevaría un dispendio innecesario de recursos con un alto costo de oportunidad. Mientras que la persecución penal y el juicio deberán quedar reservados para los casos más graves, que atenten contra los bienes jurídicos más importantes. Y en estos casos el MP deberá colocar la mayor parte de recursos de forma que se obtengan resultados de alta calidad social.

4) Rendición de cuentas. La PPE se fundamenta en el supuesto de que la actuación del MP debe tener un impacto social, el cual se mide a través de la disminución de los hechos delictivos. En consecuencia, deberán existir mecanismos de rendición de cuentas que muestren los resultados alcanzados. Y de no obtenerse los resultados programados deberán aplicarse correctivos específicos.

De acuerdo con Rodríguez (s/a:89-93) la PPE persigue tres fines básicos:

- Obtener la disminución de hechos delictivos, a través de la comprensión de los fenómenos de criminalidad, a nivel local, regional y nacional;
- Identificar y desarticular los principales grupos delincuenciales, su composición, ideología, métodos de trabajo y fines delictivos; y
- La comprensión de los mercados ilícitos para lograr una intervención efectiva sobre ellos.

En este sentido, el **análisis criminal** es una parte fundamental en la PPE, ya que permite el mapeo

delincuencial, las zonas rojas, los lugares donde ocurren los hechos delictivos y las formas de ejecución delictiva. Y con esta información se generan políticas integrales de tratamiento de casos. Es decir, la finalidad principal de la PPE es generar un abordaje integral del fenómeno criminal, desde una perspectiva racional y sistémica, adoptando medidas adecuadas de investigación penal que originen una persecución penal efectiva de los casos de mayor gravedad (Rodríguez, s/a: 89-90).

A su vez, este autor (s/a: 90-93) plantea que la PPE utiliza una metodología de planificación estratégica, en donde el proceso de formulación de un plan de persecución penal conlleva cinco etapas:

1) Elaboración de diagnóstico de la situación criminal. Para definir la situación criminal es necesario un diagnóstico del contexto de la problemática criminal a partir de tres elementos:

- Tasas de criminalidad: análisis de las tasas de criminalidad por tipo delictivo para determinar la situación delictiva;
- Estructuras criminales: definir a los principales actores en cada tipo de criminalidad; y
- Mercados ilícitos: identificar lugares y personas dedicadas a la venta de objetos producto de delitos o venta de productos o servicios sancionados penalmente.

2) Formulación del plan, con objetivos, metas e indicadores. En la definición de metas y objetivos se deben priorizar las salidas de alta calidad. Por ejemplo, si se trata de un delito de alto impacto una salida de alta calidad sería la desarticulación de una organización delictiva o de un mercado ilícito. Además, las metas deberán definirse en función de dos tipos de parámetros:

- Cuantitativos: porcentaje de resolución de determinados casos graves; y
- Cualitativos: desarticulación de un grupo criminal o la de un mercado ilegal.

3) Implementación de estrategias. Las estrategias deben implementarse a través de tres líneas de acción:

- Planes de investigación específicos;
- Designación de encargados de investigación; y
- Asignación de recursos y conformación de equipos.

4) Evaluación de resultados. El monitoreo de metas y objetivos debe ser desarrollado a través de un proceso de revisión mensual en el cual se verifique el desempeño de la Fiscalía y los avances en los planes de investigación.

5) Rendición de cuentas. Al finalizar el periodo del plan de persecución penal se deberá presentar un informe final de resultados.

2. PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA EN AMÉRICA LATINA

La discusión en materia de persecución penal estratégica es relativamente nueva en América Latina. A manera de antecedente, la mayoría de los países de América Latina devenían de una larga tradición inquisitiva desde su independencia en las décadas de 1810 y 1830:

“A pesar de que algunos actores latinoamericanos abogaron por la adopción de uno de estos modelos mixtos, la mayoría de los países de América Latina los rechazaron. **Las élites latinoamericanas rechazaron estos códigos más liberales principalmente porque no les gustaban y desconfiaban profundamente de los juicios orales y públicos y por jurados, ya que pensaban que sus poblaciones no estaban preparadas para ellos. En su lugar, los procesos penales que las jóvenes repúblicas independientes adoptaron generalmente siguieron el modelo inquisitivo** (creado por la Iglesia Católica y las monarquías absolutas) que había prevalecido en Europa continental e Hispano y Luso América entre los siglos XIII y XIX. Los nuevos códigos no siguieron los códigos inquisitivos originales en tanto no autorizaron el uso de la tortura para obtener confesiones y limitaron el uso del sistema de prueba legal. Sin embargo, los principales rasgos de un típico código procesal penal latinoamericano siguieron el modelo inquisitivo [...]” (énfasis añadido; Langer, 2007: 14).

De acuerdo con Máximo Langer (2007: 14-16), estos modelos inquisitivos tenían principalmente las siguientes características:

- El proceso penal se dividía en las fases de investigación preliminar y de enjuiciamiento o determinación de la pena, las cuales eran escritas;
- Un solo Juez estaba a cargo de la investigación preliminar. Así, este tenía, al mismo

tiempo, un rol de investigación y juzgamiento durante esta etapa;

- No existía discrecionalidad fiscal, esto es, que en teoría se debía iniciar un proceso penal por cualquier delito, no importando su gravedad o características del imputado; y
- El mismo Juez estaba a cargo de las fases de investigación preliminar y juzgamiento.

Esta tradición inquisitiva en la región cambió de manera acelerada, a partir de la última década del siglo XX. Así, de 1991 a 2006 catorce países latinoamericanos adoptaron sistemas penales más acusatorios, además de Uruguay en 2017 (véase Tabla 1).

Tabla 1. Adopción de Códigos Procesales Penales Acusatorios en América Latina

País	Año de adopción
Argentina	1991 (sistema federal)
Bolivia	1999
Chile	2000
Colombia	2004
Costa Rica	1996
República Dominicana	2002
Ecuador	2000
El Salvador	1997
Guatemala	1992
Honduras	1999
México	2006 (Oaxaca y Chihuahua)
Nicaragua	2001
Paraguay	1998
Perú	2004
Uruguay	2017

Venezuela	1998
-----------	------

Fuente: elaboración propia con base en Langer, 2007; Marquisá, 2020.

De acuerdo con Struensee y Maier (2000: 26), este fenómeno de reforma latinoamericana del proceso penal fue presidido principalmente por el Código Procesal Penal Modelo de Iberoamérica de 1988. Así:

“El Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica tuvo ya repercusiones indudables. Siguió su propuesta, en general, los códigos de Guatemala (1992, vigente desde 1994), un nuevo Código para Costa Rica, que reemplazó al anterior (1996, en vigor desde 1998), de la República del Salvador (1996, vigencia prevista: 1998), la reforma chilena, que avanza paso a paso (con sanción de la Cámara de Diputados y en estudio por el Senado), cuya vigencia se prevé para comenzar parcialmente en el año 2000, la República Argentina que, a través de los códigos de sus provincias y del nacional, se acerca cada vez más a ese modelo, el Código para Venezuela (sancionado en 1998 y, según esa sanción, próximo a entrar en vigencia), el de Paraguay (promulgado en 1998 y con vigencia prevista para 1999) y el de Bolivia (promulgado el 25/3/1999, con un período de *vacatio legis* de 24 meses). Trabajos en el mismo sentido se registran en Nicaragua, Honduras (proyecto concluido e ingresado al trámite legislativo), República Dominicana y Panamá; en Ecuador, el Proyecto concluido en 1991 sigue también las bases del Código Procesal Penal Modelo, pero no tuvo tratamiento legislativo; Perú ha provocado reformas en el mismo sentido (1991), pero su situación política torna impensable un cambio real [...]” (énfasis añadido; Struensee y Maier, 2000: 28).

A su vez, a raíz del cambio de paradigma que representó la sustitución de los sistemas inquisitivos por sistemas acusatorios, se comenzó a repensar la persecución penal con la finalidad de generar mecanismos o instrumentos destinados a dotar de mayor racionalidad a la persecución penal:

“Uno de los temas centrales de atención y reforma en los últimos años en América Latina ha estado referido a la persecución penal y enjuiciamiento del delito, y los procedimientos y operadores institucionales.

[...] A la par de las reformas en materia de procedimientos para ajustarlos a las demandas de las garantías del debido proceso, **aparecieron otras**

aristas de los procesos de reforma que se vinculaban con la generación de mecanismo o instrumentos destinados a dotar de mayor racionalidad a la persecución penal, incorporándose por esta vía sistemas de selectividad penal orientados a generar criterios y reglas en la distribución de los recursos destinados a la persecución del delito. De esta forma se aprobaron reformas que incorporan lógicas de oportunidad, facultades de archivo de casos, reglas de no inicio de investigación, destinados a evitar el uso de la maquinaria de persecución del Estado en casos donde la más elemental de las racionalidades indicaba que la vieja aplicación mecánica de los principios de legalidad formal, ocasionaba dilaciones, pérdidas de recursos materiales y humanos difíciles de justificar. Por otra parte, no es menos cierto, que estos sistemas de selectividad ya estaban instalados en los procesos policiales de manera informal y sin sujeción a controles, reglas y criterios de transparencia. De esta forma su reglamentación formal vino a dotar de mayor publicidad y evaluación técnica su publicación de facto precedente” (énfasis añadido; CEJA, 2020: 15).

Bajo estas consideraciones y las del primer apartado, en este reporte nos interesa centrarnos en la revisión de dos aspectos que son esenciales para la persecución penal estratégica:

- El análisis criminal; y
- Los criterios de priorización de los delitos.

A su vez, a partir de la revisión de los estudios sobre el tema de persecución penal estratégica, y considerando que son los países que presentan mayores avances en los dos aspectos mencionados, se seleccionaron Chile, Colombia y Uruguay para revisar el análisis criminal y los criterios de priorización en estos países.

2.1 Análisis criminal

> **Chile.** En 2015, con la adición del artículo 37 bis a la Ley No. 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público (BCN, 15/10/1999), se estableció la creación del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI) compuesto por unidades de análisis criminal y unidades de focos de investigación.

De acuerdo con Camila Alvear (2020:71), la creación del SACFI busca el fortalecimiento de la

persecución penal, mediante estrategias de análisis e investigación sobre estructuras de criminalidad reconocibles, para superar la lógica del caso por caso al agrupar conjuntos de delitos en focos investigativos.

Alvear establece que por foco investigativo debe entenderse:

“Entendemos por foco investigativo **el conjunto de delitos de igual o distinta naturaleza, que forman parte de un problema delictual donde se podrían identificar una o más estructuras de criminalidad reconocible, a través del análisis criminal y declarado por el respectivo fiscal regional.** De la misma forma, las estructuras de criminalidad reconocibles pueden ser definidas como la disposición o modo en que interactúan los distintos hechos delictuales que conforman el fenómeno criminal o problema delictivo. Estas relaciones pueden responder a distintos modelos: mercado delictual, agrupación delictual, patrones o *modus operandi*” (énfasis añadido; Alvear, 2020:71).

Así, el artículo 37 bis de la Ley No. 19.640 establece que las unidades de análisis criminal del SACFI tienen las siguientes funciones:

- Generar información mediante el análisis estratégico de los datos agregados provenientes de delitos contra la propiedad y de aquellos de mayor connotación social así calificados por el Fiscal Nacional.
- Efectuar reportes de la información analizada sobre criminalidad regional, identificación de patrones comunes en ciertos tipos de delitos, reconocimiento de imputados y cualquier otro que se requiera en relación con un tipo de criminalidad específica.
- Formular orientaciones y diseñar procedimientos estándares de gestión eficiente de la información que permitan el logro de los resultados propuestos por el Ministerio Público (MP).

Por su parte, las unidades de focos investigativos del SACFI, según establece el artículo 37 bis, dependen de cada Fiscalía Regional, que deberán coordinarse operativamente con las fiscalías loca-

les, y están compuestas por fiscales adjuntos, quienes tienen las siguientes facultades:

- Ejercer la acción penal;
- Adoptar medidas de protección a víctimas y testigos; y
- Dirigir la investigación en aquellos delitos que hayan sido objeto de estudio de las unidades de análisis criminal del SACFI.

En cuanto a los productos del SACFI, Alvear (2020:72) señala que son dos:

- Declaración e investigación de focos investigativos, centrándose en determinados delitos de mayor connotación social, en la persecución penal de delincuentes prolíficos, de bandas criminales y de mercados criminales emergentes.
- Elaboración de Diagnósticos de Criminalidad Regional e Informes de Comportamiento Criminal Regional, que tienen como objetivo dar cuenta del comportamiento de los delitos, para priorizarlos en cada región y para entregar información útil a las fiscalías locales y a cualquier otra autoridad involucrada en las actividades de seguridad pública o prevención del delito.

> **Colombia.** En 2012, mediante la Resolución 1810, se creó la Unidad Nacional de Análisis y Contextos (UNAC), la cual señala que la necesidad de crear un organismo de esta naturaleza y el objetivo consisten en (FGN, 04/10/2012):

“[...] en la actualidad, la Fiscalía General de la Nación, **no cuenta con una unidad especializada en análisis criminal que le permita crear los respectivos contextos y desentrañar los fenómenos delictuales de macrocriminalidad** o de aquellos casos que afecten de manera grave los derechos y garantías fundamentales.

[...] se hace necesario **crear la Unidad Nacional de Análisis y Contextos, como instrumento de política criminal enfocada a enfrentar principalmente fenómenos de delincuencia organizada, mediante el uso de herramientas de análisis criminal y creación**

de contextos, con el objetivo de articular la información aislada que actualmente se encuentra en las diversas unidades de fiscalía. Igualmente, asumirá los procesos que hagan parte de las situaciones y los casos priorizados por el Comité de Priorización y Casos de la Fiscalía General de la Nación” (énfasis añadido; FGN, 04/10/2012).

Cabe señalar que, en 2014 mediante el Decreto 16, la UNAC se convirtió en la Dirección Nacional de Análisis de Contextos (DAFP, 09/01/2014).

De acuerdo con el “Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis de Contexto (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación” (CIJT, 2014), que pretende brindar apoyo a la DINAC para el desarrollo de protocolos, procedimientos y metodologías relacionadas con la investigación y análisis de los crímenes, el análisis criminal en contexto pretende construir explicaciones sobre la actuación de organizaciones criminales, en este sentido (CIJT, 2014:30):

- En relación con el diseño de la estrategia de investigación, el análisis contextual es decisivo para la identificación de las situaciones que deben ser investigadas y los casos que deben ser seleccionados.
- En relación con la ejecución de la investigación, el análisis contextual sirve de soporte para orientar la investigación sobre hechos concretos, formular la imputación a los presuntos responsables y sustentar la acusación frente a los jueces.

De acuerdo con el Manual, la producción de análisis contextual debe orientarse a la formulación de una hipótesis general de investigación, que represente el eje central de la estrategia de investigación, la cual puede construirse a partir de tres preguntas (CIJT, 2014:31-32):

- ¿Qué factores sociales, culturales, políticos, económicos, ideológicos, geográficos y militares ocasionaron o hicieron posible la emergencia y expansión de la organización criminal?

- ¿Cuáles son las características de la organización criminal?
- ¿Qué planes criminales se pueden inferir?

A partir de estas preguntas se hacen una serie de consideraciones en los siguientes aspectos: construcción del contexto socio-histórico; caracterización de la organización criminal; e identificación preliminar de planes criminales.

La construcción del contexto socio-histórico se elabora con la finalidad de identificar y describir los factores que dan surgimiento de las organizaciones criminales. En este sentido, entre los asuntos que puede comprender un contexto socio-histórico se encuentran (CIJT, 2014:33):

- Dinámicas y precedentes de la violencia y los conflictos.
- Conflictos sociales relevantes.
- Actores y relaciones políticas.
- Dinámicas económicas.
- Importancia geopolítica y geoeconómica.
- Caracterización de la población.

La caracterización de la organización criminal pretende determinar su composición, su estructura interna y su funcionamiento, sus planes criminales y *modus operandi*. En este sentido una organización criminal puede ser estudiada a partir de sus características (CIJT, 2014:37):

- Los propósitos ilícitos encaminados a la comisión continua de delitos graves que responden a las pautas previstas en sus planes criminales;
- La división de funciones que conduce a la especialización de sus integrantes;
- La existencia de una estructura estable;
- La presencia de un sistema de toma de decisiones;
- La existencia de medidas que aseguren el cumplimiento de las órdenes; y

- La capacidad y los recursos para realizar sus actos ilícitos.

Por su parte, el plan criminal se refiere al conjunto de acciones coordinadas y concertadas de una o varias personas u organizaciones criminales para la obtención de un objetivo concreto. En este sentido, la identificación y reconstrucción de los planes criminales requiere de dos operaciones complementarias (CIJT, 2014:44):

- Desde la perspectiva de la organización criminal, es necesario identificar y caracterizar los *modus operandi* que convierten el resultado el objetivo.
- Desde la perspectiva de los hechos o los resultados, es necesario identificar y caracterizar posibles patrones que tienen los delitos perpetrados y las relaciones que éstos tienen entre sí.

> **Uruguay.** De acuerdo con Patricia Marquisá (2020), en 2016, como parte de la nueva estructura de la Fiscalía General de la Nación, se creó la Unidad de Análisis y Contexto (UAC) con el objetivo de:

“[...] diseñar y dirigir **un sistema de información y análisis que permita investigar las conductas delictivas que resulten fundamentalmente del accionar de organizaciones criminales, asociando casos y analizando los contextos**, a efectos de producir conocimiento o inteligencia sobre la criminalidad con una perspectiva integral” (énfasis añadido; Marquisá, 2020:71).

A pesar del objetivo de la UAC, orientado a producir conocimiento e inteligencia sobre la criminalidad, a partir del análisis de organizaciones criminales, casos y contextos, la UAC no ha podido conseguir este objetivo, ya que de acuerdo con Marquisá:

“La UAC tiene que dar un paso más en la producción y análisis de la información, para diseñar y aplicar estrategias en el combate a la criminalidad. **Resolver un caso puede ser estadísticamente relevante y satisfactorio respecto de las víctimas concretas. Pero no será significativo si pensamos en términos de control de la criminalidad**” (énfasis añadido; Marquisá, 2020:85-86).

Así, la creación de la UAC plantea el inicio de un organismo de análisis criminal en Uruguay, y debido a que es un organismo relativamente joven, aun es necesario que se consolide como una institución de análisis criminal.

En este mismo sentido, cabe señalar que no fue posible acceder públicamente a reglamentos o manuales que dieran cuenta de las funciones de la UAC en torno al análisis criminal.

2.2 Criterios de priorización de los delitos

> **Chile.** En la Política Nacional de Persecución Penal (PNPP) 2018-2022 se reconoce claramente la imposibilidad del sistema de investigar y perseguir todos los delitos con la misma intensidad y por ello la necesidad de la priorización:

“La adopción de una política de persecución penal parte del reconocimiento de la imposibilidad del sistema de investigar y perseguir todos los delitos con la misma intensidad. Así **la persecución penal estratégica y la aplicación del principio de oportunidad son manifestaciones de la necesidad de administrar la carga de trabajo**. En este escenario, **la priorización es fundamental y llevará a concentrar mayores esfuerzos en determinados tipos delictuales o formas de comisión, a utilizar la herramienta del juicio oral en los casos más graves, a unificar criterios para la aplicación de salidas alternativas respecto de hechos que no lesionan el interés público de manera relevante a nivel país**” (énfasis añadido; Ministerio Público de Chile, 2018:22).

En la PNPP se establece que la metodología para definir los delitos o ámbitos que se priorizarán a nivel nacional se construyó por medio de un trabajo colaborativo de la Fiscalía Nacional y las distintas Fiscalías Regionales.

Así, las Fiscalías Regionales realizaron propuestas respecto a la priorización, se buscaron los aspectos comunes de estas, y se definieron como delitos priorizados aquellos que tuvieran mayor transversalidad entre las distintas regiones.

Este trabajo, se complementó con la aplicación de los siguientes criterios de priorización, que tuvieron más aceptación entre las respuestas de las diferentes Fiscalías Regionales (Ministerio Público de Chile, 2018:28):

- Vulnerabilidad de las víctimas.
- La afectación de bienes jurídicos relevantes.
- Los vinculados al impacto o conmoción social que provoca el caso.
- Delincuentes prolíficos.
- Criminalidad emergente.

A su vez, se señala en la PNPP que también se incorporó la experiencia del Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos (SACFI) como una forma de priorización ya operativa en gran parte del país.

Con base en esta metodología, el PNPP establece la siguiente lista de los delitos que serán objeto de priorización (Ministerio Público de Chile, 2018: 29-30):

- Delitos violentos contra la propiedad. Se incluye también en esta categoría el delito de robo con fuerza en lugar habitado o destinado a la habitación, en atención a que la vulneración de un espacio de resguardo e intimidad, como el hogar, genera una afectación que excede el derecho de propiedad.
- Vinculados con el crimen organizado: tráfico de drogas, delitos contemplados en la ley de control de armas, lavado de activos y asociaciones ilícitas.
- Relacionados con características propias de las víctimas: femicidios, delitos sexuales que afecten a niños, niñas y adolescentes y personas en situación de vulnerabilidad y delitos cometidos en contexto de violencia intrafamiliar.
- Delitos de corrupción y delitos económicos que afecten el funcionamiento del mercado.
- Derechos humanos: delitos de tortura y apremios ilegítimos. Trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y asociación ilícita para cometer estos últimos delitos.
- Delitos de homicidio.
- Manejo en estado de ebriedad con resultado de muerte.

De acuerdo con el PNPP, el Fiscal Nacional realizará un trabajo respecto de cada delito priorizado, atendiendo los siguientes aspectos (Ministerio Público de Chile, 2018: 34):

- Mecanismos para garantizar la coherencia entre las distintas fiscalías regionales;
- Análisis de los sistemas de información vinculados con los delitos priorizados;
- Metodología de trabajo con las Unidades Especializadas;
- Estudio de casos con sentencias absolutorias;
- Análisis de las diligencias investigativas;
- La pertinencia de crear macrozonas;
- Revisión de criterios de actuación; y
- Construcción de indicadores para la medición del cumplimiento de los objetivos.

Subsecuentemente, los fiscales regionales podrán emitir una resolución con criterios diferenciadores para la atención de los delitos priorizados a nivel nacional, aplicable únicamente en su jurisdicción. Esta deberá estar debidamente fundada y contener un plan de trabajo, el cual establezca las medidas que se adoptarán para desarrollar la persecución penal, como por ejemplo (Ministerio Público de Chile, 2018: 35):

- Establecimiento de criterios de actuación;
- Control del cumplimiento de los criterios de actuación;
- Estrategias de protección a víctimas y testigos;
- Cooperación con organismos públicos o privados;
- Trabajo en modalidad de macrozonas; y
- Plan para fortalecer la relación con la comunidad.

Respecto de estos aspectos, de forma especial resalta el trabajo en macrozonas. Así, el PNPP lo considera una metodología fundamental e integradora de las Fiscalías Nacional y Regionales, con el objetivo

de investigar y perseguir los delitos que afectan transversalmente ciertas regiones.

“Este modelo conjunto, que integran Fiscalías Regionales y Unidades Especializadas de la Fiscalía Nacional, incluye entre sus objetivos generales ...crear una mesa de trabajo conjunta, con altos niveles de análisis y estudios de orden jurídico, estratégico y multidisciplinario, que permita generar y liderar investigaciones por delitos que afectan transversalmente estas regiones (patrón común), además de **desarrollar estrategias eficientes de persecución penal dirigidas por equipos especializados que enfrenten de forma integral delitos graves y complejos**, optimizando los recursos humanos y tecnológicos de cada zona, intensificando el traspaso de información constante y la coordinación” (énfasis añadido; Ministerio Público de Chile, 2018: 35-36).

> **Colombia.** En 2012 la Fiscalía General de la Nación (FGN) emitió la Directiva 01 “Por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de gestión de aquellos en la Fiscalía General de la Nación” (FGN, 04/11/2012).

Posteriormente, en 2015 con la Directiva 02 (FGN, 09/12/2015), se amplía, ajustan, precisan y desarrollan algunos elementos de la política de priorización de la Directiva 01 de 2012. De acuerdo con la Directiva 02, la actualización respondió a:

“**La Directiva 01 de 2012 constituyó el primer paso para una gestión más estratégica de la investigación penal**, y se dirigió en específico a enfrentar fenómenos de criminalidad organizada dentro y fuera del marco del conflicto armado. Dos años después de su expedición, la implementación de la Directiva presentó resultados importantes para la justicia colombiana respecto de la delimitación de situaciones que han permitido la asociación de casos y la persecución penal efectiva de estructuras criminales. **No obstante, con su socialización e implementación, se identificó la necesidad de incluir más herramientas para que los fiscales e investigadores de todas las especialidades y competencias puedan gestionar de manera más efectiva su carga de trabajo**, teniendo en cuenta tanto el inventario como el flujo de casos activos en un determinado periodo de tiempo” (énfasis añadido; FGN, 09/12/2015).

En esta Directiva 02 se entiende a la priorización como:

“[...] la FGN entiende por priorización **una política orientada al diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo y del flujo de casos que son puestos en conocimiento de la Fiscalía, para el manejo analítico de la investigación, y del ejercicio de la acción penal y de la acción de extinción de dominio**. Así, la priorización está orientada al desarrollo e implementación de herramientas que permitan garantizar de manera más efectiva y eficiente el derecho fundamental de todos los ciudadanos de acceder a la administración de justicia” (énfasis añadido; FGN, 09/12/2015).

La Directiva 02 plantea tres criterios de priorización: Objetivo, Subjetivo y Complementarios, las cuales actúan como parámetros para focalizar la acción investigativa de la FGN hacia determinados fenómenos, situaciones y casos (FGN, 09/12/2015).

El Criterio Objetivo consiste en el examen de las conductas delictivas teniendo en cuenta la *gravedad* de los efectos generados con el crimen y la *importancia* de adelantar su investigación y judicialización. Así, la aplicación del criterio objetivo apunta a un análisis concreto orientado a determinar la gravedad de conductas criminales y la importancia de adelantar su investigación y judicialización efectiva (FGN, 09/12/2015).

De acuerdo con la Directiva 02, la *gravedad* de los delitos debe valorarse tomando en consideración la afectación de los bienes jurídicos penalmente amparados, a partir de (FGN, 09/12/2015):

- El grado de afectación de derechos fundamentales individuales y/o colectivos;
- La cantidad de víctimas afectadas;
- Los costos sociales producidos por los fenómenos criminales y las circunstancias que los determinan;
- La modalidad de comisión de los delitos, estudiando entre otras cosas si se identifican actos de violencia o patrones de sistematicidad orientados a asegurar la comisión de los crímenes;
- El grado de protección dado por el legislador al bien jurídico afectado; y
- La frecuencia con que es cometido el delito.

En cuanto a la *importancia* de adelantar la investigación y la judicialización se debe evaluar (FGN, 09/12/2015):

- Si la aplicación de la sanción penal puede llegar a ser innecesaria o desproporcionada, puesto que el acto delictivo ya ha tenido o podría tener una respuesta más adecuada y efectiva en otras instancias distintas al proceso penal;
- Si el ejercicio de la acción penal y la presencia reforzada de la Fiscalía puede contribuir al buen desarrollo de una comunidad o territorio específico; y
- Si la persecución penal puede tener un efecto positivo en la percepción y confianza que tiene la ciudadanía sobre la legitimidad de la administración de justicia.

El Criterio Subjetivo se refiere al análisis de las personas o grupos que realizan o que se ven afectados por un fenómeno criminal. En cuanto a las *víctimas* se deberán considerar ciertas particularidades de éstas para precisar los efectos de un delito determinado y la relevancia de adelantar una investigación y judicialización, entre ellas (FGN, 09/12/2015):

- Si las víctimas requieren una protección especial o diferencial, debido a que su victimización pudo estar mediada por condiciones particulares de vulnerabilidad, o con el rol social que cumple en una determinada comunidad.

En relación con el *victimario*, el análisis debe hacerse a partir de cuatro elementos (FGN, 09/12/2015):

- La existencia de una estructura criminal que tenga la capacidad de cometer más actos delictivos;
- La determinación de los máximos responsables y de sus colaboradores, con la finalidad de lograr el desmantelamiento de estructuras criminales;
- La responsabilidad de delincuentes no ocasionales; y

- La participación o colaboración de servidores públicos.

Los Criterios Complementarios se enfocan a evaluar la dificultad que enfrenta la FGN de investigar y judicializar de manera efectiva determinadas situaciones y casos. Para ello, se debe hacer un análisis articulado de *factibilidad*, que se centra en la evaluación de las pruebas necesarias para adelantar el proceso penal de la situación o el caso, y de *viabilidad*, que implica un análisis de los recursos con los que cuenta la dependencia (FGN, 09/12/2015).

Para el análisis de *factibilidad* se deberá tomar en cuenta (FGN, 09/12/2015):

- Las pruebas que se tienen, evaluando su cantidad y calidad; y
- Las pruebas que faltan, valorando su necesidad y dificultad de obtenerlas.

Respecto del análisis de viabilidad se debe (FGN, 09/12/2015):

- Hacer un análisis de los recursos necesarios para adelantar una investigación en relación con el éxito de lograr su judicialización.

Finalmente, cabe señalar que la rectoría e implementación de la política de priorización se encuentra a cargo del Comité Nacional de Priorización de Situaciones y Contextos de la Fiscalía General de la Nación (FGN, 09/12/2015).

> **Uruguay.** La Instrucción General número 4 de la Fiscalía General de la Nación (FGN) establece criterios de priorización primarios y secundario. Los primeros refieren a la gravedad del hecho y las características de las personas afectadas por el mismo, mientras que el segundo analiza la dificultad en la etapa de investigación (FGN, 26/09/2017:10-11):

- Primarios. 1) Características del hecho: debe analizarse la cantidad de víctimas afectadas y el grado de afectación de los derechos de esas víctimas; así como la forma de comisión, la vinculación del hecho en cuestión con otros hechos de similares características y la legislación aplicable; y 2) Características de los intervinientes: en atención a la víctima, debe analizarse si tuvo una relación previa con el

agresor, si necesita protección especial y si se encuentra en condición de vulnerabilidad; respecto al victimario se debe considerar si pertenece o no a una organización criminal, si es un delincuente no ocasional, si se valió de la cooperación de inimputables y si en el hecho participó o colaboró algún funcionario público.

- Secundarios. Dificultad para investigar: debe evaluarse con qué evidencias es necesario contar para configurar el tipo penal y los obstáculos o causales de entorpecimiento para obtener aquellas que no se han podido recolectar hasta el momento.

Para el ejercicio de la priorización de los casos, estos criterios se deben aplicar de manera conjunta y articulada, no limitándose a la aplicación aislada de los mismos. Así, el fiscal analizará los distintos casos pendientes de resolverse y determinará que delitos priorizará en su tratamiento. Esto no implica que no se investiguen ciertos casos, solo se establece una prelación en la investigación.

Aunado a estos criterios que debe aplicar el órgano fiscal para la priorización de los casos, existen delitos los cuales por sí mismos deben ser priorizados en su investigación y persecución.

En este sentido, los delitos de abigeato (FGN, 05/03/2021a), microtráfico de drogas y violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces (FGN, 05/03/2021b), se deben priorizar oficiosamente.

De acuerdo con la Instrucción General número 4 la aplicación de los criterios tiene por objetivo implementar las siguientes actividades de priorización (FGN, 26/09/2017:9):

- Determinar el orden en el que se atenderán los casos que recibe la Fiscalía, dando prioridad a unos sobre otros.
- Asignar mayores recursos materiales y/o humanos para la investigación de determinados casos.
- Seleccionar el tipo de respuesta que ha de brindarse a ciertos casos según las circunstancias particulares de cada uno.
- Utilizar herramientas de análisis en contexto en el desarrollo de la investigación.

La priorización se lleva a cabo en dos etapas. En la primera, la Unidad de Depuración, Priorización y Asignación de la FGN prevé cómo serán focalizados los esfuerzos para combatir los diferentes fenómenos criminales en un tiempo anterior a la investigación concreta. Por ejemplo, puede decidir en abstracto y de forma previa, que la respuesta a ciertos tipos de homicidio debe ser priorizada.

Respecto de la segunda etapa, el fiscal titular de cada Fiscalía priorizará los casos concretos sometidos a su conocimiento. Este ejercicio no es estático, por lo que se pueden variar los recursos que se asignan a los casos en atención a la evolución de estos.



3. LA PERSECUCIÓN PENAL EN MÉXICO

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 18/06/2008), con el cual, se inició un proceso de transición nacional desde un sistema penal semi-inquisitivo a uno acusatorio y oral (para un mayor análisis de la reforma véase Galindo y Ramírez, 2016).

Para ello, se concedió un plazo de hasta 8 años a la Federación y las entidades federativas para que expidan y entren en vigor las modificaciones legales

que sean necesarias, a fin de implantar el nuevo sistema penal acusatorio:

“Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean

necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.” (énfasis añadido; DOF, 18/06/2008).

En el marco de esos esfuerzos, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral el cual, entre otras cosas, estableció que el Ministerio Público Federal se organizará en una Fiscalía General de la República (FGR), otorgándole autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Posteriormente, el 14 de diciembre de 2018 fue publicada en el DOF la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR). La LOFGR fue el resultado de dos proyectos de ley y las mesas de trabajo promovidas por las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores con representantes de la sociedad civil (México Evalúa, 2019:13; WOLA, 2019:4).

Mediante este ordenamiento jurídico, se creó el Plan de Persecución Penal (PPP), el cual es una herramienta estratégica de política pública por medio de la cual el Fiscal General de la República define las prioridades institucionales en el ejercicio de la investigación, persecución y acción penal pública (#FiscalíaQueSirva, 2019: 30).

Asimismo, los artículos transitorios de la LOFGR establecen criterios generales para su implementación, encaminados a avanzar en la ejecución de ciertas acciones que permitirán la transición de Procuraduría General de la República (PGR) a FGR.

De acuerdo con el artículo décimo tercero transitorio, transcurrido un año a partir del nombramiento del Fiscal General de la República, este emitirá una convocatoria pública para la revisión del marco normativo de la FGR:

“Décimo Tercero. **Transcurrido un año a partir del nombramiento de la persona titular de la Fiscalía General de la República, y a la luz del Plan Estratégico de Transición y la experiencia acumulada en el proceso de transición, la o el Fiscal General de la República, realizará una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico de la Fiscalía General de la República.** Dicha convocatoria tendrá como objetivo la identificación, discusión y formulación de las reformas constitucionales, de la legislación secundaria o de las reformas regulatorias necesarias para la operación óptima del modelo de Fiscalía General de la República, propuesto en la presente Ley. Los resultados obtenidos serán públicos y se comunicarán al Congreso de la Unión con el fin de que éste realice las adecuaciones al marco jurídico que considere sean necesarias y pertinentes.

La convocatoria comprenderá temas relacionados con la función fiscal y de persecución penal, el modelo de investigación criminal, la competencia, el servicio profesional de carrera, los órganos ciudadanos, los derechos humanos y la atención a víctimas; el régimen de responsabilidades de los servidores públicos de la Fiscalía, revisión de la estructura institucional, así como el régimen de transición, entre otros. Esta consulta deberá garantizar condiciones de apertura, transparencia y participación ciudadana de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, académicas y representantes del sector privado. Con base en las consultas realizadas, el Congreso de la Unión analizará y propondrá las reformas constitucionales y legales para el óptimo funcionamiento de la Fiscalía General de la República” (énfasis añadido; DOF, 14/12/2018).

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que el Fiscal General presentará anualmente un informe de actividades:

“El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión” (CPEUM, Art. 102, apartado A, párr. 7º).

En este sentido, el 22 de enero de 2020, el Fiscal General de la República presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el Informe Anual de Actividades del Fiscal General de la República 2019, por el cual, entre otras cuestiones, propuso expedir la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), y con ello abrogar la LOFGR (Senado de la República, 22/01/2020: 50-52).

En concordancia, el 7 de octubre de 2020, el Senador Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario de MORENA, presentó una iniciativa por la cual se expide la LFGR, se abroga la LOFGR y se reforman diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales (Senado de la República, 7/10/2020), la cual fue turnada y dictaminada por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda.

Posteriormente, el 17 de marzo de 2021 el Pleno del Senado de la República aprobó el Dictamen por el que se expide la LFGR, se abroga la LOFGR y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales (Senado de la República, 17/03/2021), y ordenó su remisión a la Cámara de Diputados para la continuación del proceso legislativo.

Así, el 22 de abril de 2021 el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la LFGR, se abroga la LOFGR y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales (Senado de la República, 27/04/2021). Finalmente, el 20 de mayo de 2021 se publicó en el DOF, la LFGR (DOF, 20/05/2021), la cual, entre otras novedades, sustituye el PPP por un nuevo Plan Estratégico de Procuración de Justicia (PEPJ).

3.1 La Persecución Penal en la Ley de la Fiscalía General de la República

De acuerdo con la LFGR, la persecución de los delitos del orden federal y los de su competencia le corresponde al Ministerio Público de la Federación:

“Al Ministerio Público de la Federación le corresponde, en representación de los intereses de la sociedad: la investigación y la persecución de los delitos del orden federal y los de su competencia ante los tribunales, la preparación y el ejercicio de la acción

de extinción de dominio, la intervención en todos los asuntos que correspondan a sus funciones constitucionales, así como promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la persona imputada, de la víctima o de la persona ofendida durante el desarrollo del procedimiento penal, establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, en el Código Nacional, la presente Ley, y las demás disposiciones legales aplicables” (énfasis añadido; DOF, 20/05/2021: art. 5, párr. 1º).

En ese orden de ideas, el Ministerio Público se organizará en una FGR (art. 2), la cual, a su vez, estará integrada por la persona titular de ésta, las diversas fiscalías especializadas, la agencia de investigación criminal, el órgano especializado de mecanismos alternativos de solución de controversias, la oficina mayor, el órgano interno de control, las demás unidades administrativas y fiscalías creadas por mandato legal y las que determine su Estatuto orgánico (art. 11).

En específico, la persona titular de la FGR tendrá la facultad, entre otras, de determinar las políticas para la investigación y persecución penal en el ámbito federal (art. 19, fracc. XX).

Respecto de la política de persecución penal, como se ha señalado, la LFGR establece un PEPJ que sustituye el PPP establecido en la derogada LOFGR. Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 88 de la LFGR, el PEPJ es un instrumento programático en el cual se determinarán las estrategias institucionales, objetivos, metas medibles a corto, mediano y largo plazo, así como las prioridades de investigación para la eficiencia y eficacia de la persecución penal, partiendo del análisis y determinación del capital humano y los recursos financieros disponibles para el adecuado desempeño de la función sustantiva; deberá estructurar las funciones y establecerá los principios que regirán a la FGR.

El PEPJ se elaborará a partir de una política criminal basada en el conocimiento profundo del fenómeno delictivo para focalizar los esfuerzos y recursos en dar respuesta al conflicto penal, la adecuada atención a la víctima y mejorar el acceso a la justicia.

Para la elaboración del PEPJ se podrá considerar la siguiente información:

- Los distintos análisis de la incidencia delictiva;
- Los diagnósticos situacionales;
- Los informes sobre la situación de las personas víctimas del delito;
- Los informes sobre violaciones a los derechos humanos;
- Los diagnósticos que presente cualquier persona de ciudadanía mexicana que contenga la metodología y los datos en su elaboración;
- Las estadísticas oficiales de percepción de la violencia de la ciudadanía;
- La opinión que emita el Consejo Ciudadano de la FGR, así como las observaciones de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública, previa solicitud hecha por la persona titular de la FGR;
- La información institucional respecto de los indicadores de desempeño, productos estadísticos y reportes de información relativa al fenómeno de la delincuencia nacional e internacional, que generen las distintas áreas de la FGR; y
- Los demás instrumentos, reportes e informes que sean fuente certera de información relacionada.

En la aprobación del PEPJ intervienen diversos actores. El titular de la FGR presenta el instrumento programático ante el Senado de la República con la opinión del Consejo Ciudadano de la FGR; y, posteriormente, el órgano legislativo tiene sesenta días naturales para la emisión del dictamen respecto del PEPJ, en caso de que esto no suceda, se enlistará para su presentación y votación en el Pleno en la primera sesión.

Cabe resaltar, que la LFGR no establece quién es el encargado de elaborar o formular el PEPJ; a diferencia de la derogada LOFGR, la cual establecía que la Coordinación de Planeación y Administración de la FGR (organismo no previsto en la LFGR) estaba encargada de formular ante el titular de la FGR, el Plan de Persecución Penal.

Finalmente, cabe señalar que el artículo Décimo Segundo Transitorio establece que el titular de la FGR contará con un plazo de un año a partir de la publicación de la LFGR para emitir el PEPJ.

3.2 Análisis Criminal

El 14 de diciembre de 2018, con la publicación de la abrogada LOFGR (DOF, 14/12/2018), se creó la Coordinación de Métodos de Investigación de la FGR (CMI), la cual tenía, entre otras, las siguientes facultades (art. 32):

- Coordinar y asignar los servicios periciales, la policía de investigación, técnicos y analistas que formen parte de la FGR;
- Analizar de forma estratégica los datos agregados del fenómeno criminal, la realización de estudios criminógenos y geodelictivos, así como la información de contexto que se considere relevante para coadyuvar en la investigación;
- Efectuar reportes estratégicos sobre criminalidad regional y nacional, identificación de patrones, estructuras y organizaciones, así como cualquier otro que se considere necesario para la investigación de los casos;
- Servir de apoyo para el análisis técnico científico de los actos de investigación y datos de prueba, a solicitud de las y los Fiscales para el desarrollo de sus investigaciones;
- Suministrar información a la Coordinación de Planeación y Administración, relativa a los patrones, estructuras y organizaciones criminales para el diseño de las políticas institucionales y toma de decisiones;
- Comunicar la información de utilidad relativa a la seguridad pública que obtenga en el ejercicio de sus funciones a la persona titular de la FGR, para que la remita a la autoridad competente, y
- Efectuar reportes estratégicos, así como cualquier otro que se considere necesario sobre el análisis de la criminalidad y de contexto que oriente las políticas de operación de la FGR y contar con un área de análisis criminal que

analice sistemática y oportunamente la información relativa a los asuntos de la FGR, para su procesamiento en materia de estrategia e inteligencia operativa.

Así, de acuerdo con Oscar Aarón Santiago, la CMI se convirtió en el área especializada de la FGR, para la atención y análisis de la problemática delincinencial:

“Con la creación de la Coordinación de Métodos de Investigación, la FGR cuenta con un área especializada con mayor efectividad para la atención de la problemática delincinencial, donde se lleva a cabo la vinculación de las funciones periciales, de investigación, técnicas y análisis, bajo un modelo específico de producción eficiente de inteligencia que brinda información con un alto grado de certeza y oportunidad al Ministerio Público de la Federación.” (Santiago, 2020: 47).

Cabe resaltar, que la CMI se instaló el 7 de marzo de 2019, mediante el acuerdo A/007/19 (DOF, 7/03/2019).

Por otro lado, la LOFGR también establecía Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto (UAEC), las cuales se encargan de la recolección, análisis y disseminación de la información de interés delictivo:

“Las Unidades de Análisis se centran en la recolección, el análisis y la disseminación de la información de interés delictivo, prestando apoyo permanente a las unidades operativas en la planificación, ejecución y evaluación de los servicios de investigación y persecución penal, a través de procedimientos de gestión y diversos tipos de análisis” (Santiago, 2020: 48).

Las UAEC estaban adscritas a las Fiscalías Especializadas y a la Coordinación de Investigación y Persecución Penal, y actuaban de manera coordinada con la CMI, con los siguientes objetivos (art. 49):

- La identificación de patrones de actuación reiterada, sistemática o generalizada sobre ciertas estructuras o fenómenos criminales;
- La identificación de niveles y tipos de responsabilidad o de los partícipes de los hechos delictivos incluyendo servidores públicos;

- La identificación de niveles de responsabilidad de estructuras delincinenciales o paralelas al Estado, y
- La identificación de aspectos multifactoriales y multidelictivos de los fenómenos criminales.

Actualmente, con la publicación de la LFGR que abroga la LOFGR, se dejaron de establecer tanto la CMI como las UAEC, y se trasladaron algunas de sus facultades a la nueva Agencia de Investigación Criminal (AIC):

“La Agencia de Investigación Criminal, sin perjuicio de las facultades que se establezcan y desarrollen en el Estatuto orgánico, será la encargada de llevar a cabo la **operación, investigación e inteligencia para la investigación y persecución de los delitos**, así como de coordinar y asignar personas agentes de la Policía Federal Ministerial, personas peritas y personas analistas para el desarrollo de las investigaciones que formen parte de la Fiscalía General.

La Agencia de Investigación Criminal contará con una unidad administrativa encargada de **diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de sistematización y análisis de la información relativa al fenómeno de la delincinencia nacional e internacional**, cuyas facultades se desarrollarán en el Estatuto orgánico” (énfasis añadido; DOF, 20/05/2021: art. 14).

Finalmente, es de destacar que las facultades de la AIC y de su unidad administrativa a las que hace referencia el anterior artículo, se pueden desarrollar y ampliar mediante el Estatuto Orgánico. Al día de la publicación del presente tema estratégico, la FGR no ha expedido dicho ordenamiento jurídico, encontrándose en el plazo legal de 90 días naturales a partir de la entrada en vigor de la LFGR (art. cuarto transitorio).

3.3 Criterios de priorización de los delitos

El documento disponible por el momento, sobre la priorización de delitos, es el Plan de Persecución Penal Provisional, publicado por la FGR el 27 de febrero de 2020, de conformidad con el artículo décimo cuarto transitorio de la abrogada LOFGR.

De acuerdo con este documento, la priorización implica que con los recursos disponibles y

necesarios se atiendan los casos complejos y de impacto social, y en los demás se busque una solución alterna:

“El proceso de priorización no implica que unos asuntos tengan más importancia que otros, sino que **con los recursos disponibles se da respuesta a los casos complejos y de impacto social con toda la fuerza institucional que requieren** y aquellos en donde lo mejor sea una solución alterna encuentren un modelo de gestión ágil y oportuno” (énfasis añadido; FGR, 27/02/2020: 11).

En ese orden de ideas, la FGR seleccionó las siguientes conductas delictivas que requieren atención prioritaria (p. 11):

- Aquéllas que atentan contra el Estado mexicano y su patrimonio;
- Las que atentan contra las instituciones, la estructura y solidez del Estado mexicano, y
- Todos los restantes delitos federales.

Así, dependiendo del grado de complejidad investigativa y persecutoria, se hace una distinción entre delitos de baja complejidad y delitos complejos.

Los delitos de baja complejidad se definen como aquéllos de menor gravedad y que no implican un mayor ejercicio de recursos o aquéllos en los cuales se puedan aplicar criterios de oportunidad. Estos pueden resolverse por soluciones alternas.

Por otro lado, los delitos complejos son aquéllos que, por su naturaleza, implican un alto grado de ejercicio de recursos, así como un trabajo inter-institucional para su investigación y persecución.

Posteriormente a este primer filtro, se realiza un proceso de priorización que permite medir la preponderancia y transversalidad de los delitos, a partir de los siguientes criterios de relevancia (p. 12):

- Impacto político social;
- Vulnerabilidad de la víctima;
- Delincuencia organizada;
- Trascendencia económica;
- Componentes internacionales;
- Clasificación legal de gravedad, y

- Criminalidad emergente (incremento en la incidencia delictiva).

A través de este proceso, se pueden detectar mercados criminales, esto es, conjuntos de conductas delictivas que afectan bienes jurídicos de la misma categoría y que comparten una dinámica criminal tendiente a la rentabilidad del conjunto de actividades delictivas. Derivado de esta metodología, la FGR determinó el siguiente listado de ejes delictivos relevantes para la investigación de los mercados criminales:

Tabla 2. Ejes delictivos relevantes para la investigación de los mercados criminales	
Eje delictivo	Delitos involucrados
Corrupción	Ejercicio indebido del servicio público Abuso de autoridad Coalición de servicios públicos Uso indebido de atribuciones y facultades Conclusión Intimidación Ejercicio abusivo de funciones Tráfico de influencias Cohecho Cohecho a servidores públicos extranjeros Peculado Enriquecimiento ilícito.
Delitos contra el patrimonio nacional (Hidrocarburos)	Sustracción Resguardo Transporte Comercialización Otros delitos en materia de hidrocarburos
Delitos económicos y financieros	Operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo (lavado de activos) Falsificación y alteración de moneda
Delitos cometidos contra los Derechos Humanos	Trata de personas Delitos contra migrantes Delitos contra personas defensoras de los Derechos Humanos y periodistas Tortura Desaparición forzada
Delitos en contra de la	Secuestro Extorsión

libertad de las personas	
Delitos contra el comercio	Delitos en materia de Ferrocarriles Delitos de derecho de autor Delitos de propiedad industrial Contrabando Robo de transporte en carretera federal
Delitos de armas de fuego	Tráfico de armas de fuego Portación de armas de fuego Acopio de armas de fuego
Delitos contra el sistema electoral	Cometidos contra el normal desarrollo de la elección Cometidos por funcionarios electorales y servidores públicos Cometidos por candidatos o funcionarios partidistas Cometidos contra el debido financiamiento de los partidos Cometidos contra el registro electoral
Delitos ambientales	Delito contra el ambiente Delito contra la biodiversidad Delito contra la bioseguridad Delitos contra la gestión ambiental
Narcotráfico	Producción Transporte Comercio Suministro Tráfico Posesión Fomento
Fuente: elaboración propia con base en FGR, 27/02/2020: 12-13	

3.4 Recomendaciones de organismos de la sociedad civil

La Organización de la Sociedad Civil México Evalúa publicó el 5 de febrero de 2020, *Hacia una persecución penal estratégica*, donde presentó recomendaciones de política pública orientadas a la priorización y al análisis estratégico de la criminalidad, que deberían ser adoptados por la FGR (México Evalúa, 2020:3):

- Elaboración de un diagnóstico que ayude a comprender el fenómeno criminal, desde un enfoque criminal.
- Contemplar la caracterización del crimen que afrontan las instituciones, los lineamientos de política criminal y el análisis de desempeño de la entidad.
- Establecer criterios de priorización para la persecución penal, definiendo para cada parámetro sus componentes y propósitos.
- Establecer un orden de atención de los casos y fenómenos delictivos que llegan a la fiscalía para así orientar los recursos técnicos, logísticos y humanos hacia estos casos.
- Es recomendable que se cuente con una unidad de priorización dentro de la institución, capaz de coordinar al personal y a los expertos para la recopilación de la información necesaria para el análisis estratégico y el desarrollo de la política de priorización.
- Las políticas de priorización federales y locales deberán estar articuladas para garantizar una respuesta coordinada y adecuada al fenómeno delictivo.
- La articulación de las políticas de priorización a nivel local debe ser flexible y no limitarse a las políticas de cada entidad federativa.
- Es necesario identificar métodos de planificación con actividades de gestión, atención, investigación y litigación orientadas a dichos fines, en uno o varios planes de persecución penal.
- Son necesarios los mecanismos de evaluación y mejora continua, basados en indicadores que permitan dar seguimiento a las estrategias tomadas.

A su vez, este documento realiza recomendaciones para lograr una persecución penal estratégica, mismas que consisten en (México Evalúa, 2020: 24):

- Aprovechar los mecanismos ya existentes para la colaboración interinstitucional. En este sentido, la Conferencia Nacional de

Procuración de Justicia puede ser un espacio de intercambio de información para la definición de políticas de priorización, que contribuyan a una atención efectiva de los fenómenos delictivos que rebasen las capacidades de las fiscalías locales y que requieran del desarrollo de estrategias conjuntas.

- En atención al nivel de detalle y de criterios técnicos que las políticas de priorización deben contener, crear un comité especializado encargado de recopilar la información de las entidades federativas, que logre detectar coincidencias sobre las cuales se pueda trabajar en conjunto. Este nuevo Comité podría contar con la facultad de establecer los plazos recomendados para emitir los documentos relacionados con las políticas de priorización, de forma articulada entre todas las entidades federativas.

Por otro lado, el colectivo #FiscaliaQueSirva señaló los que considera, puntos críticos del PPP de la abogada LOFGR, pero que podrían ser considerados para la elaboración del PEPJ (#FiscaliaQueSirva, 2019: 43-59):

- El PPP deberá ser la hoja de ruta de la Fiscalía para implementar en la práctica las políticas de persecución penal. Una vez definidas las políticas generales sobre los fenómenos criminales a priorizar y su tratamiento, éstas tienen que volverse operativas.
- La investigación de los delitos debe ser coordinada y participativa con las víctimas familiares, organizaciones de la sociedad civil y otras entidades estatales. De igual modo, es necesario que las investigaciones se encuentren sustentadas en pruebas obtenidas legalmente para acreditar los fenómenos delictivos, la responsabilidad de los diferentes autores o partícipes y la reparación del daño.
- En la elaboración del PPP, se deben tener en cuenta bases mínimas de actuación para hacer realidad el respeto, la promoción y la

defensa de los derechos de las víctimas en diversos momentos: al iniciar su actividad persecutora de los fenómenos criminales, al investigar las diversas responsabilidades de diversos actores y al buscar la reparación de los derechos vulnerados. Esas bases mínimas deben tomar en consideración dos elementos clave: el marco jurídico ya existente sobre los derechos de las víctimas, y los patrones de conducta que las propias víctimas han identificado como atentados a sus derechos al tratar con el actor fiscal.

- Como parte indispensable del PPP, deben diseñarse los indicadores que den cuenta del cumplimiento de sus objetivos. Si bien algunos indicadores de procesos ayudan a observar los puntos en los que avanzan o se estancan los casos, sin duda los más relevantes deberían ser los indicadores de resultado.

Consideraciones finales

El enfoque de Persecución Penal Estratégica es relativamente nuevo en los países de América Latina. Existen países que han avanzado más en algunos de sus elementos, sin embargo, aún se siguen configurando sus enfoques y organismos encargados de implementarla.

Como bien señala David Terroba (2020:100), la importancia de la persecución penal estratégica radica en superar las miradas coyunturales que tienen poco impacto en la reducción de la criminalidad y, para ello, es fundamental contar con el análisis criminal con visión estratégica que de cuenta del fenómeno criminal y del impacto que las investigaciones pueden tener en la disminución de los delitos priorizados:

“Los constantes e innovadores cambios que presentan los entornos criminales requieren de desarrollos teóricos y luego prácticas al interior de las instituciones encargadas de aplicar la ley que estén a la altura de las problemáticas. Resta de convencer de su utilidad y **superar las miradas coyunturales que poco impacto tiene en la reducción de la violencia asociada a la criminalidad.**”

La incorporación del análisis criminal como una herramienta de resolución de casos, ya sea brindando hipótesis de investigación como integrando plexos probatorios –finalmente apuntando al objetivo final de detener personas o grupos de personas en casos concreto– resultan claramente superadoras del clásico trámite de expedientes– propios del sistema inquisitivo–, pero dejan fuera la mirada respecto del fenómeno criminal y el impacto que esas investigaciones tiene en él. Con ello no pretendo desechar estas herramientas para el trabajo en casos complejos, ya que resulta evidente su utilidad para mejorar la performance de los Ministerios Públicos, pero si a ello no se le incorpora la visión estratégica, mantendremos un forma de persecución penal basado únicamente en casos y personas, muchas veces deteniendo a eslabones débiles y fungibles del fenómeno, sin impacto en la criminalidad y, en ocasiones, generando mayores problemas al sistema en su conjunto, por ejemplo, al profundizar la problemática de la superpoblación carcelaria o al irrumpir en mercados ilegales de alta rentabilidad sin un norte de reducción de la violencia asociada a ellos” (énfasis añadido; Terroba, 2020: 100).

El enfoque de Persecución Penal Estratégica para abordar el grave problema que suponen ciertos delitos ha mostrado mejores resultados que el enfoque tradicional de caso por caso.

Los problemas de violencia y delincuencia a los que se enfrenta México demandan el cambio a una persecución penal estratégica. Esto supone no solo la elaboración de programas de persecución bajo este enfoque, también la construcción de organismos encargados del análisis criminal.

En este sentido, se vuelve fundamental que la Fiscalía General de la República (FGR) y las fiscalías estatales vayan transitando a la generación de estructuras y planes orientados a generar una persecución penal estratégica.

Desde el ámbito legislativo, será importante evaluar los resultados que la FGR tendrá con su nueva Ley Orgánica para, de ser necesario, realizar las adecuaciones que los legisladores consideren necesarias.

REFERENCIAS

- #FiscaliaQueSirva (2019) Hacia un plan de persecución penal para una [#FiscalíaQueSirva], #FiscalíaQueSirva. Disponible en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2019/11/PPP_FISCALI%C3%81A_QUE_SIRVA-WEBI%CC%81ndice-interactivo.pdf
- Alvear (2020) “Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos: la experiencia del Ministerio Público de Chile”, *Sistemas Judiciales*, No. 23, Año 15, pp. 71-82. Disponible en: https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Analisis_Criminal_Chile.pdf
- BCN (15/10/1999) Ley 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=145437&idParte=8642861&idVersion=2018-09-06>
- Binder (2016) “La reforma de la justicia penal en América Latina como política de largo plazo”, en Catalina Niño (coord.), *La reforma a la justicia en América Latina: las lecciones aprendidas*. Friedrich Ebert Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/12574.pdf>
- CEJA (2020). *Persecución penal efectiva y Estado de derecho. Desafíos y líneas de acción para América latina*. Documento de trabajo CEJA. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5660/PUB_PERSECUCI%C3%93NPENALEFECTIVAYESTADODEDERECHO_21sept.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- CIJT (2014) Manual de análisis contextual para la investigación penal en la Dirección Nacional de Análisis y Contexto (DINAC) de la Fiscalía General de la Nación”. Centro Internacional para la Justicia Transicional. Disponible en: <https://www.ictj.org/es/publication/manual-analisis-contextual-dinac-fiscalia-nacion>
- DAFP (09/01/2014) Decreto 16, por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional la Fiscalía General de la Nación. Departamento Administrativo de la Función Pública. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/DECRETO-016-DEL-09-DE-ENERO-DE-2014.pdf>
- DOF (20/05/2021) “Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales”. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021
- DOF (7/03/2019) “Acuerdo A/007/19, por el que se instala la Coordinación de Métodos de Investigación”. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5552123&fecha=07/03/2019
- DOF (14/12/2018) “Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018
- DOF (10/02/2014) “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- DOF (18/06/2008) “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008
- FGN (04/10/2012) Resolución 1810, por medio de la cual se crea la Unidad Nacional de Análisis y Contextos. Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Resoluci%C3%B3n-N%C2%B0-01810-del-4-de-octubre-de-2012.pdf>
- FGN (04/11/2012) Directiva 01, por medio de la cual se adoptan unos criterios de priorización de situaciones y casos, y se crea un nuevo sistema de investigación penal y de aquéllos en la Fiscalía General de la Nación. Fiscalía General

- de la Nación. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Directiva-N%C2%B0-0001-del-4-de-octubre-de-2012.pdf>
- FGN (05/03/2021a). Resolución 136, en la que se prioriza la investigación y persecución del abigeato. Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/3480/1/resolucion-136.pdf>
- FGN (05/03/2021b). Resolución 137, en la que se prioriza la investigación y persecución del microtráfico y la violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes. Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/3480/1/resolucion-137.pdf>
- FGN (09/12/2015) Directiva 02, por medio de la cual se amplía y modifica la Directiva 01 de 2012, se desarrolla el alcance de los criterios de priorización de situaciones y casos, y se establecen lineamientos para la planificación y gestión estratégica de la carga de trabajo y de la investigación penal en la Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2015-DIR-0002-MODIFICACION-01-DE-2012-PRIORIZACION%20C3%93N.pdf>
- FGN (26/09/2017) Instrucción General No. 4. Fiscalía General de la Nación. Disponible en: <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/3480/1/instruccion-priorizacion.pdf>
- FGR (27/02/2020) Plan de persecución penal provisional. Fiscalía General de la República. Disponible en: <https://www.gob.mx/fgr/documentos/plan-de-persecucion-penal>
- Galindo y Ramírez (2016) "Reforma a la justicia penal. Del silencio de los expedientes a los juicios orales y públicos", Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos, número 1. Disponible en: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3401/PENAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Langer, Máximo (2007). Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia, estos modelos inquisitivos, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3370/revolucionenprocesopenal_Langer.pdf
- Marquisá (2020) "La UAC: análisis del mercado ilícito de vehículos en Montevideo", *Sistemas Judiciales*, No. 23, Año 15, pp. 83-91. Disponible en: https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/AnalisisCriminal_Uruguay.pdf
- México Evalúa (2020) Hacia una persecución penal estratégica, México Evalúa. Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2020/02/2019_12_18_Justicia_PolicyBrief001.pdf
- México Evalúa (2019), De PGR a FGR: Lineamientos hacia la transición, México Evalúa. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2019/03/PGRaFGR.pdf>
- Ministerio Público de Chile (2018) Política Nacional de Persecución Penal 2018-2022. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/politica_persecucion_penal.pdf
- Rodríguez, A. (s/a) "Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal", *Análisis Político*, volumen 2, año 3, pp. 56-94. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2996/persecucionpenalestrategica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Struensee y Maier (2000). Las reformas procesales penales en América Latina. Maier, Julio B.J., et al. (coords.). Disponible en: <https://www.department-ambos.uni-goettingen.de/data/documents/Forschung/Projekte/Reformas%20Procesales%20Penales/ReformasPPAL.pdf>
- Terroba (2020) "Unidades de análisis criminal y perspectiva político criminal para la persecución penal", *Sistemas Judiciales*, No. 23, Año 15, pp. 92-100. Disponible en: https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Reflexiones_DavidTerroba.pdf
- Santiago (2020) "Análisis criminal en México. Transformando el proceso de investigación criminal", *Sistemas Judiciales*, No. 23, Año 15, pp. 41-54. Disponible en: https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Analisis_Criminal_Chile.pdf
- Senado de la República (27/04/2021), Oficio con el que remite proyecto de decreto por el que se

expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, devuelto para los efectos de la fracción e) del artículo 72 constitucional, Senado de la República. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/117190

Senado de la República (17/03/2021) Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, Senado de la República. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/116144

Senado de la República (07/10/2020) Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales, Senado de la República. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-10-07-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Moreal_LFGR-LOFGR.pdf

Senado de la República (22/01/2020) Informe Anual de Actividades del Fiscal General de la República 2019, Senado de la República. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-02-05-1/assets/documentos/FGR_Informe_Actividades.pdf

WOLA (2019). La nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General en México, avances y pendientes, Washington Office on Latin America. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/03/FiscaliaSPN.pdf>

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Juan Manuel Rodríguez Carrillo y Miguel Ángel Barrón González

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cómo citar este reporte:

Rodríguez, J.M. y Barrón, M.A. (2021) “Algunos aspectos de la Persecución Penal Estratégica: países seleccionados”. *Temas estratégicos*, No. 92. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

Números anteriores de TEMAS ESTRATÉGICOS:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.