

PLAN ESTRATÉGICO DE TRANSICIÓN



Handwritten blue ink marks, including a horizontal line, a vertical line, and a large 'X' shape, located in the bottom right corner of the page.

Control de revisiones

Nombre del documento: Plan Estratégico de Transición (PET).

Revisión	Fecha	Modificaciones
0	17/enero/2019	Versión original.
1	11/diciembre/2020	El Grupo Interdisciplinario de Expertos de la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República, en la Segunda Sesión Ordinaria por Medios Electrónicos celebrada el 10 de diciembre de 2020 (ACTA: GIE-ME-02-2020), a través de los acuerdos GIE/ME-02/04/2020, GIE/ME-02/05/2020, GIE/ME-02/06/2020, GIE/ME-02/07/2020, GIE/ME-02/08/2020, GIE/ME-02/09/2020, GIE/ME-02/10/2020 y GIE/ME-02/11/2020, aprobó dar de baja dos iniciativas y seis proyectos, por lo que se modificaron las secciones VI. Objetivos Estratégicos (¿Cómo vamos a lograrlo?) y VIII. Seguimiento y evaluación (¿Cómo vamos a medirlo?).
2	19/marzo/2021	El Grupo Interdisciplinario de Expertos de la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República, en la Segunda Sesión Ordinaria por Medios Electrónicos celebrada el 18 de marzo de 2021 (ACTA: GIE-ME-02-2021), a través de los acuerdos GIE/ME-02/01/2021, GIE/ME-02/02/2021, GIE/ME-02/03/2021 y GIE/ME-02/04/2021, aprobó dar de alta dos proyectos y modificar el alcance de otros dos, por lo que se modificaron las secciones VI. Objetivos Estratégicos (¿Cómo vamos a lograrlo?) y VIII. Seguimiento y evaluación (¿Cómo vamos a medirlo?).





ÍNDICE

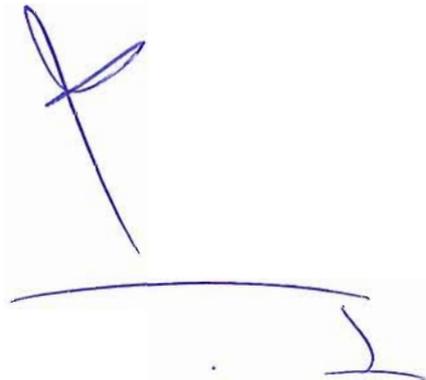
	Pág.
I. Estructura, Principios Rectores y Objetivos Generales.....	5
1.1. Principios constitucionales.....	7
1.2. Principios procesales.....	8
1.3. Principios específicos a la elaboración del Plan.....	9
1.4. Estructura del PET.....	10
1.5. Objetivos generales.....	11
II. Marco normativo y fundamento legal.....	13
2.1. Marco jurídico general.....	15
2.2. Marco jurídico específico.....	16
2.3. Régimen transitorio de la LOFGR: mandatos concretos para el diseño del Plan Estratégico de Transición.....	18
2.3.1. Artículo Séptimo Transitorio.....	18
2.3.2. Artículo Noveno Transitorio.....	19
2.3.3. Parámetros transversales del PET.....	19
2.3.4. Estrategias imprescindibles del PET.....	19
2.3.5. Artículo Décimo Transitorio.....	20
2.3.6. Artículo Décimo Segundo Transitorio.....	21
2.3.7. Artículo Décimo Séptimo Transitorio.....	22
III. Introducción.....	25
3.1. Antecedentes del Nuevo Modelo de procuración de justicia.....	27
3.2. Proceso de elaboración del Plan Estratégico de Transición...	31
3.2.1. Presupuestos normativos.....	31
3.2.2. La Unidad de Transición.....	32
3.2.3. La Sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República y la Sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República.....	33
3.2.4. El Grupo Interdisciplinario de Expertos.....	34
3.2.5. La Unidad de Transición, el Grupo Interdisciplinario de Expertos y los Grupos de trabajo.....	35
IV. Contexto de la Procuración de Justicia (¿Dónde estamos?).....	37
4.1. Contexto internacional.....	39
4.1.1. Guatemala.....	40
4.1.2. Chile.....	40
4.1.3. Colombia.....	41
4.2. Diagnóstico de la PGR.....	42
4.3. Problemáticas relevantes de la LOFGR.....	44
4.4. Inventarios de la PGR.....	45
4.4.1. Casos pendientes de resolución.....	46
4.4.2. Recursos humanos.....	47
4.4.3. Recursos materiales.....	47
4.4.4. Recursos tecnológicos.....	48

ÍNDICE

4.4.5. Recursos financieros.....	48
V. Planteamiento Estratégico (¿A dónde queremos llegar?).....	49
5.1. Misión.....	51
5.2. Visión.....	51
5.3. El nuevo Diseño Institucional.....	51
5.4. Mapa estratégico de transición.....	52
VI. Objetivos Estratégicos (¿Cómo vamos a lograrlo?).....	55
6.1 Objetivos estratégicos (perspectiva de soporte).....	57
I01 Contar con un Sistema Institucional de Evaluación de Resultados	57
I02 Ejecutar un Programa de Administración del Cambio....	57
I03 Desarrollar el Sistema de Información y Análisis Estratégico.....	60
6.2 Objetivos estratégicos (perspectiva de transición).....	63
P01 Liquidar y transferir los casos y recursos.....	63
P02 Auxiliar en el desarrollo jurídico-normativo.....	66
P03 Vincular el Plan de Persecución Penal.....	67
P04 Reformular el modelo de gestión de la Fiscalía.....	69
P05 Diseñar y activar la nueva estructura organizacional...	70
P06 Implementar un servicio profesional de carrera.....	72
VII. Modelo financiero y presupuestal para la transición.....	79
7.1 Presupuesto 2019 (Ramo No. 17).....	81
7.2 Presupuesto 2020 (Ramo No. 49).....	83
VIII. Seguimiento y evaluación (¿Cómo vamos a medirlo?).....	85
8.1 Cuadro de objetivos y proyectos.....	87
8.2 Su ejecución.....	87
Siglas y abreviaturas.....	90
Anexo 1.....	91
Anexo 2.....	107



I. ESTRUCTURA, PRINCIPIOS RECTORES Y OBJETIVOS GENERALES



I. Estructura, Principios Rectores y Objetivos Generales.

El Plan Estratégico de Transición de la Fiscalía General de la República ha sido elaborado a efecto de establecer una ruta clara que permita alinear los esfuerzos institucionales con miras a la instalación de una nueva entidad de procuración de justicia que responda a las demandas de una sociedad democrática y que pueda cumplir con eficiencia y eficacia su misión constitucional: investigar y perseguir los delitos, así como ejercer la acción penal y la acción de extinción de dominio ante los tribunales competentes.

En la elaboración del PET, se asumieron diversos **principios rectores**. De esta forma, se ha partido de algunos **(i)** de carácter constitucional, otros de **(ii)** carácter procesal y, por último, algunos **(iii)** específicos a la elaboración del propio Plan.

1.1. Principios constitucionales.

Por lo que hace a los principios de carácter constitucional, en la elaboración del PET se han tomado constantemente en consideración, aquellos que deben guiar el actuar de cualquier institución de procuración de justicia en nuestro país. Nos referimos a los principios de **legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos** reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹. Entendemos por tales principios lo siguiente:

- **Legalidad**

El principio de legalidad se refiere al conocimiento, respeto y observancia de la Constitución, de las leyes de la materia, reglamentos, acuerdos, lineamientos, circulares y otras disposiciones jurídicas aplicables, además de que ese mismo marco jurídico sea la base de la debida motivación y fundamentación de las actuaciones. El principio de legalidad también comprende la necesaria consideración de la normatividad internacional cuando sea aplicable.

- **Objetividad**

La búsqueda sincera de la verdad, implica y exige una disponibilidad y apertura a la realidad objetiva de las cosas y a la realidad subjetiva de las diferentes percepciones que las otras personas puedan tener sobre la misma. La objetividad como principio es la expresión honesta y comprometida de llegar hasta al fondo de las cosas precisamente a través de pruebas y razonamientos, así como mediante el diálogo y el intercambio de perspectivas que nos permitan formarnos una apreciación más completa, coherente y objetiva de la realidad.

¹ Artículos 21 y 102 constitucionales.





- **Eficiencia**

El principio de eficiencia es la utilización óptima de los recursos y los medios, para el alcance de los objetivos de la manera más económica y productiva posible.

- **Profesionalismo**

El profesionalismo es sinónimo de confiabilidad; viene del latín *pro fides*, que significa, en razón de la fe. Al profesional se le cree porque sabe lo que hace, lo hace bien y lo hace conforme a los más altos estándares éticos y científicos.

- **Honradez**

La honradez es una particular fortaleza de actuar con rectitud de ánimo, o bien, de la integridad en el obrar siempre con el bien, y que resiste las tentaciones del poder, del dinero y del favor, que está dispuesta a asumir las consecuencias de obrar rectamente a cualquier costo.

- **Respeto a los Derechos Humanos**

Los derechos humanos son las facultades inalienables, imprescriptibles e imprescindibles de todas las personas, fundadas en su dignidad, las cuales se encuentran universalmente reconocidas en diferentes ordenamientos, pues únicamente desde su efectivo respeto, que garantiza las proyecciones fundamentales de la libertad, la igualdad y la solidaridad entre las personas, es posible alcanzar el desarrollo integral de los seres humanos.

En este sentido, todo proyecto que se encuentre encaminado a facilitar la transición hacia la Fiscalía General de la República, como un órgano constitucional autónomo que de manera eficiente y eficaz investigue el delito y ejerza la acción penal ante los tribunales competentes, deberá tener como un primer derrotero cada uno de tales principios.

1.2. Principios procesales.

Asimismo, no ha pasado desapercibido en la elaboración del PET, otros principios que deben tenerse en cuenta en el diseño e instalación de la Fiscalía General de la República, consistentes en directrices que deben, de una u otra forma, guiar el diseño institucional y los procesos que lo conformen. Tales mandatos son los siguientes:

- El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;
- Para los efectos de la sentencia, sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio;
- La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;
- La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; y
- Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula.

Como se advierte, nos referimos a aquellos principios de carácter procesal que deberán regir la actuación de los fiscales, policías investigadores, peritos, facilitadores y demás servidores públicos comprometidos con la procuración de justicia, en la medida de que son directrices fundamentales de todo proceso penal cuyos destinatarios lo son, en mayor medida, aquellos que desempeñan su función dentro de instituciones de procuración de justicia.

1.3. Principios específicos para la elaboración del Plan.

Por último, tal y como se desarrollará con mayor profundidad en el apartado siguiente (*vid.* Marco normativo y fundamento legal), en la elaboración del PET deben tomarse en consideración algunos principios que derivan directamente de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, concretamente de su régimen transitorio. Tales principios son los siguientes:

- **Plan de Persecución Penal como Eje Rector del PET**

No debe perderse nunca de vista que el Plan de Persecución Penal, entendido como la identificación de las prioridades nacionales establecidas en la política criminal, con el fin de orientar las atribuciones institucionales, las prioridades en la investigación, persecución y ejercicio de la acción penal y las funciones que deben desempeñar las personas que prestan servicios en la FGR; así como los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, todo ello debe ser considerado el Eje Rector del PET.



- **Gradualidad como directriz del PET**

La definición de objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores de resultados dentro del proceso de transición, tendrá como directriz el criterio de gradualidad que considere los tipos y fenómenos delictivos, unidades operativas centrales y estatales, regiones geográficas u otros.

En pocas palabras, el PET está llamado a ser un plan que contemple diversos proyectos que se desarrollen en un lapso razonable de tiempo -no de inmediato- que posibilite una transición ordenada, integral y eficiente, permitiendo así la instalación de la nueva Fiscalía e intentando evitar, en la medida de lo posible, la transferencia de fallas, prácticas nocivas y problemáticas propias de la Procuraduría General de la República.

- **Los derechos humanos y la corrupción como límites en la transición**

El PET está convocado a ser un plan que, con altitud de miras, posibilite una transición ordenada y, como ya se ha dicho, posibilite la instalación de la nueva Fiscalía aspirando a evitar la transferencia de vicios de la PGR. Sin embargo, en ese impulso se deberá tener en cuenta que los casos pendientes de resolución relacionados con violaciones graves de derechos humanos o corrupción no podrán ser liquidados, razón por la cual la Unidad de Transición deberá determinar, ya en el seno de la Fiscalía, la forma de atención y trámite a estos casos hasta su conclusión.

1.4. Estructura del PET.

El PET se estructuró en tres objetivos generales de los cuales se desprenden nueve objetivos estratégicos, que se desglosan, a su vez, en iniciativas estratégicas en las que se ubican proyectos.

Esta forma de elaborar el PET permitió establecer una estructura que garantice la vinculación de todos los proyectos, con el objeto de que, en cuanto se lleve a cabo su ejecución, sea posible orquestar y coordinar todas las actividades.

Al organizarse en un portafolio de proyectos -más que un gran proyecto- su ejecución podrá realizarse, tal y como ya se refirió, atendiendo al principio de gradualidad, es decir, atendiendo a ciertos márgenes de libertad, lo cual es una fortaleza considerando que los recursos para la transición son limitados.

De igual manera será posible, como resultado de la evaluación de los trabajos del PET, así como de las necesidades institucionales, realizar las

modificaciones y los ajustes necesarios que permitan mantenerlo vigente como “carta de navegación” en el proceso de transformación institucional.

1.5. Objetivos generales.

El PET tiene como misión gestionar el proceso de transición y de profunda transformación a efecto de posibilitar el diseño e instalación de la FGR, basada en un nuevo Perfil Institucional en el que el concepto mismo de la justicia se modifica, pasando de uno enfocado en el juicio y la pena, a otro que enfatiza en la solución alterna de los conflictos y la persecución de los delitos complejos.

En este sentido, los **objetivos generales** permitirán alinear todos los objetivos estratégicos, las iniciativas estratégicas y proyectos del PET, en cuanto a su diseño, ejecución y seguimiento en tres momentos diferenciables. Nos referimos a las etapas que, sin ser necesariamente sucesivas, posibilitarán ordenar el proceso de transición, a saber: **(i)** la clausura de la Procuraduría; **(ii)** la transición en sentido estricto; y **(iii)** el diseño y la instalación de la Fiscalía.

Objetivo general 1. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan **clausurar la Procuraduría General de la República** con base en principios de orden y certeza jurídica.

En este sentido, **la clausura** implicará *-grosso modo-* la realización de inventarios y esquemas de liquidación de recursos humanos, materiales y financieros, así como de los casos pendientes de resolución que tiene la PGR. La legitimidad sustentada en el marco jurídico vigente será una directriz en tales proyectos.

Objetivo general 2. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan una **transición transparente y eficiente**, dejando atrás los defectos institucionales de la Procuraduría General de la República y generando las condiciones necesarias para proceder a la instalación de la nueva Fiscalía General de la República.

Por su parte, **la transición en sentido estricto**, serán todos los proyectos que permitan establecer las condiciones necesarias para la apertura e instalación de la nueva FGR. En este sentido, comprenderá los procesos de diagnóstico y evaluación institucional que permitan, por un lado, establecer esquemas de traslado de recursos humanos, materiales y financieros, así como los casos pendientes de resolución que, por razones de carácter jurídico, sean de imposible liquidación. Por otro lado, incluirá los proyectos que tengan como finalidad definir el diseño institucional del nuevo órgano constitucional autónomo.



Fiscalía General de la República

Objetivo general 3. Establecer los objetivos e iniciativas estratégicas que permitan **instalar la Fiscalía General de la República** como un órgano constitucional autónomo que posea una nueva filosofía y fisionomía institucional.

Por último, la **instalación** comprende todos aquellos proyectos que, tomando como punto de partida los inventarios, diagnósticos, esquemas de liquidación, traslado o transferencia de recursos humanos, materiales, financieros y casos pendientes de resolución que tiene la PGR, permitan comenzar a vivir la nueva esencia, filosofía, anatomía y fisionomía de la Fiscalía General de la República.

II. MARCO NORMATIVO Y FUNDAMENTO LEGAL

Handwritten blue ink scribbles at the bottom of the page, including a large vertical stroke on the left, a horizontal line with a small downward tick on the right, and a small L-shaped mark on the far right.

II. Marco normativo y fundamento legal.

2.1. Marco jurídico general.

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (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, por el cual se reformó, entre otros, el artículo 102, Apartado A, en el que se dispuso la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la República, como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.²

En el dictamen aprobado por las comisiones dictaminadoras del Senado de la República, se precisó la importancia y profundidad de dicha reforma, señalando lo siguiente:

“La autonomía del Ministerio Público es uno de los temas pendientes más importantes de la reforma del Estado. Su dependencia del Ejecutivo Federal genera desconfianza por parte de la ciudadanía, por considerar que la procuración de justicia es usada para reprimir a los adversarios políticos y a los disidentes.

“Indiscutiblemente, la principal función del Ministerio Público (y de la que surgen los problemas que hacen urgente fortalecer su autonomía) es la de investigar y perseguir los delitos. En el ejercicio de dicha función debe desempeñarse con lealtad, misma que no puede actualizarse plenamente en tanto la autoridad ministerial se encuentre subordinada a otro poder u órgano.

“Luego entonces, al ser el Ministerio Público primordialmente un órgano técnico de investigación y persecución de delitos, su actuación debe darse con estricto apego a la ley.

“Por todo lo anterior, puede concluirse que el Ministerio Público de la Federación, en un estado ideal, debe compartir la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, para llevar a cabo una función esencial del Estado: procurar justicia, libre de injerencias de otros poderes u órganos y, más aún, de influencias políticas. La autonomía del Ministerio Público y el debido proceso legal, como principios constitucionales, permite contar con un aparato de justicia digno de una democracia en la que los derechos fundamentales son garantizados eficazmente por el Estado.”³

Así fue como, el 14 de diciembre de 2018, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (LOFGR), cuyo fin institucional es la investigación de los delitos y el

² Cabe señalar que dicho Decreto entraría en vigor en la misma fecha en que lo hiciera la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se hiciera por el Congreso de la Unión la declaratoria expresa de entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República.

³ Dictamen de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen), martes 03 de diciembre de 2013, pp. 85 y 86, <https://legislacion.scjn.gob.mx>



esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.

Por último, respecto del proceso institucional al que se ha hecho referencia, reviste total importancia advertir que el 20 de diciembre de 2018, se publicó en el DOF la Declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República de fecha 17 diciembre de 2018 y el 18 de enero de 2019, el Senado de la República designó al Dr. Alejandro Gertz Manero como el primer Fiscal General de la República.

2.2. Marco jurídico específico.

Con la expedición de la LOFGR, los legisladores federales consideraron de suma importancia, clarificar cuanto fuera posible, un proceso ordenado de transición que permitiera -tal y como lo mandata la reforma constitucional de 2014- instituir un nuevo órgano constitucional autónomo cuya estructura orgánica y funcional permita extirpar de raíz los defectos y problemáticas que embargaban a la PGR.

Para ello, el Decreto por el que se expidió la LOFGR incluyó, dentro de su régimen transitorio, muy diversas disposiciones que deben ser asumidos como parámetros relevantes en el diseño, ejecución y seguimiento del presente Plan Estratégico de Transición.

No por nada, las Comisiones Unidad de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, al respecto destacaron lo siguiente:

“Las Dictaminadoras consideramos prudente señalar que la reforma constitucional del 2014 que crea la Fiscalía General de la República requiere finalmente de un nuevo desarrollo normativo a través de una Ley Orgánica que atienda los principales desafíos en la materia, deje atrás la ineficiencia y la falta de profesionalización de quienes investigan y persiguen delitos en México.

“El diseño institucional de la nueva Fiscalía General de la República, demandada por la Carta Magna, debe incorporar mecanismos diferentes y eficientes para la sana rendición de cuentas de la institución como tal, así como de sus servidores públicos en lo individual, a través de los cuales se promuevan la eficiencia, la integralidad y se combata la corrupción interna.

“Por todo lo expuesto, se sostiene que la verdadera transformación de la institución en que se organiza el Ministerio Público de la Federación debe pasar por una nueva propuesta de diseño institucional que se plasme en la legislación orgánica y que sea capaz de atender los principales desafíos que se han identificado. (pp. 6 y 7)

[...]

“Por cuanto hace a las disposiciones transitorias (...) como clave fundamental para instituir la Fiscalía General de la República, se plantea un proceso de transición que establezca las estrategias y la asignación de recursos para alcanzar los objetivos inmediatos y dar seguimiento en la toma de decisiones; para lo anterior, se requiere de un esquema de gradualidad que caracterizará la transición, misma que parte de la premisa de que ningún cambio profundo de largo aliento puede lograrse en un corto plazo sin costo alguno. La experiencia internacional y nacional indican que establecer transformaciones de esta envergadura sin garantizar un proceso planificado y gradual de cambio, genera incentivos perversos para llevar a cabo procesos estrictamente nominales.

“Por tanto se enfatiza la importancia de un Plan de Transición que ayude a establecer un esquema de gradualidad basado en criterios claros y objetivos, tales como ubicación geográfica, regionalización, complejidad, procesos, tamaño de las estructuras y/o costos asociados de la transformación.

“El proceso de transición ordenado asume que se cuenta con la información necesaria para la toma de decisiones y que ésta permite a su vez, distinguir claramente los procesos. Por ello, se ha definido de manera prioritaria la conformación de una unidad que dote de certidumbre el proceso de transición, encargada de la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición.”⁴

Como puede advertirse, la voluntad del legislador, al aprobar la LOFGR, fue enfática en destacar, entre otras cosas, los principios rectores que debían guiar un proceso de transición, siendo éstos los siguientes:

- La Fiscalía General de la República requiere de un nuevo desarrollo normativo a través de una Ley Orgánica que atienda los principales desafíos en la materia;
- El diseño institucional de la nueva Fiscalía General de la República, demandada por la Carta Magna, debe incorporar mecanismos diferentes y eficientes;
- La verdadera transformación de la institución en que se organiza el Ministerio Público de la Federación debe pasar por una nueva propuesta de diseño institucional;
- La clave fundamental para instituir la Fiscalía General de la República pasa por diseñar un proceso de transición que establezca las estrategias y la asignación de recursos para alcanzar los objetivos inmediatos y dar seguimiento en la toma de decisiones;

⁴ Comisiones Unidad de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, 12 de noviembre de 2018, pp. 6-7 y 12-13, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/11/asun_3776560_20181115_1542123211.pdf



Fiscalía General de la República

- El Plan de Transición debe establecer un esquema de gradualidad basado en criterios claros y objetivos; y
- La conformación de una unidad que dote de certidumbre el proceso de transición, encargada de la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición, resulta una definición prioritaria para el proceso mismo.

Esta es la vocación esencial del PET: establecer las bases que permitan un proceso de transición ordenado a efecto de clausurar la Procuraduría General de la República, al tiempo de que se diseña e instala la Fiscalía General de la República como nuevo órgano constitucional autónomo.

2.3. Régimen transitorio de la LOFGR: mandatos concretos para el diseño del Plan Estratégico de Transición.

Como se ha mencionado, el régimen transitorio del Decreto por el cual se expidió la LOFGR, fue cuidadoso en establecer parámetros concretos a partir de los cuales debe diseñarse el presente PET.

En razón de lo anterior, procederemos en este apartado a realizar una síntesis que permita advertir cuáles son esos parámetros, con el objeto de que sean atendidos y desarrollados en los siguientes apartados -aquellos que dependan de la Fiscalía General de la República- o bien, sean advertidos como factores de cambio fundamental que habrán de provenir de otras instituciones del Estado mexicano. Veamos:

2.3.1. Artículo Séptimo Transitorio.

En dicho numeral se establece que la Cámara de Diputados, tomando en cuenta el principio de austeridad, contemplará en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 y subsecuentes, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación de la Fiscalía General de la República y la ejecución de la planeación estratégica de transición.

En este sentido, será fundamental que el PET logre identificar los recursos que serán necesarios para concretar la transición -atendiendo al principio de gradualidad- en los términos definidos por el legislador federal al aprobar la LOFGR, y de los cuales ya se ha hecho referencia.

2.3.2. Artículo Noveno Transitorio.

En dicho numeral se establece que la persona titular de la Fiscalía General de la República contará con un plazo de un año para definir la estrategia de transición. Aunado a ello, mandata que dicha estrategia se diseñe a partir de la realización de un inventario integral y un diagnóstico de, al menos, lo siguiente:

- Recursos financieros;
- Recursos humanos;
- Recursos materiales;
- Casos pendientes;
- Procesos de colaboración e inteligencia; y
- Cualquier otro insumo que considere necesario para la integración del PET.

Asimismo, este precepto transitorio precisa cuáles debe ser los contenidos mínimos del PET, es decir, aquello que no puede dejar de contemplar. De tal mandato se pueden advertir, al menos, dos parámetros de carácter transversal -que deben guiar el PET en su integralidad- y cinco estrategias específicas -que deberán ser comprendidas en la estructura del PET-, siendo éstas las siguientes:

2.3.3. Parámetros transversales del PET.

- (a) **Diagnóstico**, ubicación geográfica y análisis de los fenómenos criminales que perseguirá; así como la **definición del Plan de Persecución Penal** y la operación y despliegue territorial del modelo de investigación criminal; y
- (b) Definición de **objetivos, estrategias, acciones, metas e indicadores** de resultados del proceso de transición, con base en criterios de gradualidad que consideren los tipos y fenómenos delictivos, unidades operativas centrales y estatales, regiones geográficas u otros.

2.3.4. Estrategias imprescindibles del PET.

- (a) Personal en activo y al reclutamiento de nuevos talentos, que contemple a su vez esquemas de retiro, liquidación, certificación, capacitación, desarrollo y gestión del cambio;
- (b) Diseño y activación de la nueva estructura organizativa; así como del proceso de cierre de las estructuras y procesos previos;
- (c) Liquidación de casos, que contemple el inventario de casos en trámite; así como su situación jurídica, tanto del sistema inquisitivo mixto como del acusatorio, para garantizar su adecuada atención; así como la identificación de casos de alto impacto social o de violaciones graves a los derechos



humanos. Los casos pendientes de resolución relacionados con violaciones graves de derechos humanos o corrupción no podrán ser liquidados. La Unidad de Transición determinará la forma de atención y trámite a estos casos hasta su conclusión;

- (d) Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas del proceso de transición que asegure la publicidad y mecanismos necesarios para el seguimiento, colaboración y vigilancia; y
- (e) Colaboración y articulación con otras instituciones con las que requiera coordinarse para llevar a cabo la función fiscal, tales como las instituciones de seguridad pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y demás instituciones.

Por último, parte fundamental del PET será la determinación de los plazos para la ejecución y evaluación de cada uno de sus componentes.

2.3.5. Artículo Décimo Transitorio.

Este numeral contempla directrices fundamentales para el diseño y ejecución del PET. En **primer lugar**, mandata que la persona titular de la Fiscalía General de la República integrará una Unidad de Transición, que dependerá orgánicamente de él y que tendrá como objetivo la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición.

En **segundo lugar**, establece que dicha Unidad estará integrada por un grupo interdisciplinario de expertos con reconocido prestigio, experiencia y conocimiento en gestión de instituciones públicas o privadas, diseño institucional, evaluación e implementación de políticas públicas y proceso penal acusatorio, para lo cual, el Fiscal General de la República emitió los Lineamientos L/002/19, para la conformación del grupo interdisciplinario de expertos de la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República.

En **tercer lugar**, define que la Unidad de Transición se organizará a su vez en: **(i)** una Sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República y **(ii)** una Sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República, las cuales, desde sus respectivas competencias, deberán generar esquemas de coordinación para el traslado y liquidación de recursos humanos, materiales y financieros, así como para la liquidación y transferencia de los casos pendientes de resolución.

En **cuarto lugar**, señala que la Unidad de Transición deberá hacer del conocimiento del Fiscal General de la República las necesidades presupuestales

y de cualquier índole para cumplir con sus objetivos, a efecto de que se destinen los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para el cumplimiento del Plan Estratégico de Transición.

2.3.6. Artículo Décimo Segundo Transitorio.

Por lo que hace a este numeral, se definen algunos lineamientos que deberán ser observados por la Unidad de Transición, tanto en el diseño del PET, como en la coordinación de su ejecución y su evaluación, siendo estos los siguientes:

- (a) El personal administrativo, de confianza y de base adscrito a la PGR conservará los derechos que haya adquirido en virtud de su relación laboral, con independencia de la denominación que corresponda a sus actividades;
- (b) El personal adscrito a la PGR que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto tenga nombramiento, continuará en la función que desempeña y tendrá derecho a participar en el proceso de selección para acceder al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de la República, en términos de los principios establecidos en la presente Ley. Para ello, se garantizará su participación en los programas de formación, entrenamiento, fortalecimiento de capacidades y evaluación durante el periodo de transición, en los términos establecidos en los lineamientos provisionales;
- (c) En tanto se instale el Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de la República, la profesionalización, el régimen disciplinario, la certificación y el régimen de seguridad social de las policías, peritos y analistas deberá cumplir con el régimen previsto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- (d) El PET garantizará condiciones dignas y apegadas a la ley para la liquidación del personal adscrito a la PGR que decida concluir su relación laboral o no acceder al Servicio Profesional de Carrera reglamentado en la presente Ley. El personal que no apruebe los procesos de selección del Servicio Profesional de Carrera dejará de formar parte de la FGR;
- (e) La persona titular de la Fiscalía General de la República, a través de quien dirija la Unidad de Transición, presentará un informe al Congreso de la Unión que incluya: un diagnóstico integral de la institución, un Programa de Transición, el modelo financiero y el presupuesto estimado de los recursos necesarios para implementar los cambios organizacionales y de personal requerido por parte de la FGR; y



- (f) En el Programa de Transición, el titular de dicha Unidad incluirá un plan detallado de las etapas que comprenderán las acciones de transformación institucional y la estrategia de administración del cambio institucional que se llevarán a cabo para la operación de la Fiscalía General de la República.

Asimismo, cabe señalar que:

- El 26 de febrero de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO FGR/001/2019 mediante el cual se publica la estructura ocupacional de la Procuraduría General de la República, en tanto se lleva a cabo su proceso de transición a la Fiscalía General de la República y se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de la Fiscalía General de la República”.
- El 28 de febrero de 2019 se publicaron en la página de internet de la Institución (Normateca), los Lineamientos L/001/19 para la contratación de personal de transición.
- El 12 de noviembre de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/018/19 por el que se modifica el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de la Fiscalía General de la República”.
- El 14 de noviembre de 2019 se publicaron en el DOF los “LINEAMIENTOS L/003/19 por los que se regula al personal adscrito a la entonces Procuraduría General de la República que continúa en la Fiscalía General de la República, así como para el personal de transición”.
- El 22 de noviembre de 2019 se publicó la “NOTA Aclaratoria de los Lineamientos L/003/19, por los que se regula al personal adscrito a la entonces Procuraduría General de la República que continúa en la Fiscalía General de la República, así como para el personal de transición, publicado el 14 de noviembre de 2019.
- El 05 de diciembre de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/019/19 por el que se modifican los anexos 2, 3 y 4 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de la Fiscalía General de la República”.

Las disposiciones anteriores aplicarán hasta en tanto se expida el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera de la FGR y su estatuto.

2.3.7. Artículo Décimo Séptimo Transitorio.

El régimen transitorio del Decreto por el que se expide la LOFGR, en torno al presente Plan, señala que dentro del mismo deberá establecerse un mecanismo expeditivo para instituir el sistema central de recepción y

canalización de los asuntos nuevos que tenga que conocer la Fiscalía General de la República, a que se refiere el artículo 53 de la LOFGR.

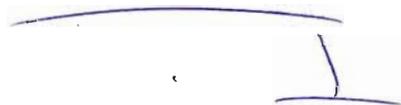
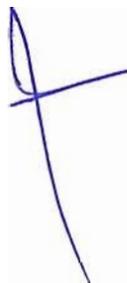
Es importante puntualizar que dicho sistema será central con el objeto de receptor y canalizar los asuntos que sean competencia de la Fiscalía General de la República, siendo necesario que contemple lo siguiente:

- (a) Recibir y canalizar los casos a los órganos competentes de la FGR para su conocimiento, investigación o tramitación con base en el Plan de Persecución Penal (PPP);
- (b) Remitir los casos y asuntos que no son competencia de la FGR a las autoridades competentes;
- (c) Cooperar con otras instancias federales y locales para la atracción y envío de asuntos; y
- (d) Orientar y canalizar a las personas víctimas con los órganos y autoridades competentes para su protección y asistencia.

Dicho sistema podrá recomendar la creación de unidades o equipos de investigación y litigación para la atención de casos relevantes, así como la competencia de los mismos. En definitiva, el objetivo del PET consiste en estructurar la ejecución de las actividades requeridas para implementar las disposiciones de la LOFGR, así como las necesarias para la clausura de la Procuraduría General de la República y el diseño e instalación de la Fiscalía General de la República.



III. INTRODUCCIÓN



III. Introducción.

3.1. Antecedentes del Nuevo Modelo de Procuración de Justicia.

Históricamente el Ministerio Público ha sido una institución de gran tradición en nuestro sistema jurídico que, desde sus orígenes más remotos, contaba con facultades judiciales de acusar y perseguir a los delincuentes, mismas que se delegaban a los jueces que sentenciaban y a los alguaciles que obedecían sus mandatos.

Desde la época Colonial (1549), los virreyes fungían como observadores de las leyes relacionadas con los delitos y sus penas, asumiendo el carácter de acusadores públicos que garantizaban la imposición de sentencias para los infractores.

A causa de España, heredamos la figura de Promotor o Procurador Fiscal, con base en las disposiciones que rigieron durante la época Colonial. Sus funciones principales fueron: defender los intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; así como asesorar a los tribunales con el fin de vigilar la correcta aplicación y administración de la justicia.

A partir de la época del México Independiente (1824) se promulga la primera Constitución en la que se crea la división de poderes, lo que dio lugar a que la Suprema Corte estableciera once ministros y un fiscal, -equiparando su dignidad a la de los ministros y otorgándole el carácter de inamovibles-, de igual forma apareció en los Tribunales de Circuito un promotor fiscal.

Durante el período presidencial del Licenciado Benito Juárez, se dicta el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1862), que señalaba las funciones tanto del Ministerio Público, como del Procurador General; consistían las del primero en “[...] *ser oído de todos los negocios que interesaban a la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que por los mismos motivos se interesen los fondos de los establecimientos públicos [...]*”⁵. En este mismo ordenamiento, se declara que el fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad.

Con las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, se separa al Ministerio Público y al Procurador General de la República, de la Suprema Corte de Justicia, para hacerlo depender del Poder Ejecutivo y se emplea por primera vez la expresión “Ministerio Público” en el texto constitucional.

⁵ Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República, 2016.



Fiscalía General de la República

En esa época (1880), el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal instruía al Ministerio Público como una magistratura para pedir y auxiliar, en nombre de la sociedad, la pronta administración de justicia, así como para defender sus intereses ante los tribunales. Además, se desempeñaba con las funciones de acción y requerimiento, como en la doctrina francesa.

Llegada la época del México Contemporáneo, en el que se da lugar a la promulgación de la Constitución de 1917 (vigente en nuestros días), se estableció que el Ministerio Público Federal estará presidido por un Procurador General de la República y que éste sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo.

Más tarde, la Ley Orgánica de la entonces Procuraduría General de la República (1974) organizó e instituyó un cambio sustancial de técnica normativa, que recogía y ordenaba las atribuciones de las Unidades que integraban la Institución distribuyéndolas orgánicamente a partir de su reglamento (1985).

En el año 2002, se crearon las Delegaciones Estatales en las Entidades Federativas con la intención de otorgar más facultades al Ministerio Público de la Federación en la averiguación previa, en el proceso penal y en la atención a víctimas y en el año 2009 se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el ámbito político-electoral; en ese orden de ideas, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue abrogada por la actual Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

El nuevo diseño constitucional del Estado Mexicano, al transformar su sistema jurídico electoral creó nuevos órganos constitucionales autónomos (FGR y CONEVAL) y generó modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La reforma de 2014 estableció las bases entre la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General de la República naciente, con Autonomía Constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios.

En estos términos, se establecieron los siguientes puntos relevantes concernientes a la forma de procurar justicia en el país bajo las siguientes premisas:

- Se requiere de un nuevo desarrollo normativo a través de una Ley Orgánica que atienda los principales desafíos en la materia, deje atrás las ineficiencias y la falta de profesionalización que le permita actuar con plena autonomía y honestidad a quienes investigan y persiguen delitos en México⁶;
- La verdadera transformación de la institución en que se organiza al Ministerio Público de la Federación debe pasar por una nueva propuesta de diseño institucional que se plasme en la legislación orgánica y que sea capaz de atender los principales desafíos que se han identificado⁷; y
- Respetará el señalamiento constitucional, así como creará un órgano autónomo, encargado de dirigir jurídicamente las investigaciones, enfocándose en la estrategia de gestión de los casos para el ejercicio de la acción penal en el marco de un Sistema de Justicia Penal Acusatorio⁸.

Los tres factores que se identificaron del Dictamen de las Comisiones de Justicia y Estudios Legislativos, respecto de las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República son: Dejar atrás las ineficiencias y falta de profesionalización; un nuevo diseño institucional; y la creación de un órgano plenamente autónomo.

- **Sistema de Justicia Penal Acusatorio**

En este sentido, el nuevo modelo de procuración de justicia deberá ir aunado a la operatividad del Sistema Penal Acusatorio bajo el poder atribuido de nuestra emisión normativa y en concordancia plena con la Constitución. Es de referir, que, a partir del año 2008, el diseño de la extinta PGR obedeció a la voluntad e intereses del Poder Ejecutivo Federal y se generó una estructura orgánica que no respondía a la realidad de la incidencia delictiva, ni al comportamiento de la criminalidad. Por el contrario, la manera improvisada para atender las circunstancias coyunturales de la institución tenía el componente de diseño y rediseño a modo, según las circunstancias dadas del régimen político del momento y a voluntad de las necesidades presidenciales bajo un contexto histórico específico y una desafortunada dinámica.

En este contexto, el 5 de marzo de 2014 se publicó en el DOF el Decreto por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, legislación que regula el sistema procesal penal acusatorio actual y el 24 de septiembre del

⁶ Cfr. Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de estudios Legislativos, respecto de las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; 12 de noviembre de 2018;

⁷ *Ibidem* p. 2

⁸ *Ibidem*



Fiscalía General de la República

mismo año se publicó en el DOF la Declaratoria de su entrada en vigor. Los primeros Estados en adoptarlo fueron Durango y Puebla⁹, posteriormente Yucatán y Zacatecas¹⁰ y en sucesivo orden los Estados de Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí.

La fecha límite que se dio a todas las instituciones que conforman el Sistema de Justicia Penal Acusatorio para que funcionaran acorde a la Reforma Constitucional en materia penal fue el 18 de junio de 2016. Es a partir de esa fecha, que la implementación significó modificar patrones de conducta y prácticas institucionales, fijar las normas y procedimientos que regulasen la operación del nuevo sistema, así como readecuar espacios físicos dotando del equipo necesario para apoyar en las labores requeridas a las y los agentes del Ministerio Público de la Federación, la Policía Federal Ministerial, las y los peritos y el personal auxiliar sustantivo.

En la institución, se originaron diversos Acuerdos que fueron publicados en el DOF¹¹, como el que crea la Unidad para la Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio en la Procuraduría General de la República; el que establece los criterios generales y el procedimiento que deberán observar los agentes del Ministerio Público de la Federación para solicitar la pena en el procedimiento abreviado o el que delega en los servidores públicos diversas facultades previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros.

De igual forma, el 29 de diciembre de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, se reforman diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo, el 16 de junio de 2016, se publica la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, la cual establece que la operación de dicho sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes.

Como se ha señalado previamente la extinta PGR, tanto en su conformación como en su funcionalidad, no satisfizo los intereses de la sociedad, por lo que hoy en día el paradigma de la autonomía debe desarrollarse en plena armonía con el cambio de perfil y diseño institucional, para alcanzar los niveles de eficacia y eficiencia que exige la nueva visión del Estado Mexicano.

⁹ DOF 24 de noviembre de 2014.

¹⁰ DOF 16 de marzo de 2015.

¹¹ Acuerdo A/182/14 (12 de febrero de 2015); Acuerdo A/017/15 y Acuerdo A/018/15. (23 de febrero de 2015).

De allí que, “[...] *nuestra visión autónoma en la procuración de justicia será fundamental para cambiar profunda y realmente la función de procurar justicia para todos y acabar con el modelo tan negativo que hemos sufrido todos los mexicanos, en el cual la seguridad y justicia se han hallado siempre al servicio del poder político y económico, y en contra de los derechos humanos más elementales de todos nosotros.*”¹²

Esta es la razón de ser de la transición. El factor clave es establecer la línea divisoria que marcará el inicio de una ruta a seguir para generar la mejor distribución y aprovechamiento de los recursos para dar cabal cumplimiento a nuestra Ley Orgánica.

3.2. Proceso de elaboración del Plan Estratégico de Transición.

3.2.1. Presupuestos normativos.

Tal y como se ha analizado en los apartados precedentes, el artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se expide la LOFGR estableció como presupuestos para la instalación de la estructura orgánica de la Fiscalía General de la República la existencia de la suficiencia presupuestal y la correspondiente planeación estratégica de transición.

Asimismo, el artículo Noveno Transitorio dispone que el Titular de la Fiscalía General de la República contará con un año para definir la estrategia de transición, para tal efecto integrará una Unidad de Transición para la coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición, de conformidad con el párrafo segundo del artículo Décimo Transitorio del multicitado Decreto.

Así fue como el 1° de marzo de 2019, se publicó en el DOF, el Acuerdo A/004/19 por el que se integra la Unidad de Transición de la Institución, al tiempo de que el Fiscal General de la República tuvo a bien designar al Titular de dicha Unidad.

Por otro lado, el artículo Décimo Transitorio de la LOFGR, estipula que la Unidad de Transición estará integrada por un grupo interdisciplinario de expertos con reconocido prestigio, experiencia y conocimiento en gestión de instituciones públicas o privadas, diseño institucional, evaluación e implementación de políticas públicas y proceso penal acusatorio, de tal suerte que el Fiscal General de la República, en fecha 15 de abril de 2019, expidió los Lineamientos L/002/19 para la conformación del Grupo Interdisciplinario de Expertos de la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República.

¹² Informe General Primeros 100 días FGR. Dr. Alejandro Gertz Manero, en sus primeros cien días de gestión.



3.2.2. La Unidad de Transición.

La Unidad de Transición de la Institución es la encargada de la elaboración, coordinación, implementación y evaluación del Plan Estratégico de Transición, de conformidad con el Acuerdo A/004/19 y con el régimen transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Al frente de la Unidad de Transición habrá un Titular que será designado y removido libremente por el Fiscal General de la República y ejercerá, entre otras, las facultades siguientes:

- Elaborar y poner a consideración del Fiscal General de la República los lineamientos para la elección de los integrantes del Grupo Interdisciplinario de Expertos, en términos del artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República;
- Elaborar y presentar al Fiscal General de la República para su aprobación, el Plan Estratégico de Transición;
- Coordinar, implementar y evaluar el Plan Estratégico de Transición;
- Proponer convenios y acuerdos de colaboración con las instancias públicas o privadas que se requieran para el ejercicio de sus funciones, en colaboración con las unidades administrativas correspondientes conforme a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República;
- Elaborar solicitudes de información a las unidades administrativas de la Institución, así como de cualquier otro insumo necesario para el cumplimiento de su objeto;
- Emitir dentro del ámbito de su competencia y previo acuerdo con el Fiscal General de la República, los lineamientos necesarios para el desempeño de sus funciones;
- Presentar un informe público trimestral sobre los avances y resultados de su gestión; dichos informes deberán ser añadidos al informe que el Fiscal General de la República presente al Congreso;
- Proponer los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y ejercer el presupuesto que les sea asignado de conformidad con las disposiciones aplicables; y

- Organizar, coordinar y dirigir las actividades del personal a su cargo; ejercer y supervisar las facultades que correspondan a las Sub-unidades que le estén adscritas.

3.2.3. La Sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República y la Sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República.

Asimismo, el propio Acuerdo A/004/19, señala que la Sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República y la Sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República, desde sus respectivas competencias, generarán esquemas de coordinación para el traslado y liquidación de recursos humanos, materiales y financieros, así como para la liquidación y transferencia de los casos pendientes de resolución.

Dichas Sub-unidades a su vez, ejercerán en lo conducente las facultades que para tal efecto les sean conferidas por el Titular de la Unidad de Transición. Los titulares de las Sub-unidades participarán en las sesiones ordinarias y extraordinarias que se lleven a cabo con el grupo interdisciplinario de expertos.

El multicitado Acuerdo refiere que la Sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República privilegiará en todo momento los recursos disponibles al fortalecimiento de la actividad sustantiva de la institución mediante la disminución máxima posible de las estructuras administrativas.

En términos del Acuerdo de mérito, el 30 de abril de 2019, el Titular de la Unidad de Transición tuvo a bien designar al Titular del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera como Titular de la Sub-Unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República y a la Titular de la Dirección General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional como Titular de la Sub-Unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República, todo ello en adición a las facultades que desempeñan y por ser los perfiles idóneos para liderar el proceso de transición.

De esta forma, la Unidad de Transición quedó formalmente integrada el 30 de abril de 2019 y a partir de esa fecha iniciaron los trabajos para la elaboración del PET.



3.2.4. El Grupo Interdisciplinario de Expertos.

Por su parte, el Acuerdo A/004/19, señala que el personal de la unidad deberá integrarse con un grupo interdisciplinario de servidores públicos que cumplan el perfil profesional en los términos de lo dispuesto en el artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, es decir, expertos con reconocido prestigio, experiencia y conocimiento en gestión de instituciones públicas o privadas, diseño institucional, evaluación e implementación de políticas públicas y proceso penal acusatorio.

De esta forma, a través de los Lineamientos L/002/19 para la conformación del Grupo Interdisciplinario de Expertos de la Unidad de Transición, se estableció que dicho Grupo estará conformado por servidores públicos de la FGR, quienes deberán acreditar los aspectos siguientes:

- Contar con al menos 5 años de experiencia en temas relacionados con procuración de justicia o en la Administración Pública Federal;
- Poseer conocimiento o especialidad laboral en alguna de las siguientes áreas: *(i)* políticas públicas; *(ii)* derechos humanos; *(iii)* proceso penal acusatorio; *(iv)* recursos humanos; *(v)* recursos materiales; o *(vi)* emisión de normas y análisis legal; y
- Tener nivel mínimo de Director General.

Asimismo, los Lineamientos L/002/19 disponen que el Titular de la Unidad de Transición integrará una relación con los nombres de los servidores públicos que cumplan con los aspectos antes indicados, a efecto de someterla a consideración del Fiscal General de la República, para que, una vez seleccionados, fueran notificados de dicha designación.

Así fue como, el Titular de la Unidad de Transición, con la colaboración de los Titulares del Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera, de la Dirección General del Servicio de Carrera y de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización realizaron un proceso de escrutinio que culminó con una lista de 30 integrantes, la cual, una vez considerada por el Fiscal General de la República, se notificó a los mismos; dicha designación ocurrió el 04 de julio de 2019.

3.2.5. La Unidad de Transición, el Grupo Interdisciplinario de Expertos y los Grupos de Trabajo.

El Grupo Interdisciplinario de Expertos fue instalado formalmente, en sesión ordinaria el 07 de agosto de 2019, asumiendo como metodología la integración de Grupos de trabajo que permitieron el diseño y elaboración de los objetivos estratégicos, las iniciativas estratégicas, así como los proyectos derivados de cada una de tales iniciativas.

De esta manera, los roles que asumieron dentro del proceso de transición, cada una de las instancias antes referidas, fueron los siguientes:

Unidad de Transición

Elaborar, coordinar, implementar y evaluar del Plan Estratégico de Transición a que se refiere el régimen transitorio de la LOFGR.

Grupo Interdisciplinario de Expertos (GIE)

Evaluar la implementación de los objetivos generales, objetivos e iniciativas estratégicas aprobadas por el C. Fiscal General de la República, así como aprobar y evaluar la ejecución de los proyectos y programas que permitan concretar tales objetivos e iniciativas.

Grupos de Trabajo del GIE

Diseñar los proyectos y programas que permitan concretar los objetivos generales, objetivos e iniciativas estratégicas del PET, así como coordinar su ejecución, una vez que sean aprobados por el GIE.

El proceso de elaboración del PET se realizó privilegiando el trabajo en equipo, buscando estructurar y dar atención a lo dispuesto en la LOFGR, bajo un modelo de gradualidad que permita llevar a cabo el enorme reto, que por un lado implica la clausura de la Procuraduría General de la República y por otro el diseño e instalación de la Fiscalía.

Como punto de partida, se definió el Mapa Estratégico de transición a través del cual se identifican en tres niveles, los resultados esperados:

- Percepción por parte de los usuarios;
- Diseño institucional; y
- Procesos transversales de soporte.

Posteriormente, se diseñaron y elaboraron los objetivos generales, los objetivos estratégicos, las iniciativas estratégicas, así como los proyectos que integran el PET, tomando como base primordialmente lo que establece la LOFGR.



Fiscalía General de la República

Como ha quedado referido líneas arriba, la Unidad de Transición quedó formalmente integrada el 30 de abril de 2019 y a partir de esa fecha iniciaron los trabajos para la elaboración del PET. A pesar de que el Artículo Séptimo Transitorio de la LOFGR establece que:

“Séptimo. La Cámara de Diputados, tomando en cuenta el principio de austeridad, contemplará en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 y subsecuentes, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación de la Fiscalía General de la República y la ejecución de la planeación estratégica de transición, conforme a lo establecido en el Transitorio Décimo Segundo.

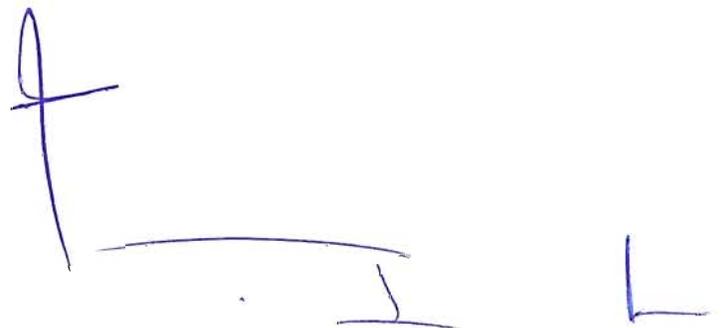
[...]”¹³

La realidad fue que no se etiquetaron recursos para este fin en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019, situación que, por un lado, obligó a realizar todos los trabajos con los recursos disponibles para la operación regular de la Fiscalía y, por el otro, a postergar para el ejercicio fiscal 2020 -y posteriores-, acciones que podrían haberse iniciado previo a la presentación del PET (vgr. Estrategias de liquidación de recursos humanos, materiales, financieros y de casos pendientes de resolución).

Es por ello que el horizonte temporal del PET se visualizó a ocho años, estableciendo la posibilidad de realizar ajustes anuales acorde a los resultados que se obtengan y considerando dos periodos de cuatro años, en el entendido de que debe materializarse un proceso de profunda revisión del proceso a la mitad del mismo.

¹³ Artículo Séptimo Transitorio de la LOFGR.

**IV. CONTEXTO DE LA
PROCURACIÓN DE JUSTICIA
¿DÓNDE ESTAMOS?**

Handwritten signature or initials in blue ink, consisting of a vertical line with a loop at the top, a horizontal line, and a small vertical line to the right.

IV. Contexto de la Procuración de Justicia (¿Dónde estamos?).

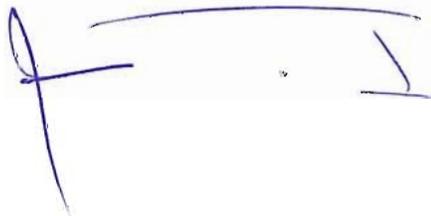
4.1. Contexto Internacional.

El contexto de la implementación de nuevos sistemas procesales penales en América Latina se inserta en momentos coyunturales donde el ejercicio del poder político y la función pública experimentan la necesidad de un cambio en la forma de impartir justicia, ante una realidad ineludible, esto es: la oleada de violencia continental y sus viciados sistemas procesales penales. En un contexto adverso, los Estados asumen su posición responsable y crítica imprimiendo la necesidad de establecer un cambio radical en la manera de concebir la justicia bajo la premisa de igualdad y respeto al principio *pro personae*. Se deslinda una realidad exangüe limitada por un contexto que supera las capacidades institucionales.

Es de resaltar que en América Latina se tiene la tradición de un derecho continental europeo por su herencia colonial española, con matices propios e híbridos que durante décadas han correspondido a reformas que responden a una gran variedad de objetivos momentáneos, necesidades emergentes, bogas académicas o peor aún, al entramado político-partidista en curso.

Lo que resulta una realidad es que las capacidades de investigación y solución de casos son pocas, y que los sistemas están sobrecargados, por el acento en una tendencia de populismo punitivo que ha llevado al uso excesivo del Sistema de Justicia Penal y a la forma de procurar justicia. Las reformas a los sistemas de justicia deben ser congruentes en su operatividad con el objeto de darle mayor legitimidad y fortalecer al Estado frente a la población. El papel preponderante de la administración de justicia es fundamental para garantizar la calidad de la democracia. Una justicia accesible, eficiente, eficaz y con procesos transparentes y expeditos mejora la confianza ciudadana, las relaciones sociales, disminuye la criminalidad y la violencia y les da herramientas a las instituciones para enfrentar las amenazas complejas del crimen organizado.

Es importante destacar que, en el caso de muchos países de América Latina, las reformas no solo han constituido un cambio legislativo del proceso penal sino un cambio y reajuste en la totalidad del Sistema de la Justicia Penal Adversarial. A continuación, se realiza una breve reseña de los países, -con mayor relevancia para su estudio en el contexto nacional-, en la consumación hacia un Sistema de Justicia Penal eficiente.





4.1.1. Guatemala.¹⁴

La reforma procesal guatemalteca, inició formalmente el primero de julio de 1994, con la vigencia de un Nuevo Código Procesal Penal que abrió la puerta al proceso de reforma procesal penal en América Latina.

Esto condujo a una reingeniería total y una nueva forma de pensar las instituciones encargadas de administrar justicia. Hubo la necesidad entonces de hacer una reforma a la Constitución Política de la República¹⁵ de aquel país, otorgándole al Ministerio Público autonomía funcional con el objeto de permitir la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal.

No se trató de una simple sustitución del Código Procesal Penal, sino de un complicado cambio de modelo en la administración de la justicia penal. Guatemala abandonó el modelo inquisitivo y adoptó el modelo acusatorio formal, sin pasar por el sistema mixto; fue el primer país en iniciar el proceso de reforma hacia un sistema penal acusatorio.

4.1.2. Chile.

El origen se ubica en la década de los noventa. Su implementación se hizo de manera gradual -por territorios-, lo que permitió corregir errores al tiempo en que se iba implementando en otras regiones, sin embargo, a la fecha se advierte que nunca se previó la carga de trabajo que se iba a presentar con motivo de su implementación.

El debate de la reforma del sistema de justicia criminal chileno comenzó hacia fines de 1992, cuando las reformas de El Salvador y Guatemala se encontraban en etapas muy avanzadas de su puesta en marcha y se aprobaba un nuevo Código Penal en el sistema federal argentino.

El proceso de reforma se inició formalmente con la presentación al Congreso Nacional del proyecto de nuevo Código Procesal Penal. La reforma supuso un complejo proceso de transformación y de instalación de nuevas instituciones en materia legislativa. De esta forma finalizó un proceso que tardó cerca de siete años en su conjunto.

Antes de la reforma existía un proceso inquisitivo poco garantista, ya que la actividad investigadora, persecutora y sancionadora se ejercitaba por el Poder Judicial, dentro de un modelo eminentemente inquisitorio. Además, los juicios resultaban demasiado largos, las funciones judiciales se iban delegando y esto

¹⁴ DE MATA VELA, José Francisco. Tesis doctoral: “La reforma procesal penal de Guatemala” 2007.

¹⁵ Artículo 251, reformado por el Organismo Legislativo el 17 de noviembre de 1993.

aunado a los bajos salarios, provocaron corrupción y un serio rezago en la resolución de asuntos; de esta forma el gran logro de la reforma chilena no fue propiamente el sistema de juicios orales sino la obtención definitiva de la separación de funciones. La reforma al Código de Procedimientos Penales se tradujo en la modificación de todo el Sistema de Justicia Penal.

4.1.3. Colombia.

La creación de la Fiscalía General de la Nación en el año de 1991 no significó en su momento un gran cambio, en la medida en que este organismo concentró en su seno poderes inherentes a los de un Tribunal, facultado para dictar medidas de aseguramiento, manteniendo un proceso escrito, lento y con claras manifestaciones del sistema inquisitivo. El sistema penal colombiano originó un cambio en el modelo de tendencia inquisitorial a un modelo acusatorio. En el año 2000 se reformó estructuralmente la parte sustantiva del derecho penal de aquel país, desde una visión dogmática, la cual correspondía con las nuevas teorías del delito germanas, tratando de superar el positivismo naturalista (cientificista técnico-jurídico).¹⁶

El Sistema Acusatorio en Colombia inicia a partir del primero de enero de 2005 y se fue reformando bajo el argumento de la eficiencia penal, desvirtuando y retroalimentando de forma constante sus principios político-criminales.

En la década de los noventa en América Latina, comenzó una ola reformista y un proceso de implementación total, gradual y progresivo de los Códigos adjetivos basados en los principios del sistema penal acusatorio¹⁷.

La experiencia internacional demuestra que las modificaciones que se le han hecho a los Sistemas de Justicia Penal han instaurado una verdadera diferenciación entre la acusación y la judicialización. Algunos países optaron por fortalecer el acceso a la justicia y optimizar la eficiencia del sistema de justicia penal. Las reformas al procedimiento en América Latina han permitido que la institución garantista del juicio oral se convierta en la etapa central del proceso penal, pero también han puesto de relieve las falencias en el *iter* procesal. Una de las lecciones aprendidas es que los cambios normativos por sí solos no

¹⁶ Cabe señalar que el Congreso de la República, en el año 2002, expide el Acto Legislativo 03, donde reforma a la Constitución Política, dando así la bienvenida a una nueva idea del proceso en materia penal; una vez abierta la puerta a través de la Carta Magna, fue expedida la Ley 906 de 2004, actual código de procedimiento penal colombiano, con el propósito de superar el antiguo modelo procesal con tendencia inquisitorial.

¹⁷ SALAS BETETA, Christian. "La eficacia del proceso penal acusatorio en el Perú". 2011. Por orden cronológico de implementación país y año: Guatemala 1994, Argentina 1998, Costa Rica 1998, El Salvador 1998, Venezuela 1999, Bolivia 2000, Paraguay 2000, Chile 2000, Ecuador 2001, Honduras 2002, Nicaragua 2002, República Dominicana 2004, Colombia 2005, Perú 2006, México 2008, Panamá 2009 y Uruguay 2009.



transforman las prácticas, ni la cultura jurídica; en este sentido la hoy Fiscalía General de la República autónoma requiere de la mayor suma de esfuerzos en los procesos de rediseño institucional alineados a una planeación estratégica, que tendrá como base el diagnóstico preciso de la institución.

4.2. Diagnóstico de la PGR.

El principal arrojado del diagnóstico institucional señala una inadecuada estructura para efectuar tareas de investigación efectiva. La Procuraduría General de la República no operaba en muchos casos bajo el apego idóneo al Sistema de Justicia Penal Adversarial, en términos de la escasa alineación que existía con el Código Nacional de Procedimientos Penales. En otras palabras, el nuevo modelo de justicia se contraponía con la limitada capacidad de litigación, de persecución y de investigación -especialmente en delitos de alta complejidad- así como de la ineficiente gestión de asuntos de menor complejidad y mayor volumen, lo que se traduce en una falta de visión sistémica, así como una inadecuada vinculación de casos.

Para generar un cambio en la forma de investigar, uno de los aspectos a reducir son los trámites y actividades que no son de carácter sustantivo en relación con la función de investigación; además de un buen mecanismo de coordinación en el intercambio de información entre las instancias que participarán en la investigación criminal. Sin embargo, no es el único elemento que considerar, también es preciso recalcar que el marco jurídico deberá estar sujeto a cambios, ya que la extinta PGR fue el resultado de la depuración constante de la normativa interna vigente.

Asumiendo un diagnóstico en negativo, se establece la necesidad de generar nuevos esquemas de trabajo armonizados con un modelo normativo idóneo, práctico y operable en términos del nuevo diseño institucional; el cual a su vez deberá contar con la plataforma tecnológica que soporte los procesos sustantivos y de análisis de información que requieren los agentes del Ministerio Público Federal, tanto en áreas centrales y delegaciones estatales.

Actualmente la estructura, granularidad y mala calidad de los datos complica su intercambio y procesamiento, ocasionando que la información no sea del todo fidedigna, así como, establecer esquemas de evaluación del desempeño individualizado de los operadores del sistema.

En materia de averiguaciones previas, existe gran rezago histórico (conocido como el viejo sistema) en el que deberá implementarse un inventario para aplicar un plan de reducción que integre aquellas carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio que lleven más de un año de retraso. De igual forma, se ha identificado que la gestión del flujo de causas de baja

complejidad absorbe tiempo y recursos que podrían ser optimizados de mejor manera por la institución. Un alto nivel de ineficiencia en la procuración justicia, la falta de priorización en los delitos considerados de alto impacto evidencia la carencia institucional en la comprensión de los mercados criminales que hoy en día afectan al país, así como la necesidad de un plan estratégico de persecución penal, que coordine y transparente sus procesos en la persecución e investigación de los delitos.

Se ha identificado de igual forma, un alto nivel de ineficiencia en la procuración de justicia, la falta de priorización en los delitos considerados de alto impacto evidencia la carencia institucional en la comprensión de los mercados criminales que hoy en día afectan al país, así como un plan estratégico de persecución penal, de coordinación y transparencia en la propia persecución de los delitos.

Uno de los mayores problemas detectados en la extinta Procuraduría General de la República fue la falta de claridad acerca de las normas vigentes, al contar con un sinnúmero de éstas *-disposiciones reglamentarias, interpretativas, orgánicas y administrativas, Protocolos, Lineamientos y Guías de actuación-*, que generan confusión y prácticas informales en los procedimientos. Una transformación real implica por ende un rediseño normativo e integral de la institución.

En este sentido, se ha venido planteando la necesidad de un Plan de Persecución Penal¹⁸ que sea operable, efectivo y de claridad en cuanto a lo que la institución debe abocar y conjuntar sus esfuerzos para combatir los fenómenos criminales de mayor envergadura. Esta ha sido una limitante constante en el haber de la persecución penal durante muchos años, ya que se cuenta con una capacidad limitada para realizar labores de investigación criminal, lo que evidencia la falta de organización y gestión, así como la necesidad de contar con un perfil institucional definido.

La transición de la FGR deberá erradicar la improvisación, así como el estilo del titular en turno. Será necesario un esquema de desarrollo organizacional profesional (Plan Estratégico de Transición), que sostenga su misión, visión y objetivos bajo un mecanismo de evaluación, con el efecto de contar con los mejores operadores institucionales, en la inteligencia de generar los resultados esperados a través de acciones transparentes que aseguren un cabal cumplimiento de la función pública.

¹⁸ Actualmente, la Fiscalía General de la República cuenta con un Plan de Persecución Penal Provisional.



Es bajo este análisis que será fundamental entender la transformación de las estructuras y modelos de trabajo como una necesidad inminente para adaptarlos al Sistema Penal Acusatorio demarcándonos de otras épocas, alejándonos de la falsa retórica y la demagogia penal, en aras de concebir una nueva vocación de servicio público.

4.3. Problemáticas relevantes de la LOFGR.

Aunado al diagnóstico antes referido, y de manera previa a establecer el inventario de la otrora Procuraduría General de la República, resulta de la mayor relevancia advertir que tanto el diseño institucional como el entramado jurídico derivado de la LOFGR no resulta del todo positivo o conveniente; sin dejar de reconocer que, al ser norma jurídica positiva y vigente, debe ser obedecida.

De hecho, en estricto cumplimiento a dicha LOFGR, concretamente a lo establecido en el artículo Décimo Tercero Transitorio del Decreto por el que fue expedida, es que resulta fundamental, para responder con la mayor integralidad posible la pregunta de *¿dónde estamos?*, incluir en el diagnóstico las posibles problemáticas, falencias y áreas de oportunidad que tiene dicha ley.

El artículo Décimo Tercero Transitorio referido señala que:

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.

[...]

De esta forma, a un año del nombramiento del primer Fiscal General de la República y a la luz de la experiencia acumulada en dicho periodo, es que nos permitimos enlistar algunos aspectos que deben ser reconsiderados debido a que impedirían concretar la aspiración de diseñar e instalar la Institución que, con Autonomía Constitucional, cumpla con su misión y vocación: perseguir, ante los tribunales, los delitos del orden federal; presentar las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; así como pedir la aplicación de las penas que correspondan.

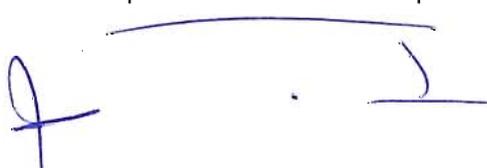
En este propósito, entre otros aspectos, los elementos de la LOFGR que deben reflexionarse a la luz de la aspiración antes mencionada, son los siguientes:

- El diseño institucional establecido no facilita la debida coordinación de las diversas áreas y funciones que se requieren para el adecuado desarrollo de la función fiscal.
- No se establecen todos los principios a partir de los cuales puedan desarrollarse posteriormente todas las facultades que constitucionalmente le corresponden a la Fiscalía.
- No se clarifica la posición de coordinación que debe tener la Fiscalía dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ahora como órgano constitucional autónomo.
- La existencia de una Coordinación General que posee un ámbito competencial desproporcionado y de suma relevancia en el entramado institucional.
- La falta de los requisitos de ingreso, permanencia y las causales de responsabilidad que, atendiendo a razones técnicas, afecten el funcionamiento de la Institución, y permitan desvincular a los miembros del Servicio Profesional de Carrera, cuando así sea procedente.
- El equívoco que genera el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, al pretender que el esquema establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le sea aplicado a todo el personal de la Fiscalía, incluido el personal administrativo.

Estos, entre otros aspectos, deben reflexionarse en este momento, a efecto de realizar las modificaciones normativas que sean pertinentes y que permitan generar mejores condiciones con el objeto de posibilitar el nuevo diseño e instalación de una Fiscalía como órgano autónomo, que cuente con el andamiaje jurídico que facilite la materialización de su misión y vocación constitucional.

4.4. Inventarios de la PGR.

El Plan Estratégico de Transición de la Fiscalía General de la República, establece los objetivos e iniciativas estratégicas que permitirán, entre otras cosas, clausurar la Procuraduría General de la República con base en principios de orden y certeza jurídica.





Dicha clausura implica, en un **primer momento**, la realización de inventarios, tanto de los recursos humanos, materiales y financieros, así como de los casos pendientes de resolución que permanecen en la Procuraduría. No debe olvidarse que primero debemos saber con la mayor precisión posible *¿en dónde estamos?*, para luego estar en posibilidades de visualizar a *¿dónde queremos llegar?*

En este propósito, un **segundo momento** implicará, a partir de los inventarios realizados, diseñar las estrategias de liquidación respecto de aquellos casos y recursos en que sea tanto procedente como conveniente. De esta forma, dentro del Objetivo general 1 —tal y como se verá más adelante—, se ha establecido el objetivo estratégico *P01 “Liquidar y transferir los casos y recursos”*, el cual no tiene otra finalidad más que la de determinar las iniciativas estratégicas y los proyectos que le permitan a la PGR liquidar la mayor cantidad de casos con el objeto de que la FGR inicie sus funciones de la manera más óptima posible: con la menor cantidad de casos, al tiempo de que cuente con los recursos que le sean útiles de conformidad con el nuevo diseño institucional.

Dicho lo anterior, es importante precisar que los datos siguientes no desvirtúan o sustituyen de modo alguno las fuentes de información oficiales con que cuenta la Fiscalía, en el entendido de que en el contexto del PET, el presente apartado sólo tiene como finalidad obtener una “radiografía” de la forma en que se encuentra la Institución en materia de recursos y casos pendientes. Dicho lo anterior, los inventarios con los que se cuenta al **31 de diciembre de 2019**, son los siguientes:

4.4.1. Casos pendientes de resolución.

Inventario	Corte al 31 dic.
Actas Circunstanciadas en Trámite	13
Averiguaciones Previas en Trámite	13,433
Averiguaciones Previas en Reserva	117,794
Carpetas de Investigación en Trámite	42,080
Carpetas de Investigación en Archivo Temporal	85,881
Carpetas de Investigación Judicializadas sin Concluir	19,695
Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Trámite	2,025

RESULTADOS DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL
Comparativo 2018 y 2019

	Rubro	2018	2019	Variación
1	Carpetas iniciadas	112,635	98,285	En 2019, disminuyó 12.7% el inicio de carpetas
2	Carpetas determinadas	65,623	69,504	En 2019, aumentó 5.9% la determinación de carpetas
3	Carpetas judicializadas con detenido	6,120	7,187	En 2019, aumentó 17.4% la eficiencia de carpetas judicializadas
4	Carpetas vinculadas a proceso	10,436	11,897	En 2019, aumentó 14.0% las carpetas vinculadas a proceso
5	Sentencias condenatorias	4,798	6,561	En 2019, el número de sentencias condenatorias aumentó en 36.7%
6	Imputados vinculados	14,859	16,973	En 2019, el número de imputados vinculados aumentó en 14.2%

4.4.2. Recursos humanos.

A efecto de garantizar condiciones dignas y apegadas a la ley para la liquidación del personal adscrito a la Procuraduría General de la República que decida concluir su relación laboral o no acceder al Servicio Profesional de Carrera de la FGR, es necesario realizar un inventario de las estructuras con que cuenta la PGR, con el fin de diseñar la estrategia que permita su clausura y delinear la nueva estructura organizativa contemplando el presupuesto que sea asignado. En este propósito, el inventario en esta materia al 29 de noviembre de 2019 es el siguiente:

Inventarios	Cantidad
Plazas autorizadas.	26,253
Plantilla de personal de la Institución.	20,915
Relación de estructuras orgánicas autorizadas.	220

4.4.3. Recursos materiales.

De igual forma, para llevar a cabo un inventario completo es de suma trascendencia contabilizar los recursos materiales propiedad de la Procuraduría General de la República, a efecto de contribuir en la conformación del patrimonio de la Fiscalía General de la República.



Fiscalía General de la República

En este rubro el inventario generado hasta el 29 de noviembre de 2019 es el siguiente:

Inventarios	Cantidad
Bienes inmuebles y muebles, en propiedad y/o posesión de la Procuraduría General de la República, susceptibles de transferencia a la Fiscalía General de la República.	112 bienes inmuebles
	182,042 bienes muebles.

4.4.4. Recursos tecnológicos.

Es importante precisar que la Procuraduría General de la República no tiene bienes muebles relativos a tecnologías de la información¹⁹, toda vez que los equipos que utiliza son arrendados mediante contratos de servicios, de tal suerte que no forman parte de los activos de esta Institución.

Por tanto, en este rubro el inventario generado hasta el 29 de noviembre de 2019 es el siguiente:

Inventarios	Cantidad
Contratos TIC's	23

4.4.5. Recursos financieros.

Con fecha 23 de diciembre de 2018, se publicó en el DOF el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2019, en la cual se aprobó para la entonces Procuraduría General de la República un monto de \$15,351.0 millones de pesos (mdp), presupuesto que, a la fecha de la elaboración del PET, se continuaba ejerciendo.

Ahora bien, para el ejercicio fiscal 2020, la Fiscalía General de la República solicitó un monto de \$18,202.2 mdp; no obstante, la Cámara de Diputados aprobó la cantidad de \$16,680.1 mdp para la FGR, es decir, \$1,522.1 mdp menos de lo solicitado, situación que obligará a replantear la asignación de recursos y, muy probablemente, atender con mayor gradualidad las acciones de transformación planteadas.

En razón de lo anterior, el inventario de recursos financieros al 29 de noviembre de 2019, es el siguiente:

Inventarios	Cantidad	Monto
Presupuesto de Egresos de la PGR 2019	1	\$15,351.0 mdp
Proyecto de Presupuesto de Egresos para la FGR 2020	1	\$16,680.1 mdp

¹⁹ Hardware, Software y Servidores.

**V. PLANTEAMIENTO
ESTRATÉGICO
¿A DÓNDE QUEREMOS LLEGAR?**

f . L

V. Planteamiento Estratégico (¿A dónde queremos llegar?).

5.1. Misión.

El Plan Estratégico de Transición establece las bases para gestionar el proceso de profunda transformación que posibilite el diseño e instalación de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

El Plan establece estrategias para concretar el diseño institucional y funcional determinado por la CPEUM y por la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y responder así a las necesidades nacionales en materia de procuración de justicia.

5.2. Visión.

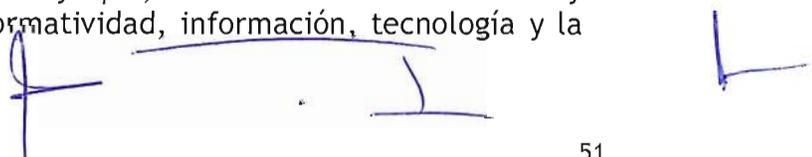
Un nuevo Perfil Institucional en el que el concepto mismo de la justicia se modifica, pasando de uno enfocado en el juicio y la pena, a otro que enfatiza la solución alterna de los conflictos y la persecución de los delitos complejos, con una perspectiva de atención de calidad a la población.

5.3. El nuevo Diseño Institucional.

Como parte del planteamiento estratégico de transición de la Fiscalía General de la República resulta de vital importancia contar con un nuevo diseño institucional que habilite un esquema operativo y una organización eficiente, a través de la cual exista una alineación en la ejecución de los procesos sustantivos y administrativos -en correspondencia con la normatividad establecida-, apoyada tanto en elementos tecnológicos como de gestión de la información en el que, su capital humano pueda desarrollar las capacidades y competencias hacia una mejor atención en la procuración de justicia y la reparación del daño, coadyuvando de manera integral en la política criminal definida.

Es bajo este esquema de diseño institucional en que se debe estructurar y alinear la organización, permitiendo transitar de manera ordenada entre los procesos de liquidación y transición hacia la instalación de la FGR; focalizando el cambio en el perfil institucional que tiene como parte de las adecuaciones fundamentales, la manera de operar que conlleva, dejar el esquema enfocado en el juicio y la pena, a otro que enfatiza en la solución alterna de los conflictos y la persecución penal de los delitos complejos.

El nuevo diseño institucional establece el marco de referencia de procesos de la FGR, en el cual se encontrarán agrupadas las diferentes capacidades que detallan el quehacer de la institución y que, a través de la definición y documentación de los procesos, la normatividad, información, tecnología y la





organización brinde los elementos de alineación de un modelo de gestión dinámico y flexible en el que exista un mejor balance entre el personal administrativo y sustantivo -basado en un servicio profesional de carrera- siendo la productividad y el profesionalismo ejes rectores del actuar del personal.

5.4. Mapa estratégico de transición.

Con el objetivo de concretar la misión y visión antes referidas, así como el planteamiento del nuevo diseño institucional, el PET ha sido elaborado con base en un mapa estratégico de transición, a través del cual se han identificado los diversos objetivos y procesos que implicarán transformar a la PGR en la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

En palabras simples, el mapa estratégico de transición ha servido de carta de navegación que ha permitido la elaboración del PET, así como de todos sus elementos, con el objeto de que no existan omisiones y se cumpla con el principio de causa-efecto, de modo qué, alcanzando uno de los objetivos nos acercamos más a la consecución de objetivos relacionados, así como de las iniciativas estratégicas y proyectos planteados, es decir, los objetivos estratégicos no existen de manera aislada ya que cada uno de ellos se encuentra relacionado a su vez con uno o más objetivos -del propio mapa- de forma tal que, conjuntamente se logre alcanzar el planteamiento estratégico definido.

De esta manera, en la **perspectiva de soporte**, se identificaron aquellos objetivos (I01, I02, I03) que constituyen requisitos básicos que le permitirán, tanto a la organización como a sus miembros, adentrarse en la profunda transformación a la que aspiramos. En pocas palabras, hablamos de elementos de infraestructura, sistemas, normatividad y control, que, de no contemplarse en el PET, difícilmente se podrá operar y ejecutar dicho Plan.

En la **perspectiva de procesos**, se han identificado los objetivos (P01, P02, P03, P04, P05, P06) que permitirán establecer el nuevo diseño institucional. En esta perspectiva de procesos se articularán, de una manera focalizada, los tres objetivos generales referidos líneas arriba, a saber: *(i)* la clausura, *(ii)* la transición en estricto sentido y *(iii)* la instalación de la nueva Fiscalía.

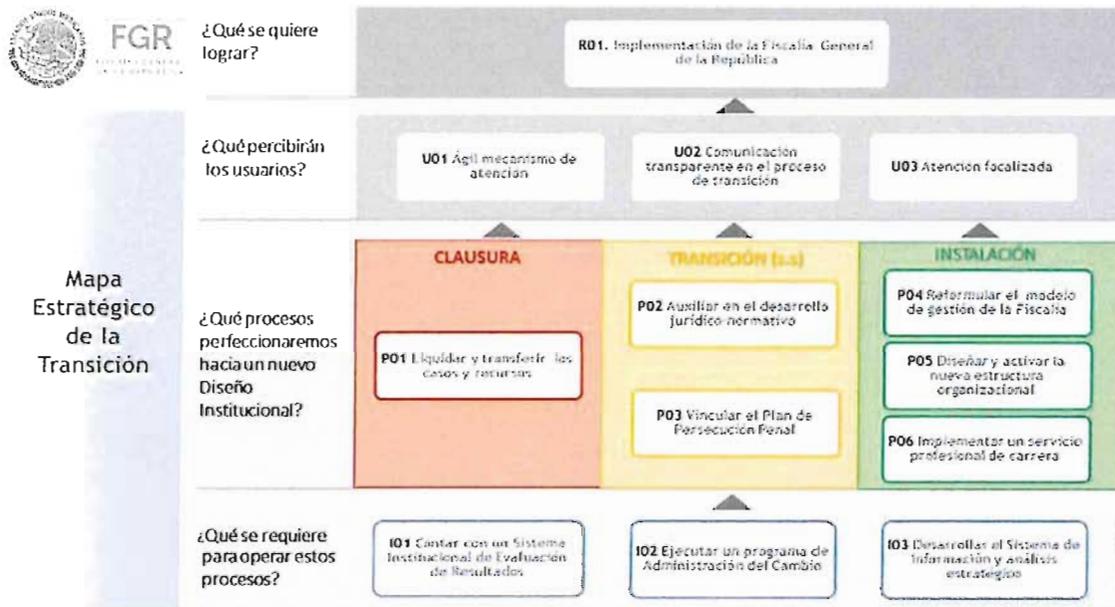
Asimismo, en la **perspectiva de usuario**, se identifican aquellos objetivos que nos permitirán incorporar una óptica de calidad en la prestación del servicio público de procuración de justicia, con miras a brindar la atención que la población demanda. Es decir, en la implementación y evaluación del PET, nuestros usuarios deben tener la posibilidad de advertir, en los hechos, la nueva filosofía y fisonomía institucional.

Plan Estratégico de Transición



Finalmente, en la **perspectiva de resultados**, se identifica el objetivo estratégico que enmarca el rumbo que se persigue con el PET que es, la implementación de la Fiscalía General de la República.

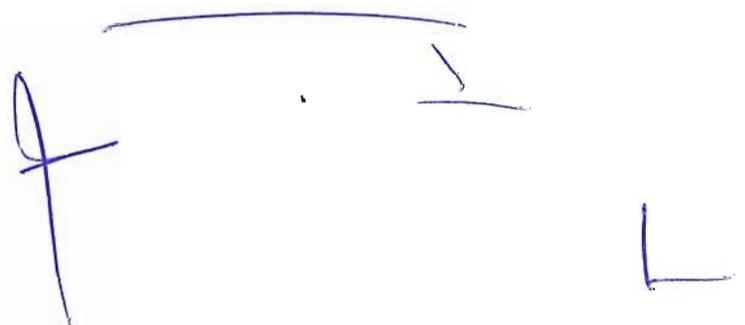
De esta manera, integrado el mapa estratégico de transición, podemos advertir la articulación de los distintos procesos que nos permitirán, tanto en la implementación como en la evaluación del PET, tener una carta de navegación profesional, objetiva y verificable:



Mapa estratégico de transición modificado conforme al acuerdo GIE/ME-02/06/2020 el 10/diciembre/2020

[Handwritten signature and initials]

VI. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ¿CÓMO VAMOS A LOGRARLO?



VI. Objetivos Estratégicos (¿Cómo vamos a lograrlo?).

A continuación, se presentan los objetivos estratégicos que se derivan del mapa estratégico de transición analizado en el apartado anterior.

6.1. Objetivos estratégicos (perspectiva de soporte).

Como se advirtió, en un primer nivel, se identificaron aquellos procesos de soporte (I01, I02, I03) que se constituyen en requisitos básicos que le permitirán, tanto a la organización como a sus miembros, adentrarse en la profunda transformación a la que aspiramos.

I01 Contar con un Sistema Institucional de Evaluación de Resultados, a partir del monitoreo de la ejecución de los diferentes procesos sustantivos, basado en parámetros homologados que midan las cargas de trabajo, productividad y resultados.

Redacción modificada mediante acuerdo GIE/ME-02/06/2020 el 10/diciembre/2020

- **Iniciativa estratégica I01-A.** Diseñar e implementar el Sistema Institucional de Evaluación de Resultados, mediante el cual se realice el análisis y valoración de las cargas de trabajo, productividad y resultados, a través del establecimiento de métricas que permitan obtener conclusiones basadas en datos operacionales y coadyuven a retroalimentar al modelo de operación de la Fiscalía, así como al proceso de reconocimientos de desempeño del personal.

Redacción modificada mediante acuerdo GIE/ME-02/06/2020 el 10/diciembre/2020

- **I01-A_01. Modelo de información.**

Diseñar un modelo de información que tenga como insumo los datos que se generan a partir de la operación diaria -pasando por un proceso de extracción, transformación y carga de la información-, a través del cual se realice el análisis de cargas de trabajo y productividad del personal sustantivo, cuyos indicadores estructurales, de procesos, de resultados y de servicio sean la base para el establecimiento de planes de acción enfocados a la mejora del desempeño institucional.

Redacción modificada mediante acuerdo GIE/ME-02/06/2020 el 10/diciembre/2020

I02 Ejecutar un Programa de Administración del Cambio, alineando los diferentes elementos de comunicación, sensibilización, capacitación y aliados estratégicos del cambio, para realizar un proceso exitoso de clausura de la PGR, así como de diseño e instalación de la FGR.



- **Iniciativa Estratégica I02-A.** Diseñar los mecanismos de comunicación que aseguren la difusión, publicidad, seguimiento, colaboración y vigilancia de la estrategia de transparencia, participación de la población y rendición de cuentas del proceso de transición.
 - **I02-A_01. Portal web de la FGR.**

Diseñar, programar y administrar los contenidos del sitio web oficial, para promocionar la información institucional relevante para los interesados.
 - **I02-A_02. Redes sociales de la Institución (Transversal).**

Renovar el contenido con los materiales gráficos y audiovisuales que genera la FGR en las redes sociales, a fin de incrementar la interacción en medios y la difusión de cambio de imagen de la Institución.
 - **I02-A_03. Transparencia en la transición.**

Instrumentar acciones en materia de transparencia que privilegien la participación ciudadana en la etapa de transición, para fomentar la confianza de la población en el ejercicio de la procuración de justicia.
- **Iniciativa Estratégica I02-B.** Definir la información que se comunicará en las diferentes etapas (clausura-transición-instalación) para generar certeza, seguridad y confianza al personal de la Institución.
 - **I02-B_01. Programa de comunicación interna y externa para la administración del cambio.**

Elaborar un programa de comunicación interna y externa que permita socializar las diferentes etapas del proceso de cambio de PGR a FGR, a fin de sensibilizar a los interesados de la importancia en el proceso.
 - **I02-B_02. Diagnóstico de la Situación actual en la Transición.**

Elaborar un diagnóstico que permita identificar y atender las inquietudes de las(os) servidoras(es) públicas(os), a fin de crear nuevos comportamientos y actitudes en la etapa de transición.

o **I02-B_03. Campaña interna “#Somos FGR”.**

Implementar la campaña interna “#Somos FGR”, a través de diferentes medios de comunicación, a fin de sensibilizar y promover el sentido de pertenencia, la certeza laboral y la trascendencia de la función que desempeña la institución.

o **I02-B_04. Difusión de la normatividad y la capacitación durante la administración del cambio.**

Dar a conocer la normatividad y líneas de acción en materia de recursos humanos que se implementarán durante la transición e instalación de la FGR, con la finalidad de sensibilizar a las(os) servidoras(es) públicas(os) para que conozcan las opciones de capacitación, permanencia o desvinculación.

• **Iniciativa Estratégica I02-C. Establecer mecanismos que permitan conocer, adoptar y transmitir, la nueva cultura organizacional, para fortalecer la percepción de la FGR como una institución autónoma, orientada al servicio de la sociedad.**

o **I02-C_01. Programa de comunicación interno y externo para difundir la cultura de la FGR.**

Elaborar un programa de comunicación interno y externo enfocado en socializar el cambio de cultura, la estrategia institucional, así como, la contribución operacional y profesionalismo de las(os) servidoras(es) públicas(os) al servicio de la población.

o **I02-C_02. Manual de Identidad Institucional.**

Diseñar y registrar todos los elementos de la identidad gráfica de la FGR, así como las reglas para su uso, a fin de mantener una difusión homogénea y única de la imagen visual.

o **I02-C_03. Plan de comunicación del rumbo de la Institución.**

Comunicar a través de medios internos, la misión, visión y principios de una Fiscalía eficaz en la persecución del delito, comprometida con el cambio, la rendición de cuentas y el bien común.



o **I02-C_04. Campaña de comunicación externa de la FGR.**

Implementar una campaña de comunicación externa a través de medios masivos para compartir con la población el esquema de operación autónoma de la FGR, así como sus objetivos a corto, mediano y largo plazo en el modelo de persecución penal.

I03 Desarrollar el Sistema de Información y Análisis Estratégico, que soporte un Modelo de Gobernanza de la Información que considere los mecanismos de coordinación y regulación del Sistema de Información y Análisis Estratégico, que contenga los flujos de información desde los sistemas de información y las bases de datos existentes hacia un repositorio central que permita la interconectividad de los mismos, a fin de lograr su aprovechamiento acorde al Nuevo Modelo de Operación de la Fiscalía, guiado por criterios de seguridad y calidad de la información.

- **Iniciativa Estratégica I03-A.** Establecer y operar el subsistema del Centro de Información de la FGR que asegure la adecuada integración y regulación de los flujos de información institucional para su validación y agregación de valor para el análisis táctico y estratégico.

o **I03-A_01. Arquitectura de información.**

Diseñar el modelo de arquitectura de información, que considere las fuentes de datos, tanto internas como externas (sistemas, bases de datos, etc.) los flujos de recepción, canalización y procesamiento, así como los mecanismos para su integración y actualización en la plataforma institucional, a fin de garantizar la integración de la misma y vinculación del análisis táctico y estratégico.

o **I03-A_02. Diccionario de datos.**

Definir el Diccionario de Datos de la información estadística, con la finalidad de establecer un marco común de interpretación de la información para extracción, procesamiento y análisis.

o **I03-A_03. Base Nacional Genética.**

Consolidar la Base Nacional Genética que permita contar con un banco de información confiable para la identificación de las personas privadas de la vida.

o **I03-A_04. Banco Nacional de Datos Forenses.**

Consolidar el Banco Nacional de Datos Forenses que permita contar con una base de información confiable para el análisis táctico y estratégico.

o **I03-A_05. Sistematización y entrega de la información.**

Establecer directrices institucionales para la generación, integración, tratamiento, sistematización y entrega de la información e informes de las distintas unidades y órganos de la FGR.

- **Iniciativa Estratégica I03-B.** Establecer y Operar el subsistema de Calidad y Seguridad de la Información que se encuentre orientado al logro de estándares de calidad que se acuerden, así como el diseño de aquellos protocolos en materia de seguridad de información que deberán aplicarse para garantizar la secrecía, integridad y disponibilidad de la información.

o **I03-B_01. Modelo Calidad y Seguridad de la Información.**

Definir y coordinar la implantación de las herramientas, directrices y procedimientos para el establecimiento, operación y evaluación del Modelo Calidad y Seguridad de la Información, de manera particular las instancias fiscalizadoras, como es el caso de la Fiscalía Especializada en Asuntos Internos, de acuerdo a su naturaleza podrán tener acceso a la información para el ejercicio de sus atribuciones, pero queda exenta de compartir sus bases de datos por la secrecía de la información que maneja.

- **Iniciativa Estratégica I03-C.** Establecer y operar el subsistema de Tecnologías de la Información y Comunicación que asegure la adecuada integración de infraestructura tecnológica para el funcionamiento del Sistema.

o **I03-C_01. Infraestructura tecnológica.**

Establecer las políticas y lineamientos que regulen la operación de la infraestructura tecnológica necesaria para la conformación de bases de datos y su procesamiento, acceso e intercambio y resguardo.

- o **I03-C_02. Registro Institucional de Sistemas de Información y Bases de Datos.**

Integrar el Registro Institucional de Sistemas de Información y Bases de Datos, a partir de Fichas de Metadatos y el Registro Institucional de Infraestructura Tecnológica, a partir de Fichas Técnicas, con la finalidad de contar con la documentación que permita interpretar el acervo institucional de información; y

- o **I03-C_03. Adecuaciones a las soluciones tecnológicas.**

Nombre del proyecto aprobado mediante acuerdo GIE/ME-02/05/2020 el 10/diciembre/2020

Realizar las adecuaciones a las soluciones tecnológicas y proporcionar las herramientas y los servicios en materia de TIC que permitan alinear, unificar y consolidar los sistemas informáticos para la adecuada operación del Sistema de Información y Análisis Estratégico en la función fiscal del Centro de Información de la Fiscalía.

- **Iniciativa Estratégica I03-D. Establecer y operar el subsistema de Monitoreo y Evaluación del Sistema para garantizar su adecuado funcionamiento y mejora continua.**

- o **I03-D_01. Mecanismo de monitoreo.**

Diseñar e implementar un mecanismo de monitoreo del funcionamiento y la calidad del Sistema de Información y Análisis Estratégico, el cual, a través de un esquema de retroalimentación de los resultados alcanzados, asegure su correcta orientación a las metas y objetivos planteados en el nuevo modelo de operación de la Fiscalía; y

- o **I03-D_02. Tableros de control.**

Diseñar y operar tableros de control para la entrega de información a usuarios internos de la FGR, en virtud del rol que desempeñen, favoreciendo esquemas de autoconsumo y retroalimentación de los resultados alcanzados que permitan la oportuna toma de decisiones y el ajuste de las estrategias.

- **Iniciativa Estratégica I03-E. Establecer y operar el subsistema del Marco Normativo y Operativo del Sistema para garantizar su adecuado funcionamiento.**

- o **I03-E_01. Normatividad para la gobernanza de la información.**

Emitir la normatividad que permita gestionar el modelo de gobernanza de la información a cargo del Centro de Información de la FGR, que considere los mecanismos de coordinación y regulación de todos los participantes bajo criterios de calidad y seguridad de la información.

6.2. Objetivos estratégicos (perspectiva de transición).

Tal y como se ha referido, en un segundo nivel, se han identificado los procesos de transición (P01, P02, P03, P04, P05, P06) que permitirán establecer el nuevo diseño institucional.

P01 Liquidar y transferir los casos y recursos, con base en criterios objetivos y transparentes que legitimen el proceso de extinción de la Procuraduría General de la República, así como el diseño e instalación de la Fiscalía, a partir de la elaboración pormenorizada de los inventarios y los diagnósticos necesarios.

- **Iniciativa estratégica P01-A.** Realizar el inventario de casos pendientes de resolución por parte de la Procuraduría General de la República, a efecto de implementar una estrategia jurídica que permita la liquidación o transferencia de los mismos.

- o **P01-A_01. Inventario y liquidación de expedientes en materia penal.**

Identificación y revisión de averiguaciones previas, carpetas de investigación, procesos penales y expedientes MASC²⁰, cuyo estatus jurídico permita ejecutar acciones tendientes a su liquidación (vgr. No ejercicio de la Acción penal por prescripción y obstáculo material insuperable, criterio de oportunidad, procedimiento abreviado, cumplimiento de acuerdo reparatorio, etc.).

- o **P01-A_02. Inventario y transferencia de expedientes en materia penal.**

Identificación y revisión de averiguaciones previas, carpetas de investigación, procesos penales y expedientes MASC, cuyo estatus jurídico (vgr. delitos imprescriptibles, delitos complejos o de delincuencia organizada, acuerdos reparatorios de cumplimiento

²⁰ Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.



Fiscalía General de la República

diferido, etc.) no permita su liquidación, definiendo en tal caso, su transferencia al área competente de la Fiscalía.

- o **P01-A_03. Inventario y transferencia de casos pendientes de resolución relacionados con violaciones graves a los derechos humanos o corrupción²¹.**

Identificación y revisión de averiguaciones previas, carpetas de investigación y procesos penales, a la luz del «*Test de violaciones graves a los derechos humanos*»²², a efecto de determinar la imposibilidad de someterlos a estrategias de liquidación, definiendo su transferencia al área competente de la Fiscalía.²³

- o **P01-A_04. Inventario, liquidación y transferencia de expedientes diversos a la materia penal.**

Identificación y revisión de procesos constitucionales, procedimientos administrativos, juicios civiles o de cualquier otra naturaleza diversa a la penal, cuyo estatus permita delinear alguna estrategia de liquidación o, en su defecto, proceder a su transferencia al área competente de la Fiscalía.

- **Iniciativa estratégica P01-B. A partir del inventario de los recursos materiales y financieros de la Procuraduría General de la República, realizar un diagnóstico que permita identificar aquellos que deban transferirse al patrimonio de la Fiscalía o, en su caso, determinar el destino de los mismos.**

- o **P01-B_01. Transferencia de recursos materiales.**

Formalizar la entrega de los recursos materiales que se encontraban en propiedad y posesión de la Procuraduría General de la República,

²¹ De acuerdo con el artículo Transitorio Vigésimo Segundo del Decreto por el que se expide la LOFGR, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018, los asuntos pertenecientes a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción pasarán a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Cabe señalar que aquella nunca nació a la vida jurídica, en virtud de que no se designó a Fiscal que la dirigiese, luego entonces dicha Fiscalía nunca inició carpetas de investigación, por lo que no existen asuntos pendientes que transferir a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

²² *vid.* Anexo 1.

²³ De conformidad con el «*Test de violaciones graves de los derechos humanos*», el primer parámetro a considerar para identificar casos de esta especie, consiste en advertir que averiguaciones previas o carpetas de investigación están vinculadas a Recomendaciones por Violaciones Graves a los Derechos Humanos emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En razón de lo anterior, puede consultarse dicho listado como Anexo 2.

a efecto de contribuir en la conformación del patrimonio de la Fiscalía General de la República.

o **P01-B_02. Control de los recursos financieros.**

Llevar a cabo el control y seguimiento del presupuesto aprobado a la Procuraduría General de la República para el ejercicio fiscal 2019, que incluya información contable, financiera, presupuestal y programática de la Institución, a través de la integración de la Cuenta Pública, con el propósito de dar cumplimiento en tiempo y forma de lo dispuesto para tales efectos en los ordenamientos normativos correspondientes.

o **P01-B_03. Sistema informático de Bienes Asegurados.**

Contar con un sistema confiable y actualizado, que tenga datos vigentes y permanentes, para el control de bienes asegurados hasta su determinación de destino final.

o **P01-B_04. Liquidación o transferencia de TIC.**

Identificar aquellos bienes y servicios de tecnologías de información y comunicación susceptibles de ser liquidados o transferidos a través del análisis de sus contratos.

• **Iniciativa estratégica P01-C. Definir los esquemas de desvinculación del personal en activo de la Procuraduría General de la República.**

o **P01-C_01. Desvinculación de personal.**

Garantizar condiciones dignas y apegadas a la ley para la liquidación del personal adscrito a la Procuraduría General de la República que decida concluir su relación laboral o no acceder al Servicio Profesional de Carrera.

o **P01-C_02. Desvinculación de personal fase 2.**

Garantizar condiciones dignas y apegadas a la ley para la liquidación del personal adscrito a la Procuraduría General de la República que decida concluir su relación laboral o no acceder al Servicio Profesional de Carrera.

Proyecto dado de alta mediante acuerdo GIE/ME-02/01/2021 el 18/marzo/2021

• **Iniciativa estratégica P01-D. Realizar un inventario de las estructuras con que cuenta la Procuraduría General de la República, a efecto de diseñar la estrategia que permita su clausura, así como realizar un diagnóstico de su**



funcionalidad que sirva de insumo para el diseño de la nueva estructura organizativa.

o **P01-D_01. Inventario de estructuras.**

Realizar un inventario de las estructuras con que cuenta la Procuraduría General de la República, a efecto de diseñar la estrategia que permita su clausura, a través de procesos graduales.

o **P01-D_02. Diagnóstico de la funcionalidad orgánica y diseño de la nueva estructura.**

Elaborar un análisis de la funcionalidad de las estructuras de la Procuraduría General de la República, a efecto de diseñar la estrategia que sirva de insumo para delinear la nueva estructura organizativa contemplando el presupuesto asignado.

P02 Auxiliar en el desarrollo jurídico-normativo de las etapas de transición e instalación de la Fiscalía General de la República.

- **Iniciativa estratégica P02-A.** Definir los instrumentos normativos y convenios de colaboración vigentes que coadyuven al funcionamiento y operación de la Institución durante el proceso de transición.

o **P02-A_01. Análisis Normativo.**

Analizar los instrumentos normativos tales como acuerdos, circulares, protocolos, entre otros, fundamentales para la operación de la Institución durante la transición, a través de un estudio por parte de las unidades administrativas en su ámbito de competencia, donde se determine su idoneidad.

o **P02-A_02. Análisis de Convenios de Colaboración.**

Analizar los convenios de colaboración interinstitucionales, cooperación, coordinación, anexos técnicos, bases y programas de trabajo, para la operación de la Institución durante la transición, a través de un estudio por parte de las unidades administrativas en su ámbito de competencia, donde se determine su idoneidad.

- **Iniciativa estratégica P02-B.** Conformar un órgano de consulta normativa para la interpretación de las disposiciones del decreto por el que se expidió la LOFGR.

Iniciativa estratégica dada de baja mediante acuerdo GIE/ME-02/04/2020 el 10/diciembre/2020

o **P02-B_01. Órgano de consulta.**

Instalar el órgano de consulta que apoye en la interpretación de las disposiciones jurídicas establecidas en la LOFGR para la homologación de criterios y su aplicación en la Institución.

Proyecto dado de baja mediante acuerdo GIE/ME-02/04/2020 el 10/diciembre/2020

P03 Vincular el Plan de Persecución Penal con la función de los equipos colaborativos para focalizar las capacidades institucionales en la atención estratégica de los fenómenos criminales prioritarios.

- **Iniciativa estratégica P03-A.** Vincular los resultados de los indicadores de seguimiento continuo y evaluación periódica de los equipos colaborativos con las prioridades de investigación establecidas en el PPP, para reordenar la distribución funcional del personal en el territorio nacional, así como la correcta asignación de los recursos.

Iniciativa estratégica cancelada como resultado de los acuerdos GIE/ME-02/07/2020 y GIE/ME-02/08/2020 el 10/diciembre/2020

o **P03-A_01. Reestructura organizacional en función del Plan de Persecución Penal.**

Establecer la cantidad de operadores necesarios a través del análisis de perfiles de puesto, medición de cargas de trabajo y estrategias de atención de los fenómenos criminales de las unidades centrales y desconcentradas para el logro de las metas institucionales conforme a las prioridades establecidas en el Plan de Persecución Penal.

Proyecto cancelado mediante acuerdo GIE/ME-02/07/2020 el 10/diciembre/2020

o **P03-A_02. Modelo de redistribución de recursos materiales y financieros en función del Plan de Persecución Penal.**

Establecer el catálogo de insumos mínimos mediante análisis de carácter financiero, de infraestructura y de recursos materiales para el correcto desempeño de los equipos colaborativos en las unidades centrales y desconcentradas en función de las prioridades establecidas en el Plan de Persecución Penal.

Proyecto cancelado mediante acuerdo GIE/ME-02/08/2020 el 10/diciembre/2020

- **Iniciativa estratégica P03-B.** Definir los mecanismos de gestión de información estratégica para el fortalecimiento de los equipos colaborativos, para la aplicación y seguimiento de la Política de Priorización.

Iniciativa estratégica modificada como resultado de los acuerdos GIE/ME-02/09/2020, GIE/ME-02/10/2020 y GIE/ME-02/11/2020 el 10/diciembre/2020

[Handwritten signature and scribbles]



o **P03-B_01. Conformar el Grupo de trabajo de Priorización.**

Integrar un grupo de trabajo con actores institucionales estratégicos de la investigación criminal y la persecución penal para formular iniciativas y proyectos tendientes a la efectividad de la política de priorización; su seguimiento y evaluación anual, así como de la solución de controversias relacionadas con la implementación de los criterios de priorización.

Proyecto cancelado mediante acuerdo GIE/ME-02/10/2020 el 10/diciembre/2020

o **P03-B_02. Definir los lineamientos operativos de las Unidades de Casos Transversales.**

Establecer criterios de colaboración para las Unidades de Casos Transversales (UCT), con base en la definición de sus competencias y procedimientos de coordinación dentro de los equipos colaborativos y con otras instancias de seguridad y procuración de justicia, para la aplicación del modelo de análisis y atención de casos complejos.

Proyecto cancelado mediante acuerdo GIE/ME-02/09/2020 el 10/diciembre/2020

o **P03-B_03. Instrumento sistemático para la priorización de casos.**

Definir las bases metodológicas y el instrumento de priorización de casos mediante la construcción de variables e indicadores que ponderen la gravedad y dificultad de los asuntos a efecto de estandarizar su derivación a las unidades competentes de la institución de acuerdo con su complejidad investigativa.

o **P03-B_04. Proyecto de reforma legislativa para el eficaz ejercicio de la función de los equipos colaborativos.**

Integrar las iniciativas con proyecto de reforma a los ordenamientos jurídicos aplicables a la procuración de justicia, a través de la identificación de las necesidades operativas de las unidades centrales y desconcentradas, con la finalidad de proponer reformas ante el H. Congreso de la Unión para superar obstáculos legales en la investigación y persecución penal de los delitos priorizados y generar condiciones adecuadas para la aplicación de salidas alternas en aquellos casos en que el conflicto penal puede resolverse por estas vías.

Proyecto cancelado mediante acuerdo GIE/ME-02/11/2020 el 10/diciembre/2020

- **Iniciativa estratégica P03-C.** Establecer un modelo de investigación sistémico que permita el combate de los fenómenos y estructuras criminales.

- **P03-C_01. Modelo de Investigación de Mercados Criminales.**

Desarrollar un modelo de investigación criminal que permita analizar mercados ilícitos, con base en el estudio integral de los procesos de oferta y demanda, así como del flujo económico que generan los fenómenos de macro criminalidad presentes en distintas zonas geográficas del país, con la finalidad de mejorar las capacidades de inteligencia e investigación de la institución y, consecuentemente, favorecer la desarticulación de las organizaciones criminales que conforman mercados ilícitos.

P04 Reformular el modelo de gestión de la Fiscalía, sobre la base del nuevo perfil y diseño institucional, que permita ejecutar el plan de persecución penal conforme al sistema procesal, con una perspectiva de productividad, profesionalismo y atención de calidad al usuario.

- **Iniciativa estratégica P04-A.** Adecuar el modelo de gestión para el ejercicio de la función fiscal, con base en los resultados del diagnóstico, ubicación geográfica y análisis de los fenómenos criminales propuesto por el PPP.

- **P04-A_01. Reestructura al modelo de gestión para la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en la Fiscalía.**

Construir en colaboración con las áreas sustantivas de las FGR la reingeniería del modelo de gestión de las investigaciones penales en el sistema procesal acusatorio, donde se plantea incrementar el orden y sistematización de las investigaciones a través del trabajo colaborativo entre la trilogía de la investigación y áreas transversales que participen en la investigación y persecución de delitos, para lograr el seguimiento de la administración ministerial del procedimiento penal.

- **P04-A_02. Pilotaje e implementación del modelo de gestión en Delegaciones.**

Optimizar los procesos para la operación en las Delegaciones, a través de la reingeniería del modelo de gestión de las investigaciones penales en el sistema procesal penal acusatorio, a partir de objetivos prioritarios, para mejorar la atención a las



Fiscalía General de la República

víctimas y denunciantes, en calidad y oportunidad, mejorando la procuración de justicia.

Proyecto modificado para ampliar su alcance, aprobado mediante acuerdo GIE/ME-02/03/2021 el 18/marzo/2021

- **P04-A_03. Pilotaje e implementación del modelo de gestión en las Áreas Centrales.**

Optimizar los procesos para la operación en las Áreas Centrales, a través de la implementación del modelo de gestión de las investigaciones penales en el sistema procesal penal acusatorio, a partir de objetivos prioritarios, para mejorar la atención a las víctimas y denunciantes, en calidad y oportunidad, mejorando la procuración de justicia.

Proyecto modificado para ampliar su alcance, aprobado mediante acuerdo GIE/ME-02/04/2021 el 18/marzo/2021

- **P04-A_04 Implementación de la Ventanilla Única de Atención.**

Documentar la dinámica operativa y procedimental de la Ventanilla Única de Atención distinguiendo sus componentes esenciales para la atención y canalización de usuarios, registro de personas, información y bienes en el sistema informático, así como para la evaluación de prestación del servicio, con el propósito de distinguir sus procesos, resultados y favorecer la evaluación de estos.

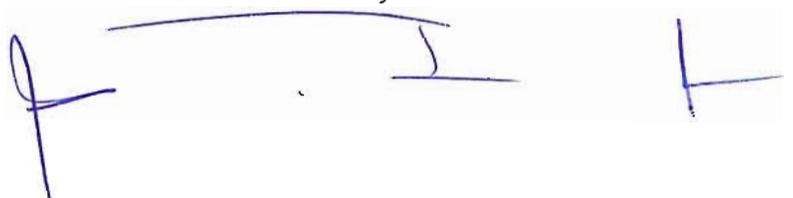
Proyecto dado de alta mediante acuerdo GIE/ME-02/02/2021 el 18/marzo/2021

P05 Diseñar y activar la nueva estructura organizacional, mediante una adecuada disposición de funciones, procesos y flujos de información entre las unidades sustantivas y adjetivas, a efecto de conseguir un funcionamiento institucional óptimo que redunde en investigaciones eficaces y sentencias efectivas.

- **Iniciativa estratégica P05-A. Diseñar la estructura organizacional de la FGR con base en la arquitectura de procesos, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales.**

- **P05-A_01. Diagnóstico de la estructura organizacional.**

Realizar un análisis diagnóstico de la estructura organizacional vigente, mediante la identificación y clasificación de funciones, así como a través de inventarios integrales de los recursos humanos y presupuestales, para determinar un nuevo esquema jerárquico-organizativo coherente con la normatividad y estructura programática de la FGR.



- **P05-A_02. Anteproyecto de redistribución funcional del personal sustantivo.**

Definir la propuesta de redistribución del personal sustantivo, con base en las necesidades detectadas a través del Objetivo estratégico P03, a efecto de proporcionar recursos humanos a las unidades centrales y desconcentradas en proporción a sus requerimientos de servicio.

- **P05-A_03. Anteproyecto del convertidor y tabulador, plazas y categorías.**

Definir los criterios para el convertidor y tabulador de plazas y categorías vigentes, a través de la valuación de puestos de la estructura básica y no básica de la FGR, para alinearlos con la propuesta de estructura organizacional.

- **P05-A_04. Anteproyecto del Manual General de Gestión del Capital Humano y Manual de Percepciones.**

Definir los criterios y directrices de dicho instrumento normativo a través de la identificación de regímenes complementarios de prestaciones que, en su caso, incluyan los comités de ayuda que actualmente operan u otros nuevos, para fundamentar la estructura orgánica de la Fiscalía General de la República como órgano público autónomo.

- **Iniciativa estratégica P05-B. Activar, a través de procesos graduales, la nueva estructura organizativa que permita el traslado de los recursos institucionales.**

- **P05-B_01. Anteproyecto de convertidor de unidades administrativas.**

Definir los criterios del anteproyecto de convertidor de unidades administrativas, a partir del análisis entre la estructura de cierre de la Procuraduría General de la República y la propuesta de estructura orgánica de la Fiscalía General de la República, para su activación progresiva e identificación de la trazabilidad en el origen destino de cada área y puesto/plaza.



Fiscalía General de la República

- **P05-B_02. Activación de la nueva estructura organizacional.**

Activar la nueva estructura orgánica de la Fiscalía General de la República, a través de la creación e instalación de las unidades contempladas por la LOFGR, así como por acuerdos dictados por su Titular, con el propósito de concretar y formalizar la nueva organización de la institución.

P06 Implementar un servicio profesional de carrera y su Estatuto como un sistema integral que estimule el profesionalismo y garantice la igualdad de oportunidades en los procesos de atracción, formación, ingreso, actualización, desarrollo, ascenso, retención, permanencia del personal y retiro digno.

- **Iniciativa estratégica P06-A. Crear el modelo del Servicio Profesional de Carrera** que impulse el logro de objetivos institucionales y la dignificación de sus integrantes.

- **P06-A_01. Perfiles de puesto alineados a los modelos de competencias y operación.**

Establecer los perfiles de puesto alineados al modelo integral de competencias y al modelo de operación de la Fiscalía a efecto de eficientar la atracción y selección de talento, así como el desempeño de sus integrantes.

- **P06-A_02. Proceso de Detección de Necesidades de Recursos Humanos (PDNRH).**

Implementar un proceso de detección de necesidades de recursos humanos, a partir de criterios objetivos alineados al análisis de cargas de trabajo, obtención de resultados, condiciones de operación y el índice de vacancia para la adecuada dotación de plazas y asignación de personal.

- **P06-A_03. Proceso de ingreso.**

Instituir el proceso de ingreso que comprenda la atracción, el reclutamiento, la capacitación inicial, el periodo de prueba, la evaluación de competencias, control de confianza y la selección de talento, como un proceso integral para la formación e inducción a la Fiscalía.

o **P06-A_04. Proceso de reincorporación.**

Implantar un proceso de reincorporación que defina los requisitos y acciones que deberá cumplimentar el personal que se haya separado de manera voluntaria o por razones institucionales excluyentes de responsabilidad, a efecto de ser reinstalado.

o **P06-A_05. Programa de retención de talento.**

Establecer un programa de retención de talento que, a partir de la construcción, monitoreo y evaluación periódica de planes de carrera individuales, así como de su retroalimentación con el Sistema Institucional de Evaluación de Resultados, defina los premios, estímulos y recompensas de los integrantes de la Institución.

o **P06-A_06. Programa de promociones para la movilidad profesional.**

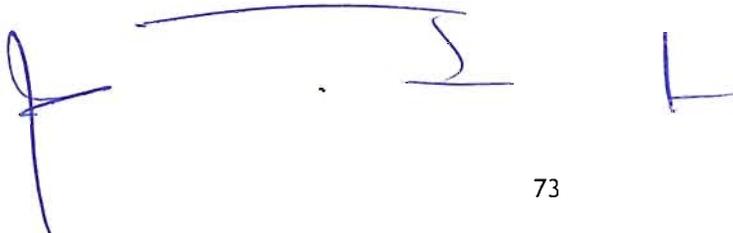
Instituir un programa de promociones, que a partir de convocatorias para concursos de oposición que prioricen la evaluación de los resultados obtenidos en la función que desempeña y las competencias relacionadas con el puesto al que se aspira, posibilite la movilidad profesional con base al mérito.

o **P06-A_07. Sistema de Información integral del SPC.**

Establecer un sistema de información, alineado a la estructura organizacional y al Sistema Institucional de Evaluación de Resultados que permita generar el Expediente Único de Personal, a efecto de dar puntual seguimiento al desarrollo de los integrantes de la Fiscalía, desde su ingreso hasta su desvinculación.

o **P06-A_08. Esquema integral de evaluación.**

Instrumentar un esquema integral de evaluación sustentado en el modelo de competencias que defina los lineamientos e instrumentos orientados a optimizar la selección y valorar el desempeño del personal que impulse el profesionalismo y la efectividad en el desarrollo de sus funciones.



o **P06-A_09. Proceso de desvinculación.**

Establecer un proceso de desvinculación, mediante el diseño de mecanismos (renuncia, separación, remoción, retiro, incapacidad total o parcial, fallecimiento) que garanticen el respeto a la dignidad humana y a los valores institucionales.

o **P06-A_10. Impulsar las propuestas de cambios normativos que reflejen las necesidades del SPC.**

Impulsar las propuestas de cambios normativos que reflejen las necesidades del Servicio Profesional de Carrera en lo siguiente: (Proyecto Transversal P02)

- a) Elaborar la propuesta de reforma al artículo 60 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, a efecto de erradicar la pretensión de que el esquema establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le sea aplicado a todo el personal de la Fiscalía;
- b) Elaborar la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, a efecto de incluir los requisitos de ingreso, permanencia y las causales de responsabilidad que, atendiendo a razones técnicas, afecten el funcionamiento de la Institución, y permitan desvincular a los miembros del Servicio Profesional de Carrera;
- c) Elaborar la propuesta de Reglamento del Servicio Profesional de Carrera; y
- d) Elaborar la propuesta de Reglamento académico que regule las actividades de profesionalización de la Fiscalía General de la República.

o **P06-A_11. Plan de Gestión de Desempeño y Desarrollo Humano.**

Implementar el Plan de Gestión de Desempeño y Desarrollo Humano, a través del cual se establezcan mecanismos de seguimiento y evaluación periódica de la operación del modelo del Servicio Profesional de Carrera para garantizar su alineación con el Plan de Persecución Penal y los objetivos institucionales.

- **Iniciativa estratégica P06-B. Diseñar un modelo integral de competencias orientado a la gestión de talento con enfoque a resultados.**



- o **P06-B_01. Catálogo de competencias transversales funcionales y especializadas.**

Establecer un catálogo de competencias transversales, funcionales y especializadas, a través de metodologías y mejores prácticas, que sustenten los perfiles de puesto, la profesionalización, así como las evaluaciones de ingreso y desempeño.

- **Iniciativa estratégica P06-C. Diseñar la estrategia para la transición del personal de la Procuraduría General de la República al Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía General de la República.**

- o **P06-C_01. Lineamientos provisionales para la transición.**

Establecer lineamientos provisionales, a partir de la estructuración de un proceso que permita la incorporación al Servicio Profesional de Carrera o la conclusión de la relación laboral con la Institución, garantizando la seguridad jurídica y el respeto a los derechos humanos.

- o **P06-C_02. Perfiles de puesto genéricos para la transición.**

Elaborar perfiles de puesto genéricos que permitan determinar los criterios de selección para el proceso de transición del personal de la PGR al Servicio Profesional de Carrera de la FGR.

- o **P06-C_03. Programas de formación, entrenamiento y fortalecimiento de capacidades para la transición.**

Implementar los programas de formación, entrenamiento y fortalecimiento de capacidades para su impartición al personal que desee participar en el proceso de selección para ingresar al Servicio Profesional de Carrera de la FGR.

- o **P06-C_04. Método de evaluación para la selección de personal en la transición.**

Establecer el método de evaluación para la selección del personal que desee acceder al Servicio Profesional de Carrera de la FGR.

- **Iniciativa estratégica P06-D. Diseñar el modelo de profesionalización orientado al desarrollo y consolidación de las competencias, que impacte en la mejora del desempeño en el servicio público y en el logro de los objetivos institucionales.**



- o **P06-D_01. Definición de áreas de conocimiento alineadas al modelo de competencias.**

Definir las áreas de conocimiento que se encuentren alineadas al modelo de competencias a fin de establecer la ruta de desarrollo profesional de acuerdo a los perfiles de puesto, que permita el diseño y ejecución de planes y programas interdisciplinarios y transversales.

- o **P06-D_02. Proceso de seguimiento a la profesionalización.**

Establecer un proceso que, alineado al Sistema Institucional de Evaluación de Resultados y al programa de promociones, mida y dé seguimiento a la efectividad de la profesionalización en el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

- o **P06-D_03. Sistema de Control para la Capacitación.**

Implementar un Sistema de Control para la Capacitación que, a través de la autogestión y la corresponsabilidad de los servidores públicos, permita administrar el modelo de profesionalización de manera eficiente, a efecto de cumplir con el número de horas requeridas de acuerdo con su función.

- o **P06-D_04. Formación de instructores para la implementación del modelo de profesionalización.**

Conformar un equipo de instructores, a través de convocatorias y evaluaciones periódicas, que permitan identificar servidores públicos sobresalientes para la implementación del modelo de profesionalización, a partir de la impronta de una esencia práctica a los planes y programas de capacitación.

- o **P06-D_05. Alianzas estratégicas de colaboración interinstitucional.**

Establecer alianzas estratégicas, a través de celebración de convenios y bases de colaboración interinstitucional, que favorezcan el desarrollo integral de los servidores públicos y fortalezcan el modelo de profesionalización.

- **Iniciativa estratégica P06-E.** Diseñar las bases de una nueva cultura institucional que, a través del Servicio Profesional de Carrera, fortalezca la identidad, pertenencia y espíritu de cuerpo y garantice un dinamismo organizacional que asegure el ejercicio eficaz de la función fiscal.

- **P06-E_01. Nueva imagen del Servicio Profesional de Carrera.**

Posicionar la nueva imagen del Servicio Profesional de Carrera, a través de la definición de su visión, misión, valores y principios, que fortalezca la identidad institucional y el compromiso de sus miembros con la Fiscalía.

- **P06-E_02. Programa de Clima Organizacional Participativo.**

Crear un programa de Clima Organizacional Participativo, a través del establecimiento de un Entorno de Trabajo Saludable²⁴, que propicie el bienestar personal y profesional, así como la obtención de resultados, a fin de generar confianza ciudadana.

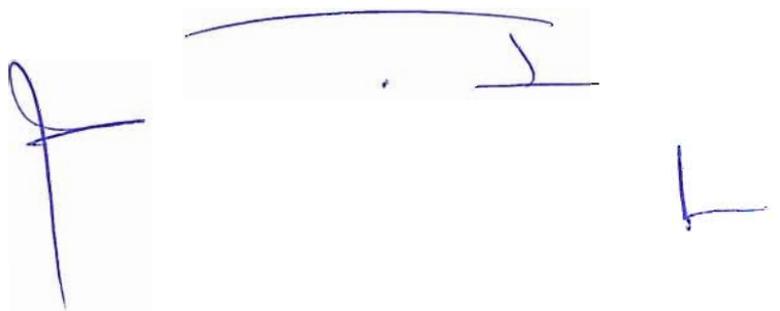
- **P06-E_03. Programa de Apoyo a la Movilidad Geográfica.**

Establecer un programa de apoyo a la movilidad geográfica del personal, a través de mecanismos que generen las condiciones necesarias para responder al dinamismo en la operación institucional.

²⁴ La iniciativa estratégica parte de advertir que el artículo 56, fracción II de la LOFGR, establece que el subsistema de “Desarrollo” del servicio profesional de carrera deberá fomentar *“la salud física y mental del personal y condiciones laborales adecuadas, como factores de bienestar personal y profesional, individual y colectivo, así como de compromiso, productividad y eficiencia. Para ello, pondrá a disposición del personal actividades y servicios de apoyo a la salud y elaborará un manual sobre las condiciones mínimas de desempeño laboral, tomando en consideración la naturaleza de cada función al interior de la institución.”*

De esta forma, los ETS son un concepto desarrollado por la Organización Mundial de la Salud, que se definen de la siguiente manera: *“Un entorno de trabajo saludable es aquel en el que los trabajadores y jefes colaboran en un proceso de mejora continua para promover y proteger la salud, seguridad y bienestar de los trabajadores y la sustentabilidad del ambiente de trabajo...”* (cfr. https://www.who.int/occupational_health/evelyn_hwp_spanish.pdf)

VII. MODELO FINANCIERO Y PRESUPUESTAL PARA LA TRANSICIÓN



Handwritten signature and initials in blue ink.

VII. Modelo financiero y presupuestal para la transición.

7.1. Presupuesto 2019 (Ramo No. 17).

El 20 de diciembre de 2018 se publicó en el DOF la “DECLARATORIA de entrada en vigor de Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República”, fecha en la que ya se había integrado al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, el correspondiente a la Procuraduría General de la República, en el Ramo No. 17, de manera inercial como parte del Poder Ejecutivo Federal.

De conformidad al Séptimo Transitorio de la LOFGR:

“La Cámara de Diputados, tomando en cuenta el principio de austeridad, contemplará en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 y subsecuentes, la asignación y garantía de la suficiencia presupuestal para la instalación de la Fiscalía General de la República y la ejecución de la planeación estratégica de transición, conforme a lo establecido en el Transitorio Décimo Segundo”.

Desafortunadamente, no se contó con el margen de tiempo suficiente para que la Cámara de Diputados incluyera alguna previsión para atender lo dispuesto en dicho Transitorio, aprobándose el 23 de diciembre de 2018 el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, el cual no etiquetó recurso alguno para el proceso de transición.

Adicionalmente, el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2019 fue de \$15,351.1 millones de pesos (mdp), que comparado a los \$16,838.2 mdp del ejercicio fiscal 2018, sufrió una reducción de \$1,487.1 mdp (aproximadamente 9% menor).

Aún y cuando en 2019 se implementaron rigurosas medidas para el control y ejercicio del gasto, la situación financiera de la FGR fue complicada debido a que sólo contó con recursos para mantener su operación. Es importante mencionar que acorde a lo dispuesto por el Vigésimo Primero Transitorio de la LOFGR, el Fiscal General de la República mediante acuerdos diversos instaló en 2019 las siguientes unidades de manera compensada con las estructuras que se fueron clausurando de la extinta PGR:

- El 1° de marzo de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/002/19 por el que se instala la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales” y se designó como Titular al Mtro. José Agustín Ortiz Pinchetti, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 y Décimo Octavo Transitorio de la LOFGR.



Fiscalía General de la República

- El 1° de marzo de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/003/19 por el que se instala la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción” y se designó como Titular a la Dra. María de la Luz Mijangos Borja, en términos de lo dispuesto en el artículo 19 y Décimo Octavo Transitorio de la LOFGR.
- El 1° de marzo de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/005/19 por el que se instala la Coordinación de Planeación y Administración” y se designó como Titular al Lic. Francisco Santiago Sáenz de Cámara Aguirre.
- El 1° de marzo de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/006/19 por el que se instala el Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera” y se designó como Titular al Dr. Francisco Vázquez Gómez Bisogno.
- El 7 de marzo de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/007/19, por el que se instala la Coordinación de Métodos de Investigación” y se designó como Titular al Dr. Felipe de Jesús Gallo Gutiérrez.
- El 26 de junio de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/010/19 por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa” y se designó como Titular al Mtro. Omar Gómez Torres.
- El 15 de julio de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/012/19 por el que se instala la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos”. En fecha 16 de julio de 2019, el Titular de la Institución nombró a la Lcda. Adriana Campos López como Fiscal Especializada de Asuntos Internos, en términos de lo dispuesto por los artículos 19 fracción VIII y Décimo Octavo Transitorio de la LOFGR.
- El 15 de julio de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/013/19 por el que se instala la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos”. En fecha 16 de julio de 2019, el Titular de la Institución nombró a la Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra como Fiscal Especializada en Materia de Derechos Humanos, en términos de lo dispuesto por los artículos 19 fracción VIII y Décimo Octavo Transitorio de la LOFGR.
- El 9 de mayo de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/009/19 por el que se instala el Órgano Interno de Control”, cuyo Titular, el Lic. Arturo Serrano Meneses, fue designado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en términos de lo dispuesto en el artículo 35 y Séptimo Transitorio de la LOFGR.
- Para consolidar la instalación del OIC el 5 de septiembre de 2019 se publicó en el DOF “ACUERDO A/014/19 por el que se crean las unidades administrativas del Órgano Interno de Control”.

- El 1° de octubre de 2019 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/016/19 por el que se establece la organización y funcionamiento de la Unidad Especializada en materia de Extinción de Dominio de la Fiscalía General de la República”.
- El 3 de enero de 2020 se publicó en el DOF el ACUERDO A/020/19 por el que se crea la Unidad de Tesorería de la Fiscalía General de la República.

Derivado de lo anterior, la FGR se vio obligada a solicitar en el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2020, los recursos presupuestales necesarios para implementar las acciones del PET.

7.2. Presupuesto 2020 (Ramo No. 49).

Se brindó apoyo a la Dirección General de Programación y Presupuesto para elaborar la propuesta de Estructura Programática, así como la exposición de motivos como parte de los trabajos de integración del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

El 29 de octubre de 2019, el Coordinador de Planeación y Administración, participó en la “*Reunión de trabajo con dependencias del ramo de justicia para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020*”, convocada por la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, con el fin de exponer las necesidades de la FGR.²⁵

El monto que se solicitó para el 2020 fue de \$18,202.2 mdp, requeridos para estar en condiciones de iniciar la implementación del Plan de Persecución Penal, así como del Plan Estratégico de Transición.

El 21 de noviembre de 2019, la Cámara de Diputados aprobó como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, \$16,680.1 mdp para la FGR, es decir, \$1,522.1 mdp menos de lo solicitado, situación que obligará a replantear la asignación de recursos y muy probablemente, atender con mayor gradualidad las acciones de transformación planteadas.

En un escenario optimista, la FGR podría recibir recursos extraordinarios derivado del numerario decomisado y los ingresos provenientes de la enajenación de bienes decomisados y de sus frutos, de acuerdo con lo señalado en el décimo tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Ingresos de la Federación para el

²⁵ Es importante destacar que la Unidad de Transición asistió al Coordinador de Planeación y Administración con fundamento en lo dispuesto por los artículos Transitorios Séptimo y Décimo Segundo, fracción V, del Decreto por el cual se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República el 14 de diciembre de 2018.



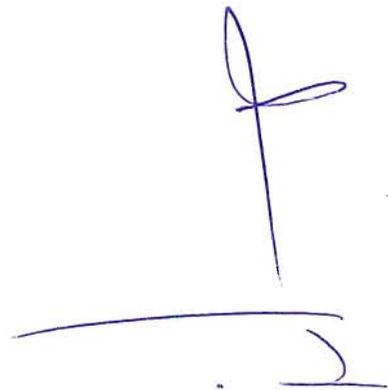
Fiscalía General de la República

Ejercicio Fiscal del 2020; en este escenario, se advierte riesgo de realizar alguna planeación respecto al monto probable de ingresos por los conceptos descritos.

En función de lo anterior, el modelo financiero y presupuestal para la transición se integrará, en su caso, de aquellos recursos que se destinen para dicho proceso de los aprobados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 para la operación de la institución.

Cada año, la Coordinación de Planeación y Administración determinará la cantidad de recursos disponibles para atender proyectos relacionados con la Transición y, a su vez, el Fiscal General de la República determinará y autorizará la ejecución de los proyectos del Plan Estratégico de Transición que considere prioritarios.

VIII. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN ¿CÓMO VAMOS A MEDIRLO?



L

VIII. Seguimiento y evaluación (¿Cómo vamos a medirlo?).

8.1. Cuadro de objetivos y proyectos.

El PET²⁶ está integrado por un conjunto de 9 objetivos estratégicos, 24 iniciativas y 74 proyectos, como se muestra a continuación:

Plan Estratégico de Transición			
Perspectiva	Objetivos estratégicos	Iniciativas estratégicas	Proyectos
Soporte	I01	1	1
	I02	3	11
	I03	5	12
Subtotal	3	9	24
Transición	P01	4	12
	P02	1	2
	P03	2	2
	P04	1	4
	P05	2	6
	P06	5	24
Subtotal	6	15	50
Total	9	24	74

8.2. Su ejecución.

Su ejecución estará sujeta a la disponibilidad de recursos presupuestales y de capital humano, así como a su autorización por parte del Fiscal General de la República. Al tratarse de un proceso de transformación de gran calado, es necesario considerar que se requiere pasar por un proceso de aprendizaje, ejecución y maduración, siendo indispensable fijar las metas con un enfoque de gradualidad.

Existen varias dimensiones a través de las cuales se les podría tratar de asignar un peso específico a cada objetivo estratégico, iniciativa y proyecto, a fin de identificar su grado de contribución al PET, sin embargo, considerando que el portafolio de proyectos está sujeto a cambios, así como el alcance de cada

²⁶ El número de iniciativas y proyectos se actualizó conforme a los acuerdos GIE/ME-02/04/2020, GIE/ME-02/05/2020, GIE/ME-02/06/2020, GIE/ME-02/07/2020, GIE/ME-02/08/2020, GIE/ME-02/09/2020, GIE/ME-02/10/2020 y GIE/ME-02/11/2020 del 10 de diciembre de 2020, así como los acuerdos GIE/ME-02/01/2021, GIE/ME-02/02/2021, GIE/ME-02/03/2021 y GIE/ME-02/04/2021 del 18 de marzo de 2021.



Fiscalía General de la República

uno de los proyectos, se correría el riesgo de reportar porcentajes de avance que no fueran consistentes con el paso del tiempo.

Por lo anterior, el esquema de medición que se está planteando se circunscribe exclusivamente a la ejecución de los proyectos que se hayan autorizado para cada ejercicio fiscal de manera individual.

Para cada proyecto se deberá definir su alcance y a partir de ahí, elaborar un cronograma que describa las etapas, los tiempos estimados de cada actividad y los recursos asociados. Se establecerá la línea base y se contrastará frecuentemente el avance real contra lo planeado. La Oficina de Administración de Proyectos brindará el apoyo necesario para llevar a cabo la planeación y seguimiento de cada uno de los proyectos, identificar riesgos conjuntamente con los líderes de proyecto, generar los tableros de control que permitan medir avance e identificar desviaciones y avalar los controles de cambios que correspondan.

Es muy importante considerar que durante la transición se tiene como premisa garantizar en todo momento la continuidad de la operación y el servicio a la población, haciendo un uso racional y eficiente de los recursos asignados.

Más allá de las técnicas de gestión y administración de proyectos que se apliquen, el haber involucrado a la alta dirección en la definición de las iniciativas y proyectos facilitará su comprensión y compromiso para llevarlos a cabo. Adicionalmente, los líderes de proyecto se apoyarán en los agentes de cambio identificados en cada uno de los Grupos de Trabajo que participaron en la elaboración del PET.

Estas métricas sobre la transición tendrán una temporalidad finita y no deben confundirse con los indicadores de gestión y de resultados del modelo de operación de la Fiscalía General de la República que serán implementados como parte del proyecto I01.

Se tiene previsto que el Grupo Interdisciplinario de Expertos siga sesionando y coadyuve en la evaluación de los proyectos, así como en la toma de decisiones asociada a su gestión.

Se espera que con este método de trabajo se fortalezca el trabajo en equipo, así como la colaboración y se sienten las bases para el desarrollo de una nueva cultura organizacional que deje atrás los vicios que no permitieron llevar a cabo un proceso de mejora continua en el pasado.

Plan Estratégico de Transición



La Unidad de Transición elaborará informes públicos trimestrales a través de los cuales se dará a conocer el avance en la implementación del PET y de manera anual, se informarán los ajustes que haya sido necesario realizar.

En cumplimiento a lo dispuesto en el Noveno, Décimo y Décimo Segundo Transitorios de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y el numeral Tercero, fracción II, del Acuerdo A/004/19, por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República, se suscribe el presente Plan Estratégico de Transición, en la Ciudad de México, a quince de enero de 2020.

Ing. Alfonso Octavio García de León Olvera
Titular de la Unidad de Transición

Lcdo. Cuauhtémoc Figueroa Ávila²⁷
Titular de la Sub-unidad de
Clausura de la PGR

Dra. Leticia Catalina Soto Acosta
Titular de la Sub-unidad de
Diseño e Instalación de la FGR

²⁷ Mediante oficio FGR-UT-020-2020, se designó al Lcdo. Cuauhtémoc Figueroa Ávila como titular de la Sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República, en sustitución del Dr. Francisco Vázquez Gómez Bisogno, a partir del 16 de febrero de 2020.



Siglas y abreviaturas.

- CEAV:** Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
- CONEVAL:** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DOF:** Diario Oficial de la Federación.
- FGR:** Fiscalía General de la República.
- GI:** Grupo Interdisciplinario
- LGSNSP:** Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- LOFGR:** Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- PET:** Plan Estratégico de Transición.
- PFPMA:** Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente
- PGR:** Procuraduría General de la República.
- PPP:** Plan de Persecución Penal.
- PPPp:** Plan de Persecución Penal Provisional
- SIER:** Sistema Institucional de Evaluación de Resultados.
- SCRPPA:** Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo de la PGR.
- SHCP:** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SPC:** Servicio Profesional de Carrera
- UT:** Unidad de Transición

ANEXO 1

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN

Oficio No. FGR-UT-143-2019.

Asunto: Test sobre "violaciones graves a derechos humanos".



Ciudad de México, a 1° de octubre de 2019
"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"



Maestra
SARA IRENE HERRERÍAS GUERRA
Fiscal Especializada en Materia de Derechos Humanos
Presente.

Me permito distraer su amable atención, con la finalidad de someter a su consideración el estudio que tiene por objeto sugerir la realización de un "TEST sobre Violaciones Graves a Derechos Humanos", el cual se elaboró por parte del Titular de la Sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República, Dr. Francisco Vázquez Gómez, en el marco de las acciones del Grupo de Trabajo *PO1 Liquidar y transferir los casos y recursos*, a cargo del Dr. Roberto Andrés Ochoa, Subprocurador de Control Regional, Procesos Penales y Amparo.

El test busca establecer un criterio que le permita a los fiscales de la Institución, identificar aquellos casos pendientes de resolución que, por tratarse de violaciones graves a los derechos humanos, no pueden ser susceptibles de liquidación, en términos de la fracción V, del artículo Noveno Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
TITULAR DE LA UNIDAD

ING. ALFONSO O. GARCÍA DE LEÓN OLVERA

FGR FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

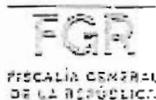
01 OCT 2019

FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS
COORDINACIÓN DE ASESORES

Continúa...2



Fiscalía General de la República



FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/025/2019

Asunto: Test sobre «*violaciones graves a derechos humanos*»

Ciudad de México, a 30 de septiembre de 2019.

ING. ALFONSO GARCÍA DE LEÓN.
TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSICIÓN.
PRESENTE.

Estimado Ingeniero:

Aunado a un cordial saludo, me permito hacer referencia a los artículos Noveno y Décimo Transitorios del Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, publicado el 14 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, según los cuales, la Unidad de Transición a su digno cargo se organizará a su vez en una sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República y una sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República, las cuales, desde sus respectivas competencias, deberán generar esquemas de coordinación para el traslado y liquidación de los casos pendientes de resolución, en el entendido de que aquellos relacionados con violaciones graves de derechos humanos, no podrán ser liquidados.

Sobre el particular, y con fundamento en los numerales Tercero, fracción VIII, Quinto y Sexto del Acuerdo A/004/19 por el que se integra la Unidad de Transición de la Fiscalía General de la República, por este medio me permito someter a su amable consideración, el estudio realizado en esta Sub-Unidad de Clausura, que tiene por objeto sugerir la realización de un test que le permita a los fiscales de la Institución, identificar aquellos casos pendientes de resolución que, por tratarse de «*violaciones graves a los derechos humanos*», no pueden ser susceptibles de liquidación, en términos de la fracción V, del régimen transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

TEST SOBRE «VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS»

I. OBJETIVO.

Analizar el concepto: «*violaciones graves a derechos humanos*», a partir del Amparo en Revisión 168/2011,¹ a efecto de determinar su aplicación en el Artículo Transitorio Noveno, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

¹ Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/025/2019

II. GENERALIDADES DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El derecho de acceso a la información pública implica que todo tipo de información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y, sólo se podrá reservar de forma temporal por razones de interés público.² Es decir, a través de la legislación secundaria, por razones de interés público, se pueden limitar la vida privada y los datos personales.³

En torno a ello, existen dos criterios de clasificación de la información,⁴ a saber: (i) **confidencial**, misma que restringe el acceso a aquella información que contenga datos personales que requieran el consentimiento expreso de los individuos para su difusión, distribución o comercialización;⁵ y (ii) **reservada**, supuesto bajo el cual, con la difusión de la información se pueden actualizar diversas hipótesis, entre otras cuestiones, de manera genérica, cuando se ocasione un serio perjuicio a la persecución de los delitos y a la impartición de la justicia --averiguación previa--.⁶

A dicha excepción le aplica otra excepción, la cual se actualiza cuando a través de las averiguaciones previas se investigan hechos que constituyen "**violaciones graves a los derechos humanos**", supuesto bajo el cual no procede la reserva de la información, en tanto que, se trata de casos extremos. Bajo estas circunstancias, el delito investigado reviste tal gravedad, que el **interés público de mantener en**

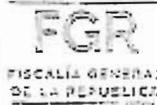
² Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³ En concordancia con ello, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que es lógica la limitación del derecho al acceso a la información, por los intereses nacionales y los derechos de terceros, lo cual sustentó a través de los criterios: Registro No. 191 981. DERECHO A LA INFORMACIÓN, LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Localización: (TA) 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta: Tomo XI, Abril de 2000; Pág. 72 P. XLV/2000. y Registro No. 191 987. DERECHO A LA INFORMACIÓN, SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. Localización: (TA) 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta: Tomo XI, Abril de 2000; Pág. 74 P. LX/2000.

⁴ Mediante los artículos 13, 14 y 18 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, actualmente, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁵ En términos de los artículos 15, párrafo segundo, 30, apartado C, fracción V, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, actualmente 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁶ En términos de lo preceptuado por los artículos 14, fracción III de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 113, fracción XII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 118 del Código Nacional de Procedimientos Penales. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse en la acción de inconstitucionalidad 42/2009, declaró justificada la reserva de la información en las averiguaciones previas, siempre que, se pusieran en riesgo las investigaciones en curso o la seguridad de las personas, circunstancia determinante para proteger el interés público o la vida privada y los datos personales.



reserva la averiguación previa se supera por el interés social en cuanto a conocer las diligencias que se están realizando para lograr una oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables. Es decir, al actualizarse una grave violación a los derechos humanos, se genera una afectación directa tanto a las víctimas u ofendidos por el hecho delictivo como a la sociedad, derivado de la gravedad y de las repercusiones que implica.

III. ANÁLISIS DE FONDO.

El Artículo Transitorio Noveno, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, para el caso que nos ocupa, contempla que, la persona titular de la Fiscalía General de la República integrará un Plan Estratégico de Transición, en el que identificará los casos de violaciones graves a los derechos humanos.⁷

Una vez advertido lo anterior, es imprescindible determinar qué se debe entender por: "*violaciones graves a los derechos humanos*", para lo cual resulta necesario analizar el amparo en revisión 168/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno al cual, se debe precisar que tanto el Máximo Tribunal como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han interpretado dicho concepto en el sentido siguiente:

- a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación contempla que una violación grave a los derechos humanos se acredita a través de dos operaciones: (i) Prueba de la existencia de violaciones a derechos fundamentales, y, (ii) la calificación de esas violaciones como graves; este supuesto se corrobora con la trascendencia social de las violaciones a los derechos humanos,⁸ tanto a través de criterios cuantitativos como cualitativos.

⁷ Noveno. A partir de su nombramiento, la persona titular de la Fiscalía General de la República, contará con un plazo de un año para definir la estrategia de transición, a partir de la realización de un inventario integral y un diagnóstico de los recursos financieros, humanos y materiales, casos pendientes, procesos de colaboración e inteligencia y cualquier otro insumo que considere necesario para la integración de un Plan Estratégico de Transición. I.]

El Plan comprenderá como mínimo los aspectos siguientes:

I. a IV. I.]

V. Estrategia de liquidación de casos, que contemple I.] la identificación de casos de alto impacto social o de violaciones graves a los derechos humanos. Los casos pendientes de resolución relacionados con violaciones graves de derechos humanos o corrupción no podrán ser liquidados. La Unidad de Transición determinará la forma de atención y trámite a estos casos hasta su conclusión:

VI. a VIII. I.]

⁸ En torno a ello, el Máximo Tribunal al pronunciarse en el amparo objeto de análisis, citó el criterio: Registro No. 170 751. FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPUESTA GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN DEBE TENERSE COMO PRESUPUESTO PARA SU PROCEDENCIA. Localización: ITA: ga. Época: Pleno. S.J.F. y su Gaceta. Tomo XXVI. Diciembre de 2007; Pág. 18. P. XLVII/2007.



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/025/2019

- b) El **criterio cuantitativo** se actualiza al demostrar la trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, como lo son: el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo.⁹

Toda vez que el criterio cuantitativo no se puede aplicar en todos los supuestos, la gravedad de la violación a los derechos humanos se debe verificar a través de un **criterio cualitativo**, en cuyo caso, se debe verificar si las violaciones advertidas presentan alguna característica o cualidad que les otorgue una dimensión específica. Respecto a ello, de manera casuística, se puede actualizar cuando exista: *(i)* Concierto de autoridades de dos o más poderes federales o locales para afectar de forma deliberada los derechos de una persona, haciendo caso omiso al sistema de distribución de competencias o de división de poderes;¹⁰ y *(ii)* entrega a la comunidad de información manipulada, incompleta o solo el impedimento de conocer la verdad, afectando la formación de la voluntad general y generando una cultura del engaño.¹¹

Asimismo, se pueden actualizar **ambos criterios** cuando existe un desorden generalizado y surgen actos violentos cometidos o propiciados por las autoridades al tratar de obtener una respuesta disciplinada y de encauzar la paz, a través de la omisión, la negligencia, la impotencia o la indiferencia.¹²

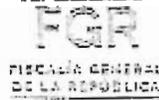
Bajo esta perspectiva, se actualiza una violación grave a los derechos humanos cuando existe una situación generalizada que presenta múltiples derechos violados y diversas personas afectadas «**criterio cuantitativo**», a la vez es determinante el rol

⁹ En cuanto al tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mencionó el criterio; Registro No. 200-112. GARANTÍAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO. Localización: ITAJ; ga. Época: Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Junio de 1996; Pág. 534. P. LXXXVI/96.

¹⁰ El Máximo Tribunal enunció el criterio; Registro No. 169-765. VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE PUEDEN ACTUALIZAR CUANDO SE ACREDITA EL CONCIERTO DE AUTORIDADES DE DIVERSOS PODERES FEDERALES O LOCALES ENCAMINADO A VULNERAR DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA O MÁS PERSONAS. Localización: ITAJ; ga. Época: Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXVI, Abril de 2008; Pág. 7. P. XXXVI/2008.

¹¹ Respecto a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación citó el criterio; Registro No. 200-111. GARANTÍAS INDIVIDUALES IDERECHO A LA INFORMACIÓN. VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 60, TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. Localización: ITAJ; ga. Época: Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Junio de 1998; Pág. 533. P. LXXXIX/98.

¹² En cuanto a este tema, el Máximo Tribunal aplicó el criterio; Registro No. 200-110. GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. Localización: ITAJ; ga. Época: Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Junio de 1998; Pág. 499. P. LXXXVI/98.



FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA FGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/025/2039

desempeñado por los servidores públicos, de manera tal que, la gravedad estriba tanto en una cuestión numérica como en el incumplimiento de la autoridad de ser garante de los derechos humanos de los gobernados, los cuales actúan bajo una expectativa válida de que el Estado actúe promoviendo, respetando, protegiendo y garantizando sus derechos humanos «**criterio cualitativo**».

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³ ha emitido criterios sobre qué se debe entender por violaciones graves a derechos humanos, los cuales atienden más a criterios cualitativos que cuantitativos, en tanto que, considera que la gravedad estriba, de forma esencial, en la actualización de características tales como: (i) Multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; (ii) especial magnitud de las violaciones con relación a la naturaleza de los derechos afectados; y, (iii) participación importante del Estado, en tanto que, los actos son cometidos por agentes estatales, o bien, con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.

De lo cual, se infiere que la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuentan con un **criterio cualitativo coincidente**, en virtud de que, ambas reconocen como graves violaciones a derechos humanos los delitos que cuentan con características que les otorgan una trascendencia social, en cuyo supuesto, además, de a la víctima, se afecta a la sociedad, debido a la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional.

En este sentido, las averiguaciones previas o carpetas de investigación que contengan hechos probablemente constitutivos de graves violaciones a derechos humanos no pueden clasificarse como: "reservadas", razón por la cual, debe

¹³ En cuanto al tema, la Segunda Sala del Alto Tribunal, ha sostenido que, el derecho de acceso a la información pública se debe interpretar conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratados internacionales; así como, a la jurisprudencia de los órganos internacionales especializados, como en el caso concreto lo es la emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; circunstancia que se evidencia también, con el análisis del expediente Verios 922/2010, del Pleno del Máximo Tribunal, en cuanto determinó que los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenidos en sentencias condenatorias para el Estado mexicano resultan de observancia obligatoria.

Lo anterior deriva del criterio: Registro No. 154 028. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA. Localización: (TA): 9a. Época: 2a. Setr; 5.J.F. y su Gaceta: Tomo XXXII, Agosto de 2010; Pág. 264. 2a. LXXV/2010.



FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/025/2019

permítese su acceso, es decir, no se quebrantaría la reserva de la información puesto que se actualiza la excepción a la regla general que limita su acceso.¹⁴

IV. CONCLUSIONES.

4.1. Preliminares.

Con el objeto de que la Fiscalía General de la República, al integrar el Plan Estratégico de Transición se encuentre en aptitud de identificar a partir de elementos objetivos, aquellas averiguaciones previas o carpetas de investigación que impliquen violaciones graves a los derechos humanos, debe atender a los criterios esgrimidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, ya sea a través de un criterio cualitativo, cuantitativo o ambos, circunstancia que evitará el incumplimiento a la normatividad constitucional y legal que rige a la Institución.

En esencia, **los asuntos que se pueden catalogar como graves violaciones a los derechos humanos son aquellos en que se adviertan hechos que generen una alta trascendencia social y, cuando además de afectar a la víctima, se afecta a la sociedad.** Tales asuntos se pueden particularizar a través de los criterios siguientes:

- **Exista trascendencia¹⁵ social¹⁶ importante verificable a través de aspectos medibles o cuantificables.**
- **Exista la presunta participación importante del Estado de autoridades de dos o más poderes federales o locales, o bien, con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado, para afectar de manera deliberada los derechos de una persona, omitiendo con ello cumplir el principio de división de poderes o de distribución de competencias.**
- **Se entregue a la comunidad información manipulada, incompleta o se le impida conocer la verdad, generando una afectación a la voluntad en general y una cultura del engaño.**

¹⁴ Actualmente inmersa en el artículo 113, fracción XII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I a XI. I.J

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. I.J

¹⁵ Del lat. *transcendentis*. Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante; aquello que está más allá de los límites naturales.

¹⁶ Del lat. *socialis*. Perteneciente o relativo a la sociedad.



- La autoridad, al tratar de lograr la paz, despliega o propicia actos violentos

4.2. Cuestiones adicionales.

4.2.1. ¿Se puede concluir que las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación que no podrían liquidarse serían aquellas relativas a delitos imprescriptibles?

A la luz de los precedentes que se analizaron, se concluye que, el carácter de imprescriptibilidad de un hecho que la ley califica como delito, no determina la actualización de la excepción: *“violación grave a derechos humanos”* a que hace alusión el Artículo Transitorio Noveno del Decreto por el que se emitió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, que impediría incluirlo en la estrategia de liquidación de casos.

En realidad, la imprescriptibilidad de ciertos delitos, generaría la imposibilidad de liquidarlos por una razón técnico-jurídica; no necesariamente por caer en el supuesto objeto del presente análisis. Es decir, resulta fundamental advertir que el Artículo Noveno, fracción V, del régimen transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, mandata, en primer término, lo siguiente:

“El Plan comprenderá como mínimo los aspectos siguientes:

I. a IV...

V. Estrategia de liquidación de casos, que contemple el inventario de casos en trámite; así como su situación jurídica, tanto del sistema inquisitivo mixto como del acusatorio, para garantizar su adecuada atención...”

De acuerdo a lo anterior, la estrategia de liquidación tiene como objetivo, garantizar la adecuada atención de los casos, lo que significa que deberán analizarse a efecto de advertir cuál es el estado jurídico que guardan, con el objeto de determinar si dicho estatus, permite o no permite su liquidación. Excepción hecha de aquellas averiguaciones previas o carpetas de investigación que se refieran a *violaciones graves a derechos humanos o corrupción*, las cuales no podrán ser susceptibles de liquidación.

En este sentido, no hay duda que, respecto de aquellas averiguaciones previas o carpetas de investigación, respecto de delitos que sean imprescriptibles, el estatus jurídico de dicho expediente nos llevará a la conclusión de que no es liquidable, pero por razones técnico jurídicas, no por tratarse necesariamente de violaciones graves (vgr. Secuestro).

Así, la calificación del hecho como *“violación grave a derechos humanos”*, según las tesis estudiadas, necesariamente se da a priori, pues como se lee, será de dicha



FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/025/2019

calificación de que se deba o no recurrir a la figura de la prescripción; como se puede advertir del fragmento siguiente:

“... La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido desde su sentencia en el caso *Barrios Altos vs. Perú*, que en casos de graves violaciones de derechos humanos, como lo es la tortura, los Estados deben abstenerse de recurrir a figuras como la prescripción [...]”

En razón de lo anterior, es dable concluir que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que resulta vinculante para el Estado mexicano²⁶, resulta inconcuso que: (i) todo delito que implique una violación grave de derechos humanos *debe* ser imprescriptible; (ii) no todo delito que el legislador califique como imprescriptible *debe* ser considerado una violación grave a los derechos humanos (vgr. secuestro)²⁷; y (iii) existe, por tanto, la posibilidad de que haya tipos penales que, a pesar de configurar una violación grave a los derechos humanos, no hayan sido calificados como imprescriptibles por parte del legislador mexicano.

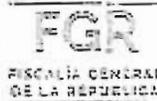
En razón de ello, podemos destacar que los criterios analizados, expresan que: en los casos donde se involucren *“violaciones graves a derechos humanos”* no se puede recurrir a la figura de la prescripción; más no señalan que: “tendrán el carácter de violaciones graves a derechos humanos aquellos que sean imprescriptibles”.

Por ende, resultaría equivocado concluir que las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación que no podrían ser susceptibles de liquidación, solamente serían las relativas a los delitos imprescriptibles, pues como se explicó, el carácter de imprescriptibilidad no confiere *per se* la calificación de *“grave”* a la violación de derechos humanos, sino tal calificativa se da con el objeto de no permitir condiciones de impunidad, no obstante, no es absoluto, tal como se evidencia con el párrafo que a continuación se cita.

²⁶ Registro No. 2 019 285. PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL, ES INADMISIBLE E INAPLICABLE TRATÁNDOSE DEL DELITO DE TORTURA, POR CONSTITUIR UNA VIOLACIÓN DIRECTA DE LA DIGNIDAD HUMANA. Localización: ITAI; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 53, Febrero de 2019; Tomo I; Pág. 723, 1a. I/2019 (100).

²⁷ Registro No. 2 008 225. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Localización: IJ; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 264, P./J. 21/2014 (100).

²⁸ El ejemplo más ilustrativo de esto sería el delito de secuestro, el cual, conforme al artículo 5° de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que “el ejercicio de la acción penal y la ejecución de las sanciones por el delito de secuestro, son imprescriptibles”, no obstante, dicho tipo penal, no debe *per se*, ser considerado una violación grave a los derechos humanos.



"En conclusión, los instrumentos de 'soft law', los tratados internacionales que abordan el tema, y los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos permiten entender que existe un estándar compartido acerca de una regla de imprescriptibilidad que, con diversos matices y sin ser absoluta, se encuentra prevista para casos de graves violaciones a derechos humanos."¹⁰⁹

En conclusión, conforme a obligaciones internacionales, cuando existe una "violación grave a derechos humanos" la prescripción no se debe actualizar, a fin de impedir que la acción quede impune.

4.2.2. ¿Existiría algún otro parámetro objetivo y, por tanto, que genere seguridad jurídica o sólo sería el de la imprescriptibilidad?

Acorde con el contenido del Artículo Noveno Transitorio de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en el entendido de que, al hablar de "liquidación o estrategia de liquidación", lo que se pretende es crear disposiciones que organicen la priorización de los asuntos y su adecuada atención, se advierte que, la incidencia de la estrategia que se comenta en la esfera de los particulares es nula, en virtud de que, debido a su naturaleza, la finalidad con la que cuenta es organizar el despacho de los asuntos que se están sustanciando en la Fiscalía General de la República, más no modificar o restringir derechos de la víctima, el ofendido o el imputado, incluso, alterar las disposiciones de carácter adjetivo contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Tampoco, la "estrategia de liquidación" tiene como fin provocar que la Institución únicamente se enfoque en la atención de asuntos determinados, restándole importancia a aquellos que actualicen las excepciones a que hace alusión el multicitado artículo transitorio.

Propiamente no existe un parámetro o un listado de criterios que abonen para determinar cuándo se actualiza una "violación grave de derechos humanos", sino que, para el caso, se debe atender lo dispuesto por los precedentes emitidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación —enunciados en el cuerpo del presente

¹⁰⁹ Registro No. 2 018 870, VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS Y DELITOS DERIVADOS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, SU ESTÁNDAR DE IMPRESCRIPTIBILIDAD NO ES APLICABLE A CASOS DE NEGLIGENCIA MÉDICA. Localización: ITAI; 30a. Época; 1a. Sala; Grupo S.J.F.; Libro 61. Diciembre de 2018; Tomo I; Pág. 471-14. CXCIK/2018/1331.



FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/026/2019

estudio—, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre los cuales se ha dispuesto que se debe atender a criterios cualitativos y/o cuantitativos.²⁹

Los argumentos expuestos son acordes con lo que dispone el criterio emitido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito:

“[...] En este sentido, y toda vez que uno de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, es fundamental que sus familiares o personas allegadas puedan acceder a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces, como medio para determinar su paradero; por ello, en este delito, el juicio de amparo implica la posibilidad de que el Poder Judicial haga efectivo el recurso para determinar el destino de la víctima, originándose como el medio idóneo para establecer si se ha incurrido en una grave violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla [...] y toda vez que tratándose de este delito el legislador enfatizó que se requerirá a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de las víctimas, no se requiere de una ley adjetiva para investigar violaciones graves a derechos humanos tratándose de desaparición forzada de personas, pues basta que el órgano constitucional asuma su posición de garante de los derechos fundamentales y prevea las medidas conducentes para que las autoridades señaladas como responsables se avoquen a la búsqueda y localización de las víctimas e identificar a los responsables.”

Énfasis añadido.

En efecto, no existe alguna normatividad o un catálogo *numerus clausus* que determine el procedimiento a seguir y/o los delitos respecto de los cuales procede investigar “*violaciones graves de derechos humanos*” o para proveer lo conducente; de ahí que sea válido afirmar que se debe atender a criterios cualitativos y cuantitativos previstos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto que, cada asunto goza de características diversas que pueden contener la figura jurídica objeto de análisis, puesto que, como se adujo, se actualiza al momento que existen hechos que provocan una alta trascendencia social que conllevan su afectación.

²⁹ Verificables en el engrosado público del Amparo en Revisión 169/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de noviembre de 2011, bajo la perennia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, conforme al cual los asuntos que contienen “*violaciones graves de derechos humanos*” son aquellos de los que se desprenden hechos que generan una alta trascendencia social, puesto que, además de a la víctima, se afecta a la sociedad; como puede ser: (i) Contar con una trascendencia social verificable a través de aspectos medibles o cuantificables; (ii) las autoridades, para afectar de forma deliberada los derechos de una persona, no cumplen con el principio de división de poderes o de distribución de competencias; (iii) entregar a la comunidad información manipulada, incompleta, o bien, se le impide conocer la verdad generando una afectación a la voluntad general y una cultura del engaño; y, (iv) la autoridad, al tratar de lograr la paz, lleva a cabo o propicia actos violentos. Del cual emanó el criterio: Registro No. 2 000 265, VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA. Localización: (IAJ) 10a. Época 1a. Sala: S.J.F. y su Gaceta; Libro V. Febrero de 2012; Tomo 1; Pág. 667. 1a. XI/2012 (10a.).



FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/5-UC/025/2019

4.2.3. ¿Qué parámetro podría establecerse como racero para determinar qué se puede liquidar y qué debe necesariamente transferirse?

A efecto de determinar el parámetro a seguir para liquidar los casos a que hace alusión el Artículo Noveno Transitorio, fracción V del Decreto por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; además de atender a su interpretación, es necesario considerar el contenido del Plan de Persecución Penal Provisional que al efecto se estableció; esto, con la finalidad de generar congruencia.

En este sentido, el parámetro que se consideraría sería por exclusión; es decir, al hacer una revisión de los asuntos «a partir de que se cuente con la denuncia, querrela y/o requisito equivalente», se advertiría que aquellos delitos que no son susceptibles de contener una *violación grave de derechos humanos*, serían aquellos en los cuales exista la posibilidad de que se genere: (i) una solución alterna²² —acuerdo reparatorio y suspensión condicional del proceso—; (ii) forma de terminación anticipada²³ —procedimiento abreviado—; y, (iii) formas de terminación de la investigación²⁴ —abstención de la investigación, archivo temporal, no ejercicio de la acción penal y/o criterio de oportunidad—.

Esto, en tanto que, acorde con lo que se desprende del Código Nacional de Procedimientos Penales, se emplean tales medios cuando los delitos que se persiguen no revisten de mayor gravedad; en consecuencia, no podrían ser susceptibles de contener *violaciones graves de derechos humanos*.

Partiendo de ello, es que, los demás casos tienen que ser sujetos de revisión, para verificar cuáles son los que podrían contener *violaciones graves de derechos humanos*, sin considerar necesariamente la imprescriptibilidad, puesto que, como se adujo, al tratarse de delitos de tal magnitud, el Estado se encuentra obligado a no otorgarles la característica de la prescripción.

Bajo esta perspectiva uno de los primeros pasos a tomar, debería ser el instruir a los agentes del Ministerio Público de la Federación que emitan un informe de los asuntos que tienen bajo su sustanciación, con el objeto de que expliquen cuáles son los que contienen o podrían contener *violaciones graves de derechos humanos*.

²² Véase, De los artículos 183 y 184, así como del 206 al 209 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, última reforma publicada en el mismo medio de difusión oficial el 9 de agosto de 2019.

²³ Véase, Artículos 185; así como, del 201 al 207 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, última reforma publicada en el mismo medio de difusión oficial el 9 de agosto de 2019.

²⁴ Véase, De los artículos 253 al 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, última reforma publicada en el mismo medio de difusión oficial el 9 de agosto de 2019.



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/025/2019

para que no sean susceptibles de liquidación. Lo anterior, considerando que en cualquier del to se podría actualizar la multitudada violación con la gravedad descrita.

En sí, todos aquellos asuntos que no sean susceptibles de contar con alguna solución alterna, forma de terminación anticipada y/o terminación de la investigación, al no poder ser objeto de ser concluidos de manera previa, deben ser sujetos de revisión para determinar las conductas que contienen, **partiendo del parámetro que se afecta en una gran medida a la sociedad o revisten de una gran trascendencia, para posterior a ello, verificar sus características y medir o cuantificar la afectación que pueden estar generando.**²⁵

De igual manera, es necesario atender los criterios a que se hizo alusión en el desarrollo del estudio que nos ocupa, a efecto de adoptarlos en cuanto califican a los delitos de desaparición forzada de personas y tortura como parte de aquellos que actualizan una **"violación grave de los derechos humanos"**.²⁶

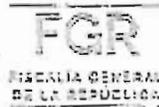
4.2.4. ¿Las averiguaciones previas a carpetas de investigación que se encuentren relacionadas con expedientes tramitados ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deben ser considerados como asuntos de "violaciones graves a los derechos humanos"?

En definitiva no. Sin embargo, atendiendo a lo establecido en el artículo 102, apartado B, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos—como órgano constitucional autónomo— podrá investigar hechos que constituyan **violaciones graves de derechos humanos**, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas, resulta importante destacar que, todas aquellas averiguaciones previas y/o carpetas de investigación que se encuentren relacionadas con el ejercicio de dicha facultad constitucional, no podrán ser susceptibles de liquidación.

Cabe señalar que las recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos, que ha emitido la Comisión Nacional mencionada, son consultables en la siguiente página de internet: <https://www.cndh.org.mx/tipo/225/recomendacion-por-violaciones-graves>

²⁵ Las cuales quedaron descritas al referirnos el engrose público del Amparo en Revisión 266/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁶ Se precisa que, ante una falta de actualización del sistema, múltiples asuntos que encuadrar en las descripciones a que hace alusión la Ley General de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, se calificaron como: "privación ilegal de la libertad"; por ende, se deben considerar al realizar la revisión correspondiente al interior de la Institución.



V. PROSPECTIVA.

Por todo lo antes expuesto, en consideración de esta Sub-unidad de Clausura de la Procuraduría General de la República a efecto de aplicar correctamente el **Artículo Noveno Transitorio, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República**, se sugiere que los ministerios públicos realicen un análisis de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación, atendiendo al siguiente **TEST** que opera con base en los siguientes criterios de exclusión:

Primero. - Si se trata de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación relativas a hechos vinculados con "Recomendaciones por violaciones graves", emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tales asuntos **NO son susceptibles de liquidación**.

Segundo. - De los asuntos restantes, si se trata de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación en las cuales **NO** exista la posibilidad de que se genere: (i) una solución alterna²⁷ —acuerdo reparatorio y suspensión condicional del proceso—; (ii) forma de terminación anticipada²⁸ —procedimiento abreviado—; y (iii) formas de terminación de la investigación²⁹ —abstención de la investigación, archivo temporal, no ejercicio de la acción penal y/o criterio de oportunidad—, tales asuntos **deberán ser sometidos al siguiente parámetro**, los demás serán liquidables.

Tercero. - De los asuntos restantes, si se trata de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación cuya materia sea algún delito considerado imprescriptible por la legislación mexicana, **NO son susceptibles de liquidación**, pero por razones técnico-jurídicas, excepción hecha de aquellos que actualicen el parámetro siguiente.

Cuarto. - De aquellos asuntos que no fueron filtrados a partir de cualquiera de los tres parámetros anteriores, habrá que analizar si se actualiza en ellos alguna de las siguientes circunstancias:

²⁷ Véase, De los artículos 183 y 184; así como del 185 al 200 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, última reforma publicada en el mismo medio de difusión oficial el 9 de agosto de 2019.

²⁸ Véase, Artículos 185; así como, del 201 al 207 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, última reforma publicada en el mismo medio de difusión oficial el 9 de agosto de 2019.

²⁹ Véase, De los artículos 253 al 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014, última reforma publicada en el mismo medio de difusión oficial el 9 de agosto de 2019.

Plan Estratégico de Transición



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
UNIDAD DE TRANSICIÓN
SUB-UNIDAD DE CLAUSURA DE LA PGR

Oficio folio FGR/UT/S-UC/025/2019

- ✓ Exista **trascendencia²⁰ social²¹** importante verificable a través de aspectos medibles o cuantificables.
- ✓ Exista la presunta participación importante del Estado de **autoridades de dos o más poderes federales o locales**, o bien, con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado, para afectar de manera deliberada los derechos de una persona, omitiendo con ello cumplir el principio de división de poderes o de distribución de competencias.
- ✓ Se entregue a la comunidad **información manipulada, incompleta o se le impida conocer la verdad**, generando una afectación a la voluntad en general y una cultura del engaño.
- ✓ La autoridad, al tratar de lograr la paz, despliega o propicia **actos violentos**.

De actualizarse alguno de los supuestos antes descritos, habrá que determinar que los asuntos **NO son susceptibles de liquidación**, debido a que se trata de **"violaciones graves de derechos humanos"**.

Quinto. - Si llegado a este punto, existen aún dudas razonables respecto de la clasificación de las averiguaciones previas o carpetas de investigación como casos de violaciones graves de derechos humanos, habrá que optar por calificarlos de esa manera, por lo que **NO son susceptibles de liquidación**.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo

ATENTAMENTE
EL TITULAR DE LA SUB-UNIDAD

DR. FRANCISCO VÁZQUEZ GÓMEZ-BISOGNO

C.c.p.: Dr. Roberto Andrés Ochoa Romero, - Subprocurador de Control Regional, Procesos Penales y Amparo y Coordinador del Grupo de trabajo "Por Liquidar y transferir casos y recursos". - Para su conocimiento. - Presente.
Dra. Leticia Catalina Soto Acosta, - Directora General de Políticas Públicas, Vinculación y Coordinación Interinstitucional y Titular de la Sub-unidad de Diseño e Instalación de la Fiscalía General de la República. - Para su conocimiento. - Presente.

²⁰ Del lat. *trascendētia*. Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante; aquello que esté más allá de los límites naturales.

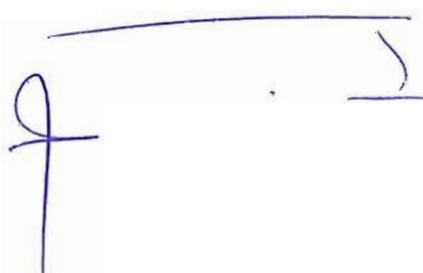
²¹ Del lat. *socialis*. Perteneciente o relativo a la sociedad.

ANEXO 2

Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
Violaciones Graves a Derechos Humanos

Número	Autoridad involucrada	Número de Recomendación CNDH	Averiguación Previa o Carpeta de Investigación
1	Secretaría de la Defensa Nacional. Fiscalía General de la República. Fiscalía General del Estado de México.	22VG/2019	AP/PGR/SEIDO/UEIDCS/548/2014 Unidad Especializada en Investigación de los Delitos Contra la Salud de la SEIDO
2	Gobernador Constitucional del Estado de Morelos. Fiscalía General de Estado de Morelos.	21G	Sin antecedente en la FGR
3	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.	20VG_/2019	Sin antecedente en la FGR
4	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Fiscalía General de la República. Presidente Municipal de Iguala de la Independencia, Guerrero.	19VG/2019	435/UEIDAPLE/DT/38/2015 Fiscalía Especial para Investigación del Delito de Tortura
5	Secretaría de Marina	18VG/2019	Sin antecedente en la FGR
6	Secretaría de Marina Procuraduría General de la República.	29 /2018	916/UEIDAPLE/DT/34/2014 892/UEIDAPLE/DT/46/2015 1434/UEIDAPLE/DT/8/2014 437/UEIDT/44/2016 702/UEIDT/50/2016 Fiscalía Especial para Investigación del Delito de Tortura
7	Secretaría de la Defensa Nacional. Procuraduría General de la República.	16/2018	1959/UEIDT/19/2016 19/UEIDAPLE/DT/19/2015 Fiscalía Especial para Investigación del Delito de Tortura
8	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Defensa Nacional. Secretaría de Marina.	15VG/2018 "CASO IGUALA"	AP/PGR/SDHPDSC/OI/001/2015 Unidad de Investigación y Litigación para Caso Ayotzinapa

Número	Autoridad involucrada	Número de Recomendación CNDH	Averiguación Previa o Carpeta de Investigación
9	<p>Secretaría de la Función Pública. Secretaría de Educación Pública. Procuraduría General de la República. Comisionado Nacional de Seguridad. Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas. Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social. Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero. Fiscal General del Estado de Guerrero. Secretaría de Salud del Estado de Guerrero. Presidenta de la Mesa Directiva de la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero. Presidente Municipal Constitucional de Iguala de la Independencia Guerrero. Presidente Municipal Constitucional de Cocula, Guerrero. Gobernador Constitucional del Estado de México.</p>	14VG/2018	Sin antecedente en la FGR




Plan Estratégico de Transición

Número	Autoridad involucrada	Número de Recomendación CNDH	Averiguación Previa o Carpeta de Investigación
	<p>Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas. Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Gobernador Constitucional del Estado de Baja California. Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza. Gobernador Constitucional del Estado de Durango. Gobernador Constitucional del Estado de México. Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato. Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero. Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco. Gobernador Constitucional del Estado de Morelos. Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit. Gobernador Constitucional del Estado de Puebla. Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro. Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa. Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco. Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas.</p>		

Número	Autoridad involucrada	Número de Recomendación CNDH	Averiguación Previa o Carpeta de Investigación
10	Presidente Municipal de Zamora. Comisionado Nacional de Seguridad. Procurador General de la República. Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán. H. Miembros del H. Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla.	13VG/2018	FED/SDHPDSC/UNAI-CDMX/0000695/2019. Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en Materia de Derechos Humanos
11	Secretario de la Defensa Nacional. Procurador General de la República. Director General de Petróleos Mexicanos. Gobernador Constitucional del Estado de Puebla. Fiscal General del Estado de Puebla. Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla.	12VG/2018	FED/PUE/PBL/0003844/2017 SCRPPA Delegación Puebla
12	Secretario de Marina. Fiscal General de Justicia del Estado de Nuevo León.	11/VG/2018	La CNDH presentó 6 denuncias de hechos, 4 de ellas se remitieron a la FEIDDF, en razón de la existencia de averiguaciones previas iniciadas por los mismos hechos. 1. AP/PGR/TAMPS/NL-II/3049/2013 2. AP/PGR/SDHAVSC/M7/54/2013 3. AP/PGR/SDHPDSC/UEBPD/M22/024/2014 4. AP/PGR/SDHAVSC/M5/67/2013 Respecto de las otras 2 denuncias, se iniciaron las carpetas de investigación: 1. FED/SDHPDSC/UNAI-TAMP/0000582/2019, la cual fue remitida en incompetencia por razón de fuero a la PGJ Tamaulipas en agosto de 2019.

Plan Estratégico de Transición

Número	Autoridad involucrada	Número de Recomendación CNDH	Averiguación Previa o Carpeta de Investigación
13	Procurador General de la República. Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila. Fiscal General del Estado de Coahuila. Presidente Municipal de Allende, Coahuila.	10 VG/2018	2. FED/SDHPDSC/UNAI-NL/0000584/2019, la cual fue remitida por incompetencia a la FEIDDF, en junio de 2019. (AP/PGR/NL/ESC-DCSP-II/2050/2011 y AP/PGR/NL/ESC-DCSP-I/2049/2011)
14	Gobernadora Constitucional del Estado de Sonora. Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social. Fiscal General del Estado de Sonora. Presidente Municipal de Hermosillo Sonora.	9VG/2017	FED/SEIDO/UEIDCS-MEX/0000624/2018 FED/SDHPDSC/UNAI-CDMX/0000260 Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud de la SEIDO y Dirección General de Atención y Seguimiento a Recomendaciones y Conciliaciones en Materia de Derechos Humanos FED/SDHPDSC/UNAI-SON/0000510/2018
15	Procurador General de la República. Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León. Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas.	8VG/2017	Se remitió por incompetencia por especialidad, el 6 de noviembre de 2018 a la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos de la SEIDO AP/PGR/SDHPDSC-UIDPM/MZ/003/2016 Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes
16		7VG/2017	FED/OAX/820/2016 Dirección General de Control de Averiguaciones Previas

Número	Autoridad involucrada	Número de Recomendación CNDH	Averiguación Previa o Carpeta de Investigación
	Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Comisionado Nacional de Seguridad. Procurador General de la República. Fiscal General del Estado de Oaxaca.		SCRPPA
17	Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz. Fiscalía General del Estado de Veracruz. Presidencia municipal de Papantla, Veracruz.	6VG/2017	La denuncia de hechos que presentó la CNDH derivada de la recomendación fue remitida al Fiscal General del Estado de Veracruz el 8 de noviembre de 2017.
18	Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.	5VG/2017	La denuncia de hechos que presentó la CNDH derivada de la recomendación fue remitida al Fiscal General del Estado de Veracruz el 14 de septiembre de 2017. AP/PGR/DGCAP/ZC-XIX/72/2015
19	Comisionado Nacional de Seguridad. Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán.	4VG /2016	(Se advierte que la denuncia de hechos que presentó la CNDH derivada de la recomendación, se encuentra acumulada a la indagatoria referida). Dirección General de Control de Averiguaciones Previas SCRPPA
20	Secretaría de la Defensa Nacional. Comisión Nacional de Seguridad. Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán. Presidencia Municipal de Apatzingán de la Constitución, Michoacán.	3VG /2015	AP/PGR/MICH/M-IV/12/2015 Consignada el 31 de julio de 2019, radicándose la causa penal 03/2019, en el Juzgado Octavo de Distrito en Michoacán (En la que obra acumuladas las diversas AP/PGR/SDHPDSC/DGASRCMDH/01/2016, AP/PGR/SDHPDSC/DGASRCMDH/02/2016 y AP/PGR/SDHPDSC/DGASRCMDH/06/2016, investigaciones iniciadas de las denuncias de la CNDH derivadas de la recomendación).

Plan Estratégico de Transición

Número	Autoridad involucrada	Número de Recomendación CNDH	Averiguación Previa o Carpeta de Investigación
21	Secretaría de la Defensa Nacional. Procuraduría General de la República. Gobierno Constitucional del Estado de México.	51/2014	SCRPPA Delegación Michoacán
22	Gobierno Constitucional del Estado de Puebla.	2VG/2014	(Recomendación dirigida solo al Gobierno del Estado de Puebla).
23	Procuraduría General de la República. Gobierno Constitucional del Estado de Tamaulipas.	80/2013	AP/PGR/SDHPDSC/UIJPM/M2/001/2016 Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes
24	Secretaría de Seguridad Pública Federal. Gobierno Constitucional del estado de Guerrero, Presidente de la Mesa Directiva de la LIX. Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero.	1/2012	Sin antecedente en la FGR.
25	Fiscalía General de la República. Gobierno del Estado de Tamaulipas.	23VG/2019	PGR/SIEDO/UEIS/197/2011 (AP1) PA/PGR/TAMPS/MAT-COE/1112/2011 (AP2) AP/PGR/TAMPS/MAT-COE/1114/2011 (AP3) AP/PGR/TAMPS/MAT-COE/1198/2011 (AP4) AP/PGR/TAMPS/MAT-III/1173/2011 (AP5) PGR/SIEDO/UEIDMS/174/2012 (AP6) AP/PGR/SIEDO/UEIS/411/2011 (AP7) AP/PGR/SIEDO/UEIS/604/2011 (AP8) AP/PGR/SIEDO/UEIS/709/2011 (AP9) AP/PGR/SIEDO/UEIS/451/2012 (AP10) AP/PGR/SIEDO/UEIS/234/2011 (AP11) AP/PGR/SIEDO/UEIS/644/2011 (AP12) AP/PGR/SIEDO/UEIS/066/2011 (AP13)



Fiscalía General de la República

Número	Autoridad involucrada	Número de Recomendación CNDH	Averiguación Previa o Carpeta de Investigación
			PGR/SIEDO/UEIS/211/2011 Y SU ACUMULADA PGR/SIEDO/UEIS/301/2011 (AP14) AP/PGR/SIEDO/UEIS/404/2011 (AP15) PGR/SIEDO/UEITMIO/048/2011 (AP16) PGR/SIEDO/UEIDMS/202/2013 (AP17) Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro, Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos y SCRPPA a través de la Delegación en Tamaulipas

17

T