

POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL

FISCALÍA GENERAL
DE JUSTICIA DEL ESTADO



FGJE
ZACATECAS

TABLA DE CONTENIDO

Mensaje del Fiscal General	3
1. Introducción	4
2. Diagnóstico participativo	5
3. Objetivos estratégicos.....	6
4. Sistema para la persecución penal estratégica.....	9
4.1. Modelo de Tres Pisos.....	10
4.2. Modelo de priorización	11
4.3. Comité de seguimiento y evaluación de la PPP	16
5. Teoría del cambio.....	17

MENSAJE DEL FISCAL GENERAL

Un amplio sentido de compromiso es el principio central que establecimos para el desempeño del cargo de *Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas*, ello representa nuestra nave insignia desde que asumí este honroso encargo.

La procuración de justicia en todo momento y, particularmente en los tiempos que vivimos, ha tenido, tiene y tendrá grandes retos. Para superarlos, afirmo que tenemos en el estado de Zacatecas una Fiscalía General de Justicia sólida y fortalecida en sus capacidades, empezando por la vocación de servicio que caracteriza al personal que la integra.

Cierto, la impunidad es un flagelo que lastima a la sociedad, y es un fenómeno multifactorial que involucra a varios actores clave; atenderlo implica comprenderlo, asumir su complejidad y emplear a fondo todas nuestras capacidades. También, son factores importantes las facultades con que la Institución cuenta y las limitaciones presupuestales, competencias y normas que caracterizan a todos los servicios que ésta presta en el Estado.

Frenar de manera visible la impunidad es un pendiente que tiene carácter de deuda histórica, y la Política de Persecución Penal de la *Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas* se vuelve un paso decisivo para saldarla. La impunidad debe ser atendida de forma proactiva, eficiente y humana.

Esta Política de Persecución Penal que se ha construido con las voces de la ciudadanía y de otros actores del Sistema de Justicia Penal y que hoy se hace pública, deja clara la ruta crítica para tomar el control de la carga de trabajo, y define los objetivos estratégicos que buscamos alcanzar con esta renovada forma de operar y de organización institucional.

Estoy plenamente convencido de que, con la suma de voluntades, con la coordinación y colaboración entre autoridades de todos los órdenes de gobierno del Estado mexicano, y de éstas con la sociedad, estamos en la senda correcta para recuperar la paz de Zacatecas.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de justicia penal en México enfrenta una crisis de impunidad. Existen diversos análisis y mediciones, pero el mensaje de fondo siempre es el mismo: del universo de conductas delictivas que se cometen en el país, solo una porción mínima recibe respuesta por parte de las instituciones de procuración e impartición de justicia. Ante esta realidad, atender la impunidad resulta una deuda histórica de la mayor relevancia y la Política de persecución penal (PPP) de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas (FGJEZ), se vuelve un paso decisivo para saldarla.

Buscar atender el problema de impunidad implica asumir su complejidad, pues se trata de un fenómeno multifactorial que involucra a varios actores clave, mismos que sólo podrán operar en la medida de sus facultades y con las limitaciones presupuestarias, competenciales y normativas que les son inherentes a todos los servicios prestados por el Estado. Aunado a ello, la carga de trabajo bajo la cual operan las instituciones de procuración de justicia es siempre constante y en aumento, esto puede tener como incentivo actuaciones improvisadas y reactivas.

Esto obliga a las instituciones del sistema de justicia a repensar su rol y diseñar intervenciones que les permitan migrar de un enfoque reactivo e improvisado, hacia uno proactivo y estratégico. Para las fiscalías, esto implica la construcción de una estrategia con orden para tomar decisiones respecto de la forma en la que gestionan y priorizan determinados casos, con la finalidad de que puedan tomar el control de su carga de trabajo. En ese sentido, la FGJEZ asume la responsabilidad de analizar sus esquemas de investigación y persecución, así como de definir los objetivos que buscarán conseguir a través de la persecución penal estratégica.

Si bien, las fiscalías siempre han contado con criterios para la priorización y gestión de sus casos, estos pocas veces resultan transparentes, claros y evaluables, lo cual inhibe de contar con una vocación de prevalencia en el tiempo. Por ello, para la FGJEZ diseñar y publicar esta PPP cobra especial relevancia, pues a partir de este documento, se tendrá clara la ruta crítica para tomar el control de la carga de trabajo y, a su vez, la definición de los objetivos estratégicos que se buscan alcanzar a partir de esta nueva forma de trabajo y organización con el fin de atender la impunidad de forma proactiva, eficiente y humana.

En este documento se presenta el ejercicio colaborativo que representa la PPP de la FGJEZ. En primer lugar, se menciona el proceso del diagnóstico participativo que se llevó a cabo con el fin de definir, en conjunto con otras instituciones y con la ciudadanía, el contenido de la PPP. En un segundo lugar, se establecen y definen los objetivos estratégicos de la institución en la persecución penal. En tercer lugar, se define el sistema para la persecución penal estratégica que permitirá materializar los objetivos estratégicos mediante la operación de sus tres componentes: el Modelo de gestión de casos; el Modelo de priorización y el Comité de Monitoreo y Evaluación. En cuarto y último lugar se plantea la teoría del cambio de esta PPP, que tiene como fin disminuir los índices de impunidad en Zacatecas y mejorar la percepción de la ciudadanía frente a los mismos, a través del diseño e implementación de una política de persecución penal.

2. DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

La Política de persecución penal tiene como eje fundacional ser una política pública democrática que se construya desde la escucha y comprensión de las problemáticas criminales que más afectan a la ciudadanía desde sus diferentes roles, ya sea desde la sociedad civil, el sector privado o la academia. A su vez, esta escucha se traslada a las y los operadores de las instituciones que forman parte del sistema de justicia penal y que en el trabajo diario pueden identificar las principales problemáticas que se deban afrontar desde una persecución penal estratégica.

Esta construcción colectiva se debe ver reflejada en los procesos de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación. En este caso, el diagnóstico se vuelve un elemento imprescindible para la construcción de este documento, pues es a través de los insumos obtenidos en esta etapa que se definen los objetivos estratégicos y se identifican las temáticas y delitos prioritarios. De aquí, la PPP no se construye solo como una estrategia jurídica al interior, sino que, desde una dimensión externa, busca atender lo que la ciudadanía espera de esta institución.

Para la construcción de la PPP de la FGJEZ, la etapa de diagnóstico consistió en recabar todos los insumos necesarios con el objetivo de obtener información tanto de carácter cuantitativo como cualitativo que permitiera comprender cuáles temas deben ser considerados como prioritarios en la investigación y persecución de los delitos. Para ello, se llevaron a cabo un total de 11 mesas de trabajo, en 13 sesiones, con diversas instituciones del Sistema de Justicia Penal, así como con representantes de organizaciones de la sociedad civil, academia y del sector privado.

Las sesiones comenzaron noviembre de 2021 y concluyeron en enero de 2022. La mayoría de ellas, salvo la entrevista con el Fiscal General, se llevaron a cabo de manera virtual. En la siguiente tabla se presenta el concentrado de actividades.

CONCENTRADO DE MESAS DE TRABAJO PARA DIAGNÓSTICO	
MESA DE TRABAJO	FECHA
1. Entrevista a Fiscal General	11 de noviembre de 2021
2. Entrevista a Vicefiscales	18 de noviembre de 2021
3. Entrevista a Agentes del Ministerio Público (AMP) de Fiscalías Especializadas (Secuestro, Patrimonial, Narcomenudeo, Vida e Integridad, Robo)	23 y 25 de noviembre de 2021
4. Entrevista sobre Violencia contra mujeres y niñas (VCMN) a la Fiscalía especializada de género, CEJUM y AMP	24 de noviembre de 2021
5. Entrevista a CEAVIZ	25 de noviembre de 2021

6. Entrevista a AMP de violaciones graves a derechos humanos (Fiscalías especializadas en DDHH y personas desaparecidas)	06 de diciembre de 2021
7. Mesa de trabajo con Organizaciones de la Sociedad Civil y academia	06 de diciembre de 2021
8. Entrevista con jueces/as y un magistrado del Poder Judicial	07 de diciembre de 2021
9. Entrevista a MAT, Policía de Investigación, Unidad de Análisis y UID	09 de diciembre de 2021
10. Entrevista con peritos de balística y química forense	09 de diciembre de 2021
11. Mesas de trabajo con representantes del sector privado	20 y 21 de enero de 2022

Como se mencionó previamente, este proceso de diagnóstico permite obtener insumos para la construcción de la PPP, en específico las preguntas guiadas al contexto de impunidad y percepción ciudadana abonan a la construcción de los objetivos estratégicos, mientras que las preguntas enfocadas a los delitos y su prioridad permiten la construcción de las temáticas prioritarias.

3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Uno de los elementos fundamentales de la PPP es buscar una transformación de la FGJEZ para transitar de una persecución penal reactiva a una proactiva. Para lograr esto, se requiere la definición de objetivos estratégicos en los cuales quedarán expresadas los fines que la FGJEZ pretende alcanzar a través de la persecución penal.

Para la definición de estos objetivos estratégicos se consideran tres componentes fundamentales:

1. El marco constitucional, con énfasis en el objetivo del proceso penal;
2. Los resultados del diagnóstico, con énfasis en la percepción de impunidad y del funcionamiento del sistema de justicia penal;
3. Los ejes rectores de la persecución penal estratégica identificados desde la academia y de otras políticas de persecución penal reconocidas como buenas prácticas.¹

¹ Estos ejes rectores son: 1. Eficacia a través de la obtención de resultados óptimos; 2. Eficiencia a través del uso racional de los recursos disponibles; 3. Identificación de los casos de mayor impacto social; 4. Atención diferenciada a grupos de situación de vulnerabilidad; 5. Óptima coordinación interinstitucional

Imagen 1. Componentes para la definición de los objetivos estratégicos



A continuación, se presentan los cuatro objetivos estratégicos de la FGJEZ:

OE1: Contribuir a la construcción de paz en el estado mediante la identificación y atención prioritaria de los casos que más afectan a la sociedad zacatecana.

Si bien, la FGJEZ debe actuar con rapidez y eficiencia, estos no son los únicos principios que deben de regir en la solución de los casos. La FGJEZ debe contar con la capacidad de identificar aquellos casos que por sus características resulten prioritarios por la afectación que representan hacia la sociedad. En estos, la atención y resolución debe ser diferenciada de acuerdo a cada una de las temáticas prioritarias que se definen en esta misma política.

Este objetivo encuentra sustento en el marco constitucional, en función de lo establecido en el artículo 20, que menciona que el proceso penal lleva por objetivo: proteger al inocente y se considera que al buscar atender aquellos casos que más afectan a la sociedad se atiende a esta protección de manera generalizada. A su vez, responde al eje rector de identificar los casos de mayor impacto social y a la petición de la ciudadanía de reconstruir la paz en la entidad.

OE2: Proveer una atención integral a todas las víctimas tomando en cuenta las diversas condiciones de vulnerabilidad en las que puedan encontrarse.

A partir de este objetivo se reconoce que no todas las personas víctimas de un delito representan un mismo grado de afectación y que las condiciones de vulnerabilidad como el género, condición social, pertenencia a una comunidad indígena, situación de migración o desplazamiento, discapacidad, o la

pertenencia a cualquier otro grupo históricamente discriminado, representan la necesidad de brindar un enfoque diferenciado.

En este sentido, este objetivo plantea que la atención que se brinde a las víctimas del delito será diferenciada de acuerdo a las necesidades que cada víctima presente, con un enfoque interseccional, de género y derechos humanos. Para ello, se dará el seguimiento por parte de la FGJEZ y en aquellos casos donde las necesidades trasciendan las capacidades de la institución, se canalizará de forma pronta a las instituciones que puedan brindar la atención necesaria.

Aunado a ello, este objetivo estratégico trae consigo el reconocimiento de una realidad: la FGJEZ no tiene, por sí sola, la capacidad de formular reparaciones integrales del daño para todas las víctimas de todos los delitos que conoce la institución, pero sí de buscar que se le repare de manera proporcional las afectaciones sufridas. En suma, el objetivo busca atender de forma estratégica y diferenciada las necesidades de las personas que se encuentren en una condición de vulnerabilidad y garantizar la reparación integral del daño de forma prioritaria para estos casos.

Este objetivo encuentra sustento en el marco constitucional, en función de lo establecido en el artículo 20, mismo que menciona que el proceso penal lleva por objetivo: que los daños causados por el delito se reparen. De igual forma, el objetivo responde a la lógica detrás de los ejes rectores que impulsan otros ejercicios nacionales e internacionales de persecución penal estratégica, en específico: atención diferenciada a grupos en situación de vulnerabilidad. Por último, derivado del diagnóstico fue posible identificar que las y los operadores del sistema, así como la ciudadanía identifican la importancia de brindar un enfoque diferenciado a las víctimas que forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad.

OE3: Contribuir en la construcción de una gestión de la conflictividad para la prevención del delito y la violencia mediante la coordinación con diversas instituciones.

Este objetivo trae consigo el reconocimiento de una realidad: La FGJEZ no tiene, por si sola, la capacidad de gestionar la conflictividad en el estado. Por ello, es importante, por un lado, reconocer y maximizar los espacios de intervención de la Fiscalía, y, por otro lado, asumir el compromiso de un trabajo coordinado con otras instituciones, con la federación y con otras entidades, sobre todo, en aquellas actividades donde el rol de la Fiscalía se encuentra competencialmente.

Si bien, la prevención del delito no es una labor específica de las fiscalías, pero si es fundamental para la gestión del conflicto, se considera que a partir de la investigación y persecución de determinados casos, así como de la generación y uso apropiado de la información e inteligencia, en coordinación con otras instituciones, será posible generar una prevención de aquellas conductas que representan un mayor impacto social.

Este objetivo encuentra sustento en el artículo 21 constitucional que señala que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. A su vez de los ejes rectores se desprende

la necesidad de una óptima coordinación institucional como estrategia fundamental de la persecución penal estratégica.

OE4: Atender de forma efectiva tanto las formas de criminalidad más comunes hasta aquellas de mayor complejidad mediante la clasificación de la carga de trabajo y la diversificación de las respuestas.

Este objetivo estratégico encamina a la FGJEZ como una instancia para la solución de los conflictos. Un sistema de justicia penal moderno, democrático y respetuoso de los derechos humanos debe ir más allá de la sanción. En este sentido, el CNPP ofrece un catálogo de soluciones procesales que varían en su complejidad, desde el acuerdo reparatorio hasta la sentencia en juicio oral, pasando por la suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado. Una persecución penal estratégica debe tener la capacidad de identificar cuál solución es la más adecuada en función de las características del caso.

Este objetivo encuentra sustento en el marco constitucional, según lo establecido por el artículo 20º, mismo que menciona que el proceso penal lleva por objetivo: procurar que el culpable no quede impune, así como el esclarecimiento de los hechos. De igual forma, el objetivo responde a la lógica detrás de los ejes rectores que impulsan otros ejercicios nacionales e internacionales de persecución penal estratégica, en específico: la eficiencia y eficacia. Por último, partir del diagnóstico fue posible identificar que, para la ciudadanía, parte de la confianza hacia la institución se traduce en poder recibir una respuesta a su caso.

4. SISTEMA PARA LA PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA

La materialización de estos objetivos estratégicos requiere adoptar una serie de cambios en la forma de organización y ejecución de las labores de la FGJEZ. En particular se deben asegurar las condiciones para que la institución sea capaz de clasificar los casos que recibe, así como de diversificar las respuestas que le brinda a cada uno de estos en función de sus características.

Lo anterior, se logrará a través de la comunicación de dos modelos de operación: un Modelo de gestión de casos responsable de brindar el andamiaje necesario para la clasificación y solución temprana del grueso de las investigaciones iniciadas por la FGJEZ; y un Modelo de priorización que diseñará controles y procesos para identificar y atender de forma diferenciada los fenómenos criminales de mayor relevancia para la entidad federativa. De esta forma, la totalidad de la carga de trabajo de la institución recibirá un tratamiento especializado.

Para garantizar la sostenibilidad y vigencia de ambos modelos, así como el consecuente cumplimiento de los objetivos estratégicos de la PPP, se propone la creación de un Comité de Seguimiento y Evaluación. Esta instancia, además de ser la responsable de las tareas ya mencionadas, fungirá como el vínculo entre los diversos actores clave relacionados con el éxito de esta Política en los diferentes momentos de su implementación y consolidación.

En este sentido, la implementación de la PPP se garantizará mediante el Sistema para la persecución penal estratégica que se conforma por tres componentes: Modelo de gestión de casos, Modelo de priorización y el Comité de Seguimiento y Evaluación. A continuación, se describe a detalle cada uno ellos.

Imagen 2. Sistema para la Persecución Penal Estratégica



4.1. MODELO DE TRES PISOS

La FGJEZ adoptó el Modelo de Distribución Estratégica de Casos -Tres Pisos² (MTP) como su modelo de gestión de casos, apostando por su consolidación como la forma de generar una clasificación eficiente y eficaz de sus investigaciones, al mismo tiempo que se les brinda una solución pronta y adecuada conforme a lo previsto por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Este modelo genera las condiciones necesarias para que la toma de decisiones relacionadas con la recepción y procesamiento de las investigaciones sea lo más eficiente y eficaz posible. Para ello, considera la existencia de tres grandes divisiones al interior de las fiscalías, denominadas unidades (o pisos). Esta división faculta a cada unidad para la aplicación de determinadas soluciones procesales de las previstas por el CNPP y toma en consideración la complejidad de cada una de estas, con la finalidad de reservar las más complejas, para los casos que las ameriten.

En el **primer piso** se encuentra el **Módulo de Atención Temprana (MAT)**. Es la encargada de recibir todos los asuntos y resolver aquellos en los que proceda un acuerdo reparatorio durante la investigación inicial. Además, se encarga de emitir determinaciones tempranas como los criterios de oportunidad, la abstención de investigar, el archivo temporal o el no ejercicio de la acción penal. Aquellos casos que no sean susceptibles de resolverse en este piso serán derivados al correspondiente (MAT, UID, UI).

En el **segundo piso** se encuentra la **Unidad de Tramitación Masiva de Casos (UTMC)**. Los casos que ingresan a este piso buscarán ser resueltos a través de un acuerdo reparatorio dictado con posterioridad a la formulación de imputación o a través de una suspensión condicional del proceso y en los casos más complejos a través de un procedimiento abreviado. En ocasiones cuenta con áreas especializadas para atender ciertos delitos, como por ejemplo los patrimoniales.

En el **tercer piso** se ubican las **Unidades de Investigación (IU)**, en él recaen aquellos casos sujetos a resolverse mediante un Procedimiento abreviado o sentencia dictada en audiencia de juicio oral. Debido

² Se puede encontrar una explicación detallada sobre el funcionamiento de este modelo en: De la Garza Santos, Iván, "El Modelo de tres pisos: una propuesta para mejorar la gestión y los resultados en las fiscalías", disponible en: <http://fortisconsultoria.com.mx/Arti%CC%81culo-Modelo-de-Tres-Pisos.pdf>

al filtro realizado en las unidades anteriores, ésta será la de menor carga de trabajo, pero a la vez en la que se tramiten los casos de mayor complejidad.

Adicionalmente, el modelo contempla dos áreas auxiliares: el **Órgano Especializado en Medios Alternativos de Solución a Controversias** (OEMASC) que es el área encargada de facilitar la gestión de los acuerdos reparatorios y los Planes de reparación para la Suspensión Condicional al Proceso; y la **Unidad de Imputado Desconocido** (UID) que recibe los casos en los que, previamente se dictó archivo temporal debido a la falta de líneas de investigación que permitan identificar a la persona tentativamente responsable de cometer la conducta ilícita.

La FGJEZ tiene un avance significativo en la consolidación del Modelo de Tres Pisos, sin embargo, en el marco de la implementación de la PPP, será necesario emprender un proceso de actualización, para que su estructura y organización respondan a las necesidades tanto del Modelo de Priorización, como de los esquemas de monitoreo y evaluación a los que quedará sujeta la investigación y persecución de los casos.

4.2. MODELO DE PRIORIZACIÓN

Contar con un modelo de distribución de casos como el MTP resultaría suficiente para atender la carga de trabajo en un contexto en el que un mismo tipo penal respondiera siempre a criterios, circunstancias e impactos idénticos. Sin embargo, al no ser el caso, resulta necesario contar con un mecanismo capaz de identificar, dentro de la totalidad de los casos relacionados con determinados delitos, aquellos cuyas características exigen una respuesta diferenciada por parte de la institución. Esto será tarea del Modelo de Priorización (MOP).

La priorización trae consigo el reconocimiento de una realidad: no todos los delitos generan el mismo impacto ni tienen las mismas consecuencias en la sociedad. En función de esto, priorizar implica un ejercicio declarativo en el cual, el aparato de procuración de justicia se pronuncia respecto de los aspectos que busca salvaguardar bajo una atención diferenciada.

En función de lo anterior, el MOP busca responder a dos grandes cuestionamientos:

- a) ¿Qué conductas son prioritarias para la persecución penal? y;
- b) ¿Cómo se atenderán estas conductas desde la FGJEZ?

Respecto del primer cuestionamiento, la metodología prevista para el diseño de esta PPP contempla la ejecución de un proceso de diagnóstico participativo, el cual puede ser consultado en el documento *Diagnóstico para el diseño de la Política de Persecución Penal de Zacatecas, Hallazgos principales (2022)*. En dicho proceso se procuró contar con la mayor diversidad de perspectivas posibles, tanto de las instituciones que forman parte del Sistema de Justicia Penal, como de actores clave de la ciudadanía.

En un primer nivel el ejercicio diagnóstico arrojó un listado de **delitos prioritarios** que de forma reiterada fueron señalados en las mesas de trabajo. Esta información permitió realizar un cruce entre la incidencia delictiva y la información derivada de las mesas de trabajo para obtener un resultado preliminar respecto de los casos que deberían ser prioritarios.

Sin embargo, para diseñar el MOP no basta con identificar tipos penales, puesto que un ejercicio que solo pretenda establecer prioridades en función de los delitos señalados está haciendo de poco a nada para entender y atender las razones de fondo que lo vuelven relevante.

Por ejemplo, si una fiscalía estableciera que el delito de robo de vehículo será prioritario, sin profundizar en este análisis, tendría que atender de forma reactiva tanto el robo que parezca responder a un caso aislado, como aquel en el que se pueda presumir la intervención de una estructura criminal que roba vehículos con la finalidad de emplearlos como medios para la comisión de delitos violentos. En este ejemplo, es claro que las condiciones para investigar y perseguir un caso frente al otro no pueden ser las mismas; más cuando se busca orientar ambos hacia una solución óptima. Por lo tanto, resulta indispensable profundizar el análisis para la definición del modelo.

Un segundo nivel de este ejercicio de priorización llevó a sistematizar la información relacionada con los delitos, para definir **temáticas prioritarias** bajo las cuales estos puedan agruparse. En ese sentido, la definición de una temática prioritaria representa un ejercicio de análisis y síntesis respecto del contexto social, político e incluso histórico de un estado en función de la criminalidad, las violencias y la impunidad, para planear una respuesta proactiva y estratégica a estas problemáticas.

Por ejemplo, dado que la entidad federativa, así como el país en general enfrentan un problema coyuntural relacionado con la violencia que viven las mujeres y niñas en razón de género y que dentro del listado de los delitos prioritarios está la violencia familiar, la Política sería omisa en no pronunciarse respecto del rol que deberá tener la persecución penal ante esta problemática. La forma de hacer esto es a través de la definición de una temática prioritaria que aborde la atención, investigación y persecución de los casos relacionados con las violencias que sufren las mujeres y las niñas en razón del género.

De acuerdo con las cifras publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en Zacatecas el delito de violencia familiar ocupa el primer lugar en incidencia delictiva³. Como ya se aclaró, no es viable priorizar por tipo penal, puesto que, en este caso, implicaría que la mayor parte de la carga de trabajo de la institución sería prioritaria. Sin embargo, un primer punto de la priorización se relaciona con la temática de la violencia contra mujeres y niñas, pero también con la de violencias altamente lesivas.

Ante esto, es necesario que el ejercicio de priorización llegue a un tercer nivel: la identificación de **fenómenos criminales prioritarios**, es decir, analizar a la luz de la temática prioritaria diversas características que harían prioritario un caso, no desde la perspectiva del delito, sino de sus características como fenómeno criminal, dentro de las que se puede destacar: el tipo penal; las particularidades del sujeto activo y/o pasivo; las consecuencias individuales y sociales de la conducta y, el contexto en el que se desarrolla.

Así, en el caso de la violencia familiar, será necesario analizar las características de las víctimas, de los agresores, el contexto en el que se desarrollan los casos y las consecuencias de los diversos tipos de violencia con el fin de identificar la violencia de alto riesgo. De esta manera, el acento de la priorización

³ SESNSP, 2021. *Cifras de incidencia delictiva estatal, 2015-diciembre 2021*. [Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1_JmkHLz_3qn9tWqnlw72umtzPBqj2zOk/view], (Consulta: 10 febrero 2022).

está tanto en atender la violencia sistemática y generalizada que viven mujeres y niñas, como en identificar y evitar violencias altamente lesivas.

A su vez, la identificación de los fenómenos criminales prioritarios permitirá brindar una atención diferenciada a estos casos, no solo desde el enfoque de la solución procesal óptima, sino también atendiendo a las necesidades de las víctimas y las características de las personas imputadas.

A partir de la definición del fenómeno criminal prioritario, el modelo de gestión de casos deberá contemplar mecanismos que permitan identificar y atender los casos en los que se actualice una violencia de alto riesgo en mujeres víctimas de violencia familiar. Asimismo, el MOP deberá plantear las reglas y procesos que deberán seguirse para la investigación, persecución y atención de los casos prioritarios.

Una vez que se ha explicado el funcionamiento del MOP, se plantean a continuación las temáticas prioritarias que abordará esta PPP:

1. Estructuras criminales relacionadas con mercados ilícitos

A grandes rasgos, los mercados ilícitos se consideran espacios de intercambio voluntario de bienes y servicios cuya producción o consumo está oficialmente prohibida. Los mercados pueden llegar a ser ilícitos porque: 1) está prohibida la producción de determinados bienes o servicios; 2) está prohibido el intercambio de bienes o servicios que son legales, 3) los bienes intercambiados han sido robados o falsificados, o 4) existe una violación de las regulaciones⁴.

Varios delitos de mayor incidencia y/o que tienen un fuerte impacto frente a la ciudadanía pueden estar relacionados con el desarrollo de mercados ilícitos y la presencia de estructuras criminales. Tal es el caso de los robos en diversas modalidades, homicidios, narcomenudeo y fraude. Por ello, conocer la forma de organización y operación de estas conductas y sus efectos en el mercado es una prioridad para la FGJEZ. Lo que se busca a través de la persecución penal es la desarticulación de estas organizaciones y mercado mediante el debilitamiento de sus finanzas, a través del uso estratégico de las distintas soluciones procesales.

2. Violencia contra mujeres y niñas

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia contra mujeres y niñas se define como “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público”⁵. Atender esta problemática resulta prioritario ante el contexto de violencia sistemática y generalizada que viven mujeres y niñas en razón del género, sobre todo considerando la Alerta de Violencia de Género que fue decretada en todo el estado de Zacatecas desde agosto de 2018.

Por ello, se abordan delitos de alta incidencia como la violencia familiar y la violación para identificar aquellos fenómenos criminales que resulten prioritarios, así como otros cuyas afectaciones resultan en

⁴ Dewey, Matías. (2017) La demanda de productos ilegales. Elementos para explicar los intercambios desde la perspectiva de la sociología económica.

⁵ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Artículo 5, fracción IV.

un mayor impacto, como el feminicidio y la trata de personas. Cabe mencionar que el abordar esta temática, no excluye el compromiso de la FGJEZ de investigar y perseguir diversas conductas delictivas con perspectiva de género.

3. Violencias altamente lesivas

Las violencias altamente lesivas han sido descritas⁶ como aquellos incidentes en los que se presenta el uso de armas de fuego con la intención de causar daño o privar de la vida. Esta definición se considera un punto de partida para esta temática, que si bien, no se limitará a estos incidentes, sí pretende identificar fenómenos criminales prioritarios en los que se atente contra la vida o la integridad física a través de una agresión desmedida, sobre todo en los casos de homicidio, feminicidio y secuestro; reconociendo la importancia del bien jurídico afectado, así como el incremento de estos delitos en los últimos años.

De conformidad con cifras reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México presentó una tasa de 29 homicidios por cada 100,000 habitantes. Por su parte, Zacatecas ha reportado una tasa de 76 homicidios, equivalente a casi tres veces la tasa a nivel nacional. Conforme a estos datos, Zacatecas se sitúa como la quinta entidad federativa con mayor tasa.⁷ Además, las cifras de los últimos diez años evidencian un incremento del 744.4% en ese periodo.⁸ En lo que respecta al año 2021, el número de víctimas por homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes de Zacatecas fue de 96.67. A comparación de los datos del 2015, hubo un incremento del 441.2%.⁹

4. Violaciones graves a derechos humanos

El contexto de impunidad en México está íntimamente relacionado con aquellos delitos que se consideran bajo el derecho internacional de los derechos humanos como violaciones graves a derechos humanos. Para la presente política, los elementos para considerar un delito como violación grave a derechos humanos serán los siguientes: (i) que sea cometido por un servidor público o por particular con apoyo, autorización o aquiescencia de un servidor público o con cualquier grado de autoría o participación; (ii) que exista planeación en la perpetración y (iii) la naturaleza del bien jurídico afectado, en este caso la vida y la libertad personal.

Tal es el caso de conductas como la tortura (incluyendo tortura sexual) y la desaparición de personas que en el contexto de Zacatecas ha representado un fenómeno emergente en los últimos años. Conforme al Sistema Nacional de Seguridad Pública, las denuncias ante la FGJEZ por tortura, desaparición de personas y desaparición forzada han incrementado en los últimos 5 años de una manera exponencial. En el período de 2017 a 2021: los casos de tortura han aumentado en un 135%; los casos de desaparición forzada han

⁶ Observatorio de Seguridad Pública, Informe sobre violencias altamente lesivas. Provincia de Santa Fe, Argentina. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/ejes-centrales/homicidios/>

⁷ **Comunicado de Prensa Núm. 398/21.** Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 27 de julio de 2021.

Disponible en : inegi.org.mx

<<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/Defcioneshomicidio2020.pdf>> (Consulta: febrero 2022).

⁸ En el 2010, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en Zacatecas fue 9 y en el 2020 fue 76.

⁹ En el 2010, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en Zacatecas fue 9 y en el 2020 fue 76.

aumentado en un 500%; finalmente, el incremento de los casos de desaparición es el más alarmante, pues ha incrementado en un 3,434%.¹⁰

MATRIZ DE PRIORIZACIÓN

A través de la matriz de priorización se hace el encuadre entre las temáticas prioritarias y los delitos. Tal como se presenta a continuación.

Delitos	Temáticas prioritarias			
	Estructuras criminales relacionadas con mercados ilícitos	Violencia contra mujeres y niñas	Violencias altamente lesivas	Violaciones graves a derechos humanos
1. Homicidio doloso				
2. Secuestro				
3. Femicidio				
4. Violación				
5. Violencia familiar				
6. Narcomenudeo				
7. Robos				
8. Extorsión				
9. Fraude				
10. Desaparición de personas				
11. Tortura				

¹⁰ Denuncias ante Agencias del Ministerio Público. 2017 – 2021. Disponible en: <<http://pgje.zacatecas.gob.mx/sitio/incidencia.html>> (Consulta: febrero 2022).

4.3. COMITÉ DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PPP

La implementación de la presente Política conlleva un proceso que requiere de un monitoreo constante y de una evaluación precisa de las actividades que deberá realizar la FGJEZ para instrumentar el Sistema de Operación a través del cual se dará cumplimiento a los objetivos estratégicos.

Este proceso será supervisado y dirigido por un órgano que se constituyó en noviembre de 2021 bajo el nombre de Comité de Seguimiento y Evaluación (COSEP). Este órgano es responsable de diseñar y dar seguimiento al plan de monitoreo y evaluación de la PPP con el objetivo de evaluar el nivel de cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos a través de un sistema indicadores, así como de asegurar el diseño e implementación de las demás herramientas necesarias para el proceso de implementación.

La conformación y funcionamiento del COSEP se rige por los siguientes criterios:

Respecto de su integración:

- Paridad de género.
- Representatividad de áreas de la fiscalía estratégicas y operativas.
- Nombramiento de una Secretaría Técnica.
- Duración de los puestos y su proceso de renovación.
- Invitaciones periódicas y temporales a personas representantes de otras instituciones del SJPA, así como de la sociedad civil.

Respecto de las sesiones que llevará a cabo:

- Tipos de sesiones (ej: ordinarias y extraordinarias).
- Quórum necesario para llevar a cabo las sesiones.
- Quórum necesario para adoptar decisiones.
- Cantidad de sesiones que deberán celebrarse de forma anual.

Respecto de sus actividades:

- Obligación de diseñar y publicar planes de persecución penal.
- Obligación de diseñar un plan de monitoreo y evaluación.
- Obligación de realizar informes de forma periódica.
- Regulación del proceso para realizar modificaciones a la PPP y sus respectivos planes.

5. TEORÍA DEL CAMBIO

A modo de conclusión, como se mencionó, a nivel nacional y estatal se vive una crisis de impunidad que ha generado una percepción negativa en la ciudadanía respecto del Sistema de Justicia Penal. Si bien, este es un problema multifactorial que le exige corresponsabilidad a todos los actores del sistema, es necesario que cada institución atienda y resuelva las problemáticas internas que les son inherentes.

En el caso de la FGJEZ, resulta necesario atender el estado de sobrecarga endémica¹¹ bajo el cual debe operar, reconociendo la realidad de que los recursos con los que cuenta siempre estarán sujetos a una lógica de escasez y que, en función de estas condiciones, debe buscar esquemas de organización y funcionamiento que le permitan tomar control de la carga de trabajo (Modelo de gestión y Modelo de priorización) y enfocar sus labores de investigación y persecución del delito hacia la consecución de objetivos estratégicos, de tal forma que los resultados que se obtengan legitimen su actuar ante la ciudadanía.

Para planear una intervención tan ambiciosa como la que se propone con el diseño y futura implementación de esta PPP, se construyó la siguiente teoría del cambio como la herramienta descriptiva que plantea la relación causal entre las actividades que se deberán realizar y el impacto esperado de la PPP de la FGJEZ en la atención de la impunidad.

La teoría se expone a continuación:

Si la FGJEZ, a través de la PPP, aborda la problemática de impunidad desde un enfoque de priorización y define un marco regulatorio para orientar los casos a la obtención de resultados óptimos con perspectiva de género e inclusión social (GESI), entonces se disminuirán los índices de impunidad y mejorará la percepción de la ciudadanía frente a los mismos.

Lo anterior, se describe más a detalle a través de la siguiente matriz:

¹¹ Binder, A. *Tensiones políticocriminales en el proceso penal*. Biblioteca Jurídica de la UNAM, 2007. Disponible en línea en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4714/5.pdf>

FIN	PROPÓSITOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
Disminuir los índices de impunidad en Zacatecas y mejorar la percepción de la ciudadanía frente a los mismos, a través del diseño e implementación de una política de persecución penal, con enfoque de género e inclusión social.	<p>OE1: Contribuir a la construcción de paz en el estado mediante la identificación y atención prioritaria de los casos que más afectan a la sociedad zacatecana.</p> <p>OE2: Proveer una atención integral a todas las víctimas tomando en cuenta las diversas condiciones de vulnerabilidad en las que puedan encontrarse.</p> <p>OE3: Contribuir en la construcción de una gestión de la conflictividad para la prevención del delito y la violencia mediante la coordinación con diversas instituciones.</p> <p>OE4: Atender de forma efectiva tanto las formas de criminalidad más comunes hasta aquellas de mayor complejidad mediante la clasificación de la carga de trabajo y la diversificación de las respuestas.</p>	<p>- La Fiscalía adopta un modelo de priorización en el cual se definen las temáticas prioritarias y los fenómenos criminales prioritarios para la institución.</p> <p>- La Fiscalía fortalece su MTP y valoración de casos para orientar los mismos a la obtención de resultados óptimos.</p> <p>- La Fiscalía establece un sistema de monitoreo y evaluación para garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos.</p>	<p>- Modelo de Priorización de Casos de acuerdo a las temáticas prioritarias.</p> <p>- Modelo de Tres Pisos</p> <p>- Proceso de relación entre Modelo de Tres Pisos y Modelo de priorización.</p> <p>- Herramientas para la identificación de casos relacionados con los fenómenos criminales prioritarios.</p>	<p>- Definición de los fenómenos criminales prioritarios.</p> <p>- Atención diferenciada a los casos relacionados con fenómenos criminales prioritarios.</p> <p>- Respuesta proactiva para hacer frente a la carga de trabajo.</p> <p>- Eficiencia en la solución de casos.</p> <p>- Uso de los recursos bajo criterios de racionalidad administrativa.</p> <p>- Comunicación eficaz de resultados frente a la ciudadanía.</p> <p>- Coordinación óptima con las diversas instituciones de seguridad pública</p>