

# PROGRAMA DE TRABAJO

## DIAGNÓSTICO

- Según el Censo Nacional de Procuración de Justicia elaborado por el INEGI, en 2016 se iniciaron 1 millón 640 mil averiguaciones o carpetas de investigación.
- 1 millón 373 mil corresponden al sistema acusatorio. Esto representa 3,761 denuncias al día.
- 156 denuncias por hora.
- Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, en 2017 se denunció sólo el 10.4 % de los delitos del país.
- De esta cifra, sólo en el 65.3 % de los casos, el Ministerio Público inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación.
- La ENVIPE estima un 93.6% de cifra negra total; el 79.4% se siente inseguro en su ciudad.

**En Jalisco y según cifras nacionales, la Fiscalía del Estado se encuentra en el último lugar en efectividad de investigación, en donde la probabilidad del esclarecimiento de un delito está por debajo del 0.3 %.**

- Las **cargas de trabajo** a nivel nacional posicionan a Jalisco en el **sexto lugar** con más carga de trabajo y con **menos personal ministerial y policial** para atender las necesidades de investigación en el Sistema Penal Acusatorio y la liquidación del Sistema Tradicional.
- En Jalisco se requiere **el doble de policías** para estar dentro de los parámetros recomendados por la ONU.
- En Jalisco se requieren **cinco veces la suma de Agentes del Ministerio Público. Hay 4.5 Ministerios Públicos por cada cien mil habitantes**; Chihuahua Estado modelo en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio tiene 24.8 (ÍNDICE ESTATAL DE DESEMPEÑO DE LAS PROCURADURÍAS Y FISCALÍAS. Zepeda 2018.)

Tabla 2

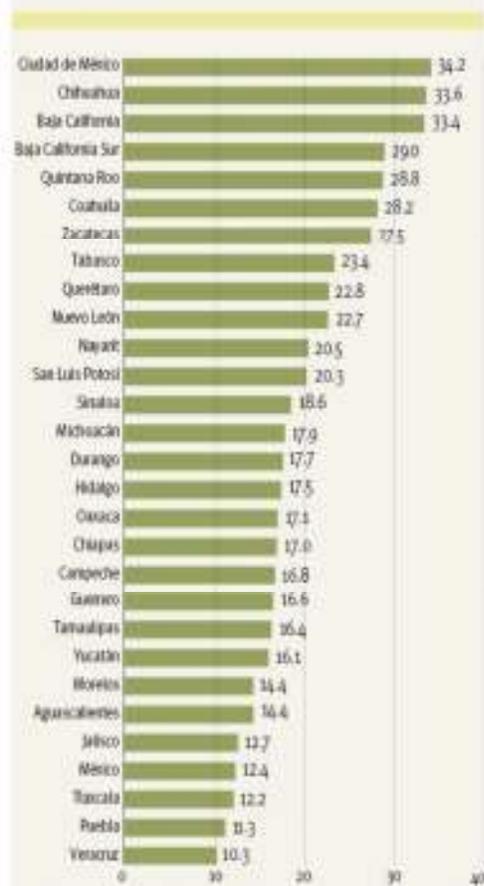
Ministerios públicos locales por cada 100 mil habitantes

	2015	2016	Cambio porcentual
Estados Unidos Mexicanos	7.6	8.4	10.52%
Chihuahua	23.7	24.8	4.64%
Baja California Sur	16	16.5	3.12%
Quintana Roo	22.6	14.8	-34.51%
Morelos	11.5	14.5	25.09%
Yucatán	14.5	13.4	-7.59%
Zacatecas	8.2	13.3	62.75%
Colima	10.2	13.2	29.41%
Coahuila de Zaragoza	13.1	13.1	0.00%
Chiapas	6.5	12.9	98.46%
Michoacán	9.1	8.6	-5.49%
Nayarit	10.8	11.9	9.97%
Hidalgo	6.3	10.7	69.84%
Oaxaca	9.5	9.9	4.21%
Durango	8.1	9.9	22.22%
Coahuila	8.2	9.8	19.25%
Tobasco	5.6	9.4	67.86%
Sinaloa	7.7	9.1	18.06%
Aguascalientes	6.2	8.9	43.55%
Guanajuato	7.5	8.8	17.33%
Baja California	7.4	8.8	18.92%
San Luis Potosí	8.6	8.4	-2.33%
Campeche	8.3	8.4	1.20%
Querétaro	4.8	7.9	64.58%
Veracruz	6.9	7.4	7.25%
Guerrero	6.1	6.4	4.92%
Tlaxcala	6.6	6.2	-6.06%
Nuevo León	3.8	5	31.58%
Tamaulipas	4.1	4.4	7.32%
Jalisco	4.5	4.5	0.00%
Estado de México	3.8	3.5	-7.89%
Puebla	4.3	3.5	-18.60%
Sonora	2.3	2.3	0.00%

Fuente: Sistema Integrado de Información del Poder Judicial de la Federación (SIIPJF), Centro Nacional de Planeación Estratégica (CENAPE), Centro Nacional de Estadística e Informática (CENEA), Centro Nacional de Información y Datos Demográficos de Canapa.

Gráfica 3

Policías ministeriales locales por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI, Centro Nacional de Planeación de Justicia Estatal 2017, Solicitudes de información y datos demográficos de Canapa.

De conformidad con los parámetros internacionales utilizados por la SETEC, los indicadores de operación del Sistema Penal Acusatorio plantean que al inicio de la consolidación debe resolverse de la siguiente manera:

**15% Justicia Alternativa**

**10% Judicialización**

**5 al 9% Salidas Alternas**

**1% Juicio Oral**

**El resto debe resolverse en las áreas de atención temprana y de investigación.**

De acuerdo con cifras de la Fiscalía General del Estado, del 31 de mayo de 2016 al mes de septiembre de 2018, se iniciaron en los doce distritos judiciales del Estado **436,881 carpetas de investigación**, de las cuales solo se han **judicializado 12,345** lo que representa el 2.83%; de estas, **1,772 se resolvieron por salidas judiciales**, cifra que representa el 0.41%, llegando solo 107 a juicio oral, lo que constituye 0.02% del total de las carpetas iniciadas.

## LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA INSTITUCIÓN

### 1.- Recursos humanos y materiales insuficientes.

Solicitar aumento de presupuesto para ambos rubros.

Tiempo estimado: Inmediato.

Indicador de cumplimiento: Aplicación del presupuesto de acuerdo a objetivos.

[#fiscalíaquesirva. 22.](#)

### 2.- Ausencia de una estructura orgánica alineada al Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Impulsar la Reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado y su reglamento; separación de la procuración de justicia de la seguridad pública.

Tiempo estimado: Inmediato.

Indicador de cumplimiento: Promulgación de la Ley

[#fiscalíaquesirva. Todos.](#)

### 3.- Ausencia de una estadística confiable que contenga geo referenciación de delitos y mapeo criminal.

Establecer condiciones técnicas para la captación, procesamiento, clasificación, análisis e interpretación de información estadística, cuya geo referenciación permita establecer políticas públicas dirigidas a policías federales, estatales y municipales, en materia de estrategia operativa y prevención del delito.

Tiempo estimado: 6 meses.

Indicadores de cumplimiento: Estadística con interpretación criminal por delito, municipio y cuadrante.

[#Fiscalíaquesirva. 11, 12, 13, 22.](#)

#### **4.- Baja efectividad en la resolución de carpetas de investigación.**

Reingeniería de los recursos humanos disponibles para atender prioritariamente las áreas críticas.

Tiempo estimado: 12 meses.

Indicador de cumplimiento: incremento en el índice de resolución de carpetas de investigación en un 10% anual.

**#Fiscalíaquesirva. 2,3,4,5,6,7,9,12.**

#### **5.- Ausencia de criterios homologados que orienten la unidad de acción del Ministerio Público.**

Elaboración de protocolos para la aplicación de lineamientos dirigidos a las áreas de investigación.

Tiempo estimado: 6 meses.

Indicador de cumplimiento: Protocolo autorizado.

**#Fiscalíaquesirva.2,5,6,9,17.**

#### **6.- Ausencia de un plan de trabajo en materia de delitos de alta frecuencia.**

Diseñar un plan de persecución penal que establezca el tratamiento para los delitos de alta frecuencia y baja peligrosidad.

Tiempo estimado: 6 a 8 meses.

Indicador de cumplimiento: Plan de persecución penal.

**#Fiscalíaquesirva.5,10,11,12,13,20,22.**

#### **7.- Ausencia de un plan de trabajo en materia de delitos de alto impacto.**

Diseñar un plan de persecución penal que establezca el tratamiento para los delitos de alto impacto.

Tiempo estimado: 6 a 8 meses.

Indicador de cumplimiento: Plan de persecución penal.

**#Fiscalíaquesirva.5,10,11,12,13,20,22.**

### **8.- Bajo nivel salarial y de estímulos.**

Solicitar la homologación salarial a estándares nacionales.

Tiempo estimado: Inmediato

Indicador de cumplimiento: Elaboración de diagnóstico y entrega de solicitud.

**#Fiscalíaquesirva.15,16,18,19.**

### **9.- Falta de recursos humanos y materiales en el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, lo cual genera rezago en la integración y resolución de las carpetas de investigación.**

Impulsar la transición del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses a un organismo constitucional con autonomía técnica y financiera; además, promover el incremento de peritos en las disciplinas sensibles para evitar la demora injustificada en la integración de las carpetas de investigación.

Tiempo estimado: Inmediato

Indicador de cumplimiento: Elaboración de diagnóstico y presentación de solicitud.

**#Fiscalíaquesirva.2,6,7,14.**

### **10.- No existe un área responsable de tramitación masiva de causas.**

Implementar el área con personal y recursos suficientes para la atención de grandes volúmenes de casos que busque la solución más inmediata.

Tiempo estimado: 6 meses

Indicador de cumplimiento: Incorporación en ley.

**#Fiscalíaquesirva.2,3,4,5,7,9,11,12,22.**

### **11.- El área de atención temprana no toma decisiones inmediatas con base en buenas prácticas relativas al tiempo de atención y derivación de los asuntos.**

Rediseñar los modelos de atención al ciudadano y la derivación de asuntos para su solución.

- Archivo temporal.
- Archivo definitivo.
- Abstención de la investigación.
- Criterios de oportunidad.

- Remisión a MASC.

Tiempo estimado: 6 a 8 meses.

Indicador de cumplimiento: Rediseño del área y como consecuencia, reducción de los tiempos en la toma de denuncias y atención al ciudadano.

[#fiscalíaquesirva.2,4,5,6,9,10,22.](#)

### 12.- Baja resolución a través de salidas judiciales.

Elaboración de protocolos para la aplicación de lineamientos que faciliten la resolución de los procedimientos abreviados.

Tiempo estimado: 6 meses.

Indicador de cumplimiento: Protocolo autorizado.

[#fiscalíaquesirva 2, 4, 5.](#)

### 13.- Falta de operación de la unidad de imputado desconocido.

Crear el área y establecer las condiciones para la búsqueda de líneas de investigación, a partir de bases de datos que permitan obtener patrones de comportamiento delictivo y modo de operación.

Tiempo estimado: 6 meses.

Indicador de cumplimiento: Número de carpetas resueltas 5% anual.

[#fiscalíaquesirva 11, 12, 13.](#)

### 14.- Inexistencia de una Unidad Estatal de Medidas Cautelares con autonomía jurídica y técnica.

Promover la estructura organizacional que le permita determinar:

- El riesgo procesal que representa cada persona imputada de un delito.
- Supervisar a los que enfrentan un proceso penal bajo una medida cautelar impuesta por un Juez de Control.

Tiempo estimado: Permanente.

Indicador de cumplimiento: Reducción en la reincidencia.

[#fiscalíaquesirva 8, 11, 12, 13.](#)

**15.- Ausencia de unidades de supervisión y seguimiento de medidas cautelares en algunos municipios del Estado.**

- Impulsar la creación de las Unidades de seguimiento de medidas cautelares en todos los municipios del Estado, para que trabajen en coordinación con la Unidad Estatal.
- Supervisar a los que enfrentan proceso penal bajo una medida cautelar impuesta por un Juez de Control.

Tiempo estimado: Permanente.

Indicador de cumplimiento: Reducción en la reincidencia.

[#fiscaliaquesirva 8, 11, 12, 13.](#)

**16.- No existen condiciones que permitan la conclusión de los asuntos del Sistema de Justicia Penal anterior.**

Destinar personal y recursos a la liquidación del Sistema Tradicional.

Tiempo estimado: Permanente.

Indicador de cumplimiento: Incremento en el número de averiguaciones previas resueltas.

[#fiscaliaquesirva 2.](#)

**17.- No existen acciones de operatividad y seguimiento en materia de extinción de dominio.**

Crear la Unidad de Extinción de Dominio bajo control directo del Fiscal General, para que, desde el ámbito patrimonial se combatan los delitos relacionados al crimen organizado, al incidir directamente en las finanzas de las estructuras criminales.

Tiempo estimado: 6 meses.

Indicador de cumplimiento: Procedimientos iniciados.

[#fiscaliaquesirva.11, 12, 22.](#)

**18.- No existe la adecuada coordinación interinstitucional para el mando y conducción con las policías.**

Tres tipos de mecanismos de mando y conducción:

- a) Delitos de alta frecuencia y baja peligrosidad serán atendidos directamente en las comisarías de seguridad pública de la zona metropolitana de Guadalajara, por medio de Agencias del Ministerio Público descentralizadas.
- b) Delitos de mediano impacto con mando y conducción inicial y presencia del Ministerio Público en el lugar de los hechos después de la noticia criminal.
- c) Delitos de alto impacto con mando y conducción directo por conducto de las áreas especializadas.

Tiempo estimado: 8 meses.

Indicador de cumplimiento: Incremento en el número de carpetas de investigación judicializadas, mayor número de detenciones legales y de vinculaciones a proceso.

[#fiscaliaquesirva 5, 6, 7, 9, 11, 12.](#)

**19.- No existe un proceso interno que de manera exhaustiva aborde la capacitación y profesionalización institucional.**

Diseñar un programa de capacitación permanente que aborde entre otros, los siguientes temas:

- Cultura de respeto a los derechos humanos y de legalidad.
- Buenas prácticas para evitar la tortura.
- Perspectiva de género.
- Lenguaje inclusivo y de no discriminación.
- Argumentación jurídica.
- Herramientas de investigación y litigación.
- Capacitación permanente para la consolidación del sistema.

Tiempo estimado: Permanente.

Indicador de cumplimiento: Cursos de capacitación y número de personas capacitadas.

[#fiscaliaquesirva.1,2,3,4,5,6,7,9,10,15,16,19,22,23.](#)

## **ASPECTOS DE DIFÍCIL SOLUCIÓN EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO Y ESTRATEGIAS DE CONTENCIÓN.**

### **1.- Altos niveles de corrupción.**

La corrupción se ha generalizado en diversas áreas del servicio público y la procuración y administración de justicia no son ajenas; el combate a corto y mediano plazo se considera un problema de difícil solución al ser un fenómeno de doble vía; esto requiere de una estrategia de contención a través de la implementación de una serie de mecanismos internos relacionados con la supervisión del personal, mejorar los controles administrativos, fomentar la denuncia ciudadana, fortalecer los órganos de control interno, diseñar mejores procesos de reclutamiento, selección y permanencia del personal y en general a través de los mandos medios y superiores promover la cultura de la honestidad con actitudes ejemplares y de probidad reconocida.

Tiempo estimado: Permanente

Indicador de cumplimiento: Percepción ciudadana.

**#Fiscalíaquesirva.21.**

### **2.- Infiltración de miembros de la delincuencia organizada.**

El poder económico del narcotráfico y delincuencia organizada corrompe con facilidad las estructuras institucionales en materia de seguridad y justicia; es un fenómeno global vinculado a operaciones con recursos de procedencia ilícita, que busca redes de protección al amparo de diversas autoridades. Se trata de un problema de difícil solución ante la ausencia de denuncias y, además requiere encontrar el justo equilibrio entre los derechos laborales y la búsqueda del caudal probatorio necesario para la separación y remoción del cargo. La estrategia de contención consistiría en generar mecanismos de inteligencia para identificar los vínculos del personal con el crimen organizado, además de supervisión por parte de los superiores inmediatos.

Tiempo estimado: Permanente.

Indicador de cumplimiento: Procedimientos de control interno para separación o remoción.

**#Fiscalíaquesirva.11,12,15,22.**

### 3.- Luchas por el territorio, homicidios y desapariciones vinculadas al crimen organizado.

El ajuste de cuentas entre las diversas bandas del crimen organizado complica la prevención e investigación de este tipo de ilícitos, razón por la cual es necesaria la implementación y aplicación de los diversos protocolos para la investigación de los mismos; es fundamental la comunicación permanente con las víctimas indirectas y los ofendidos por el delito para que a través de un mecanismo de información y coadyuvancia se pueda lograr el mayor esclarecimiento de asuntos posibles. Como estrategia de contención y ante el temor ciudadano a denunciar, se buscaría contar con herramientas de carácter tecnológico, forense, así como de labores de inteligencia que permitan el esclarecimiento de los hechos.

Tiempo estimado: Permanente.

Indicador de cumplimiento: Reducción de los índices de impunidad.

#### #Fiscalíaquesirva.22

### 4.- Incremento en la incidencia de delitos de alto impacto.

De conformidad con las cifras publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los últimos años Jalisco registra un incremento notorio en la comisión de delitos violentos y otros considerados de alto impacto. Se trata de un problema de difícil solución a corto plazo al estar inmersos en una crisis de inseguridad a nivel nacional, razón por la cual deberán ajustarse los esfuerzos a nivel municipal, estatal y federal para generar estrategias de contención en todas las modalidades delictivas.

## SE PROPONE COMO ESTRATEGIA DE CONTENCIÓN

### **A) La creación del área de Inteligencia, dependiente del titular de la institución, la cual tendrá, entre otras, las siguientes encomiendas:**

- Llevar el registro de la incidencia delictiva.
- Clasificación, análisis e interpretación de datos.
- Generar la geo referenciación de los fenómenos criminales.
- Establecer patrones de comportamiento.
- Sugerir las estrategias para el plan de persecución penal.

**B) Generar un plan de persecución penal a nivel institucional que contenga al menos:**

**Lineamientos generales**

- Definir fenómenos delictivos bajo patrones de interpretación racional (comprensión exacta de los fenómenos delictivos).
- Definir las estructuras criminales priorizando las de más afectación social.
- Generar estrategias prospectivas de factores criminógenos., métodos de disuasión y combate.
- Dispersión transversal del conocimiento.

**Clasificación y priorización con estrategia**

- Estrategias para el combate de delitos con prisión preventiva oficiosa.
- Estrategias para el combate de delitos de alto impacto.
- Estrategia para delitos sujetos a MASC.

**Diseño de un modelo de investigación criminal por cada fenómeno delictivo que contenga al menos**

- Protocolos.
- Objetivos.
- Indicadores.
- Mecanismos de intervención.
- Resultados.

Tiempo estimado: Permanente.

Indicador de cumplimiento: Reducción de los índices de impunidad.

[#Fiscalíaquesirva.11,12,13,22.](#)

**ATENTAMENTE.**

**Noviembre 2 del 2018.**

**DR. GERARDO OCTAVIO SOLÍS GÓMEZ.**

