Política de Persecución Penal de la Fiscalía General del Estado de Yucatán

Noviembre de 2022

Contenido

Acrónimos 3
Mensaje del Fiscal General del Estado de Yucatán 4
1) Introducción 5
2) Proceso para el diseño de la PPP 6
3) Resultados del diagnóstico 7
4) Objetivos estratégicos de la persecución penal 9
5) Temáticas prioritarias 13
6) Sistema para la Persecución Penal Estratégica 22
7) Conclusiones 26

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Acrónimos

Acrónimo	Definición
AMP	Agente(s) del Ministerio Público
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
COSEP	Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política de Persecución Penal
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
ENVIPE	Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública
FCP	Fenómenos Criminales Prioritarios
FGEY	Fiscalía General del Estado de Yucatán
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LGDNNAI	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
MoG	Modelo de Gestión de casos
MoP	Modelo de Priorización de casos
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
OE	Objetivo(s) Estratégico(s)
PPE	Persecución Penal Estratégica
PPP	Política de Persecución Penal
SISPPE	Sistema para la Persecución Penal Estratégica
SJP	Sistema de Justicia Penal

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Mensaje del Fiscal General del Estado de Yucatán

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es clara al consagrar que el objetivo del proceso penal radica en proteger al inocente, reparar el daño ocasionado por el delito, esclarecer los hechos y procurar que la persona responsable no quede impune. Ante esta encomienda, la Fiscalía General del Estado ha enfocado sus esfuerzos para que este objetivo se cumpla y para que el estado de Yucatán continúe siendo un referente nacional en materia de seguridad y procuración de justicia.

Esto no es resultado de la casualidad, sino del esfuerzo de las múltiples personas que desempeñan sus funciones en esta institución, quienes reafirman su compromiso para ejercer la noble labor de la procuración de justicia, así como de la existencia de una óptima coordinación interinstitucional entre los diversos actores del sistema y del apoyo incondicional del Gobierno de nuestro Estado. Gracias a estos factores, es posible seguir sumando esfuerzos en favor de la comunidad.

Ahora bien, en aras de mantener la paz y seguridad en Yucatán, esta Fiscalía General del Estado presenta esta Política de Persecución Penal la cual ha sido producto del diálogo con instituciones que forman parte del sistema de justicia, de las organizaciones de la sociedad civil, la academia, cámaras empresariales, medios de comunicación, así como de las propias personas que forman parte de esta institución. Esta Política refleja de forma fiel el contexto y los retos que Yucatán tiene de frente en la procuración de justicia, pero también demuestra que se tiene un camino firme y claro para que de la mano de la sociedad yucateca hagamos frente a cuanto reto se presente.

En este sentido, contar con una Política de Persecución Penal permite atender los casos que conoce la institución de forma proactiva, al mismo tiempo que, con un enfoque estratégico, se da una respuesta adecuada y oportuna a aquellas conductas que laceran el tejido de nuestra sociedad. De esta forma, nos colocamos un paso delante de la delincuencia y proyectamos de forma contundente el mensaje de que en nuestro estado no hay lugar para la impunidad.

Refrendo mi agradecimiento a todas y cada una de las personas que participaron en el diseño de esta Política de Persecución Penal y reitero la voluntad de la Fiscalía de seguir escuchando a la sociedad yucateca y de construir en conjunto con todas las instituciones, las soluciones que nos permitan seguir siendo, como hasta ahora, un estado que marca un rumbo efectivo para la garantizar el cumplimiento del marco legal y el respeto de los derechos de todas y todos, mediante la efectiva investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal en nuestro país y por supuesto en nuestro Estado.

Mtro. Juan Manuel León León
Fiscal General del Estado de Yucatán

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

1) Introducción

La Fiscalía General del Estado de Yucatán (FGEY) tiene el compromiso de brindar una respuesta oportuna, eficaz y de calidad en el esclarecimiento y resolución de los casos. Lo anterior implica la búsqueda de reparación y verdad para las víctimas, al mismo tiempo que el contacto de éstas con la FGEY sea reparador en sí mismo. La FGEY ha recibido evaluaciones positivas en materia de procuración de justicia. Sin embargo, reconociendo que siempre existe espacio para la mejora continua y el fortalecimiento institucional, la FGEY ha elaborado esta Política de Persecución Penal (PPP).

La PPP constituye el punto de partida hacia la consolidación de un sistema de trabajo que permita establecer objetivos estratégicos a alcanzar a través de la investigación y persecución de los delitos, generando un mayor entendimiento de los fenómenos criminales en el estado. De igual forma, analiza el rol de la FGEY respecto de la atención al delito, en función de las necesidades de la ciudadanía. En ese sentido, a través de la PPP se transita hacia un enfoque de persecución penal estratégica (PPE), lo cual implica el desarrollo de capacidades para organizar y clasificar la carga de trabajo, diversificar las respuestas que se brindan a los casos y evaluar los resultados obtenidos. Todo lo anterior, sujeto a una lógica de objetivos y prioridades definidos de forma colaborativa, pública y objetiva, plasmados en esta política.

Gráfico 1. Capacidades de la PPE

El enfoque de PPE que provee la política busca atender las problemáticas recurrentes que, hoy por hoy, enfrenta la procuración de justicia tanto en nuestro país como en el estado de Yucatán. En ese sentido, se apunta a lograr mejoras en los índices de impunidad, ofrecer una mayor agilidad en la obtención de resultados, disminuir el rezago y la sobrecarga con la que lidian las y los operadores la FGEY y, sobre todo, fortalecer la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia penal (SJP), pues esta última es fundamental para garantizar el acceso a la justicia.

Este instrumento se conforma por los siguientes apartados: *Proceso de diseño de la PPP,* en el que se exponen las diferentes mesas de trabajo que se llevaron a cabo en conjunto con la ciudadanía y otras instituciones para definir las prioridades de la persecución penal en Yucatán. Le sigue un apartado de *Resultados del diagnóstico*, en donde se recogen hallazgos y retos cuya

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

atención resulta fundamental. El siguiente apartado enlista los *Objetivos estratégicos* que guiarán el actuar de la FGEY. Después se presentan las *Temáticas prioritarias* que se identificaron durante el diseño de la PPP. El siguiente apartado plantea el *Sistema para la persecución penal estratégica* como la forma de organización y de trabajo, a través de la cual se buscará dar cumplimiento a los objetivos estratégicos y atención a las temáticas prioritarias. Por último, un apartado de *Conclusiones* en el que se abordan los pasos para la implementación de esta política.

2) Proceso para el diseño de la PPP

Diseñar una PPP requiere de un proceso colaborativo que fomente el diálogo y la comprensión de las diversas formas de criminalidad que más afectan al estado. Para ello, resulta indispensable consultar a la ciudadanía desde sus diferentes ámbitos: sociedad civil, sector privado, academia y medios de comunicación. De igual forma, se escucha a las y los operadores de las instituciones que forman parte del SJP, en tanto son agentes de cambio que en su trabajo diario pueden identificar las principales problemáticas, así como las posibles soluciones que deben afrontarse para construir sociedades más seguras y de paz.

En ese sentido, el diseño de esta PPP implicó recabar los insumos necesarios con el objetivo de definir aquellos temas que deben ser considerados como prioritarios en la investigación y persecución de los delitos. Para la recolección de estos insumos se llevaron a cabo 15 mesas de trabajo en las que se contó con participación del personal de la FGEY, diversas instituciones y organizaciones públicas, privadas, académicas y no gubernamentales del estado de Yucatán. De cada una de estas sesiones se obtuvo información valiosa que marcó la ruta para definir los asuntos prioritarios para el desarrollo de esta PPP.

Las sesiones comenzaron el 19 de mayo de 2022 y concluyeron el 20 de julio del mismo año. A continuación, se presenta una tabla que expone la totalidad de las reuniones que fueron celebradas en el marco del diseño participativo de esta PPP.

CONCENTRADO DE MESAS DE TRABAJO PARA LA PPP DE LA FGEY	
Mesa de Trabajo	**Fecha**
I. Visión del Fiscal General	19 de mayo de 2022
II. Entrevista a Vicefiscales	26 de mayo de 2022
III. Entrevista a Agentes del Ministerio Público (AMP) especializados en violencia contra mujeres y niñas (VCMN)	27 de mayo de 2022
IV. Entrevista a AMP de la Unidad Especializada en el Combate al Secuestro	01 de junio de 2022

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

V. Entrevista a AMP de la Unidad de Investigación y Litigación en Delitos de Homicidio	02 de junio de 2022
VI. Entrevista a AMP de la Unidad de Investigación y Litigación de Desaparición Forzada y Tortura	03 de junio de 2022
VII. Entrevista a AMP especializados en VCMN	07 de junio de 2022
VIII. Entrevista a AMP de la Unidad de Investigación y Litigación Especializada en Delitos de Narcomenudeo	08 de junio de 2022
IX. Entrevista a titulares de las Direcciones Regionales de la FGEY	09 de junio de 2022
X. Entrevista a AMP de la Unidad de Investigación y Litigación de Robo (con y sin detenido) y Delitos Patrimoniales	10 de junio de 2022
XI. Entrevista con el Instituto de Defensa Pública del estado de Yucatán	15 de junio de 2022
XII. Entrevista a AMP del Centro de Justicia para la Mujer	21 de junio de 2022
XIII. Entrevista con la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas (CEEAV) de Yucatán	22 de junio de 2022
XIV. Entrevista con la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Yucatán	24 de junio de 2022
XV. Mesa de trabajo con representantes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, academia y medios de comunicación	20 de julio de 2022

3) Resultados del diagnóstico

Yucatán cuenta con una incidencia delictiva baja en contraste con la media nacional, por lo que mantiene una percepción de seguridad alta[1] y es continuamente evaluada como tal por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Cabe destacar, también, que de conformidad con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

[1] INEGI, 2021.Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021. [Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf]

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

(ENVIPE) del año 2021, en Yucatán[2], la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones del SJP es de las más altas en México.

A partir del ejercicio de diseño de la PPP, se reconocen retos que guardan relación con el contexto de la investigación y persecución del delito en el estado, los cuales están siendo atendidos por la FGEY desde diversos esfuerzos, mismos a los que se suma la consolidación de esta PPP, así como las herramientas e instrumentos que de ella emanen. Esto favorecerá en gran medida todo el trabajo que lleva ejerciendo la FGEY para que el estado de Yucatán se mantenga como un referente nacional en materia de seguridad y justicia penal. A continuación, se presentan estos retos:

A) Fortalecer la confianza de la ciudadanía

La FGEY cuenta con un nivel de confianza destacable por parte de la ciudadanía, el cual puede fortalecerse aún más. Esta confianza puede observarse desde dos dimensiones: por una parte, desde las personas usuarias y las víctimas, que están en contacto con la fiscalía al momento de presentar una denuncia y/o quienes participan dentro del proceso penal; por otro lado, desde la ciudadanía, cuya percepción y confianza en la institución se fortalece a partir de la comunicación de los resultados que se obtienen de los casos.

Durante las mesas de trabajo con representantes de la ciudadanía, actores tanto del sector privado, académico, no gubernamental y medios de comunicación, coincidieron en que es común conocer sobre los casos que llegan a ser mediáticos, pero que difícilmente se puede dar un seguimiento puntual respecto de los resultados de los mismos. Lo anterior, promueve una percepción de impunidad en algunos sectores de la ciudadanía.

Con el fin de consolidar la confianza depositada en la procuración de justicia del estado, la FGEY trabaja constantemente en mejorar el trato que reciben las víctimas y personas usuarias desde su primer contacto con la institución. De igual forma, mantiene el compromiso de procurar un trato empático, respetuoso y no revictimizante. Asimismo, la FGEY se compromete a continuar comunicando de forma asertiva, clara y sencilla los resultados relevantes de sus labores, consciente de la necesidad de mantener un respeto irrestricto hacia los datos personales e información sensible que pueda repercutir en las personas involucradas en los casos y en el éxito de las investigaciones.

B) Eficiencia y eficacia en el proceso penal

Ahora bien, en el ejercicio de las funciones de la FGEY no basta con garantizar una atención de calidad al inicio y durante el proceso penal si esto no conlleva a la obtención de resultados satisfactorios. En ese sentido, la FGEY trabaja actualmente en fortalecer sus procesos de gestión de casos para aprovechar todas las formas de solución que ofrece el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), de tal manera, que esto genere un uso eficiente de los recursos

[2] INEGI, 2021.Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2021 Yucatán. [Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_yuc.pdf]

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

institucionales, así como una organización de procesos internos que impliquen la solución óptima y oportuna para los asuntos.

En línea con lo anterior, la FGEY -desde su competencia y facultades- ha llevado a cabo diferentes esfuerzos encaminados a fortalecer las capacidades de gestión de la carga de trabajo a través de la solución de casos. Un ejemplo de estos trabajos es el proceso de digitalización que, de la mano con el Gobierno del Estado, permite a la FGEY transitar hacia la adopción de medios tecnológicos que fomentan la eficiencia y eficacia en la tramitación de los asuntos. Esto, en beneficio tanto de las personas usuarias, como de las y los servidores públicos de la institución.

Así, la FGEY buscará seguir fortaleciendo las investigaciones, de tal forma que pueda disminuir el fenómeno de la impunidad al garantizar que toda la gestión de sus casos se apegue a principios de eficiencia y eficacia que permitan orientar los asuntos hacia una solución óptima, al mismo tiempo que identifica aquellos casos que -por sus características- exigen un trato especializado. Ello con el fin de que no exista delito sin esclarecer y que la ciudadanía tenga garantizado su derecho de acceso a la justicia.

C) Proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad

El personal de la FGEY, las y los operadores de otras instituciones del SJP y los diferentes sectores de la ciudadanía que fueron consultados, coinciden de forma unívoca en la urgencia de proveer una atención especializada para aquellos grupos que puedan encontrarse en situaciones de vulnerabilidad. En concreto, hay una preocupación latente respecto de los esfuerzos necesarios para garantizar a las mujeres el acceso a una vida libre de violencia. Del mismo modo, se enfatizó en la necesidad de proteger el sano desarrollo de las niñas, niños y adolescentes (NNA) del estado de Yucatán.

Al respecto, la FGEY hace propias estas preocupaciones y seguirá trabajando para redoblar los esfuerzos que ha venido ejerciendo en esta materia, de tal manera que estos dos grupos, así como todos aquellos que han sido histórica y sistemáticamente discriminados, encuentren protección y una vía segura para acceder a la justicia desde el primer momento que entran en contacto con la FGEY.

D) Adaptación a los cambios sociales en el estado

En los últimos años, Yucatán ha presentado un crecimiento económico y demográfico significativo. Al mismo tiempo que se posiciona de forma reiterada como referente a nivel nacional en materia de seguridad y justicia. Esto convierte al estado en un destino atractivo para el desarrollo empresarial y turístico, así como para muchas personas que se han visto desplazadas por la inseguridad que se vive al interior del país.

Ante la prosperidad generada por estas condiciones favorables, la FGEY debe mantener la guardia en alto y estar atenta a que el desarrollo del estado no tenga como consecuencia efectos indeseables, como presenciar formas de criminalidad que, actualmente, son ajenas al estado. Ante este escenario, la FGEY y el resto de las instituciones que forman parte del SJP, deben mantenerse siempre un paso adelante, dando respuestas contundentes, efectivas y coordinadas para garantizar un Yucatán seguro y en paz.

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

E) Dignificar el trabajo de las y los servidores públicos de la FGEY

Las instituciones son tan fuertes como las personas que las integran. En ese sentido, la FGEY reconoce la importancia de fortalecer las capacidades de quienes laboran en su interior, al mismo tiempo que se emprenden acciones para mejorar sus condiciones de trabajo. Ante el reconocimiento de esta realidad, la FGEY ha emprendido diversos esfuerzos, que, con el apoyo del Gobierno del Estado, han dotado al personal de la fiscalía de apoyos encaminados a mejorar sus condiciones laborales, así como la de sus familias.

Así, el tener servidores y servidoras públicas en constante formación y capacitación, que cuenten con los recursos necesarios para ejercer sus funciones de manera oportuna, favorece la consecución de resultados en los casos y fomenta una mejor procuración de justicia en el estado.

4) Objetivos estratégicos de la persecución penal

Planear la investigación y persecución de los delitos con un enfoque de PPE, requiere del establecimiento de objetivos estratégicos (OE) que den respuesta a la pregunta: *¿Qué quiere conseguir la FGEY a través del proceso penal?*, a través de este cuestionamiento, se busca construir un entendimiento común, a partir del cual, el proceso penal propicie la construcción de una sociedad más justa y en paz.

CUADRO INFORMATIVO 1. ¿POR QUÉ SON IMPORTANTES LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS?

Los Objetivos Estratégicos (OE) son los fines que la FGEY pretende alcanzar a través de la investigación y persecución penal. Los OE permiten dirigir los esfuerzos de la institución hacia un contraste efectivo entre la declaración de prioridades y su grado de cumplimiento.

Es así que, declarar objetivos estratégicos trae consigo la oportunidad de reconocer las preocupaciones que tiene la ciudadanía sobre el proceso penal y también enfrentar los retos que las y los operadores de la FGEY encuentran día con día en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, con la finalidad de que se logre transitar de un ejercicio reactivo de la procuración de justicia, a uno proactivo y estratégico guiado por el logro de estos objetivos.

Para generar legitimidad y propiciar que los OE efectivamente constituyan un reflejo fiel de la visión que tiene la FGEY, éstos se construyeron a partir del diálogo con las y los operadores al interior de la institución, y al mismo tiempo, se abrieron canales de comunicación con otras instituciones del SJP. Asimismo, se escuchó a representantes de diversos sectores de la ciudadanía y se agregó la visión del Fiscal General para en conjunto, arribar a los siguientes objetivos.

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Gráfico 2. Objetivos estratégicos de la persecución penal

OE1.- Promover soluciones eficientes, eficaces y oportunas que tomen en cuenta las necesidades de las víctimas, los efectos del delito y la protección a las personas en mayor situación de vulnerabilidad.

Las soluciones que se promuevan desde la FGEY deben estar apegadas a la búsqueda de una solución óptima, que considere una tramitación de los casos sin retrasos en la toma de decisiones por parte de las y los operadores, y que se valoren las características de dichos casos. Lo anterior promueve un actuar estratégico ante aquellos hechos que requieren de una respuesta más compleja, siempre previendo un uso racional de los recursos de la fiscalía.

A partir de este objetivo estratégico se realiza un pronunciamiento respecto de la importancia de planificar la investigación y persecución penal, para que, en paralelo, la FGEY cuente con procesos claros que delimiten el curso de los asuntos, desde su entrada hasta que se les brinda una solución. Lo anterior, sin perder de vista que no todas las víctimas presentan las mismas necesidades en un proceso penal, que los efectos de los casos, tampoco son siempre idénticos y que existen grupos cuyos derechos requieren de un grado específico de protección.

En ese sentido, la FGEY desarrollará las capacidades para organizar y clasificar su carga de trabajo, de tal forma, que sea posible identificar cuándo -por las características de un caso- éste pudiera requerir de una atención diferenciada. Para ello, es fundamental que las prioridades contenidas en esta PPP sean conocidas por todo el personal de la fiscalía.

Así, este objetivo estratégico se cumplirá a través de la materialización y consolidación de la PPP, considerando la creación de modelos y reglas de operación que regulen el actuar de las y los operadores y que contemplen las prioridades definidas en la PPP.

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

OE2.- Procurar una reparación del daño, de acuerdo a las necesidades de las víctimas, con especial énfasis en los delitos relacionados con la violencia de género y aquellos cometidos contra niñas, niños y adolescentes.

La reparación del daño para las víctimas es un derecho humano. Sin embargo, en la práctica, garantizar este derecho se encuentra con muchos obstáculos, por lo que materializar una reparación del daño, suele relegarse como un tema secundario privilegiando el castigo para las personas imputadas. Esta visión no coloca a las víctimas en el centro del proceso penal y puede llegar a ignorar sus necesidades.

En ese sentido, la FGEY desarrollará estrategias que permitan facilitar el acceso de las víctimas hacia una reparación del daño, al mismo tiempo que distingue diferentes niveles de afectación a partir de ciertas conductas. Es así que, se podrá poner especial atención en aquellos casos relacionados con la violencia de género, que se vive de forma generalizada en el país y las violencias que se cometen en contra de las NNA, para que estas reparaciones logren trascender del aspecto meramente económico y -en conjunto con otras medidas- se arribe a un plan de reparación efectivo.

Este objetivo estratégico se cumplirá a través de mecanismos y herramientas diseñadas para identificar las necesidades de las víctimas, los cuales implican que, de forma proactiva, las y los servidores públicos realicen los actos procesales necesarios para procurar una reparación a la medida del contexto del caso y acorde a sus necesidades, e incluso, de la coordinación con otras instituciones públicas o privadas que puedan coadyuvar en el cumplimiento de este objetivo.

OE3.- Consolidar a la FGEY como una institución ciudadana que brinda atención de calidad, atenta a las problemáticas sociales del estado y orientada a resultados.

Las soluciones eficientes a los procesos penales y el análisis de la criminalidad deben acompañarse de procesos de atención, comunicación y contacto con las personas usuarias y la ciudadanía, encaminados a fortalecer la percepción y confianza que guarda la sociedad respecto del SJP. De no ser así, la pérdida de confianza en la procuración de justicia puede desencadenar efectos nocivos como desincentivar la denuncia, la no colaboración en las investigaciones y la desacreditación del trabajo de las y los operadores del SJP, en concreto de la FGEY.

Por ello, la institución ha abierto y seguirá abriendo sus puertas a la ciudadanía para recibirla de forma empática y solidaria, con una escucha activa. También, deberá realizar ejercicios de transparencia y rendición de cuentas, que permitan comunicar a la ciudadanía los resultados obtenidos, así como escuchar las demandas y preocupaciones de la sociedad.

Este objetivo estratégico reconoce que, para consolidar la confianza de la ciudadanía hacia la FGEY, resulta fundamental brindar una atención de calidad a las personas que acuden a la fiscalía. No solo desde un entendimiento de que se les brinda un servicio, sino a partir de la noción de que, sin la confianza y participación activa de la ciudadanía en el proceso penal, es extremadamente complejo garantizar el acceso de todas y todos a la justicia.

Este objetivo se materializará a través de las herramientas que deriven de la implementación de esta PPP, mismas que estarán orientadas hacia la identificación de áreas de mejora en la

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

atención, así como a través de reglas y modelos de operación que fomenten la comunicación constante con las víctimas respecto al avance de sus casos y, en otro nivel, la socialización de los resultados que obtiene la institución en sus labores de procuración de justicia.

OE4.- Dar seguimiento al comportamiento de la criminalidad en Yucatán para planear respuestas estratégicas ante los fenómenos criminales, con el fin de que Yucatán se mantenga como referente nacional en materia de seguridad y justicia penal.

A través de la investigación y persecución estratégica del delito es posible identificar factores en la comisión de los hechos delictivos que sugieren que la violencia empleada para delinquir puede llegar a incrementar. Esto suele presentarse en situaciones en las que el procesamiento de los casos no se orienta hacia la obtención de soluciones óptimas que contemplen la complejidad y características de los mismos.

También, ante los cambios sociales que ya se mencionaron previamente, se actualiza la necesidad de mantener la guardia en alto para prevenir que nuevas formas de criminalidad comiencen a suceder. Ante estas circunstancias, la investigación y persecución de los hechos delictivos debe ser capaz de identificar factores que pudieran sugerir la existencia incipiente de formas de criminalidad ajenas al estado para mantenerse un paso adelante en el mantenimiento de la paz.

En esta línea, este objetivo estratégico se cumplirá a través de modelos de trabajo que permitan identificar los casos que guarden relación con factores que sugieran la presencia de formas y dinámicas más complejas de criminalidad para atenderlos a partir de reglas de operación que permitan frenar estos fenómenos e impedir que surjan. Ahora bien, la FGEY reconoce que, para llegar lejos en la consecución de este objetivo es necesario acompañarse de las demás instituciones del SJP, por lo que conservar y seguir fortaleciendo la coordinación entre éstas es fundamental para frenar de manera oportuna el menor avance o evolución que pudiera identificarse de la criminalidad hacia el interior del estado de Yucatán.

5) Temáticas prioritarias

El enfoque de PPE implica el reconocimiento de una realidad: no todos los hechos delictivos tienen el mismo impacto, ni todas las víctimas tienen necesidades idénticas, ni tampoco todas las personas imputadas representan el mismo riesgo para la comunidad. En función de esto, la noción de tramitar todos los casos por igual estaría ignorando esta realidad. Así, priorizar implica un ejercicio a partir del cual, la FGEY se pronuncia respecto de los aspectos que busca salvaguardar bajo una atención diferenciada.

En razón de lo anterior, es importante responder *¿cuáles hechos delictivos deberían ser prioritarios para la persecución penal?* Este apartado contiene las temáticas prioritarias que se atenderán en el estado de Yucatán, así como una breve explicación de las mismas. Por último, el apartado cierra con una sistematización de estos insumos a partir de un producto denominado Matriz de Prioridades.

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

A) Temáticas prioritarias (TP)

CUADRO INFORMATIVO 2. ¿QUÉ ES UNA TEMÁTICA PRIORITARIA?

Es una categoría técnico-política que analiza la relación entre una serie de comportamientos delictivos y otros elementos como bienes jurídicos tutelados y componentes sociales, los mismos que resultan prioritarios para el estado y que se buscan salvaguardar a través de la investigación y persecución del delito.

Contiene las siguientes características:

1. Definidas en la PPP derivado de un diagnóstico participativo
2. Presentadas en la Matriz de Prioridades
3. Asociadas con tipos penales y permiten la caracterización de fenómenos criminales prioritarios

A partir de un cruce entre la incidencia delictiva y el proceso de diseño de la PPP, es posible obtener un resultado preliminar respecto de los delitos que deberían ser prioritarios. Sin embargo, no basta con identificar tipos penales, puesto que un ejercicio que solo pretenda establecer prioridades en función de los delitos señalados, estaría omitiendo entrar al análisis de las características de los casos que están generando un mayor impacto. Por ello, priorizar por tipos penales haría de poco a nada para entender y atender las razones de fondo que mantienen ciertos hechos delictivos en el foco de la preocupación de la ciudadanía.

A continuación, se presentan y definen las temáticas prioritarias establecidas para el estado de Yucatán:

Gráfico 3. Temáticas Prioritarias

1. Protección a la vida e integridad de las mujeres

La violencia contra las mujeres es "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"[3]. Actualmente, persiste un contexto de violencia

[3] Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Artículo 5, Fracción IV.

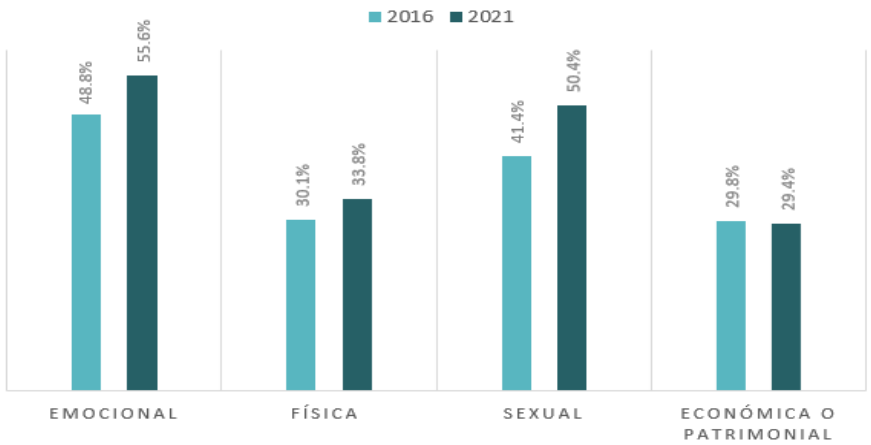
Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

sistemática y generalizada a nivel nacional por razón del género que afecta en la vida y desarrollo de las mujeres a lo largo de su vida, ocurriendo a través de distintos tipos y modalidades, en diversos contextos y espacios.

Atender esta problemática es impostergable no sólo por la afectación personal y social que resulta de su comisión, sino porque es innegable que -en los últimos años- a nivel nacional y estatal ha incrementado la violencia contra las mujeres. Además, la protección a la vida e integridad de las mujeres fue una preocupación mencionada, de manera recurrente, por representantes del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, academia y medios de comunicación en las mesas de trabajo que tuvieron lugar para la elaboración de esta política. En estas mesas se insistió en la preocupación generada por la alta incidencia de casos en los que se presentan violencias de género, así como la preocupación por el escalamiento hacia expresiones más lesivas, como el feminicidio.

En cuanto a la prevalencia de la violencia contra las mujeres, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2021[4] (ENDIREH) señala que a nivel nacional 70.1% de las mujeres manifestaron haber vivido violencia a lo largo de su vida, en Yucatán el 71.4%. Las violencias que más experimentan las yucatecas, como se observa en la Gráfica 1, son la emocional, sexual, física y económica; cabe destacar que, con respecto a la medición de la ENDIREH 2016, en 2021, la violencia emocional aumento en un 6.8%, la física en un 3.7%, y la violencia sexual creció 9.1 puntos porcentuales en Yucatán. En cuanto a los ámbitos en donde incrementó la violencia contra las mujeres, en comparación con 2016, fueron el escolar, comunitario y laboral.

Gráfica 1. Prevalencia de violencia (por tipo) contra las mujeres en Yucatán.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENDIREH 2016 y 2021.

Si bien la ENDIREH da cuenta del comportamiento de la violencia contra las mujeres en Yucatán, las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) permiten dimensionar la gravedad y severidad de los hechos que viven día con día las mujeres yucatecas y que no necesariamente se

[4] INEGI, 2022. *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021*. [Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/#Tabulados]

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

denuncian. De enero a mayo de 2022[5], se registraron 1,425 llamadas al 911 reportando incidentes de violencia de pareja y 2,057 por hechos de violencia familiar en la entidad. En lo que respecta a delitos sexuales, el SESNSP registró 30 llamadas de auxilio por incidentes de violación, 15 por acoso u hostigamiento sexual y 71 por abuso sexual.

En función de lo anterior, al priorizar esta temática, la FGEY garantizará que sus procesos estén adecuados a la exigencia que representa procurar el acceso a la justicia para las mujeres. Al mismo tiempo, identificará aquellos casos que, por sus características, coloquen a las mujeres en un riesgo latente. Para ello, se pondrá especial énfasis en las investigaciones que indiquen la existencia de denuncias previas y violencias progresivas con la finalidad de prevenir que estas evolucionen a expresiones más lesivas. La violencia sistemática que viven las mujeres en el país es un problema coyuntural, que requiere de múltiples esfuerzos coordinados a nivel estatal y federal, con participación de diferentes actores en instancias públicas y privadas. Y la FGEY, en el ejercicio de sus funciones, está a la altura del reto que esto representa.

2. Seguridad para niñas, niños y adolescentes

Todas las (NNA) tienen derecho a vivir una vida libre de violencia y de cualquier tipo de abuso, para lograr su pleno desarrollo físico, mental y social en condiciones de igualdad. En virtud de lo cual, se consideran niñas y niños a las personas que aún no han cumplido los doce años y, adolescentes, desde los 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad. Dado lo anterior, las autoridades tienen la obligación de velar y resguardar el interés superior de la niñez establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNAI).

Sin embargo, en México existen situaciones donde las NNA se desenvuelven en ambientes poco propicios para su desarrollo integral, en los que enfrentan situaciones de violencia y condiciones de riesgo, que si bien, éstas varían de acuerdo al contexto y el grupo de edad al que pertenecen, usualmente son perpetradas por integrantes del hogar o personas cuidadoras. De acuerdo a organizaciones especializadas en materia de derechos de NNA, Yucatán no es la excepción a la situación antes descrita.

Es fundamental el establecimiento de esta temática prioritaria para que la fiscalía, dentro de sus capacidades, garantice la protección y el ejercicio de los derechos de NNA para que logren tener un desarrollo pleno tanto en sus familias como comunidades, así como la investigación de los hechos que vulneren sus derechos, para lograr finalmente una sanción justa y que estos casos no queden impunes.

De acuerdo a datos de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), en 2018[6] Yucatán estaba por encima de la media nacional en cuanto a abuso sexual infantil, ya que a nivel nacional 3.9% de la población infantil reportó haber sido atacada y 2.6% eran yucatecos. En los casos de abuso sexual en niños y niñas de entre 3 y 11 años, los

[5] SESNSP, 2022. *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia al 9-1-1*. [Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1uc8PwOVj6Z4Mk2fjHW98C5UsjFp32pRm/view]

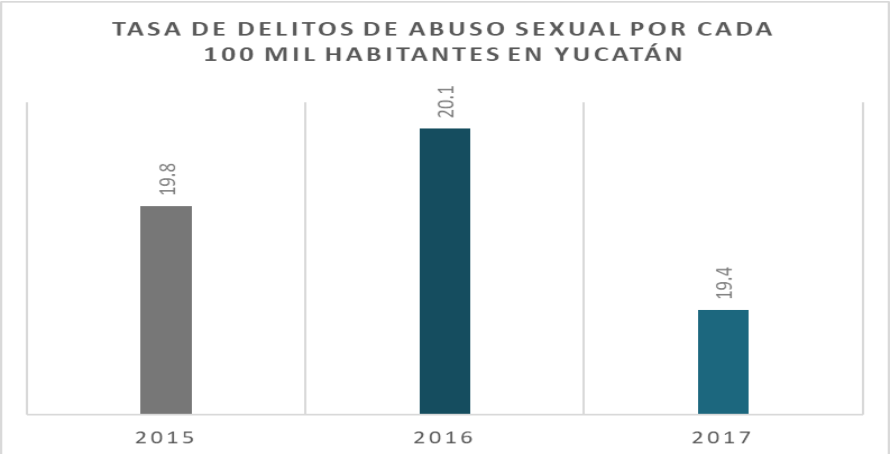
[6] Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), 2018. [Disponible en: https://datos.gob.mx/busca/dataset/comision-nacional-para-prevenir-y-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

agresores son familiares directos: abuelos, tíos y primos, y 6 de cada 10 agresiones las realizan parientes directos.

Por su parte, el *Diagnóstico sobre la Situación del Abuso Sexual Infantil en un contexto de violencia hacia la infancia en México (2019)*[7] establece que Yucatán, durante 2017 obtuvo una tasa de 19.4 delitos de abuso sexual por cada 100 mil personas. En los tres años de referencia (2015, 2016 y 2017), se encuentran más de 420 casos de abuso sexual denunciados por año y las tasas correspondientes alcanzaron valores de 19.8 en 2015, 20.1 en 2016 y 19.4 en 2017.

Gráfica 2. Incidencia delictiva del abuso sexual en Yucatán.



Fuente: Elaboración propia con datos del Diagnóstico sobre la Situación del Abuso Sexual Infantil en un contexto de violencia hacia la infancia en México.

Asimismo, la Red por los Derechos de la Infancia en México en su informe *"La Infancia Cuenta en Yucatán"* publicado en 2021[8], señala que desde antes del inicio de la pandemia la entidad aún tiene mucho por hacer para garantizar la protección de todas las NNA[9]. De igual manera, se menciona la inquietud sobre el aumento de la cifra negra en delitos cometidos contra menores en Yucatán y la invisibilización de estas violencias.

3. Atención de violencias potencialmente lesivas

Las violencias potencialmente lesivas han sido descritas como aquellos incidentes en los que se presenta el uso de armas con la intención de privar de la vida, causar daño[10] o generar un menoscabo significativo a la salud de otra persona. Ahora bien, esta definición es un punto de partida para esta temática prioritaria pues se pretende analizar bajo este esquema las violencias

---

[7] Early Institute, 2019. *Diagnóstico sobre la situación del abuso sexual infantil en un contexto de violencia hacia la infancia en México*. [Disponible en: https://earlyinstitute.org/wp-content/uploads/2019/05/190403-Diagn%C3%B3stico-Sobre-La-Situaci%C3%B3n-Del-Abuso-Sexual-Infantil-En-Un-Contexto-De-Violencia-Hacia-La-Infancia-En-M%C3%A9xico.pdf.pdf]

[8] Red por los Derechos de la Infancia en México, 2021. *La Infancia Cuenta en Yucatán.* [Disponible en: https://issuu.com/infanciacuenta/docs/icm_yucatan_final]

[9] Cabe señalar que, la información cuantitativa obtenida de diversas fuentes fue contrastada con información cualitativa proporcionada en las diferentes mesas de diagnóstico, donde los participantes reiteraban una constante preocupación por la violencia ejercida contra NNA, así como lesiones y delitos de índole sexual.

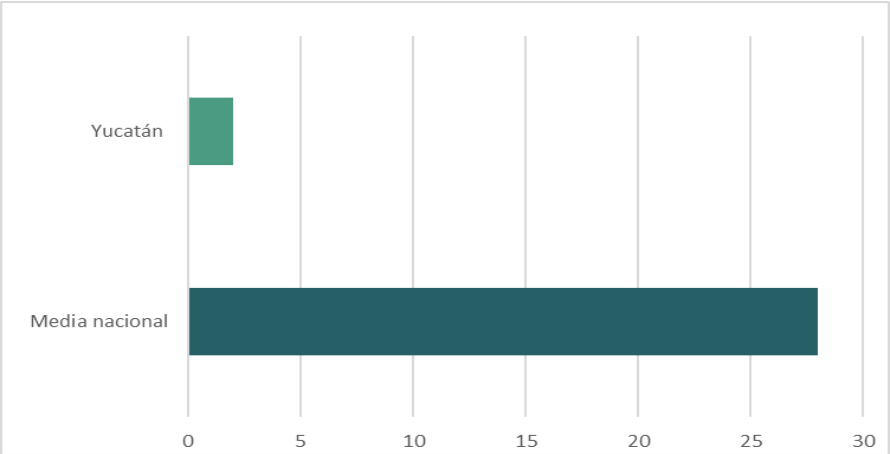
[10] Observatorio de Seguridad Pública, 2022. *Informe sobre violencias lesivas.* Provincia de Santa Fe, Argentina. [Disponible en: https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/ejes-centrales/homicidios/]

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

en las que los medios a través de los cuáles se lesionó o privó de la vida a una persona, constituyen una agresión desmedida, así como aquellos en los que el daño causado genera una conmoción social que va más allá de la víctima.

El estado de Yucatán se mantiene con una tasa de 2 homicidios por cada 100,000 habitantes[11], lo cual le coloca como uno de los estados más seguros del país. En ese sentido, para mantener esta paz y seguridad se requiere de esfuerzos enfocados en detectar estas violencias y garantizar que no queden impunes, lanzando así un mensaje de cero tolerancia hacia estas conductas, que, si bien son escasas o nulas en la entidad, éstas deben mantenerse así. De esta forma, se busca disuadir su posible comisión y mantener al estado de Yucatán como el referente nacional que ha sido hasta la fecha.

Gráfica 3. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI 2021.

Ahora bien, esta temática prioritaria también encuentra sustento en que, a partir del proceso de diseño de la PPP, la ciudadanía expresó su preocupación respecto de los homicidios en el estado, que si bien, se mantienen con una incidencia baja, cualquier aumento, por mínimo que sea, resulta inaceptable. Por ello, la FGEY analizará con especial atención aquellos casos en los que lleguen a emplearse armas de fuego tendientes a privar de la vida a las personas, y que estas tengan una procedencia ilícita.

4. Prevención de la delincuencia prolífica y emergente

Esta temática prioritaria implica la atención de dos diferentes problemáticas que se relacionan de forma directa. Por una parte, la delincuencia prolífica hace referencia a un principio del análisis criminal[12] que propone que el 80% de las conductas delictivas provienen del 20% de las personas ofensoras. Si bien, esta proporción no es exacta, existe evidencia científica y práctica que confirma la premisa respecto de que una gran medida de la criminalidad es generada por una parte mínima de las personas que delinquen de manera reiterada[13]. De tal forma que, al

[11] INEGI, 2022. *Comunicado de Prensa Núm. 376/22*. [Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/DH/DH2021.pdf]

[12] Alvear, C.2020. *Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos: la experiencia del Ministerio Público de Chile*. [Disponible en: https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2020/05/Analisis_Criminal_Chile.pdf]

[13] Grove, Louise & Farrell, Graham & Farrington, David & Johnson, Shane, 2012. *Preventing Repeat Victimization: A Systematic Review*.

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

identificar estos objetivos recurrentes y lograr neutralizar su actuar, podría conseguirse una disminución significativa en la criminalidad del estado de Yucatán.

En este orden de ideas, bajo la noción de poder detectar los objetivos recurrentes responsables de la comisión de ciertas conductas delictivas, se considera que podrá identificarse con mayor eficacia cualquier forma de criminalidad que pudiera resultar emergente, ya sea por su forma de comisión o por tratarse de conductas que no se habían observado en la entidad.

De esta forma, esta temática prioritaria se vuelve una forma efectiva de dar cumplimiento al objetivo estratégico cuatro, relacionado con la prevención de escaladas de violencia y de la identificación de formas más sofisticadas de criminalidad a tiempo, para atenderlas de forma efectiva, antes de que logren convertirse en una forma de delincuencia prolífica.

Cabe recalcar que, esta temática prioritaria encuentra relevancia derivado de las manifestaciones vertidas por representantes del sector privado, quienes participaron en el proceso de diseño de esta PPP y que mencionaron los diferentes retos que enfrentan al buscar el acceso a la justicia para ellos y ellas o sus empresas. De igual forma, se mencionó los diversos retos que pueden presentarse a partir del crecimiento y desarrollo económico que actualmente se vive en Yucatán.

Así pues, atender estas formas de criminalidad responde a las necesidades planteadas por este sector, así como por representantes de la academia, quienes hicieron notar que -dada su cercanía con distintos sectores de la sociedad- observan de primera mano cuando una nueva forma de criminalidad comienza a suceder.

5. Salvaguarda de los derechos humanos

Las violaciones graves a derechos humanos son definidas[14] como todas aquellas acciones u omisiones realizadas por agentes estatales y/o actores paraestatales que desconocen y atentan derechos inderogables de las personas como la vida, la integridad, la dignidad y la libertad reconocidos por los tratados internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunque en el estado de Yucatán los casos relacionados con violaciones graves a derechos humanos tienen una incidencia prácticamente inexistente, la FGEY no es omisa al contexto nacional en el que existe un patrón relacionado con la comisión de este tipo de hechos delictivos. Además, está estrechamente vinculado a la desigualdad e impunidad persistentes en nuestro país, por lo que es indispensable contar con mecanismos que garanticen y salvaguarden los derechos humanos desde la procuración de justicia previendo que este tipo de casos comiencen a aparecer.

Para la presente política, los elementos para considerar un delito como violación grave a derechos humanos son: (i) que sea cometido por un servidor público o por particular con apoyo, autorización o consentimiento de un servidor público o con cualquier grado de autoría o

[14] Bezanilla, J. M., & Miranda, M. A. (2014). *Violaciones Graves a Derechos Humanos y su impacto psicosocial*. Revista Cuadernos de Crisis, 13. [Disponible en: http://www.cuadernosdecrisis.com/docs/2014/numero13vol2_2014_violaciones_ddhh.pdf]

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

participación; (ii) que exista planeación en la perpetración; y, (iii) la naturaleza del bien jurídico afectado. Tal es el caso de conductas como la tortura (incluyendo tortura sexual), tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecución extrajudicial, desaparición forzada y trata de personas. La FGEY tiene el compromiso de no ser insensible, ni omisa, ante actos en los que se presuma la comisión de violaciones graves a derechos humanos contra cualquier persona que se encuentre en el estado Yucatán. Un solo caso relacionado con esta temática representa una cifra inaceptable para el contexto de seguridad del estado y por ello, la FGEY refrenda su compromiso de continuar con los esfuerzos que le han permitido que esta temática no represente una incidencia en la entidad.

B) Matriz de Prioridades

La Matriz de Prioridades es una sistematización de las prioridades de la persecución penal que se construye a partir de una columna, que contiene los tipos penales que fueron mencionados de forma recurrente durante el proceso de diseño de la PPP y una fila en la que se establecen las TP que ya han sido definidas.

Una vez que se plantean los delitos y las temáticas, el siguiente paso implicó encender las casillas en las que existe un cruce entre el delito y la temática. La decisión respecto de qué celdas deben aparecer encendidas responde a los insumos obtenidos en el proceso de diseño de la PPP, cuando a partir de las mesas de trabajo, se identificó la relación entre ciertos tipos penales y las temáticas prioritarias cuando se actualizan ciertas características en los casos. Es decir, no todos los casos de robo, por mencionar uno, guardan relación directa con una temática, sino aquellos en los que se identifican aspectos relacionados con la TP.

Es así, que cada celda resaltada, representa un punto de atención a partir del cual la FGEY tomará acciones para atender los casos que presenten esta relación. Para lo anterior, la institución se auxiliará de modelos y reglas que garanticen que, efectivamente, se está otorgando una respuesta adecuada a los casos que guardan relación con las temáticas prioritarias definidas en esta PPP.

Este documento fue financiado por un Acuerdo de Cooperación del Departamento de Estado de los Estados Unidos por Conducto de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INL). Las opiniones, los hallazgos y las conclusiones que aquí se exponen son responsabilidad de Fortis Consultoría y no reflejan necesariamente los del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Matriz de Prioridades

Delito	Temática Prioritaria				
	Protección de la vida e integridad de las mujeres	Seguridad para las NNA	Atención de violencias potencialmente lesivas	Prevención de la delincuencia prolífica y emergente	Salvaguarda de los DDHH
Violencia familiar	■	■			
Homicidio			■		
Secuestro					
Feminicidio	■		■		
Abuso sexual	■	■			
Violación	■	■			
Lesiones	■	■	■		
Narcomenudeo				■	
Robo				■	
Fraude				■	
Tortura					■
Tratos crueles, inhumanos y degradantes					■
Trata de personas	■	■			■
Desaparición					■

Este documento es confidencial y su uso está autorizado exclusivamente para la Fiscalía General del estado de Yucatán. Cualquier copia, reproducción o distribución sin la autorización del cliente al que va dirigido, de Fundación IDEA A.C. o de Fortis Consultoría S.C. está estrictamente prohibida.

6) Sistema para la Persecución Penal Estratégica

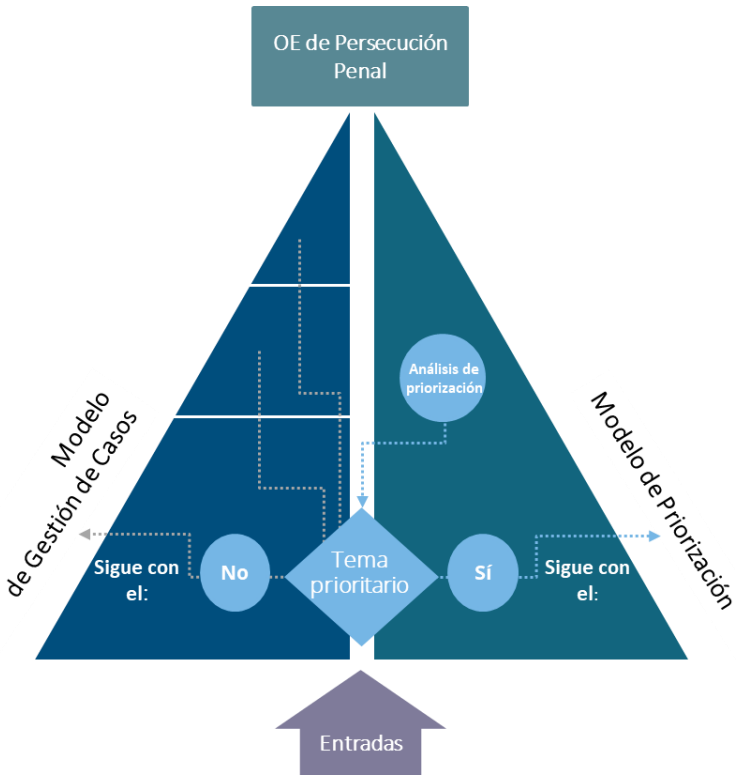
Para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos y atender las prioridades de la persecución penal, la FGEY debe consolidar un Sistema para la Persecución Penal Estratégica (SISPPE). De esta forma, la PPP no solo constituye una declaración pública de las prioridades en el estado, sino que aborda también los procesos que darán pie a su materialización, así como un conjunto de modelos y reglas de operación que regularán el actuar de las y los operadores.

CUADRO INFORMATIVO 3. ¿QUÉ ES EL SISTEMA PARA LA PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA?

Constituye los cambios en la organización y forma de trabajo de la Fiscalía necesarios para cumplir con los objetivos estratégicos de la Política de Persecución Penal. El SISPPE se conforma por el Modelo de Gestión de Casos (MoG), el Modelo de Priorización (MoP) y el Comité de Seguimiento y Evaluación de la PPP (COSEP).

En esta nueva organización del trabajo, el Modelo de Gestión (MoG) es el responsable de proveer un andamiaje para que todos los asuntos que ingresen a la FGEY tengan una ruta ágil orientada a resultados y apegada a los principios de eficiencia y eficacia. Por otro lado, el Modelo de Priorización (MoP) se encarga de generar las capacidades para identificar aquellos casos que, por sus características, requieren de una atención específica en función de las necesidades de la víctima, las peculiaridades del caso o por los impactos generados por el hecho delictivo. Por último, la instauración de un Comité de Seguimiento y Evaluación de la PPP (COSEP) que será el responsable de analizar el cumplimiento de esta política.

Gráfico 4. Funcionamiento del SISPPE



Fuente: Elaboración propia.

Este documento es confidencial y su uso está autorizado exclusivamente para la Fiscalía General del estado de Yucatán. Cualquier copia, reproducción o distribución sin la autorización del cliente al que va dirigido, de Fundación IDEA A.C. o de Fortis Consultoría S.C. está estrictamente prohibida.

a) Modelo de Gestión de casos

Consolidar un MoG, como forma de organización en las fiscalías, implica que los procesos internos, a través de los cuales se tramita la totalidad de la carga de trabajo, orienten los casos hacia una solución óptima, de acuerdo a los principios de este modelo. Estos principios implican la búsqueda de la solución más temprana, menos compleja y que implique una menor inversión de recursos, sin dejar de lado las necesidades de las víctimas ni los principios de atención de calidad que suscribe la FGEY.

En ese sentido, la fiscalía ha emprendido un esfuerzo sin precedentes para analizar los procesos internos mediante los cuales tramita actualmente su carga de trabajo para optimizarlos de manera que se apeguen a los principios, lineamientos y buenas prácticas que contempla el MoG relativas al uso de las facultades para la terminación de la investigación, soluciones alternas y formas de terminación anticipada.

De esta forma, cobra especial relevancia el uso adecuado de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, pues favorecen a la despresurización de la carga de trabajo y, si se ejecutan de forma correcta, contribuyen a garantizar la reparación del daño de las víctimas del delito.

Al asegurar que la totalidad de la carga de trabajo está siendo tramitada de la forma más eficiente, eficaz y oportuna posible, la FGEY puede administrar de mejor manera los recursos humanos y materiales para poner una atención especial a los fenómenos criminales cuyos efectos resultan más nocivos para la sociedad yucateca, ya sea fortaleciendo los procesos de gestión del MoG o a través de reglas de operación suscritas a través del MoP. Contar con un MoG fortalecido es el primer paso hacia la adopción de un esquema de PPE.

b) Modelo de Priorización de casos

Como se ha abordado anteriormente, algunas investigaciones presentan una mayor complejidad dadas las particularidades de cada caso, pudiendo variar en función de las necesidades de las víctimas, los efectos concretos del delito o, incluso, las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran algunos sectores de la sociedad.

Para identificar estos casos, la FGEY debe contar con un MoP, el cual implica una forma organización y de trabajo que permite analizar las características de los casos a la luz de las prioridades definidas en esta PPP. A su vez, este modelo formula planes que contienen reglas de operación que establecen el trato que recibirán los casos relacionados con los fenómenos criminales prioritarios identificados.

De acuerdo con lo anterior, el MoP responde a dos cuestionamientos: (i) *¿qué características vuelven un caso prioritario para la persecución penal?*; y *¿cómo se atenderán estos casos desde la FGEY?.*

Respecto del primer cuestionamiento, el MoP permite caracterizar Fenómenos Criminales Prioritarios (FCP). Un FCP es una clasificación que se construye a través del análisis de los tipos penales, las temáticas prioritarias que se relacionan con este, las características de las víctimas,

Este documento es confidencial y su uso está autorizado exclusivamente para la Fiscalía General del estado de Yucatán. Cualquier copia, reproducción o distribución sin la autorización del cliente al que va dirigido, de Fundación IDEA A.C. o de Fortis Consultoría S.C. está estrictamente prohibida.

de las personas imputadas y los efectos de las conductas y que arroja como resultado comportamientos específicos ante los que se responderá de forma diferenciada; ya sea para evitar formas elevadas de violencia, la consolidación de patrones o series delictivas, o para salvaguardar los derechos de algunos grupos que han sido vulnerados de forma sistemática.

En ese sentido, la caracterización de un FCP se utiliza como referencia para contrastar los casos y establecer si el caso analizado guarda relación con la caracterización de referencia de un FCP. De ser así, se considerará que el caso requiere de un tratamiento enfocado en atender las circunstancias enlistadas en el párrafo anterior. De no guardar relación, el caso se tramitará conforme a los procesos del MoG, con el mismo apego y escrutinio que este garantiza para la totalidad de la carga de trabajo.
Ahora bien, los esfuerzos del MoP corresponden a la etapa de materialización de esta PPP y tomarán como insumo clave la Matriz de Prioridades de esta política. A partir de ésta, se iniciará la caracterización de diversos FCP para que la FGEY pueda realizar el análisis de su carga de trabajo y clasificar aquellos que se vinculen con uno o varios FCP.

Respecto del segundo cuestionamiento, una vez que se caracterizan los FCP y que se desarrollan las capacidades para clasificar la carga de trabajo, es necesario contar con un plan para atender estos casos. En ese sentido, el MoP permite a la FGEY analizar los comportamientos específicos que deberán contemplarse al tramitar los diversos casos en función de lo que se busque salvaguardar en cada uno. Estos comportamientos específicos serán reglas de operación y guiarán el actuar de las y los operadores con el fin de garantizar que se atiende a cabalidad el fenómeno en concreto.

c) Comité de Seguimiento y Evaluación de la PPP

La implementación de la PPP requiere de un monitoreo constante y de una evaluación precisa de las actividades que deberá realizar la FGEY 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 implementador y evaluador que será constituido a partir de la adopción de esta PPP.

Este órgano colegiado será responsable de emitir y garantizar que todos los procesos de gestión de casos estén apegados a los principios del MoG y que las temáticas prioritarias cuenten con planes de atención desarrollados a partir del MoP. De igual forma, se desarrollará un plan de monitoreo y evaluación de la PPP que dé seguimiento al proceso de implementación y, en su momento, evalúe el nivel de cumplimiento de cada uno de los objetivos estratégicos.

La conformación y funcionamiento del órgano implementador y evaluador será regulado mediante un reglamento que será emitido por el Fiscal General. Este reglamento establecerá como mínimo los siguientes criterios:

Respecto de las personas integrantes:

- Criterios para asegurar la paridad de género
- Áreas de la Fiscalía que deberán contar con representación

Este documento es confidencial y su uso está autorizado exclusivamente para la Fiscalía General del estado de Yucatán. Cualquier copia, reproducción o distribución sin la autorización del cliente al que va dirigido, de Fundación IDEA A.C. o de Fortis Consultoría S.C. está estrictamente prohibida.

- Puestos que deberán conformar el Comité (considerando la presidencia a cargo de la persona titular de la Fiscalía, quien a su vez asignará a una persona en el puesto de Secretaría Técnica)
- Duración de los puestos y su proceso de renovación
- Invitaciones periódicas y temporales a personas representantes de otras instituciones del SJPA y 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 respectivas herramientas

Ahora bien, resulta importante aclarar que las funciones del COSEP recaerán en cuerpos colegiados que ya estén integrados al interior de la FGEY, siempre y cuando se garantice que estos operan bajo los lineamientos mínimos aquí establecidos para el seguimiento y la evaluación de la PPP.

d) Herramientas de gestión pública y fortalecimiento institucional

Si bien la transformación hacia una PPE comienza con el establecimiento de prioridades institucionales contenidas en la PPP y su materialización a través de un SISPPE que contemple al MoG y el MoP, es clave contar con otras herramientas de administración pública y fortalecimiento institucional.

En consecuencia, la FGEY consideró necesario optimizar su actuación en torno a tres ejes de acción fundamentales para la implementación del SISPPE, que son:

- Articulación de actores
- Monitoreo y evaluación
- Fortalecimiento de capital humano

Este documento es confidencial y su uso está autorizado exclusivamente para la Fiscalía General del estado de Yucatán. Cualquier copia, reproducción o distribución sin la autorización del cliente al que va dirigido, de Fundación IDEA A.C. o de Fortis Consultoría S.C. está estrictamente prohibida.

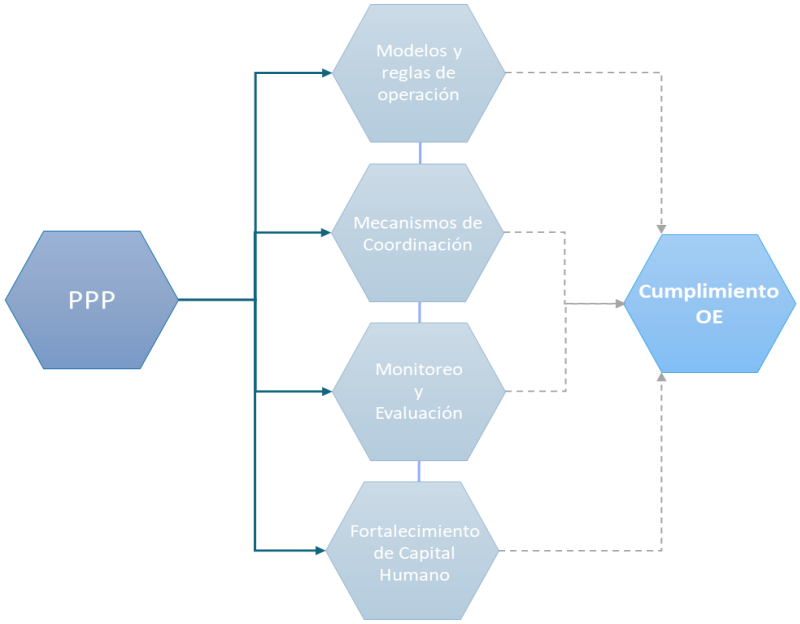
Estos tres ejes involucran la instrumentación de un conjunto de mecanismos y herramientas que favorecen la atención de calidad y la obtención de resultados, pues también conllevan a contar con sistemas óptimos que monitoreen el cumplimiento de los OE y que evalúen, supervisen e incentiven el desempeño de las y los AMP. Asimismo, estos ejes fortalecen los mecanismos de coordinación entre el equipo de investigación, así como con otros actores del SJP que coadyuvan en la búsqueda de la verdad, la reparación del daño y la atención efectiva de la impunidad en Yucatán.

7) Conclusiones

La decisión de planear la investigación y persecución del delito a través de una PPP elaborada de forma colaborativa junto con actores del SJP y de la ciudadanía es un paso trascendental para el mantenimiento de la paz en el estado de Yucatán. A través de este instrumento se pretende dar respuesta a las problemáticas recurrentes que enfrenta la procuración de justicia en Yucatán, como la impunidad, la sobrecarga y desgaste de las instituciones, así como la pérdida de confianza de la ciudadanía.

Ahora bien, diseñar y publicar la PPP, declarando las prioridades de la persecución penal en el estado es un primer paso que debe acompañarse de esfuerzos paulatinos enfocados en implementar y materializar lo contenido en este instrumento. El siguiente paso para la FGEY es enfocarse en la consolidación de modelos y reglas de operación que se vean robustecidos por mecanismos para la articulación entre actores, sujetos a esquemas de monitoreo y evaluación, al tiempo en que se promueve el fortalecimiento del capital humano. Sólo a través de estos esfuerzos será posible dar cumplimiento a los objetivos estratégicos consagrados en esta política y contribuir a la construcción de una sociedad segura.

Gráfico 5. Implementación de la PPP



Fuente: Elaboración propia.

Este documento es confidencial y su uso está autorizado exclusivamente para la Fiscalía General del estado de Yucatán. Cualquier copia, reproducción o distribución sin la autorización del cliente al que va dirigido, de Fundación IDEA A.C. o de Fortis Consultoría S.C. está estrictamente prohibida.