A grayscale background image of a statue of Lady Justice. The statue is a woman with curly hair, wearing a classical robe with a star on the waist. She holds a sword in her right hand and a set of scales in her left hand. The image is faded and serves as a background for the document.

# **Process Mapping for State Prosecutors Tool – Contract: N° 19AQMM19C0039**

Deliverable 1.4: Detailed Report for the State of Chiapas

---

Prepared for:

U.S. Embassy Mexico City

International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)

By a consortium formed by:

C230 Consultores, S.C. (Prime contractor)

Fortis Consultoría, S.C.

## Índice

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
Sobre este documento .....	3
Síntesis Metodológica .....	4
ANÁLISIS DE DECISIONES.....	6
DECISIÓN 1: Iniciar la investigación.....	6
DECISIÓN 2: Ratificar detenciones en flagrancia .....	14
DECISIÓN 3: Ordenar la libertad de la persona detenida en flagrancia.....	16
DECISIÓN 4: Usar facultades para la terminación de la investigación .....	19
DECISIÓN 5: Dirigir la investigación.....	23
DECISIÓN 6: Resolver casos mediante acuerdo reparatorio en la investigación inicial.....	30
DECISIÓN 7: Solicitar audiencia inicial .....	34
DECISIÓN 8: Solicitar medidas cautelares .....	37
DECISIÓN 9: Resolver casos mediante acuerdo reparatorio en la investigación complementaria .....	40
DECISIÓN 10: Resolver casos mediante suspensión condicional del proceso .....	42
DECISIÓN 11: Resolver casos mediante procedimiento abreviado .....	44
DECISIÓN 12: Presentar la acusación .....	46
DECISIÓN 13: Preparar la audiencia de juicio oral .....	48
INFORMACIÓN DE CONTEXTO .....	52
Información sociodemográfica .....	52
Información de criminalidad .....	53
Distribución geográfica del estado.....	55
Estructura organizacional.....	59
METODOLOGÍA.....	60
Descripción de los Criterios.....	63

## ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

La siguiente tabla enlista el significado de los acrónimos y abreviaciones que se utilizan a lo largo de este documento.

ACRÓNIMO	DEFINICIÓN
AMP	Agentes del Ministerio Público
AGAI	Agentes de Atención Inmediata
AIJ	Área de Investigación y Judicialización
AJR	Área de Justicia Restaurativa
AMP	Agente(s) del Ministerio Público
CEJA	Centro Estatal de Justicia Alternativa
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGSP	Dirección General de Servicios Periciales
DSPA	Dirección del Sistema Penal Acusatorio
FCTP	Fiscalía contra la Trata de Personas
FGE	Fiscalía General del Estado
FHyF	Fiscalía contra Homicidios y Feminicidios
IPH	Informe Policial Homologado
Ley MASC	Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
MP	Ministerio Público
NEAP	No ejercicio de la acción penal
OEMASC	Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

ACRÓNIMO	DEFINICIÓN
PE	Policía(s) Especializada en Investigación de Delitos
RNMASC	Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SIJE	Sistema Integral de Justicia Estatal
UMECA	Unidad de Medidas Cautelares

## INTRODUCCIÓN

A partir de la implementación progresiva del sistema de justicia penal acusatorio y oral en México (2008), se transformó el papel y las responsabilidades diarias de los agentes del Ministerio Público (AMP). Este cambio significó una nueva curva de aprendizaje en la toma de decisiones de dichos actores de forma individual, así como para las Fiscalías/Procuradurías de las 32 entidades federativas de la República.

Con el fin de entender cómo – y en qué contexto – los AMP toman decisiones clave a lo largo del proceso penal, C230 Consultores y Fortis Consultoría (el Equipo de Trabajo) desarrollaron una **Herramienta para el Diagnóstico de las decisiones estratégicas del Ministerio Público** (Diagnóstico de decisiones), para la Oficina de la Iniciativa Mérida (INL, por sus siglas en inglés). Esta Herramienta genera información para los **tres ámbitos de política pública: regulatorio, institucional e individual**, con base en **trece decisiones clave**.

La aplicación del Diagnóstico de Decisiones consiste en la elaboración de un **análisis documental, cuantitativo y cualitativo** de la toma de decisiones de los AMP en las Fiscalías/Procuradurías. Durante los meses de agosto a septiembre, miembros del equipo de Trabajo aplicaron la Herramienta para el Diagnóstico de Decisiones en el estado de Chiapas. Los resultados obtenidos del análisis se utilizaron como insumo para el desarrollo de un Reporte Detallado, un Reporte Ejecutivo y una matriz de resultados.

### Sobre este documento

El presente documento corresponde al **Reporte Detallado** sobre la toma de 13 decisiones clave para el estado de Chiapas. Este reporte está dividido en tres secciones:

En la primera sección, se exponen, para cada una de las 13 decisiones clave, las principales conclusiones o hallazgos más relevantes y las problemáticas asociadas a distintos ámbitos de la política pública: regulatorio, institucional, e individual. De igual manera, para cada decisión se presentan indicadores, con información estadística de 2019, para reforzar el análisis presentado.

El ámbito regulatorio pretende determinar la calidad de las normas internas de la Fiscalía, evaluando su eficiencia, eficacia y aplicabilidad. El ámbito institucional, se refiere a la habilidad de un órgano o institución para cumplir sus responsabilidades y objetivos mediante un sistema integrado de procedimientos estandarizados como son la estructura organizacional, gestión administrativa, infraestructura y tecnología, la coordinación interna, así como con las otras instituciones operadoras del sistema de justicia. Finalmente, el ámbito individual refiere a cómo influye la percepción propia y demás operadores, entre otros factores internos o externos en la toma de decisiones de AMP.

En la segunda sección se brinda un panorama general sobre el contexto sociodemográfico y de criminalidad del estado de Chiapas; información sobre la estructura organizacional y la distribución geográfica de la Fiscalía.

Finalmente, la última sección describe la metodología para la aplicación del Diagnóstico.

Cabe mencionar que a lo largo del documento se hará referencia a los operadores del sistema en términos masculinos y femeninos de manera aleatoria, a fin de reconocer la presencia de hombres y mujeres en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

## **Síntesis Metodológica**

En esta sección puede consultarse una descripción sintética de la metodología utilizada para la realización del presente diagnóstico.

Las conclusiones vertidas en el presente documento son resultado de:

**a. Fuentes primarias de información; principalmente:**

- i. Normativa interna: lineamientos, criterios, acuerdos, protocolos, circulares, así como instrumentos rectores en materia de capacitación facilitados por la Fiscalía o disponibles en fuentes oficiales de consulta pública; y
- ii. Datos cuantitativos institucionales, generados por la Fiscalía y el Poder Judicial de la entidad federativa, aportados directamente por tales instancias u obtenidos de fuentes oficiales de consulta pública.

**b. Fuentes complementaria de información; principalmente:**

- i. Entrevistas y grupos de enfoque celebrados con AMP, supervisores de unidad, directivos y altos mandos de la Fiscalía, elementos de la Policía de Investigación, peritos y personal de Justicia Restaurativa, así como operadores de otras instituciones tales como el Poder Judicial del Estado (jueces, encargados de administración de salas), Institutos de Defensoría Pública Penal (defensores públicos en materia penal), Corporaciones de seguridad pública estatales y municipales (policía primer respondiente), Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares (analistas y supervisores) y Comisión Estatal de Atención a Víctimas o su equivalente (asesores jurídicos en materia penal).

- ii. La opinión profesional y especializada en materia de política pública, seguridad y justicia, del equipo evaluador que aplicó la Herramienta, sobre la información recolectada.

Las conclusiones del equipo evaluador se derivan del análisis integral de la información proveniente de las fuentes anteriormente descritas, con base en un enfoque multidisciplinario. Ninguna conclusión se deriva de la opinión de un sólo actor o grupo de actores; ni se deriva, exclusivamente, del contenido de algún documento o indicador.

En la sección de *Metodología* del presente documento (página 60) puede consultarse una descripción pormenorizada, que incluye un listado de los documentos analizados.

## ANÁLISIS DE DECISIONES

A continuación se presenta el análisis de tres ámbitos de política pública, desarrollados para las trece decisiones estratégicas tomadas por los AMP. Cada una de las conclusiones, y sus problemáticas asociadas, se presentan como diferentes filas, con cambio de tonalidad de fondo, al interior de cada uno de los ámbitos.

### DECISIÓN 1: Iniciar la investigación

#### Ámbito Regulatorio

El equipo evaluador identificó que la Fiscalía General del Estado (FGE) cuenta con un Manual de Organización 2020 y un Manual de Procedimientos del mismo año.

El procedimiento FGE/FDM/AAI/UIJR-01<sup>1</sup> establece que toda denuncia o querrela genera un Registro de Atención. Es decir, la noticia criminal no da inicio a la investigación. Posteriormente describe que los Registros de Atención son canalizados Justicia Restaurativa. En caso de ser canalizados a Unidades de Investigación, los Registros de elevan a Carpeta de Investigación.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Lo anterior puede estar ocasionando un subregistro de delitos y que no se tenga información real de la incidencia delictiva, en razón de todos aquellos hechos delictivos contenidos en Registros de Atención que no son elevados posteriormente a una carpeta de investigación.

El Manual de Procedimientos incluye entre otros requisitos expresos para iniciar la investigación que la víctima aporte datos de prueba. De cumplirse dichos requisitos, un Registro de Atención cambia de estatus a carpeta de investigación.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Es posible que se esté trasladando a la víctima la obligación de acompañar medios de convicción a su denuncia como condición para que la FGE inicie la investigación.

---

<sup>1</sup> Manual de Procedimientos 2020, FGE Chiapas. Página 160



Existe un desconocimiento generalizado por parte de AMP de los contenidos del Manual de Procedimientos. Dicho instrumento establece procedimientos específicos por cada Fiscalía de Distrito respecto del inicio de la investigación. Adicionalmente, es un documento complejo, extenso (2484 páginas) y con diversas áreas de oportunidad en redacción y formato.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La existencia de diversos procedimientos para una misma actividad dentro del Manual, impide que se homologuen los procesos de actuación en todas las Fiscalías de Distrito. La complejidad del documento puede ocasionar que los AMP o ningún otro operador de la FGE tengan interés en conocer el contenido.

## Ámbito Institucional

Para la investigación de los delitos, la FGE está dividida en nueve Fiscalías de Distrito y 23 Fiscalías de Materia. Cuentan también con una Dirección General de la Policía Especializada y la Dirección General de Servicios Periciales (DGSP), entre otras unidades administrativas.

Las Fiscalías de Materia tienen competencia en toda la entidad federativa. Por su parte, en las Fiscalías de Distrito, la competencia es por territorio; sin embargo, también pueden conocer de delitos que son competencia de las Fiscalías de Materia.

La estructura organizacional de cada Fiscalía de Distrito o de Materia es notoriamente diferente. En el caso de la Fiscalía de Distrito Metropolitano con sede en Tuxtla Gutiérrez, esta se divide en dos direcciones:

1. Dirección de Delitos No Graves, o también conocida entre los operadores como Dirección del Sistema Penal Acusatorio (DSPA), que a su vez se divide en:
  - i. **Área de Atención Inmediata (AAI):** es la encargada de recibir las denuncias o querellas y emitir alguno de los siguientes documentos: a) actas de extravíos; b) constancias de hechos; y, c) registros de atención. Esta área está integrada por agentes de Atención Inmediata (AGAI) y secretarios de acuerdos. Durante las entrevistas se identificó que los AGAI también realizan la función de recibir personas detenidas, aunque el Manual de Procedimientos expresamente indica que no están facultados para ello.
  - ii. **Área de Justicia Restaurativa (AJR):** recibe los registros de atención para buscar solucionar conflictos mediante acuerdo reparatorio. Se encuentra integrada por AMP en funciones de facilitadores, denominados Fiscales del Ministerio Público Facilitador de Mecanismos

Alternativos de Solución de Controversias (MASC). Estos Fiscales pueden ordenar actos de investigación con la finalidad de integrar el registro de atención.

**iii. Área de Investigación y Judicialización (AIJ):** tiene a cargo a) elevar los registros de atención a carpeta de investigación cuando los primeros no son resueltos en el AJR; b) recibir denuncias en aquellos delitos que no son susceptibles de resolverse por acuerdo reparatorio; c) recepción de detenidos; y, d) judicialización de investigaciones. Se encuentra integrada por AMP que conocen desde el inicio de la investigación hasta la etapa de juicio oral.

## 2. Dirección de Delitos Graves que se divide en:

- i. Unidad de Investigación y Judicialización Oriente;
- ii. Unidad de investigación y Judicialización Poniente; y,
- iii. Unidad de Investigación y Judicialización para atención al Sector Empresarial.

Estas Unidades realizan el mismo tipo de funciones. Cada una de estas unidades se encuentra en domicilios distintos fuera de la sede principal de la FGE.

En Tuxtla Gutiérrez, además de la Fiscalía de Distrito Metropolitano, se encuentran las sedes principales de la mayoría de Fiscalías de Materia, entre las que se encuentran: Alto Impacto Antisecuestro, Antitortura, contra la Trata de Personas, de Robo de Vehículos, Especializada en Protección a los Derechos de la Mujer, de Derechos Humanos, de Grupos sensibles y vulnerables, de Asuntos relevantes, contra Homicidio y Femicidio.

En el caso de las Fiscalías de Materia, su estructura varía debido a que, por el tipo de delitos que conocen, no existe AAI y AJR. Su composición se limita a la Unidad de Investigación y Judicialización, principalmente. Por ejemplo, en la Fiscalía Antisecuestro, cuentan con un Área de manejo de crisis y negociación; así como con una Unidad de Análisis Táctico.

Por su parte, otras Fiscalías de Distrito, como la Fronterizo Costa, se dividen de la siguiente manera:

## 1. Unidad Integral de Investigación y Justicia Restaurativa, dividida en:

- i. Área de Atención Inmediata;
- ii. Área de Justicia Restaurativa; y,
- iii. Área de Investigación.

## 2. Unidad de Investigación y Judicialización

De lo anterior se desprende que existen diversas unidades administrativas en las que se puede informar sobre noticias criminales, ya sea para presentar una denuncia o poner a disposición a una persona detenida.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

El que existan por lo menos quince unidades y Fiscalías ubicadas en Tuxtla Gutiérrez que pueden iniciar una investigación, puede resultar complejo o confuso para los ciudadanos o los policías primer respondientes. Lo anterior se debe a que no existe certeza sobre qué unidad resultará competente para recibir las noticias criminales.

Si bien, el reglamento de la Ley Orgánica de la FGE establece que cualquier Fiscalía de Distrito o de Materia puede iniciar una investigación, los operadores entrevistados manifestaron presentar problemáticas al momento de dar aviso de la comisión de un delito y que es frecuente los derivan a la unidad que el AMP de primera atención considere competente.

Se identificó que si bien existen Fiscalías de Materia, no todos los asuntos para los que éstas son competentes son atendidos por ellas. Por ejemplo, en ocasiones, una investigación por homicidio puede ser iniciada por una Fiscalía de Distrito y continuada por la misma o por la Fiscalía contra Homicidios y Feminicidios (FHyF), la Fiscalía de Asuntos Relevantes o la Fiscalía de Alto Impacto, indistintamente. A pesar de que diversos AMP manifestaron que las Fiscalías de Materia suelen atender asuntos mediáticos o de relevancia social, no existen criterios concretos para determinar qué Fiscalía atiende qué asunto. Esta decisión depende de los distintos Titulares de las Fiscalías y del Fiscal General.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

A pesar de que puede ser eficiente que las Fiscalías de Distrito sean las que inician carpetas de investigación, el que lleven a cabo los primeros actos de investigación de asuntos para los que se cuenta con Fiscalías de Materia puede ocasionar que las investigaciones no se realicen bajo los estándares o criterios óptimos.

Además, la existencia de numerosas Fiscalías de Materia que pueden tener competencia para conocer de un delito en razón de que convergen diversas características (como que se trata de una persona indígena, que sea mujer y que pertenezca a una organización social o grupo vulnerable), complica la determinación de competencia. Lo anterior puede ser debido a la falta de reglas u otras formas de análisis para determinar la especialidad.

La autonomía de AMP para iniciar investigaciones es heterogénea entre Fiscalías. En algunos casos se determina a nivel Fiscalía de Materia y/o Distrito y, en otros, depende del servidor público que

ordene las diligencias básicas desde la toma de denuncias. Por ejemplo, las y los AGAI no cuentan con autonomía ya que los registros de atención deben contar con el visto bueno de sus superiores.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Si bien las AMP cuentan con autonomía para tomar esta decisión, la falta de controles que definan el tiempo para realizar los primeros actos de investigación y forma de seguimiento puede provocar que actos de investigación de realización inmediata no se concreten oportunamente.

Al interior de la FGE existe la práctica de iniciar registros de atención aún en aquellos casos que no sean constitutivos de delito y derivarlos a las áreas de Justicia Restaurativa. Este criterio varía en cada Fiscalía de Distrito.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Si bien es deseable que la FGE dé atención a todas las personas que se presentan, puede ser a costa de recursos que podrían usarse en la investigación de asuntos que sí son competencia de la FGE. Esto puede generar que no se esté dando prioridad a hechos constitutivos de delitos.

De manera general no se identificó la existencia de un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño a nivel FGE (SM&EP) ni un sistema de evaluación del desempeño de los AMP que identifique y mida la manera en la que las AMP toman esta decisión. En este sentido, la FGE no tiene herramientas estandarizadas para identificar si las AMP toman decisiones correctas respecto a la consideración de hechos con apariencia (o no) de delito; cómo toman denuncias, la atención a víctimas y el inicio de las investigaciones de acuerdo al delito que aparenta el hecho narrado en la denuncia. Tampoco tiene datos relativos a si la FGE, en su conjunto, está cumpliendo sus objetivos o no.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Idealmente, la FGE debería contar con dos sistemas de evaluación complementarios y alineados: un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño de la FGE y un sistema de evaluación del desempeño de los AMP. El primero debería contemplar los objetivos estratégicos institucionales, como son su perspectiva social, financiera, procesos y la mejora institucional. Éste debería ser conocido por los directivos, así como por el personal operativo con el objetivo de que los AMP puedan relacionar sus labores diarias con la misión institucional.

El segundo sistema (es decir, el enfocado en medir el desempeño de actores en lo individual) debería de estar alineado con los objetivos del primero, así como con los objetivos específicos de cada una de las direcciones, áreas o unidades. Para medir el desempeño, se deberían establecer metas formuladas con base en las funciones y tipos de delito que los AMP tienen a su cargo y

deben considerar su carga de trabajo. En este sentido, la factibilidad de las metas establecidas debe validarse al interior de las unidades. Finalmente, el sistema debería ser comprehensivo, midiendo todas aquellas funciones o tareas que, en su conjunto, produzcan los resultados buscados por la FGE.

Como se comentó anteriormente, la FGE no cuenta con ninguno de los dos sistemas referidos. La ausencia de esquemas claros de monitoreo y evaluación para la FGE y para AMP limita la capacidad institucional de establecer objetivos claros y para identificar áreas de oportunidad en cuanto al inicio de la investigación de acuerdo al hecho narrado e identificar si se trata de un hecho delictivo, la atención a víctimas y el desempeño de los AMP. Esto restringe la posibilidad de corregir equivocaciones por medio de una supervisión oportuna y/o una capacitación focalizada que garantice la calidad de la atención al público y de los procesos internos.

Finalmente, la falta de esquemas de monitoreo y evaluación repercute negativamente en la capacidad de la FGE para establecer metas de desempeño de tal manera que éstas no sean un número fijo (i.e. número de denuncias recibidas) sino un rango porcentual de funciones y/o actividades correctamente realizadas (i.e. que más del 70% de los usuarios perciban que fueron atendidos satisfactoriamente).

El equipo evaluador no identificó la existencia de un mecanismo de supervisión y retroalimentación estructurado y estandarizado que comprenda la manera en la que las AMP toman esta decisión. En este sentido, los supervisores no tienen una manera clara de monitorear si las AMP toman decisiones correctas sobre la manera en la que se inicia la investigación, por ejemplo, si se inicia investigación por hechos con apariencia de delito, la atención que se le da a los casos susceptibles a resolverse a través de justicia restaurativa o la manera en la que se clasifican los hechos narrados en la denuncia.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

En un escenario óptimo, la FGE debería contar con un mecanismo de supervisión y retroalimentación estructurado, estandarizado y periódico. Este mecanismo puede estar diseñado de tres formas:

- I. Supervisión focalizada en los AMP que muestren áreas de oportunidad en las mediciones que forman parte del sistema de evaluación del desempeño de los AMP; o
- II. Supervisiones aleatorias que abarquen a todos los AMP; o
- III. Una combinación de ambas

Los supervisores deberían poder destinar una fracción predecible de su tiempo mensual, a ejecutar las tareas de supervisión. La cantidad de unidades de observación que serán sujetas de

supervisión deben tener correspondencia con la fracción de tiempo que los supervisores pueden destinar al mecanismo de supervisión, de acuerdo con sus cargas de trabajo.

Los principales actores encargados de la supervisión de los AMP operadores deben contar con un perfil de puesto definido, que se base principalmente en su experiencia, con el fin de guiar a los AMP en sus labores. Finalmente, el rol de los superiores jerárquicos debe consistir únicamente en la supervisión y acompañamiento de los AMP y no en el desarrollo de tareas que son responsabilidad de los operadores.

La falta de mecanismos similares a los descritos en los párrafos anteriores, para supervisar el inicio de investigaciones, impide que la FGE pueda identificar si la recepción de las noticias criminales se está realizando de forma adecuada; que se corrijan los posibles errores; y, que se promueva el aprendizaje continuo de los operadores.

Respecto a la impartición de capacitaciones, el equipo evaluador identificó lo siguiente:

- No han existido capacitaciones respecto al inicio de las investigaciones, técnicas de entrevista, contención y atención a víctimas.
- Las y los AMP consideran que sus superiores no toman en cuenta la opinión de los primeros sobre las capacitaciones que requieren para cumplir mejor con sus funciones.
- Algunos coordinadores consideran que las capacitaciones deben ser impartidas a aquellos AMP que demuestren mayor proactividad y disciplina.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Idealmente, la FGE debe tener un plan de formación para operadores con formación inicial y capacitaciones continuas, de preferencia anuales, alineadas a los objetivos estratégicos de la Institución. En este sentido, los programas y temarios de las capacitaciones deben seleccionarse y/o diseñarse en función de: (i) los niveles de conocimiento del personal y (ii) las necesidades del personal para cumplir las responsabilidades que demande el perfil. Adicionalmente, el proceso de selección de participantes debe ser claro e incluyente, y debe tomar en cuenta las necesidades de los AMP, así como su nivel de experiencia, área de especialidad, acceso a anteriores capacitaciones, entre otros factores. También es importante que se tomen en cuenta los resultados de las evaluaciones de desempeño para la selección de participantes en las capacitaciones. Por último, debe procurarse que todos los operadores de las distintas áreas reciban capacitaciones a fin de evitar que éstas se impartan recurrentemente a los mismos AMP.

El que no se garantice que el personal de Atención Inmediata o AIJ tenga la capacidad requerida para realizar entrevistas que logren recabar la información necesaria para iniciar una investigación, impide asegurar el trato deseado a los usuarios y la calidad de la información que de ellos obtienen. Además, propicia una posible revictimización en etapas posteriores del proceso penal. Aunado a lo anterior, es posible que los AMP dejen de tomar decisiones oportunas en los asuntos para la solicitud de actos de investigación.

Adicionalmente, el equipo considera erróneo que las capacitaciones se condicionen a un desempeño sobresaliente o como un incentivo positivo. Las capacitaciones deben ir alineadas a los objetivos estratégicos de la Institución, a las funciones que la FGE pretende que sus operadores cumplan, y seleccionando a las personas que recibirán capacitación con base en sus necesidades y nivel de experiencia.

## Ámbito Individual

Las AMP no identifican incentivos, positivos ni negativos, asociados con el inicio de la investigación. Además, no hay objetivos institucionales definidos de manera clara que indiquen los factores a tomar en cuenta para evaluar el desempeño de los AMP relativo a esta decisión y a dichos objetivos.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La FGE se beneficiaría de contar con un esquema de incentivos (premios y sanciones) estandarizado, conocido por todo su personal y alineado con metas definidas para las diferentes áreas de la Institución. Por ejemplo, si la FGE identifica que los AMP califican jurídicamente los hechos de manera incorrecta intencionalmente y con un fin determinado, aplicar incentivos negativos para disuadir a los AMP de que continúen con dicha práctica.

Actualmente, la ausencia de incentivos positivos y negativos limita la capacidad de la FGE para promover que los AMP se apeguen a los objetivos institucionales y de las áreas de atención inmediata, particularmente la atención brindada a víctimas y ofendidos. Adicionalmente, al hecho de que la implementación de incentivos no sea estandarizada da lugar a que cada titular lo haga de manera discrecional, lo cual puede ir contra los intereses de la FGE.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>Composición de carpetas de investigación iniciadas mediante informe policial sin detenido, informe policial con detenido, denuncia de víctima u ofendido ante el AMP y otras fuentes</b>		
<b>1.1</b> Informe policial sin detenido	<b>0.0%</b>	Ningún asunto inició a través de un informe policial sin detenido.
<b>1.2</b> Informe policial con detenido	<b>11.7%</b>	12 de cada 100 asuntos iniciaron a través de un informe policial.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>1.3</b> Denuncia de víctima u ofendido ante el AMP	<b>88.1%</b>	88 de cada 100 asuntos iniciaron a través de una denuncia o querella realizada por los ciudadanos directamente ante el AMP.
<b>1.4</b> Otra fuente	<b>0.1%</b>	1 de cada 1000 asuntos iniciaron a través de una vía distinta a un informe policial o una denuncia o querella por parte de los ciudadanos.

## DECISIÓN 2: Ratificar detenciones en flagrancia

### Ámbito Regulatorio

El equipo evaluador no identificó la existencia de algún manual o protocolo que guíe a los AMP en la decisión de ratificar las detenciones en flagrancia. Los operadores manifestaron basar su actuación en lo establecido en el CNPP.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El que las AMP no tengan protocolos o manuales que los guíen para la toma de esta decisión puede provocar criterios heterogéneos entre los operadores que toman esta decisión y, por ende, retrasos innecesarios. Dichos retrasos pueden tener como consecuencia que no se tutele de manera efectiva la legalidad de la detención.

### Ámbito Institucional

Dependiendo de la estructura interna de cada Fiscalía de Distrito, la decisión de ratificar una detención puede estar a cargo de un AGAI, como es el caso de la Fiscalía de Distrito Metropolitano, o de un AMP del AIJ.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El hecho de que sean AGAI quienes reciben a las personas detenidas y sean quienes ratifiquen la detención, puede vulnerar los derechos de la persona detenida, ya que este análisis lo hace un operador que no está facultado legalmente.



El llenado del IPH por parte de policías captores se realiza frecuentemente en las instalaciones de la FGE, el proceso de puesta a disposición tarda entre una y cinco horas. Además, los AMP apoyan a éstos en el vaciado de información, principalmente en la narrativa de los tiempos de detención, la cual suele presentar deficiencias. Adicionalmente, se identificó que la mayoría de las detenciones hechas en flagrancia son ratificadas por AMP.

El equipo evaluador identificó áreas de oportunidad en la capacitación de los PPR, principalmente en el llenado del IPH. La problemática se agrava cuando se trata de policías de zonas rurales o indígenas ya que, aunado a la falta de conocimiento para llenar IPH de forma adecuada, muchos operadores no dominan el idioma español, factor que puede complicar las puestas a disposición.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

El involucramiento de los AMP en el llenado del IPH, puede estar impactando en “su objetividad” al momento de valorar la legalidad de la detención; y, que en consecuencia, se ratifiquen todas ellas.

Además, la falta de retroalimentación por parte de los AMP a policías sobre el llenado del IPH no permite que los segundos obtengan los conocimientos necesarios para dicha tarea ni tengan incentivos para hacerlo por sí mismos.

## **Ámbito Individual**

Las AMP no consideran como una práctica que afecte su objetividad el ayudar a los elementos de la PPR en el llenado del IPH, siempre y cuando esto les permita disminuir los tiempos de recepción de la persona detenida.

Por otra parte, la presión social y los medios de comunicación, en algunos casos, suelen ser un factor determinante en la toma de esta decisión. No obstante, de manera general, se ratifican todas las detenciones.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

El que los AMP construyan la narrativa de la detención en conjunto con la policía puede derivar en que los primeros no cumplan con su función de vigilar que la detención sea apegada a derecho, vulnerando los derechos de la persona detenida. Incluso, inferirse la intención de que prácticamente todas las detenciones sean ratificadas.

Indicador	Porcentaje	Lectura
2.1 Tasa de detenciones ratificadas por la FGE entre el número total de personas detenidas y puestas a disposición del MP	N.D.	La FGE no cuenta con información suficiente para la construcción de este indicador
2.2 Tasa de personas detenidas en cuyas audiencias de control se dictó legal la detención entre el número de personas detenidas con audiencias de control de detención celebradas	82.2%	82 de cada 100 detenciones llevadas a control de la detención son dictadas como legales.

### DECISIÓN 3: Ordenar la libertad de la persona detenida en flagrancia

#### Ámbito Regulatorio

Al interior de la FGE existe el Acuerdo PG/JE/02/2017 denominado Criterios de aplicación del artículo 140 del CNPP. Este acuerdo establece, entre otras cosas:

- que debe existir autorización por parte del Fiscal de Distrito, especial o especializado, que corresponda para que los AMP puedan ordenar la libertad de una persona detenida; y,
- los supuestos bajo los cuales los AMP pueden ordenar la libertad de personas detenidas durante la investigación.

Sin embargo, ningún operador entrevistado refirió la existencia de dicho Acuerdo. En general, manifestaron tomar su decisión en conformidad con el artículo 140 del CNPP.

La decisión de liberar a una persona en ocasiones sólo guarda relación con uno de los riesgos procesales: el peligro de sustracción del imputado. Lo anterior se desprende de los requerimientos que los AMP hacen distintas instancias para la toma de esta decisión, entre los que están: informe de UMECA, informe de antecedentes no penales del Poder Judicial, informe del área de informática respecto de ingresos previos a la FGE, corroboración de domicilios y el informe de Plataforma México respecto a la existencia de órdenes de aprehensión vigentes.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La falta de criterios homogéneos al interior de la FGE sobre esta decisión provoca que no se lleve a cabo un análisis sistematizado de todos los riesgos procesales en cada uno de los casos. Por este

motivo, en casos en los que el AMP considera relevante únicamente el peligro de sustracción, es posible que no se tome en cuenta la reiteración de la conducta o el desarrollo de la investigación y, por lo tanto, no se impongan medidas de protección a favor de la víctima o, en su caso, se impongan medidas inadecuadas.

## Ámbito Institucional

Por estructura organizacional, la decisión de ordenar la libertad de una persona no siempre recae en el operador que ratificó la detención. En algunas Fiscalías de Distrito, y específicamente en la DSPA de Distrito Metropolitano, la decisión recae sobre AMP del Área de Investigación y Judicialización a pesar de que quienes ratifican las detenciones son los AGAI.

Adicionalmente, los AMP no tienen autonomía para decidir otorgar la libertad a personas detenidas. Deben tener autorización de sus titulares para la toma de esta decisión.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La falta de autonomía de los AMP, así como de criterios homologados en la toma de esta decisión, puede tener como consecuencia que se prolongue innecesariamente la retención de una persona.

La Unidad de Medidas Cautelares (UMECA) sólo tiene presencia en los municipios de Tuxtla Gutiérrez y Chiapa de Corzo, únicamente con tres evaluadores para todo el estado. Adicionalmente se identificó que, en general, la FGE únicamente se le da intervención a la UMECA en los asuntos relacionados con robo a transeúnte que lleva la DSPA.

Debido a la escasez de analistas de riesgo de la UMECA en el estado, los AMP manifestaron coordinarse con otras instituciones como PI, Poder Judicial y Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana para obtener información para la toma de esta decisión.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Si bien lo anterior es paliativo a la falta de presencia de la UMECA en todo el estado, esto no resuelve ni garantiza que la información que obtienen los AMP les sirva como apoyo para tomar una decisión sustentada al ordenar (o no) la libertad de una persona detenida, al realizarse sin observar los principios y técnicas aplicables a la evaluación del riesgo.

En cuanto a lo manifestado por los defensores, estos refieren que el AMP les hace de su conocimiento de manera informal si ordenará la libertad de la persona detenida, aunque no siempre suceda así.

También se desprendió que existe la práctica común de los AMP de agotar las 48 horas de detención para solicitar órdenes de aprehensión por diversos delitos y, una vez que la persona es liberada en términos del artículo 140, son ejecutadas.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El uso de plazo de retención para gestionar la solicitud de órdenes de aprehensión por asuntos diversos, atenta contra los derechos del imputado, entre ellos la presunción de inocencia al tergiversar la finalidad del plazo.

### Ámbito Individual

Los temas de gobernabilidad; por ejemplo, comunidades donde existan constantes movilizaciones o manifestaciones sociales; o bien, la Ley de Usos y Costumbres, son un factor que influye para no ordenar la libertad de personas detenidas en flagrancia.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El contexto sociocultural y geográfico del estado de Chiapas desincentiva la decisión de ordenar la libertad de una persona toda vez que los AMP asumen que será imposible comunicar la imputación posteriormente.

Indicador	Porcentaje	Lectura
3.1. Tasa de personas detenidas con audiencias de control de detención celebradas entre número de personas puestas a disposición ratificadas por un AMP	44.1%	De cada 100 personas puestas a disposición, 44 son llevadas a la a control de la detención.

## DECISIÓN 4: Usar facultades para la terminación de la investigación

### Ámbito Regulatorio

El acuerdo PGJE/010/2016 para el uso del criterio de oportunidad limita los supuestos para utilizar esta facultad de terminación. Lo anterior toda vez que el acuerdo establece los siguientes requisitos: :

- i. Que sea primo delincuente, respecto al delito que se trate.
- ii. Que no haya sido sujeto de alguna suspensión condicional del proceso por el mismo delito en un periodo de dos años.
- iii. Que no haya sido sujeto de algún criterio de oportunidad por el mismo delito en un período de dos años.
- iv. Que sea mayor de 18 años.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Por lo que hace al criterio de oportunidad, establecer mayores restricciones a los supuestos establecidos en el CNPP limita la posibilidad de utilizar esta facultad en más asuntos.

Los operadores no conocen la existencia de diversos instrumentos normativos institucionales, vigentes y para la utilización de facultades para terminar investigaciones, entre ellos:

- acuerdo delegatorio para el uso del no ejercicio de la acción penal (NEAP).
- acuerdo 12/2015, que establece que únicamente los coordinadores están facultados para dictar archivo temporal.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El desconocimiento de referentes regulatorios o criterios específicos que orienten la actuación del AMP para el uso del archivo temporal, la abstención de investigar y el NEAP, puede generar en los AMP su aplicación de manera altamente discrecional y errónea.

Actualmente los AMP no operan conforme a un documento regulatorio que contemple criterios objetivos y estandarizados con el fin de que los AMP tomen en consideración los aspectos específicos del caso para decidir si lo ideal es dictar una facultad para la terminación de la investigación.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

De esta manera, las AMP no cuentan con un sistema regulatorio que oriente la toma de estas decisiones, y que esté alineado con las prioridades institucionales y no conforme a criterios individuales. Esto es importante para el cumplimiento de los objetivos del proceso penal, así como para que el sistema de justicia funcione de forma eficiente.

El equipo evaluador identificó que las AMP interpretan que las carpetas de investigación enviadas a archivo temporal se consideran estadísticamente en trámite. Es decir, que siguen siendo parte de su carga de trabajo. Como consecuencia de esto, los AMP privilegian el uso del no ejercicio de la acción penal sobre el archivo temporal. No obstante, aún no se hayan agotado las líneas de investigación o sin actualizarse las causales del artículo 327 del CNPP.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El optar por un NEAP en lugar del archivo temporal impacta en los derechos de las víctimas, debido que el primero extingue el ejercicio de la acción penal y si, con posterioridad apareciera nueva información para el esclarecimiento de los hechos, la FGE ya no tendría la posibilidad de regresar a trámite tal investigación.

Lo anterior ha derivado en una sobreutilización del NEAP en la FGE, hecho que se evidencia en que el 59.5% de las facultades de terminación de la investigación utilizadas en el año 2019 fueron de este tipo, mientras que sólo se determinó el 26.4% de las carpetas a través de archivo temporal en el mismo año.

## Ámbito Institucional

El AMP no cuenta con autonomía para tomar esta decisión. Las prácticas para proponer y aprobar el uso de facultades de terminación de investigaciones varían entre Fiscalías. En particular, se identificó que:

- En la Fiscalía de Distrito Metropolitano se presentan diversos supuestos:
  - Las AMP de la DSPA deben someter sus proyectos a revisión y autorización de su superior. Adicionalmente, para ejercer la facultad del NEAP, los proyectos deben remitirse al titular de la DSPA para que los autorice.
  - En la DSPA, quienes reciben denuncias y generan registros de atención o carpetas de investigación son AGAI, por lo que no están habilitadas para el uso de las facultades.
  - En las Áreas de Atención al Sector Empresarial, Zona Oriente y Zona Poniente las personas de atención inmediata sí cuentan con nombramiento de AMP, pero tienen la instrucción de judicializar todos los asuntos que se reciben.

- En algunas Fiscalías de Materia, los AMP requieren autorización para hacer uso de cualquiera de las facultades; mientras que en otras, como la Fiscalía de Alto Impacto, únicamente requieren autorización para hacer uso de NEAP y el archivo temporal.
- Por su parte, en la FHyF y en la Fiscalía contra la Trata de Personas (FCTP) no es común que se haga uso de facultades. En ocasiones, hacen uso del archivo temporal cuando se agota la investigación y no tienen elementos para continuarla en lugar de dictar un NEAP

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Existen criterios variables y discrecionales entre las unidades para ejercer las diversas facultades para terminar una investigación. La toma de esta decisión varía, incluso, entre los AMP de la misma unidad. Lo anterior impide que la FGE tenga un control adecuado de las investigaciones que son terminadas mediante el uso de estas facultades así como el acceso a la justicia de las víctimas se sujete a criterios e interpretaciones no objetivas ni institucionales. Esto deriva en que se generen procedimientos internos de autorización de manera innecesaria.

Aunque existen procesos para la autorización del uso de facultades para terminar la investigación, no se identificaron mecanismos estandarizados de supervisión que permitan a AMP recibir retroalimentación respecto a la oportunidad e idoneidad con la que determinaron una carpeta.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La FGE debería contar con un mecanismo de supervisión y retroalimentación estructurado, estandarizado y periódico, como el descrito en las páginas 10-11. La falta de mecanismos apropiados y estandarizados para la supervisión y retroalimentación sobre el uso de las facultades para la terminación de la investigación, evita que la FGE pueda identificar si se están ejecutando adecuadamente, conforme al marco legal; que se corrijan los posibles errores, y que se promueva el aprendizaje continuo de los operadores.

Se verificó que los AMP informan mensualmente al Fiscal de Distrito o Materia, según corresponda, respecto de sus determinaciones.

Por lo que respecta a la DSPA, se espera que las AMP determinen entre diez y quince carpetas semanales, aproximadamente. Sin embargo, las AMP no están al tanto de que dicha información sea analizada ni utilizada como insumo para evaluar su desempeño.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Como se mencionó en las páginas 10-11, idealmente, la Fiscalía contaría con un sistema de evaluación integral del desempeño de los AMP. Dicho sistema debería examinar de manera comprehensiva la forma en que toman decisiones y definir metas sobre el desempeño de los AMP que estén alineadas con los objetivos estratégicos de la Fiscalía, así como de sus direcciones, áreas o unidades.

En contraste con la situación ideal referida, la información recolectada por la Fiscalía no es comprehensiva: no sirve como insumo para contrastar el uso de facultades con el número de carpetas de investigación iniciadas, ni para examinar la calidad e idoneidad de la facultad utilizada.

## Ámbito Individual

Después de un análisis integral de la información proveniente de la normatividad existente, datos cuantitativos, grupos de enfoque y la evaluación del equipo técnico, se determinó que no hay hallazgos relevantes y/o problemáticas asociadas a este ámbito en esta decisión en particular.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>4.0</b> Tasa de carpetas de investigación determinadas mediante facultades para la terminación de la investigación entre total de carpetas de investigación iniciadas	<b>63.7%</b>	64 de cada 100 carpetas de investigación iniciadas se resuelven mediante el uso de facultades para la terminación de la investigación.
<b>4.1</b> Tasa de carpetas de investigación determinadas en archivo temporal entre carpetas de investigación determinadas mediante facultades para la terminación de la investigación	<b>26.4%</b>	De cada 100 asuntos resueltos mediante el uso de las facultades de terminación de la investigación, 26 se resolvieron mediante archivo temporal.
<b>4.2</b> Tasa de carpetas de investigación determinadas con abstención a investigar entre carpetas de investigación determinadas mediante	<b>6.8%</b>	De cada 100 asuntos resueltos mediante el uso de las facultades de terminación de la investigación, 7 se resolvieron mediante abstención a investigar.



Indicador	Porcentaje	Lectura
facultades para la terminación de la investigación		
<b>4.3</b> Tasa de carpetas de investigación determinadas con un no ejercicio de la acción penal entre carpetas de investigación determinadas mediante facultades para la terminación de la investigación	<b>59.9%</b>	De cada 100 asuntos resueltos mediante el uso de las facultades de terminación de la investigación, 60 se resolvieron mediante un no ejercicio de la acción penal.
<b>4.4</b> Tasa de carpetas de investigación determinadas con criterio de oportunidad entre carpetas de investigación determinadas mediante facultades para la terminación de la investigación	<b>6.6%</b>	De cada 100 asuntos resueltos mediante el uso de las facultades de terminación de la investigación, 7 se resolvieron mediante criterios de oportunidad.
<b>4.5</b> Tasa de carpetas de investigación determinadas con incompetencia o acumulación entre carpetas de investigación determinadas mediante facultades para la terminación de la investigación	<b>0.7%</b>	De cada 100 asuntos resueltos mediante el uso de las facultades de terminación de la investigación, en 1 se determinó incompetencia o acumulación.

## DECISIÓN 5: Dirigir la investigación

### Ámbito Regulatorio

Respecto a la interpretación de normas jurídicas relacionadas con esta decisión, se identificó que AMP de diversas Fiscalías consideran que son ellos, y no los policías y peritos, quienes deben llevar a cabo toda la investigación. Por lo anterior, es común que AMP participen en diligencias.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Esta manera de actuar se aleja de los objetivos del sistema acusatorio, pues los AMP son los encargados de dirigir la investigación como órgano técnico y la policía de materializar los mismos como órgano ejecutor, además de que limita la posibilidad de que ésta última mejore sus

habilidades. Adicionalmente se incurre en el riesgo procesal de que los AMP se conviertan en órganos de prueba en su propia investigación.

Adicionalmente, que los AMP participen en diligencias deriva en una mala gestión de los recursos humanos que impide que éstos se aboquen a la dirección de la investigación de los asuntos. Esta circunstancia puede contribuir a la acumulación de carpetas de investigación en trámite en las unidades.

## Ámbito Institucional

Es común que AMP de Fiscalías de Materia investiguen asuntos en colaboración con Fiscalías de Distrito. Asimismo, es común que los AMP de Materia apoyen a los de Fiscalías de Distrito cuando los primeros no participan en la investigación y los segundos tienen dudas acerca de los protocolos de actuación o líneas de investigación.

En asuntos que son iniciados por una Fiscalía de Distrito distinto al Metropolitano y que son derivados a la Fiscalía de Materia correspondiente, AMP de Materia deben trasladarse al Distrito en que se inició la investigación para continuarla.

Con excepción de los AGAI de la DSPA, quienes no ordenan actos de investigación, todas las AMP de Fiscalías de Distrito que reciben un asunto conducen las investigaciones hasta su judicialización, incluidos los Fiscales del MP facilitadores. Como se mencionó anteriormente, las Fiscalías de Distrito derivan algunos asuntos a las de Materia. En caso de guardias, el AMP en turno ordena los actos de investigación de realización inmediata y posteriormente se asigna el asunto a otro AMP.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El que la dirección de una misma investigación pase por distintas áreas, Fiscalías u operadores no es negativo *per se*. Sin embargo, para que esta forma de operar funcione es necesario que la FGE cuente con mecanismos de coordinación y comunicación que garanticen que no se pierda información entre una derivación y otra.

De otra forma, el hecho de que a lo largo del proceso intervengan diferentes actores puede tener como consecuencia que la departamentalización de sus actividades los limite a desempeñar funciones acotadas a las actividades que realizan y no vean el proceso de una persona imputada de forma holística y objetiva.

No se identificó la existencia de instrucciones a los AMP por parte de sus superiores sobre el mando y conducción de la investigación, ni tampoco sobre las diligencias mínimas que deben

realizar según el tipo de delito. Tampoco se identificaron elementos que soporten que los AMP construyan una teoría del caso para cada una de las carpetas de investigación. Las diligencias son ordenadas conforme al tipo de delito únicamente, sin considerar las circunstancias específicas de cada caso.

Los mecanismos de supervisión varían entre las distintas Fiscalías del estado de Chiapas. Por un lado, en la Fiscalía de Distrito Metropolitano, la supervisión de carpetas de investigación no es cercana; los AMP sólo preguntan a sus coordinadores en caso de tener alguna duda. Por otro lado, algunas Fiscalías de Materia llevan a cabo reuniones mensuales de evaluación con los AMP en las que hablan sobre las áreas de oportunidad y objetivos de las carpetas que tienen a su cargo. Estas reuniones se realizan por iniciativa de los titulares, no como un mecanismo formal que promueva la FGE.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La ausencia de mecanismos formales de supervisión dificulta que se internalicen criterios homologados sobre cómo dirigir las investigaciones. Además, el que cada coordinador de unidad lleve a cabo la supervisión con base en criterios individuales puede causar arbitrariedades para las personas a su cargo, toda vez que no conocen los estándares para el desempeño que se espera de ellos.

La Policía Especializada en Investigación de Delitos (PE) trabaja en grupos que asigna el comandante regional. El comandante recibe las solicitudes de investigación a través de oficios y las asigna a cada grupo. Tanto las Fiscalías de Materia como las de Distrito cuentan con elementos de la PE adscritos. Sin embargo, los AMP de Fiscalías de Distrito consideran que no cuentan con suficientes policías para la investigación de sus delitos. Es común que la PE adscrita a Fiscalías de Materia se trasladen con AMP a Distritos foráneos para realizar actos de investigación de hechos ocurridos fuera de Tuxtla Gutiérrez; aunque también se apoyan de la misma PE adscrita a la Fiscalía de Distrito en donde se inició la carpeta de investigación.

Normalmente, los AMP hacen solicitudes de actos de investigación a elementos de la PE por oficio. Sin embargo, los segundos consideran que no es indispensable que se haga por escrito y que no hay limitantes en cuanto a los actos de investigación a realizar. Es decir, la PE se percibe con la autonomía para incorporar actos de investigación distintos a los específicamente ordenados por el AMP.

Aunque de forma general, las AMP manifestaron tener una buena coordinación con la PE, se identificaron algunas percepciones diferentes. Por ejemplo, en la Fiscalía de Distrito Metropolitano, la Fiscalía de Justicia Indígena y la Fiscalía de Inmigrantes, las AMP consideran que la PE carece de capacitación para la realización de actos de investigación.

Adicionalmente, Las AMP perciben que la PE se desempeña mejor cuando su adscripción es fija, es decir, cuando no rotan a los elementos.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Considerando que las Fiscalías de Distrito conducen la mayor cantidad de investigaciones, una falta de policías de investigación puede repercutir en la calidad de las investigaciones y en la celeridad de los procesos.

Las oficinas centrales de la Dirección General de Servicios Periciales (DGSP) se ubican en Tuxtla Gutiérrez. Ahí se atienden asuntos de la Fiscalía de Distrito Metropolitano, de la Fiscalía de Distrito Centro y de las Fiscalías de Materia ubicadas al interior de estas dos regiones. Adicionalmente, se identificó que algunas Fiscalías de Materia cuentan con peritos adscritos a sus Fiscalías - criminalistas de campo y/o médicos forenses.

Respecto a la presencia de servicios periciales en otros Distritos, cada una de estas Fiscalías cuenta, por lo menos, con una Subdirección de Servicios Periciales. Sin embargo, no cuentan con todos los laboratorios, especialidades o personal suficiente, por lo que peritos ubicados en Tuxtla Gutiérrez deben trasladarse a otras ciudades y municipios del estado para llevar a cabo pruebas periciales. Esto último puede incrementar significativamente la carga laboral de los peritos y retrasar la entrega de sus reportes de resultados periciales a los AMP.

Las AMP manifestaron que existen áreas de oportunidad en su coordinación con peritos, entre ellas:

- Los peritos no tienen iniciativa para proponer intervenciones (estudios y exámenes determinados) y se limitan a realizar únicamente los actos solicitados expresamente por AMP. Debido a esto, los AMP deben comunicarse con peritos previo a enviarles oficios con la intención de darles a conocer sus objetivos, y así, les indiquen qué solicitar. Otra práctica común para mitigar esto es que la comunicación entre una Fiscalía y la DGSP se dé a través de titulares.
- Los AMP perciben que los peritos no suelen emitir sus reportes de resultados a tiempo. Esto complica, sobre todo, las investigaciones de delitos de homicidio, ya que pueden tardar hasta cuatro meses en enviar las remitir resultados de pruebas genéticas.

Por su parte, peritos manifestaron que las áreas de oportunidad en su comunicación con los AMP se refleja en las siguientes situaciones y prácticas:

- Los AMP no tienen claridad sobre los peritajes que pueden solicitar a las diferentes disciplinas de la DGSP. A su vez, es común que AMP no consulten a peritos sobre qué pruebas pueden o deben solicitar para asuntos específicos.

- Es común que los oficios que los AMP envían a los peritos tengan errores, toda vez que los hacen basándose en plantillas o formatos. Esta situación la subsanan, en algunas ocasiones, a través llamadas a AMP o reposición de los oficios.
- En ocasiones, los AMP no están conscientes del tiempo que toma a los peritos llevar a cabo una prueba, por lo que les dan poco tiempo y los presionan para realizar un análisis y presentar el reporte.
- No existe un mecanismo homologado para solicitar periciales. Algunas solicitudes de los AMP se envían a los peritos a través del SIJE, mientras otros se entregan de forma física (por oficio). Comúnmente, los oficios presentados físicamente contienen más errores en la solicitud.
- Existen diversos catálogos sobre las pruebas que elaboraron las distintas áreas de la DGSP. Sin embargo, dichos catálogos no han sido socializados con los AMP.

En adición a lo anterior, se identificaron áreas de oportunidad que pueden provocar que los indicios no puedan ser examinados o no se conserven adecuadamente. Entre éstas:

- Peritos manifestaron que recientemente fueron dotados con equipamiento nuevo para sus laboratorios, pero no se ha capacitado al personal para su uso.
- La FGE no cuenta, propiamente, con una bodega de indicios. La mayoría de las áreas de la DGSP tienen bodegas de tránsito. Sin embargo, en otras áreas, los peritos tienen que improvisar bodegas y resguardar indicios por mucho más tiempo del que deberían.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La variabilidad en las opiniones respecto a la coordinación entre AMP y peritos denota la ausencia de un esquema de coordinación y seguimiento de procesos entre los operadores. Lo anterior puede estar dificultando la consolidación de una estrategia para el desarrollo de la investigación. Además, puede reducir la calidad y prontitud con la cual se determina la investigación e incluso provocar que, en fases futuras, no se logre acreditar los hechos con base en la teoría del caso propuesta o establecida debido a que se desconocen los indicios con que se cuentan o que no se solicitaron periciales pertinentes y útiles.

Sobre la coordinación entre los actores que componen el equipo de investigación, se identificaron las siguientes situaciones:

- En algunas Fiscalías de Materia y la Fiscalía de Distrito Centro se lleven a cabo reuniones entre AMP, policías y peritos de forma periódica para establecer líneas de investigación y tener criterios homologados en la investigación de un asunto. Sin embargo, la mayoría de los operadores manifestaron que esta práctica no es común en el resto de las Fiscalías.
- Existe resistencia por parte de los peritos de trabajar coordinadamente, ya que éstos no muestran apertura para recibir indicaciones o sugerencias por parte de la PE.

- Los peritos manifestaron que los AMP y elementos de la PE carecen de capacitación en cadena de custodia, lo que se refleja en, entre otras cosas, en el manejo inadecuado de los indicios, al grado de remitir otros a los descritos en la solicitud.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La concentración de la planeación de la investigación por parte del AMP lleva a que no se generen esquemas de trabajo colaborativo para la planeación de la investigación, dificultando la comunicación continua y efectiva entre el equipo de investigación. A su vez, esto imposibilita que se tomen en cuenta diversas perspectivas a fin de determinar los actos de investigación pertinentes y útiles para garantizar el esclarecimiento del caso.

Es poco habitual que exista coordinación con policías municipales y estatales. De manera excepcional, AMP solicitan su colaboración cuando no cuentan con elementos suficientes de la PE. Esto se da con más frecuencia en Distritos foráneos. Para solicitar la participación de elementos de policías locales en investigaciones, los coordinadores de la Fiscalía se comunican con directivos de dichas corporaciones. Adicionalmente, se identificó que, en ocasiones, la Policía Municipal de Tuxtla Gutiérrez sí realiza algunos actos de investigación, entre los que se encuentran: entrevistas, toma de fotografías, localización de vehículos y seguridad perimetral en cateos.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) faculta a las policías para realizar actos de investigación, la FGE no aprovecha las capacidades, inteligencia y recursos de investigación de las distintas corporaciones, lo cual mejoraría el tiempo para realizar investigaciones e incrementar las capacidades de persecución penal.

Algunos operadores manifestaron que los AMP comparten verbalmente los resultados contenidos en los reportes emitidos por Servicios Periciales con la defensa, pero no facilitan una copia del documento.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La falta de acceso oportuno a los registros de las investigaciones impide que la defensa pueda hacer un estudio de los antecedentes completos de la investigación. Lo anterior, en detrimento de la calidad de la defensa a la que pueda acceder la persona imputada.

No se identificaron capacitaciones recientes relativas a la planeación o dirección de la investigación. Según se desprendió de la información cualitativa, la capacitación que reciben

actualmente es eventual, poco estandarizada y no focalizada. Adicionalmente, no hay claridad sobre cuál es el proceso para seleccionar a las AMP que asistirán a las mismas.

Tampoco se identificó que la forma en que se dirija la investigación tenga impacto en la evaluación del desempeño, ni incentivos asociados. Sin embargo, en algunas Fiscalías de Materia, una vez celebrada la reunión mensual con el Fiscal General, llevan a cabo reuniones de evaluación con AMP que dirige investigaciones de mayor relevancia.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Idealmente, la FGE debería contar con un plan de capacitación continua que esté alineado con los objetivos estratégicos de la Institución. Los programas y temarios de las capacitaciones deben seleccionarse y/o diseñarse en función de los niveles de conocimiento del personal y de las necesidades del personal para cumplir con las responsabilidades que demande el perfil.

La falta de un plan de formación limita la posibilidad de que la FGE atienda sus áreas de oportunidad y que profesionalice a su personal para que estén mejor preparados para dirigir la investigación y realizar otras acciones bajo su cargo. Ésta situación se perpetúa debido a la falta de un esquema de evaluación del desempeño que identifique dichas áreas de oportunidad.

Respecto al uso del Sistema Integral de Justicia Estatal (SIJE), se identificó que en Distritos foráneos no se aprovecha este sistema, lo que puede llegar a retrasar las investigaciones. Además, operadores mencionaron que la PE no tiene acceso al SIJE.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Es posible que lo anterior provoque que los AMP no se enteren oportunamente de avances y resultados de los actos de investigación. Esto incide directamente en la agilidad con la que toma decisiones. Aunado a esto, se dificulta la gestión de los casos que tiene asignados cada AMP, por lo que puede contribuir al rezago de investigaciones.

## **Ámbito Individual**

Algunos factores externos que influyen en la forma cómo se dirige la investigación son:

- Debido a la alta presencia de grupos indígenas que, por usos y costumbres, impiden el acceso a sus municipios, los actos de investigación se ven obstaculizados. De igual forma, los habitantes de estas zonas no acceden a ser entrevistados, lo cual retrasa las investigaciones.

- Que la víctima presente la denuncia pero no quiera continuar con la investigación por miedo.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La resistencia de comunidades indígenas para que se lleven a cabo actos de investigación en sus territorios genera limitaciones para que los AMP se alleguen de información para el esclarecimiento de los hechos.

Por su parte, el que víctimas no deseen continuar los procesos evidencia que la FGE no garantiza la protección de éstas, o bien, que la Institución no ha implementado mecanismos que faciliten el contacto y seguimiento con las víctimas. De no atenderse estas situaciones, la FGE continuará imposibilitada de consolidar sus investigaciones.

### **DECISIÓN 6: Resolver casos mediante acuerdo reparatorio en la investigación inicial**

#### **Ámbito Regulatorio**

La FGE no cuenta con una política de persecución penal que ayude a guiar esta decisión tutelando el derecho de la víctima de acceder a estos acuerdos reparatorios y que, a su vez, oriente a los AMP en determinar en qué tipo de casos existe interés público en continuar con la investigación.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La ausencia de esta regulación específica puede provocar que dejen de resolverse asuntos por esta solución alterna, en desalineación con objetivos institucionales de optimización de recursos.

#### **Ámbito Institucional**

Las AJR cuentan con Fiscales del MP Facilitadores, quienes están a cargo de conducir los MASC, aprobar y dar seguimiento a los acuerdos reparatorios.

Además, estos mismos operadores pueden solicitar actos de investigación para allegarse de información que permita que el MASC se realice de forma más objetiva.



### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El que la Fiscal del MP facilitadora sea orgánicamente AMP y que realice indistintamente las dos funciones puede estar ocasionando que no se estén aplicando de manera adecuada los mecanismos alternativos y que violen varios principios que los rigen, entre los que están: la confidencialidad, que establece que la información proporcionada por las partes no puede ser utilizada en perjuicio de los intervinientes.

Aunado a lo anterior, el que Fiscales del MP Facilitador estén facultados para ordenar actos de investigación, la información proporcionada por los intervinientes puede ser utilizada a favor o en contra de alguna parte. Por lo tanto, se puede estar violando el principio de imparcialidad con la que deben actuar los facilitadores.

De la información cualitativa se identificó que los Fiscales del MP Facilitadores no cuentan con certificación en mecanismos alternativos. Diversos otros operadores perciben que de contar con certificación, se podrían evitar algunas de las prácticas que se dan actualmente, como por ejemplo que los Fiscales del MP Facilitadores:

- Carezcan de empatía con las partes durante las sesiones de mediación;
- hablen en términos técnico-jurídicos que no son entendibles para las partes;
- en ocasiones presionen a las partes, dejando de ser imparcial; y
- carecen de facultades para registrar los acuerdos reparatorios en el Registro Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (RNMASC).

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La falta de certificación de los Fiscales del MP facilitadores no solo contraviene lo dispuesto por la Ley MASC, sino que impacta en el registro de los acuerdos reparatorios y en la consulta de acuerdos previos.

Existen criterios distintos entre las Fiscalías de Distrito respecto a si se debe o no elevar a carpeta de investigación un registro de atención sobre el que se celebra un acuerdo reparatorio, de tal forma que, una vez cumplido el acuerdo, se pueda dictar un NEAP. Algunas Fiscalías de Distrito consideran que ese es el procedimiento que hay que seguir, mientras otras refirieron que no es necesario debido a que basta con elaborar el convenio entre las partes y dictar un archivo definitivo dentro del registro de atención. Otro criterio citado por los operadores fue, que solo si se trata de un acuerdo de cumplimiento diferido, el registro de atención es elevado a carpeta de investigación.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Como se mencionó en la Decisión 1, el equipo evaluador considera que el generar registros de atención en lugar de carpetas de investigación desde un inicio puede causar problemas de subregistro de incidencia delictiva, lo cual impacta también en el número de acuerdos reparatorios que informa la FGE, ya que no existen criterios estandarizados respecto de qué determinación recae a un acuerdo celebrado dentro de un registro de atención: un NEAP o un archivo definitivo. Lo anterior resulta problemático toda vez que la FGE no cuenta información real sobre el número de acuerdos celebrados y el porcentaje de cumplimientos e incumplimientos, ya que le imposibilita a la Institución medir la eficiencia del personal que realiza labores de conciliación.

El equipo identificó que algunos AMP promueven acuerdos informales entre las partes, utilizando después el perdón para concluir investigaciones.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Resulta problemático que los AMP equiparen el uso del perdón con acuerdos reparatorios, toda vez que el primero es causal de extinción de la acción penal. De tal forma que ante un incumplimiento de lo convenido, el otorgamiento de un perdón impide que se pueda continuar con la investigación.

No se identificó un mecanismo de supervisión formal a Fiscales del MP facilitadores y AMP Investigadores que facilitan y aprueban acuerdos reparatorios. Algunos jefes de unidad revisan la actuación de las personas a su cargo durante el proceso para autorizar el NEAP que cierra la carpeta de investigación por la que se celebró el acuerdo.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La FGE debería contar con un mecanismo de supervisión y retroalimentación estructurado, estandarizado y periódico. La falta de mecanismos para supervisar propiamente la resolución de casos mediante acuerdo reparatorio previene que la FGE pueda identificar: autorización de acuerdos reparatorios conforme al marco legal; la corrección de posibles errores; y, la promoción del aprendizaje continuo de los operadores.

### **Ámbito Individual**

Un factor que influye para que los AMP procuren agotar el proceso conciliatorio es que los jueces exijan este requisito para la solicitud de la audiencia inicial, y no por brindar a las personas una alternativa distinta de solución a su conflicto penal.

## POSIBLE PROBLEMÁTICA

Lo anterior resulta perjudicial particularmente en aquellas ocasiones en que no existe voluntariedad por parte de la víctima para resolver asuntos mediante acuerdo reparatorio, ya que se obliga a la misma a someterse a un mecanismo de solución de controversias del cual no obtendrá un acuerdo reparatorio, retrasando la resolución del asunto y provocando un uso ineficiente de los recursos materiales y humanos de las AJR.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>6.1</b> Tasa de carpetas de investigación en que se celebró un acuerdo reparatorio en investigación inicial entre total de carpetas de investigación iniciadas	<b>2.6%</b>	3 de cada 100 carpetas de investigación iniciadas se solucionaron mediante acuerdo reparatorio.
<b>6.2</b> Tasa de carpetas de investigación derivadas al órgano MASC en que se celebró un acuerdo reparatorio en investigación inicial entre las carpetas de investigación derivadas al órgano MASC	<b>N.D.</b>	La FGE no cuenta con información suficiente para la construcción de este indicador
<b>6.3</b> Tasa de carpetas de investigación derivadas al órgano MASC en que se celebró un acuerdo reparatorio en investigación inicial entre total de carpetas de investigación en que se celebró un acuerdo reparatorio en investigación inicial	<b>N.D.</b>	La FGE no cuenta con información suficiente para la construcción de este indicador

## DECISIÓN 7: Solicitar audiencia inicial

### Ámbito Regulatorio

El equipo evaluador no identificó la existencia de manuales o protocolos que permitan conocer a los AMP criterios para la solicitud de audiencia inicial.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La ausencia de criterios institucionales genera que las AMP tomen la decisión de judicializar un asunto -o no- de forma subjetiva y no estandarizada. De igual manera, no permite al AMP prever la solución óptima y la oportunidad con la que se debería solicitar la audiencia, tomando en cuenta las distintas opciones que permite el procedimiento penal acusatorio y oral.

La FGE no cuenta con una política de persecución penal que oriente a los AMP en la identificación de las soluciones óptimas para los asuntos a su cargo y, por ende, identifique en qué momento resulta necesaria su judicialización.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Lo anterior es relevante ya que las Fiscalías cuentan con recursos limitados para perseguir con la misma prioridad todos los delitos que ingresan a la institución. En este contexto, el hecho de que no exista un sistema regulatorio que estandarice los criterios de priorización de casos genera la falta de homologación de criterios entre AMP y limita la posibilidad de que la Fiscalía alcance sus objetivos.

### Ámbito Institucional

De forma general, no se identificó supervisión formal en esta decisión. Sin embargo, los Titulares de cada Fiscalía de Distrito rinden, mensualmente, un informe al Fiscal en el que se incluye el número de audiencias iniciales solicitadas. Lo anterior ha ocasionado que cada unidad determine sus propias metas y diseñen sus propias formas para supervisar al personal a su cargo.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La FGE debería contar con un mecanismo de supervisión y retroalimentación estructurado, estandarizado y periódico, como el descrito en la página 11. La ausencia de mecanismos de supervisión formales y homologados impide identificar los diversos motivos por los cuales el AMP

no toma esta decisión de forma oportuna. Adicionalmente, el no contar con mecanismos de supervisión ocasiona que el número de judicializaciones guarde relación solo con las metas que cada Fiscalía de Distrito o Materia tenga de manera interna y no conforme a criterios alineados con los objetivos institucionales.

Con frecuencia, antes de dar inicio a la audiencia los jueces solicitan a los AMP haber agotado la opción del acuerdo reparatorio. De no cumplir con lo anterior, no se da inicio a la audiencia y se deriva a las partes con personal facilitador adscrito al CEJA del Poder Judicial. En algunas Fiscalías de Distrito, han desarrollado la práctica de convocar a los facilitadores del CEJA y a las partes media hora antes del inicio de la audiencia, para que, intenten arribar a un acuerdo reparatorio.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

El retraso en la celebración de audiencias iniciales para buscar que las partes agoten el proceso ante los facilitadores del CEJA ocasiona un desgaste de los recursos humanos de la FGE y del Poder Judicial, ya que de no celebrarse la audiencia en la fecha y hora señalada impacta en las agendas tanto de AMP como de jueces, víctimas y personas imputadas.

El equipo evaluador no identificó que los AMP hayan recibido capacitación sobre el estándar probatorio para la audiencia inicial o sobre técnicas para litigio en esta audiencia.

Lo anterior se corrobora en que, operadores distintos a la Fiscalía manifestaron que es común que los AMP lean textualmente la declaración de las víctimas o que incorporen proposiciones fácticas irrelevantes para la imputación (como hechos previos a la conducta delictiva).

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

Como se mencionó en la página 12, en una situación ideal la Fiscalía contaría con un sistema de capacitación continuo alineado a los objetivos estratégicos de la Institución. Específicamente para la decisión de solicitar audiencia inicial, deben diseñarse temarios que consideren capacitación práctica que proporcione a los AMP mayores herramientas y conocimientos que les permita mejorar su desempeño en esta audiencia.

## Ámbito Individual

El equipo evaluador no identificó una preocupación por parte de las AMP por agilizar la toma de esta decisión. Refirieron que la entrega de actos de investigación por parte de la PE y las intervenciones periciales solicitadas a los servicios periciales se da de manera eficiente.

Los AMP consideran que cada asunto tiene su grado de complejidad y, por lo tanto, no es prudente establecer plazos para la toma de esta decisión.

Por otra parte, los medios de comunicación y, en general la presión social en determinados casos, puede ser factor determinante para que los AMP agilicen la solicitud de la audiencia inicial.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El retraso en la toma de la decisión puede ocasionar que la forma de resolución se retrase innecesariamente. Por ejemplo, debido a que la suspensión condicional del proceso requiere la existencia del auto de vinculación, y al no existir este, hay un impacto en la expeditéz al acceso a la justicia para las víctimas y el acceso a ese tipo de solución alterna para el propio imputado.

El Poder Judicial llega a asignar fechas para la audiencia de formulación de imputación una semana o hasta un mes posterior a la solicitud de audiencia inicial.

Adicionalmente, se identificó que con frecuencia el Poder Judicial agenda audiencias empalmando horarios de diferentes causas penales. Por ello, una vez iniciada una audiencia, es común que los jueces decreten recesos para celebrar otras audiencias urgentes.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Las situaciones descritas provocan un uso ineficiente del tiempo de los AMP y de las partes involucradas, quienes deben permanecer hasta en tanto haya salas y jueces disponibles para la celebración de audiencias iniciales; o bien, estas se deban reagendar para fechas posteriores.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>7.1</b> Tasa de carpetas de investigación a las que se formuló imputación entre total de carpetas de investigación iniciadas	<b>5.3%</b>	De cada 100 carpetas de investigación iniciadas, en 5 se formuló imputación.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>7.2</b> Tasa de carpetas de investigación vinculadas a proceso entre carpetas de investigación a las que se formuló imputación	<b>96.3%</b>	De cada 100 asuntos en que se formuló imputación, 96 se vincularon a proceso.

## DECISIÓN 8: Solicitar medidas cautelares

### Ámbito Regulatorio

No existen guías o manuales que orienten a los AMP respecto de los aspectos que deben considerar para la solicitud de medidas cautelares, y que atiendan a los riesgos procesales que se puedan actualizar.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Que los AMP no cuenten con guías que les permitan identificar cuándo existe una necesidad de cautela mediante la exposición de circunstancias fácticas que los justifiquen, ocasiona que no se soliciten las medidas cautelares idóneas, necesarias y proporcionales para cada caso.

Respecto a la interpretación de normas jurídicas, el equipo evaluador identificó que es posible que los AMP no realicen una interpretación correcta del artículo 168, fracción I, del CNPP. La mayoría de las AMP consideran que la sola falta de arraigo del imputado en el lugar donde se llevará a cabo el proceso, o, la existencia de antecedentes penales, se traduce en un peligro de sustracción al proceso por sí mismas.

De la información recolectada se identificó que los AMP suelen hacer interpretaciones extremas del concepto peligro para la sociedad o uso de violencia para justificar la prisión. Lo anterior se puede corroborar con que 83 de cada 100 medidas cautelares impuestas son prisión preventiva.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La interpretación comúnmente dada a la disposición normativa descrita ha derivado en que AMP soliciten medidas cautelares sin tomar en consideración la idoneidad, necesidad y proporcionalidad para ponderar la medida cautelar solicitada. En consecuencia, no van de acuerdo con los riesgos procesales que se podrían actualizar por ser reales e inminentes.

## Ámbito Institucional

Atendiendo a que la UMECA solo tiene presencia en los municipios de Tuxtla Gutiérrez y Chiapa de Corzo, y que solo cuenta con tres evaluadores de riesgo en las demás Fiscalías de Distrito, es a través de la policía especializada que los AMP se allegan de información para sustentar la solicitud de medida cautelar. En la Fiscalía de Distrito Metropolitano existe un acuerdo con la UMECA de solicitar su intervención únicamente en aquellos asuntos que se judicializarán, ya sea con o sin persona detenida en flagrancia.

Tratándose de detenciones en flagrancia, se advirtió que los AMP dan intervención tardía a la UMECA. Esto genera retrasos para los evaluadores pues cuentan con muy poco tiempo para emitir las evaluaciones técnicas. De igual forma, se identificó que los AMP no comprenden la estructura o metodología de la opinión técnica. Sin embargo, es poco frecuente que los AMP les pidan orientación al respecto.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Derivado de ambos factores, la notoria falta de personal de la UMECA al interior del estado y la práctica común de darles intervención tardía, es posible que los AMP no estén basando su decisión de solicitar medidas cautelares de forma adecuada al no considerar los principios de idoneidad, proporcionalidad y necesidad.

Adicionalmente, es posible que, la falta de interacción con los evaluadores respecto de las opiniones técnicas provoque que los riesgos procesales identificados por la UMECA, se materialicen; o bien, que la solicitud de medidas cautelares no guarde proporción con el caso concreto.

Por lo que hace a la supervisión de las medidas cautelares, en algunos casos la realiza la UMECA y en otros, son los mismos juzgados quienes vigilan el cumplimiento. En el primer escenario, los supervisores de la UMECA informan a las partes del incumplimiento. Sin embargo, no son partícipes de cuándo los AMP solicitan audiencia de revisión de medidas cautelares. En el segundo escenario la medida más común a supervisar es la firma periódica.

Los operadores manifestaron que la DSPA, de la Fiscalía de Distrito Metropolitano y la Fiscalía de la Mujer -para delitos relacionados con violencia familiar- solicitan la mayoría de las opiniones técnicas. Son pocos los asuntos que reciben de otras Fiscalías de Materia.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA



Es posible que las múltiples instituciones y formas en que se supervisa el cumplimiento de las medidas cautelares dificulte que los AMP puedan conocer oportunamente su incumplimiento y, en su caso, solicitar la revisión correspondiente. Como consecuencia de lo anterior, se pueden materializar los riesgos procesal por los que las medidas cautelares fueron impuestas en primer lugar.

## Ámbito Individual

El equipo evaluador no identificó que la solicitud de medida cautelar tenga un impacto en la evaluación del desempeño o sea parte de incentivos y sanciones. Sin embargo, se identificó que los AMP perciben la imposición de prisión preventiva como un logro, con independencia de la existencia o no de un riesgo procesal.

Por otra parte, en los Distritos donde hay más presencia de comunidades indígenas, el AMP percibe mayor presión de estos actores para solicitar prisión preventiva.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Se identificó que los AMP tienen se basan en diversos factores ajenos a los riesgos procesales, tales como la presión pública y el castigo anticipado para la persona imputada.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>8.1</b> Tasa de asuntos con al menos una medida cautelar entre carpetas de investigación vinculadas a proceso	<b>97.9%</b>	De cada 100 vinculaciones a proceso, en 98 se dicta al menos una medida cautelar.
<b>8.2</b> Tasa de asuntos con prisión preventiva entre el total de asuntos con al menos una medida cautelar	<b>83.3%</b>	83 de cada 100 medidas cautelares dictadas fueron prisión preventiva.
<b>8.3</b> Tasa de asuntos con una medida cautelar distinta a prisión preventiva entre el	<b>16.7%</b>	17 de cada 100 medidas cautelares dictadas fueron distintas a prisión preventiva.

Indicador	Porcentaje	Lectura
total de asuntos con al menos una medida cautelar		

## DECISIÓN 9: Resolver casos mediante acuerdo reparatorio en la investigación complementaria

### Ámbito Regulatorio

Se identificó la existencia del acuerdo 05/2017 emitido por la FGE que regula el uso del acuerdo reparatorio en etapa de investigación inicial y complementaria y enlista los delitos en los cuales procede esta salida alterna.

Sin embargo, los operadores no refirieron tener conocimiento del acuerdo; incluso manifestaron que ellos sólo utilizan esta solución alterna al inicio de la investigación, ya que en la etapa complementaria, corresponde al Poder Judicial su aplicación.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La falta de socialización del acuerdo emitido por la FGE puede estar ocasionando que el AMP no considere necesario impulsar su uso en la fase complementaria y que le impida tener claridad respecto de todos los delitos en los que procede.

### Ámbito Institucional

Por lo que hace a los acuerdos reparatorios en investigación complementaria, éstos se celebran mayormente ante los facilitadores adscritos al CEJA del Poder Judicial o directamente ante los Jueces de Control. Son estos jueces quienes derivan el caso a los facilitadores y, los AMP no suelen tener comunicación con estos últimos.

Aunque las AMP se perciben autónomas para proponer la celebración de acuerdos reparatorios en la investigación complementaria, se identificó que suelen esperar que sea el juez o la defensa quien proponga esta forma de resolución.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El que las AMP consideren que es tarea de otros operadores promover esta salida alterna, puede provocar que no sea reparado el daño causado a la víctima de una manera más pronta y que se invierten demasiados recursos para casos donde la ley permite esta de forma resolución.

Por otra parte, es común que los acuerdos reparatorios se celebren sin intervención de facilitadores. Ello bajo el entendimiento judicial de que no es requisito que éstos faciliten el acuerdo reparatorio pues consideran que la voluntariedad de las partes está por encima de formalismos procesales. Aunado a que estos acuerdos no son inscritos en el RNASC.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Es posible que no se cumpla la finalidad de los MASC, que es la de propiciar el diálogo entre los intervinientes de manera que, el acuerdo, atienda a las necesidades ocasionadas por el hecho delictivo al verse ante la presencia judicial y la idea de que el juez puede y debe decidir por ellos la mejor solución. Por otro lado, la falta de registro de estos acuerdos en el RNASC provoca que los imputados puedan estar celebrando otros acuerdos reparatorios en la misma entidad u otras a pesar de incumplimientos o que se trate del mismo delito doloso.

## Ámbito Individual

Después de un análisis integral de la información proveniente de la normatividad existente, datos cuantitativos, grupos de enfoque y la evaluación del equipo técnico, se determinó que no hay hallazgos relevantes y/o problemáticas asociadas a este ámbito, en esta decisión en particular.

Indicador	Porcentaje	Lectura
9.1. Tasa de carpetas de investigación en que se celebró un acuerdo reparatorio en investigación complementaria entre carpetas de investigación vinculadas a proceso	0.4%	4 de cada 1000 carpetas de investigación vinculadas a proceso se resuelven por acuerdo reparatorio en investigación complementaria.

## DECISIÓN 10: Resolver casos mediante suspensión condicional del proceso

### Ámbito Regulatorio

Se pudo verificar que los AMP desconocen la existencia de algún instrumento jurídico que oriente a los AMP sobre el uso de la suspensión condicional del proceso. No obstante, dentro de la normatividad revisada de la FGE, se identificó la existencia del acuerdo número 05/2017, que regula el uso de las salidas alternas, contemplando un catálogo de delitos en los que es procedente aplicar una suspensión condicional del proceso e indica que los AMP pueden proponer su uso.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El desconocimiento de este acuerdo da pauta a que los AMP no justifiquen su falta de proactividad promover la salida alterna y que consideren que institucionalmente, no es correcto que sean los AMP quienes adelante lo hagan.

### Ámbito Institucional

Después de un análisis integral de la información proveniente de la normatividad existente, datos cuantitativos, grupos de enfoque y la evaluación del equipo técnico, se determinó que no hay hallazgos relevantes y/o problemáticas asociadas a este ámbito, en esta decisión en particular.

### Ámbito Individual

Los AMP no consideran como parte de sus funciones impulsar el uso de esta salida alterna ya que la perciben como una actividad que debe ser desarrollada sólo por los defensores o las personas imputadas. De igual forma, atribuyen el poco uso de esta salida alterna a la falta de conocimiento por parte de la defensa.

Asimismo los AMP perciben que no es bien visto por sus superiores jerárquicos que ellos promuevan suspensiones condicionales porque es una actividad que, desde su perspectiva, le corresponde a las defensas. Lo anterior se corrobora con que solamente 2 de cada 1000 asuntos que ingresan a la Fiscalía son resueltos mediante esta solución alterna.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Lo anterior implica un problema en la interiorización de las finalidades y efectos en el procedimiento penal de las salidas alternas que permite el nuevo sistema de justicia penal, así como el posible retraso para dar solución a conflictos y garantizar la reparación del daño a las víctimas de manera eficaz y eficiente. Además, esta situación provoca que los AMP inviertan tiempo y recursos que podrían ahorrarse (i.e. realizar actos de investigación y presentar la acusación), lo que disminuye el nivel de eficiencia de la FGE para resolver asuntos.

No se identificaron incentivos asociados a la resolución de casos a través de suspensión condicional del proceso. Sin embargo, se identificó que resulta más satisfactorio para los AMP obtener una sentencia condenatoria por procedimiento abreviado, que un sobreseimiento por cumplimiento de la suspensión condicional.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La FGE se beneficiaría de contar con un esquema de incentivos (positivos y negativos) estandarizado, conocido por todo su personal y alineado con metas definidas para las diferentes áreas de la Institución. Por la importancia de la decisión de resolver asuntos mediante suspensión condicional del proceso, el esquema de incentivos debería contar con premios y castigos vinculados al desempeño en esta decisión.

Actualmente, la ausencia de incentivos positivos y negativos limita la capacidad de la FGE para promover que los AMP utilicen esta solución alterna, apegándose a los objetivos institucionales.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>10.1</b> Tasa de carpetas de investigación en las que se celebró una suspensión condicional del proceso entre carpetas de investigación iniciadas	<b>0.2%</b>	2 de cada 1000 asuntos que ingresan a la FGE se solucionan mediante suspensión condicional del proceso.

## DECISIÓN 11: Resolver casos mediante procedimiento abreviado

### Ámbito Regulatorio

No se identificó la existencia de instrumentos jurídicos ni de una política de persecución penal que guíe a los AMP en la resolución de asuntos mediante procedimiento abreviado. Los AMP manifestaron basar su actuación para la toma de esta decisión en lo establecido en el CNPP.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La ausencia de criterios institucionales y estandarizados para la priorización y aplicación estratégica de esta forma de terminación anticipada, puede impedir a la Fiscalía alcanzar sus objetivos y causar un uso ineficiente de sus recursos.

### Ámbito Institucional

Las reducciones de pena que se ofrecen en procedimientos abreviados varían según el delito y la Fiscalía a la que pertenezca el AMP que dirige la investigación. Mientras en delitos de alto impacto las reducciones suelen ser atractivas, en delitos de menor cuantía la reducción que la Fiscalía ofrece suele ser menor a un mes.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La falta de criterios institucionales para las reducciones a las penas implica el riesgo de proponer penas arbitrarias o desproporcionadas, ya que las mismas deberían depender de las circunstancias específicas del caso a la luz de un análisis objetivo.

Los AMP son autónomos para proponer la resolución de asuntos mediante procedimiento abreviado para todos los delitos. Sin embargo, por instrucciones de sus superiores jerárquicos, no pueden resolver con esta forma de terminación anticipada asuntos por delitos considerados de alto impacto, como feminicidio, homicidio o abuso sexual de menores.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La instrucción de evitar el uso de procedimiento abreviado para ciertos delitos –sin criterios objetivos o un análisis de cada caso– puede representar un uso ineficiente de los recursos, tanto de Fiscalía como de otras instituciones operadoras del sistema de justicia penal.

## Ámbito Individual

A pesar de que diversos AMP de la FGE de Chiapas consideran al procedimiento abreviado como una forma efectiva y eficiente para resolver investigaciones, muchos otros perciben como un mayor logro obtener sentencias condenatorias y penas más altas, mediante juicio oral.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Es posible que los AMP no tengan interiorizada la finalidad del proceso penal, es decir, procurar esclarecer los hechos, que la persona culpable no quede impune y reparar el daño a la víctima, haciendo el uso más eficiente de los recursos limitados de la FGE.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>11.1</b> Tasa de procedimientos abreviados entre carpetas de investigación iniciadas	<b>1.0%</b>	1 de cada 100 asuntos que ingresan a la FGE se solucionan mediante procedimiento abreviado.
<b>Composición de delitos que se resolvieron mediante un procedimiento abreviado por tipo de delito</b>		
• Robo con violencia	<b>48.9%</b>	49 de cada 100 procedimientos abreviados se usaron en delitos de robo a transeúnte.
• Robo calificado con violencia y agravado	<b>34.2%</b>	34 de cada 100 procedimientos abreviados se usaron en delitos de robo a negocio.
• Robo con violencia y agravado	<b>16.9%</b>	17 de cada 100 procedimientos abreviados se usaron en delitos de robo a casa habitación.

## DECISIÓN 12: Presentar la acusación

### Ámbito Regulatorio

No se identificaron lineamientos o manuales que orienten a los AMP sobre los elementos que deben incluirse en la acusación, más allá de lo que dicta el CNPP. Únicamente se identificó un formato para la redacción de la acusación; sin embargo, los operadores desconocen su existencia.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

El hecho de que las AMP no cuenten con lineamientos útiles que las orienten sobre los datos a incluir, recomendaciones a seguir para describir el hecho, la responsabilidad, la individualización y reparación, puede generar que se pierdan aspectos esenciales para el desarrollo exitoso de un juicio oral.

### Ámbito Institucional

Los AMP manifestaron que presentan la acusación en prácticamente todos los casos, ya que son escasos los asuntos en los que solicitan el sobreseimiento por falta de medios de prueba que sustenten la acusación. Previo a presentar la acusación, AMP deben someter su escrito a revisión y autorización por parte de los superiores de sus Fiscalías. Además, es común que AMP compartan el escrito de acusación con asesores jurídicos antes de presentarlo ante el juez. En algunas ocasiones, los asesores jurídicos se constituyen como acusadores coadyuvantes.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Si bien es positivo que exista un proceso de revisión del escrito de acusación, esto puede impactar en la autonomía sólo si la decisión de los medios de prueba está a cargo de los supervisores de los AMP para decidir qué medios de prueba considera pertinentes y útiles para sustentar su caso en audiencia de juicio oral.

No se identificaron mecanismos de supervisión posteriores a la presentación de la acusación. Asimismo, tampoco se identificaron capacitaciones recientes en materia de elaboración de escritos de acusación.



### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La falta de un mecanismo de supervisión, formal y estandarizado, relativo a las actividades realizadas por los AMP de manera posterior a la vinculación a proceso y anterior a la presentación de la acusación, provoca que la FGE no homologue criterios de calidad en las acusaciones. Además, implica el riesgo de que se presenten escritos de acusación que no guardan congruencia con los hechos expuestos durante la audiencia inicial, y/o que se comprometa la calidad de la investigación en etapas subsecuentes. Finalmente, no se genera conocimiento para mejorar esta decisión en futuros casos.

## Ámbito Individual

Los AMP consideran se consideran responsables de la calidad de sus propios escritos de acusación.

El equipo evaluador identificó que existen diversos criterios en la elaboración del escrito, mientras unos AMP consideran como estrategia ofrecer numerosos medios de prueba previendo que algunos órganos de prueba no estarán disponibles llegado el juicio oral, otros AMP consideran que, desde el escrito de acusación se debe tener claro la pertinencia y utilidad de los medios de prueba que se ofrecen para evitar la exclusión en audiencia. Algunos AMP de zonas foráneas manifestaron que han abandonado la práctica de ofrecer medios de prueba sobreabundantes debido a la solicitud de exclusión de los defensores y a la exigencia de los jueces durante las audiencias intermedias.

### POSIBLE PROBLEMÁTICA

Debido a que la solicitud de exclusión de medios de prueba que serán desahogados en juicio oral depende directamente de la actividad de la defensa, cuando esto no sucede, puede traer como consecuencia juicios demasiado extensos que repercuten directamente en su propia carga de trabajo y de los jueces, puesto que no son separados de la asignación de nuevos casos durante el desarrollo del juicio oral, salvo en algunas Fiscalías de materia.

Indicador	Porcentaje	Lectura
12.1 Tasa de acusaciones entre carpetas de investigación vinculadas a proceso	55.2%	En 55 de cada 100 vinculaciones a proceso se presentó la acusación.

Indicador	Porcentaje	Lectura
<b>12.2</b> Tasa de acusaciones entre carpetas de investigación iniciadas	<b>2.8%</b>	De cada 100 carpetas de investigación, se presenta acusación en 3.
<b>12.3</b> Tasa de autos de apertura a juicio oral entre carpetas de investigación vinculadas a proceso	<b>15.2%</b>	De cada 100 asuntos vinculados a proceso, en 15 se dictó auto de apertura a juicio oral.
<b>12.4</b> Tasa de autos de apertura a juicio oral entre carpetas de investigación iniciadas	<b>0.8%</b>	En 8 de cada 1000 carpetas de investigación se dictó auto de apertura a juicio oral.

## DECISIÓN 13: Preparar la audiencia de juicio oral

### Ámbito Regulatorio

No se identificó la existencia de manuales y protocolos que establezcan una guía sobre cómo los AMP deben preparar un caso previo a la audiencia de juicio oral.

#### POSIBLE PROBLEMÁTICA

La falta de documentos institucionales que determinen la oportunidad, alcance y medios de preparación del juicio oral por parte de los AMP, puede incidir negativamente en el desempeño durante la audiencia de debate. En consecuencia, el resultado de cada juicio dependerá, exclusivamente, de la experiencia individual de los AMP, sin que la FGE pueda garantizar un estándar mínimo de calidad en juicio oral.

### Ámbito Institucional

La preparación de órganos de prueba varía según el asunto y la Fiscalía que tenga a cargo el asunto. En las Fiscalías de Materia es común que la preparación se realice hasta con un mes de anticipación. Cuando los AMP de las Fiscalías de Materia tienen un asunto en algún municipio

distinto a Tuxtla Gutiérrez, se trasladan entre 15 y 20 días antes de la audiencia para preparar a PE que participaron en la investigación y otros testigos.

Se identificó que los mandos recomiendan a AMP visitar a las víctimas, al menos tres veces antes del juicio, para generar confianza y que éstas se sientan familiarizadas con el juicio. Mientras tanto, en algunas Fiscalías de Distrito no se prepara debidamente a testigos toda vez que los operadores perciben que es una práctica que puede provocar revictimización.

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La heterogeneidad en los mecanismos y prácticas para la preparación de testigos y víctima puede estar ocasionando que el acceso a la justicia varíe para las víctimas, así como una variación en la calidad de los interrogatorios y pruebas que sustenten la teoría del caso en los distintos asuntos.

Se identificó que la preparación a policías de diversas corporaciones y peritos no es uniforme en todas las Fiscalías. En algunas notifican a los policías y peritos sobre su participación en audiencia con uno o dos días de anticipación.

De acuerdo con diversos operadores, las principales áreas de oportunidad de AMP en juicio son que:

- Carecen de técnicas de preparación y litigación, lo cual se refleja en que:
  - no logran extraer información de sus testigos;
  - realizan preguntas cuyas respuestas contradicen su teoría del caso; y,
  - los policías y peritos no saben qué contestar cuando los interrogan.
- Presentan una gran cantidad de testigos, provocando juicios largos y tediosos

### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La falta de un esquema de preparación de las audiencias de juicio oral ocasiona que la Policía y peritos no tengan claridad sobre lo que la AMP busca acreditar; no tengan presentes las preguntas mediante las cuales la defensa buscará refutar, o incluso que el medio de prueba no logre ser incorporado a juicio oral para su valoración en sentencia. De igual forma, se identificó que esto ha derivado en que existan casos en donde los AMP desarrollan interrogatorios infructuosos e incluso con apariencia de contrainterrogatorio.

Por otra parte, se identificó que recientemente se impartió un curso de destrezas de litigio oral auspiciado por Iniciativa Mérida. Sin embargo, no es común que AMP reciban capacitaciones formales sobre preparación de audiencia de juicio oral. En su lugar, es práctica común en las distintas Fiscalías que AMP con menos experiencia asistan acompañados a audiencia como forma de capacitación.

Se identificó que, en 2019, la FGE creó la Academia de Derecho Procesal y Penal para impartir cursos y capacitaciones a AMP, pero los AMP deben pagar por los cursos que imparte dicha institución.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La FGE debería tener un plan de formación para operadores con capacitaciones continuas. Los programas y temarios de éstas deben seleccionarse y diseñarse en función de los niveles de conocimiento del personal y las necesidades que tienen para cumplir sus responsabilidades. El hecho de que las capacitaciones sean esporádicas y que las AMP consideren que no se están cubriendo temas clave de litigación y juicio oral es problemático porque dificulta que los operadores actualicen sus conocimientos y puedan mejorar su desempeño, particularmente cuando cambian de área y/o adquieren nuevas responsabilidades.

### **Ámbito Individual**

Durante la preparación para juicio oral, algunas problemáticas frecuentes a las que se enfrentan AMP son:

- Dificultad para asegurar la presencia de elementos de las policías y peritos que ya no trabajan en la FGE; y,
- problemáticas para localizar a víctimas o testigos.

De igual forma, algunos AMP manifestaron que estas son las principales causas por las que se dictan sentencias absolutorias, adicional al hecho de que algunos testigos cambian sus declaraciones durante el juicio.

#### **POSIBLE PROBLEMÁTICA**

La imposibilidad de localizar a víctimas y testigos puede implicar que AMP no puedan sostener su teoría del caso durante juicio, resultando en sentencias absolutorias.

Como se mencionó con anterioridad, por la falta de jueces es frecuente que se suspendan audiencias para que estos celebren otras audiencias urgentes o, en otros casos, se trasladan a otros municipios. Esto está provocando problemas a la FGE, toda vez que causa cansancio y enojo a las víctimas y testigos, ocasionando que no quieran presentarse a audiencias en fechas posteriores.

## POSIBLE PROBLEMÁTICA

La suspensión de audiencias como consecuencia de la falta de jueces, puede estar ocasionando que los recursos que la FGE invierte en la preparación y traslado de AMP y testigos no esté siendo aprovechada o se desperdicie.

Adicionalmente, la entendible frustración de las víctimas y testigos puede tener repercusiones sobre los resultados en juicio.

Indicador		Porcentaje	Lectura
<b>Composición de sentencias absolutorias, condenatorias y sobreseimiento entre asuntos resueltos en juicio oral</b>			
<b>13.1</b>	Sentencias absolutorias	<b>28.9%</b>	En 29 de cada 100 asuntos resueltos en juicio oral se dictó una sentencia absoluta.
<b>13.2</b>	Sentencias condenatorias	<b>62.9%</b>	63 de cada 100 asuntos resueltos en juicio oral se dictó sentencia condena.
<b>13.3</b>	Sobreseimientos	<b>8.2%</b>	En 8 de cada 100 asuntos resueltos en juicio oral se dictó sobreseimiento.

## INFORMACIÓN DE CONTEXTO

### Información sociodemográfica

Datos e indicadores	Información de la entidad federativa	Promedio Nacional	Clasificación estatal a nivel nacional <sup>2</sup>
Población, 2017 (habitantes)	5,382,083	3,876,304	7
Superficie (Km <sup>2</sup> )	73,887	61,474	8
Densidad de población, 2017 (habitantes/Km <sup>2</sup> )	73	63	16
PIB, 2017 (millones de pesos a precios corrientes)	332,092	765,437	20
PIB per-cápita, 2017 (pesos a precios corrientes)	61,703	197,466	32
Promedio de escolaridad, 2015 (años)	7.3	9.2	32
Porcentaje de población con carencia por acceso a servicios de salud, 2015	18.8	16.9	27
Porcentaje de pobreza, 2016	77.1	43.6	32
Índice de marginación, 2015	2.4	0	31
Grado de marginación, 2015	Muy alto		

<sup>2</sup> La clasificación por entidad federativa a nivel nacional se construyó bajo una lógica en donde la entidad 1 se encuentra en la mejor posición y el 32 ocupa el último lugar con respecto a las demás entidades.

## Información de criminalidad

Datos e indicadores	Información de la entidad federativa	Promedio Nacional	Clasificación estatal a nivel nacional <sup>3</sup>
Tasa de incidencia delictiva, 2018 (por cada cien mil habitantes)	519	1,483	4
Número de incidencia delictiva, 2018	28,892	58,071	11
Tasa de homicidio doloso, 2018 (por cada cien mil habitantes)	10	23	9
Número de homicidios, 2018	562	900	14
Tasa de robos, 2018 (por cada cien mil habitantes)	168	573	4
Tasa de robos con violencia, 2018 (por cada cien mil habitantes)	82	147	11
Tasa de robos sin violencia, 2018 (por cada cien mil habitantes)	41	264	3
Número de robos, 2018	9,336	22,424	11
Número de robos con violencia, 2018	4,583	5,757	24
Número de robos sin violencia, 2018	2,258	10,338	8
Tasa de robos de vehículos, 2018 (por cada cien mil habitantes)	45	161	5
Número de robos de vehículos	2,488	6,296	12

<sup>3</sup> La clasificación por entidad federativa a nivel nacional se construyó bajo una lógica en donde la entidad 1 se encuentra en la mejor posición y el 32 ocupa el último lugar con respecto a las demás entidades.

Datos e indicadores	Información de la entidad federativa	Promedio Nacional	Clasificación estatal a nivel nacional <sup>3</sup>
Porcentaje de mujeres (+15) con incidentes de violencia en el ámbito familiar, 2016	7.6	10.3	3
Porcentaje de cifra negra con relación a los delitos ocurridos, 2017	93.8	93.2	26
Porcentaje de población (18+) que percibe que su entidad federativa es segura, 2018	25.9	19.0	12
Porcentaje de delitos no denunciados por causas atribuibles a la autoridad, 2017	56.9	64.5	13
Porcentaje de población (18+) que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías Estatales, en un nivel de algo de desconfianza y mucha desconfianza, 2018	34.9	45.0	9
Porcentaje de población (18+) que percibe la existencia de corrupción en los Ministerios Públicos y Procuradurías Estatales, 2018	63.9	66.5	19
Porcentaje de población (18+) que identifica a los Ministerios Públicos y Procuradurías Estatales, en un nivel de desempeño muy efectivo y algo efectivo, 2018	52.2	50.0	21



## Distribución geográfica del estado



### FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

◆ Municipio sede

○ Fiscalía de Justicia Indígena

#### Fiscalía de distrito Norte

**001 Reforma**  
002 Juárez  
003 Pichucalco  
004 Sunuapa  
005 Ostucán  
006 Francisco León  
007 Chapultenango  
008 Ixtacomitán  
009 Ixtapangajoyá  
010 Solosuchiapa  
011 Amatenango  
012 Tapalapa  
013 Pantepec  
014 Ixhuatán  
015 Tapilula  
016 Rayón  
017 Rincón Chamula San Pedro  
018 Pueblo Nuevo Solistahuacán  
019 Huitupán  
020 San Andrés Duraznal  
021 Jitotol  
022 Bochil  
023 El Bosque  
024 Simojovel

#### Fiscalía de distrito Centro

025 Mezcalapa  
026 Tecpatán  
027 Copainalá  
028 Ocoatepec  
029 Coapilla  
030 Ocozocoutla de Espinosa  
031 Berriozábal  
032 San Fernando  
033 Chilcoacán  
034 Osumacinta  
035 Soyolá  
036 Ixtapa  
037 Suchiapa  
**038 Chiapa de Corzo**  
039 Emiliano Zapata  
040 Acala  
041 San Lucas  
042 Chiapilla  
043 Totolapa  
044 Nicolás Ruiz  
045 Venustiano Carranza

#### Fiscalía de distrito Metropolitano

**046 Tuxtla Gutiérrez**

#### Fiscalía de distrito Fraylesca

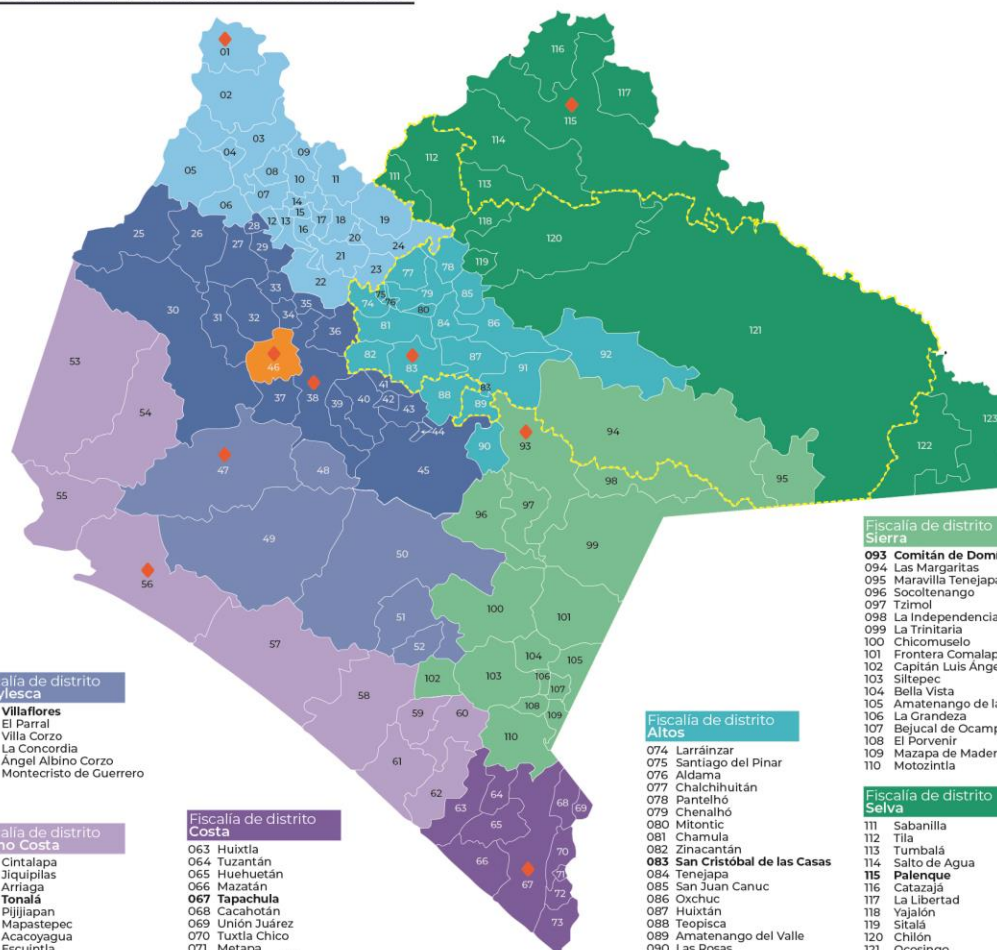
**047 Villaflores**  
048 El Parral  
049 Villa Corzo  
050 La Concordia  
051 Ángel Albino Corzo  
052 Montecristo de Guerrero

#### Fiscalía de distrito Istmo Costa

053 Cintalapa  
054 Jiquipilas  
055 Arriaga  
**056 Tonala**  
057 Pilijapan  
058 Mapastepec  
059 Acacoyagua  
060 Escuintla  
061 Acapetahua  
062 Villa Comaltitlán

#### Fiscalía de distrito Costa

063 Huixtla  
064 Tuzantán  
065 Huehuetán  
066 Mazatán  
**067 Tapachula**  
068 Cacahotán  
069 Unión Juárez  
070 Tuxtla Chico  
071 Metapa  
072 Frontera Hidalgo  
073 Suchiate



#### Fiscalía de distrito Sierra

**093 Comitán de Domínguez**  
094 Las Margaritas  
095 Maravilla Tenejapa  
096 Soconusco  
097 Tzimol  
098 La Independencia  
099 La Trinitaria  
100 Chicomuselo  
101 Frontera Comalapa  
102 Capitán Luis Ángel Vidal  
103 Siltepec  
104 Bella Vista  
105 Amatenango de la Frontera  
106 La Grandeza  
107 Bejucal de Ocampo  
108 El Porvenir  
109 Mazapa de Madero  
110 Motozintla

#### Fiscalía de distrito Altos

074 Larráinzar  
075 Santiago del Pinar  
076 Aldama  
077 Chalchihuitán  
078 Pantelhó  
079 Chenalhó  
080 Mitontic  
081 Chamula  
082 Zinacantan  
**083 San Cristóbal de las Casas**  
084 Tenejapa  
085 San Juan Canuc  
086 Oxchuc  
087 Huixtán  
088 Teopisca  
089 Amatenango del Valle  
090 Las Rosas  
091 Chanal  
092 Altamirano

#### Fiscalía de distrito Selva

111 Sabanilla  
112 Tila  
113 Tumbalá  
114 Salto de Agua  
**115 Palenque**  
116 Catuzá  
117 La Libertad  
118 Yajalon  
119 Sitalá  
120 Chilón  
121 Ocosingo  
122 Marqués de Comillas  
123 Benemérito de las Américas

## Fiscalías de Distrito

Sede de la Fiscalía	Municipios por sede	Número de AMP por sede
Fiscalía de Distrito Norte	Reforma, Juárez, Pichucalco, Sunuapa, Ostucán, Francisco León, Chapultenango, Ixtacomitán, Ixtapangajoya, Solosuchiapa, Amatán, Tapalapa, Pantepec, Ixhuatán, Tapilula, Rayón, Rincón Chamula San Pedro, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Huitiupán, San Andrés Duraznal, Jitotol, Bochil, El Bosque, Simojovel.	19
Fiscalía de Distrito Centro	Mezcalapa, Tecpatán, Copainalá, Ocoatepec, Coapilla, Ocozocoutla de Espinosa, Berriozábal, San Fernando, Chicoasén, Osumacinta, Soyaló, Ixtapa, Suchiapa, Chiapa de Corzo, Emiliano Zapata, Acala, San Lucas, Chiapilla, Totolapa, Nicolás Ruiz, Venustiano Carranza.	14
Fiscalía de Distrito Metropolitano	Tuxtla Gutiérrez.	19
Fiscalía de Distrito Fraylesca	Villa Flores, El Parral, Villa Corzo, La Concordia, Ángel Albino Corzo, Montecristo de Guerrero.	14
Fiscalía de Distrito Istmo Costa	Cintalapa, Jiquipilas, Arriaga, Tonalá, Pijijiapan, Mapastepec, Acacoyagua, Escuintla, Acapetahua, Villa Comaltitlán.	20
Fiscalía de Distrito Costa	Huiztla, Tuzantán, Huehuetán, Mazatán, Tapachula, Cacahotán, Unión Juárez, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera Hidalgo, Suchiate.	43
Fiscalía de Distrito Altos	Larráinzar, Santiago del Pinar, Aldama, Chalchihuitán, Pantelhó, Chenalhó, Mitontic, Chamula, Zinacantán, San Cristobal de las Casas, Tenejapa, San Juan Canuc,	11

Sede de la Fiscalía	Municipios por sede	Número de AMP por sede
	Oxchuc, Huixtán, Teopisca, Amatenango del Valle, Las Rosas, Chanal, Altamirano.	
Fiscalía de Distrito Sierra	Comitán de Domínguez, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Socoltenango, Tzimol, La Independencia, La Trinitaria, Chicomuselo, Frontera Comalapa, Capitán Luis Ángel Vidal, Siltepec, Bella Vista, Amatenango de la Frontera, La Grandeza, Bejuical de Ocampo, El Porvenir, Mazapa de Madero, Motozintla.	N/D <sup>4</sup>

### Fiscalías de Materia

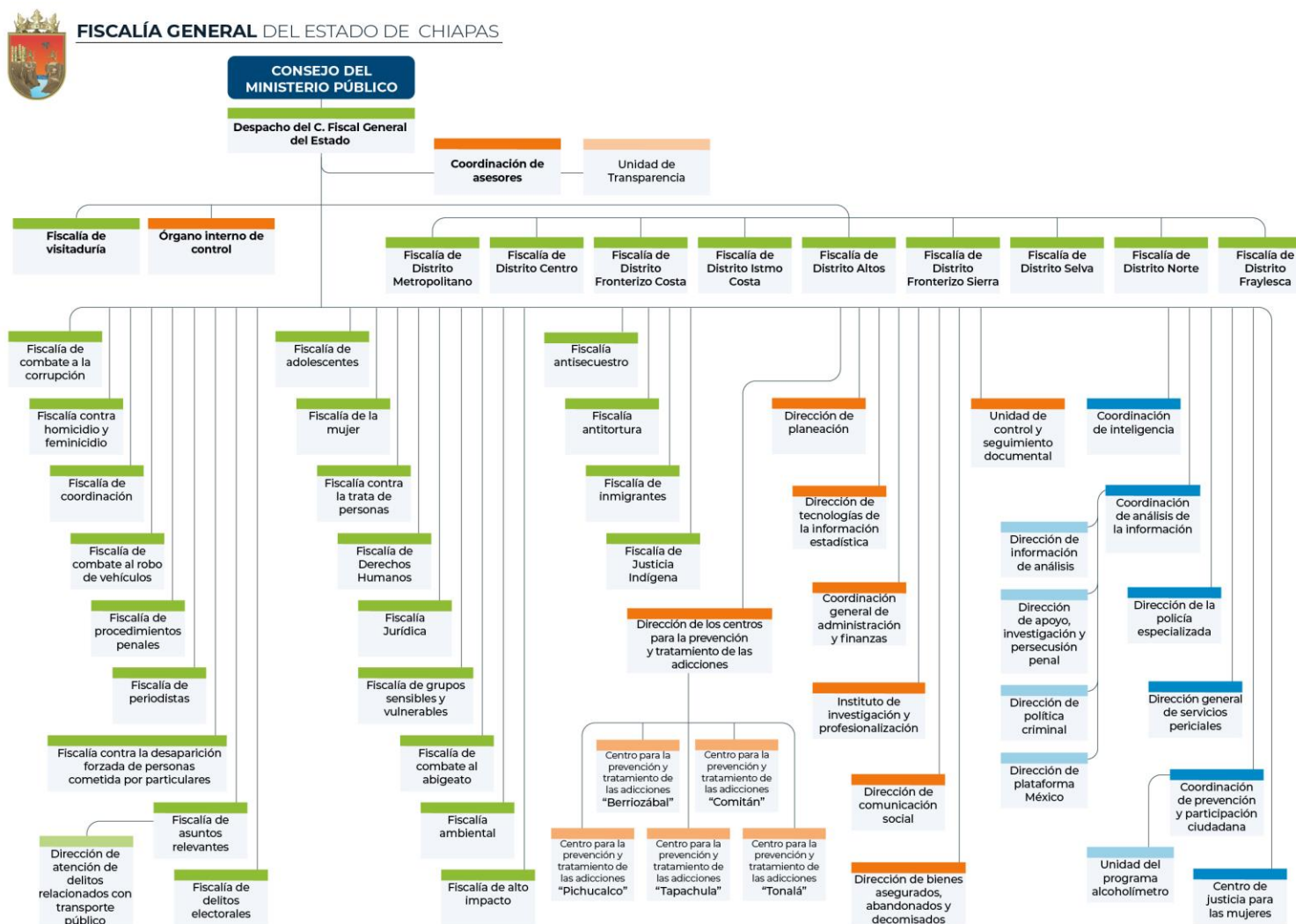
Fiscalía	Sede de la Fiscalía en que se encuentra	Número de AMP
Fiscalía de combate a la Corrupción	Fiscalía de Distrito Metropolitano	14
Fiscalía contra Homicidio y Feminicidio	Fiscalía de Distrito Metropolitano	9
Fiscalía de Coordinación	Fiscalía de Distrito Metropolitano	N/D <sup>5</sup>
Fiscalía del combate al Robo de Vehículos	Fiscalía de Distrito Metropolitano	12
Fiscalía de Procedimientos Penales	Fiscalía de Distrito Metropolitano	32

<sup>4</sup> La FGE de Chiapas no facilitó información relativa al número de AMP adscritos a la Fiscalía de Distrito Altos.

<sup>5</sup> N/D corresponde a No disponible. La FGE de Chiapas no facilitó información relativa al número de AMP adscritos.

Fiscalía	Sede de la Fiscalía en que se encuentra	Número de AMP
Fiscalía de Periodistas	Fiscalía de Distrito Metropolitano / Fronterizo Costa	3
Fiscalía contra la Desaparición Forzada de Personas cometidas por Particulares	Fiscalía de Distrito Metropolitano	19
Fiscalía de Asuntos Relevantes	Fiscalía de Distrito Metropolitano	8
Fiscalía de Delitos Electorales	Fiscalía de Distrito Metropolitano	N/D
Fiscalía de Adolescentes	Fiscalía de Distrito Metropolitano	N/D
Fiscalía de la mujer	Fiscalía de Distrito Metropolitano	20
Fiscalía contra la trata de personas	Fiscalía de Distrito Metropolitano	5
Fiscalía de Derechos Humanos	Fiscalía de Distrito Metropolitano	N/D
Fiscalía Jurídica	Fiscalía de Distrito Metropolitano	N/D
Fiscalía de Grupos Sensibles y Vulnerables	Fiscalía de Distrito Metropolitano	2
Fiscalía de combate al Abigeato	Fiscalía de Distrito Metropolitano	10
Fiscalía Ambiental	Fiscalía de Distrito Metropolitano	4
Fiscalía de Alto Impacto	Fiscalía de Distrito Metropolitano / Fronterizo Costa	13
Fiscalía Antisecuestro	Fiscalía de Distrito Metropolitano	22
Fiscalía Antitortura	Fiscalía de Distrito Metropolitano	6
Fiscalía de Inmigrantes	Fiscalía de Distrito Fronterizo Costa	N/D
Fiscalía de Justicia Indígena	Fiscalía de Distrito Altos	N/D

## Estructura organizacional



## METODOLOGÍA

La información utilizada para la preparación del presente Diagnóstico se recolectó a lo largo de tres visitas remotas de trabajo.

Durante el mes de junio de 2020, se realizó la primera visita. En esta visita se sostuvo una reunión de trabajo con el Fiscal General del Estado, así como con representantes de sus áreas estratégicas, con la finalidad de presentar el proyecto y requerir información, tanto documental (manuales, protocolos, lineamientos, entre otros insumos documentales de la Fiscalía) como cuantitativa (datos vinculados con el avance de las carpetas de investigación y las distintas soluciones utilizadas para resolverlas). Esta información fue recabada haciendo uso de formatos de información específicos, que fueron completados, de manera parcial, por los distintos actores involucrados.

Durante la segunda visita, realizada en agosto de 2020, se revisaron los formatos de información requisitados a las instancias requeridas y se realizaron, en su caso, las aclaraciones y adecuaciones necesarias en los casos donde se identificaron posibles inconsistencias.

Una vez que la Fiscalía y el Poder Judicial proporcionaron la información documental y cuantitativa solicitada, ésta fue analizada y utilizada para desarrollar hipótesis sobre la toma de las decisiones de los AMP y, con ello, preparar las guías de los grupos de enfoque que se utilizarían durante la tercera visita.

Durante la tercera visita, realizada entre el 11 y 29 de septiembre, se celebraron 19 grupos de enfoque con un total de 78 servidores públicos de diferentes instituciones del sistema de justicia penal (Fiscalía, Poder Judicial, Policía Especializada, Servicios Periciales, Justicia Restaurativa, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Tuxtla Gutiérrez). Estos grupos de enfoque tuvieron el objetivo de obtener datos cualitativos suficientes para entender cómo los AMP de Puebla toman las trece decisiones contenidas en el Diagnóstico.

Finalmente, el Equipo procesó y analizó la información recopilada, organizando y clasificando la información cuantitativa y cualitativa, para obtener conclusiones de tres ámbitos de política pública y de las trece decisiones de los AMP. A partir de ello, se identificaron posibles áreas problemáticas y aspectos positivos que se presentan en la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

A continuación, se desglosa la información documental proporcionada por la Fiscalía del Estado de Chiapas, analizada para la elaboración de este reporte.

### Leyes

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2. Código Nacional de Procedimientos Penales
3. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas
4. Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal
5. Ley de Víctimas para el Estado de Chiapas

## **Reglamentos**

1. Reglamento a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas

## **Lineamientos**

1. PG/JE/02/2017 denominado Criterios de aplicación del artículo 140
2. FGE/002/2018 por el que se crean las bodegas de indicios metropolitana y costa de la Fiscalía General del Estado de Chiapas
3. FGE/003/2018 por el que se delegan facultades para realizar las manifestaciones ante los jueces respecto a la sustitución del internamiento en prisión preventiva
4. Acuerdo por el que se da a conocer el acuerdo de la conferencia nacional de procuración de justicia por el que se instituye el 22 de octubre como el día nacional del AMP
5. FGE/006/2019 por el que se crea el centro de justicia para las mujeres de la FGE, ubicado en Tapachula, Chiapas
6. FGE/010/2019 por el que se crea la academia de derecho penal y procesal penal de la FGE.
7. FGE/011/2019 por el que se emite el reglamento interno de centros de justicia para las mujeres
8. FGE/012/2019 por el que se emite el código de conducta de los centros de justicia para las mujeres
9. FGE/013/2019 por el que se establecen representaciones de las Fiscalías de la mujer y contra homicidio y feminicidio, en las Fiscalías de Distrito de la FGE
10. FGE/015/2019 por el que se modifica el acuerdo PGJE/007/2017, relativo a la creación de la mesa de análisis, seguimiento y evaluación de los delitos de feminicidio y relacionados con la violencia de género
11. FGE/001/2020 por el que se crea el centro de justicia para las mujeres de la FGE, ubicado en San Cristóbal de las Casas, Chiapas
12. FGE/002/2020 por el que se otorga la calidad de unidad especializada en materia de extinción de dominio a la Dirección del Ministerio Público en lo civil y familiar, dependiente de la Fiscalía de procedimientos penales
13. FGE/003/2020 por el que se actualiza el diverso PGJE/014/2011, relacionado al establecimiento del centro de justicia para las mujeres en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
14. FGE/004/2020 por el que se establece el protocolo para la investigación, acusación y asistencia legal a víctima del delito de violencia familiar de la FGE

## **Directrices**

1. Guía Práctica para la Investigación de los Delitos de Homicidio y Feminicidio



2. FGE/007/2020 por el que se establecen reglas para el uso de medios electrónicos para el ejercicio de las funciones de la FGE

### **Lineamientos**

1. PGJE/012/2015 por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Operación del Sistema Penal Acusatorio en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas
2. PGJE/005/2017 por el que se emiten Lineamientos Generales para la Aplicación de Soluciones Alternas al Procedimiento Penal
3. FGE/003/2019 por el que se establecen los requisitos mínimos que deberá contener la solicitud firmada por el AMP y dirigida al Fiscal General del Estado, para que éste a su vez pueda pedir mediante firma electrónica al juez de control competente, el control judicial de intervención de comunicaciones privadas en tiempo real, extracción de información o la entrega de datos reservados
4. FGE/004/2019 por el que se expiden los lineamientos generales para la atención integral de mujeres en situación de aborto, para los servidores públicos de la Fiscalía.
5. FGE/008/2019 que establece los lineamientos para el proceso de entrega recepción y rendición de cuentas de la FGE

### **Códigos**

1. Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas
2. FGE/009/2019 por el que se expide el código de conducta para los servidores públicos de la FGE

### **Protocolos**

1. FGE/007/2019 por el que se expide el protocolo de investigación de delitos en casos de desplazamiento forzado interno de la FGE
2. FGE/014/2019 por el que se expide el protocolo para la atención de personas adultas mayores de la FGE
3. FGE/005/2020 por el que se establece el protocolo de actuación en materia de medidas de protección para mujeres víctimas de violencia de la FGE
4. FGE/006/2020 por el que se establece el protocolo de técnicas especiales de investigación, agente encubierto y entrega vigilada de la FGE
5. FGE/008/2020 por el que se establece el protocolo de actuación con perspectiva de género para la investigación del delito de feminicidio en el estado

### **Manuales**

1. Manual Organización 2020
2. Manual Procedimientos 2020



## Descripción de los Criterios

A continuación, se hace una breve descripción de los objetivos sobre los que se buscan indagar en la aplicación de la Herramienta:

### Ámbito Regulatorio

1. **Aplicación de Manuales y Protocolos:** Identificar si existen estándares institucionales documentados que resulten determinantes para la actividad o toma de decisión y si éstos son utilizados por AMP.
2. **Política de Persecución Penal:** Conocer si existen principios y/o reglas documentadas que ofrezcan esquemas de clasificación y priorización de los casos de acuerdo con: el tipo del delito, la incidencia delictiva, la complejidad de la investigación, el resultado esperado y su impacto social.
3. **Interpretación de Normas Jurídicas:** Entender si hay incertidumbre, discrepancia o interpretaciones generalizadas acerca de las disposiciones o los conceptos jurídicos entre los operadores del sistema de justicia penal que puedan resultar problemáticas para el desarrollo de la actividad o la toma de decisión.

### Ámbito Institucional

4. **Estructura Organizacional:** Comprender la forma en que se organizan y trabajan las áreas que integran la Fiscalía, con el objetivo de identificar si ésta pudiera obstaculizar, o bien, facilitar el desarrollo de la actividad o la toma de decisión. Se refiere también a la coordinación y comunicación entre los agentes del Ministerio Público de distintas unidades al interior de la Fiscalía.
5. **Autonomía del Agente del Ministerio Público:** Identificar si las o los agentes del Ministerio Público operadores pueden resolver por sí mismos la forma en que se desarrollan la actividad o la toma de decisión. También, se busca identificar de qué funcionarios dentro de la estructura de la Fiscalía depende la autorización para la toma de decisiones.
6. **Instrucciones por parte del Superior y/o Prácticas no documentadas:** Conocer si más allá de los estándares institucionales establecidos formalmente, el desarrollo de la actividad o la toma de decisión se debe al cumplimiento de una orden impuesta por un superior jerárquico o a una manera habitual de actuar.
7. **Supervisión:** Determinar si la Fiscalía cuenta con un mecanismo de supervisión y retroalimentación estandarizado y periódico que observe el desempeño de los agentes del Ministerio Público en actividades cotidianas. Dicho mecanismo debe considerar reuniones

entre superiores jerárquicos y operadores para que los primeros den retroalimentación a los segundos.

8. **Coordinación al interior de la Procuraduría o Fiscalía:** Comprender la eficacia, eficiencia e impacto de la comunicación que existe entre las áreas que la integran -AMP, OEMASC (en caso de pertenecer o depender de ésta), Policía Ministerial y Servicios Periciales- en relación con el desarrollo de la actividad o la toma de decisión.
9. **Coordinación con otras instituciones:** Conocer la eficacia, eficiencia e impacto de la comunicación que existe entre la Fiscalía y las demás instituciones; por ejemplo, policías locales (estatales y municipales), UMECA, Poder Judicial, Asesoría Jurídica y Defensoría Pública, en relación con el desarrollo de la actividad o la toma de decisión.
10. **Capacitación:** Entender si la Fiscalía cuenta con planes de formación inicial, especialización y actualización para operadores, y si estos programas académicos se encuentran alineados a los objetivos estratégicos de la Institución; así como las necesidades individuales de capacitación para facilitar la toma de decisiones.
11. **Evaluación del Desempeño:** Identificar si existen sistemas de evaluación y monitoreo (medición a través de indicadores y metas) a nivel institucional, así como a nivel individual (al menos, para los agentes del Ministerio Público). También se busca conocer si el sistema a nivel individual está vinculado con el sistema a nivel institucional. Por último, se busca conocer si el sistema a nivel individual es comprehensivo, es decir, si mide todas las actuaciones relevantes de los individuos evaluados.

## Ámbito Individual

12. **Incentivos y sanciones:** Conocer si la Fiscalía cuenta con un esquema estandarizado de incentivos tanto positivos (premios) como negativos (sanciones), mismo que, idealmente, estaría alineado con el sistema de evaluación de desempeño y con los objetivos de la Fiscalía. Del mismo modo, se busca conocer si dicho esquema es del conocimiento de los agentes del Ministerio Público; si los incentivos son asignados por un externo (persona distinta al supervisor) y si el esquema es homogéneo al interior de la Fiscalía.

**Ejemplo de incentivos positivos:** bono económico, reconocimientos, beneficios administrativos y/o laborales, entre otros.

**Ejemplos de incentivos negativos:** Restricción al acceso de bono económico; asignación de actividades, tareas o responsabilidades adicionales; llamados de atención; cambio de adscripción; democión o remoción, entre otros.

- 13. Rol de otros actores:** Entender cómo la actuación de *otros intervinientes* del sistema acusatorio afecta el desarrollo de la actividad o influye en la toma de decisión de los agentes del Ministerio Público.
- 14. Percepción Pública:** Determinar cómo la opinión pública, la sociedad civil y los medios de comunicación inciden en el desarrollo de las actividades o la toma de decisiones.
- 15. Interiorización de Principios y Valores:** Identificar cómo la asimilación de los principios y valores rectores del sistema penal acusatorio, o bien la falta de esta, afecta sobre el desarrollo de la actividad o toma de la decisión.