FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO DE
NAYARIT

POLÍTICA DE PERSECUCIÓN PENAL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE NAYARIT

FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO DE
NAYARIT

TABLA DE CONTENIDO

MENSAJE DEL FISCAL GENERAL 1

1. INTRODUCCIÓN 3

2. DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO 4

3. TEORÍA DEL CAMBIO 5

4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 9

5. SISTEMA PARA LA PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA 11

5.1. MODELO DE GESTIÓN DE CASOS 12

5.2. MODELO DE PRIORIZACIÓN 13

5.3. COMITÉ DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PPP 21

MENSAJE DEL FISCAL GENERAL

Los estados democráticos mantienen la estabilidad social por medio de las instituciones que forman parte del contrato social. El Estado de Derecho se fortalece por medio de la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, que son pieza clave en la estabilidad y orden público, mismos que se garantizan con una procuración de justicia profesional y técnica.

La política criminal es la esencia de toda estabilidad social, siendo facultades del Ejecutivo su diseño y planeación, para ser delegada a una procuración de justicia en el estado de Nayarit, con la finalidad de inhibir los fenómenos criminales y sancionar las conductas delictivas por medio de la representación social.

La Fiscalía General del estado de Nayarit avanza y se fortalece como una institución autónoma, técnica y de gestión, cuyas funciones ejercen la facultad de procurar justicia ante la investidura del Ministerio Público, cuya representación es ejercida para salvaguardar los derechos tutelados de las víctimas y ofendidos, garantizando una representación social técnica con una visión de derechos humanos y perspectiva de género.

Como institución procuradora de justicia, los principios rectores de legalidad y constitucionalidad forman parte de las buenas prácticas institucionales como lo son la certeza, imparcialidad, eficacia, honradez, profesionalismo y respeto a los derechos humanos.

Asumimos retos de transición y transformación de fondo en materia de procuración de justicia, que marcan un antes y un después; se asumieron objetivos y se empoderaron agendas prioritarias que dieran pauta para edificar una Fiscalía de puertas abiertas y con rostro humano, recobrando la confianza de la ciudadanía con acciones que han permitido ser una institución cercana a las necesidades de la sociedad.

Representar con eficacia a los ciudadanos víctimas de un hecho delictivo, perseguir y ejecutar la acción penal contra los infractores de la ley, impulsar la reparación del daño a las víctimas y dar acompañamiento técnico a los familiares de las víctimas, son el inicio de acciones comprometidas con una agenda de corte social.

Nuestras prioridades de acción dentro de la política de persecución penal van encaminadas al esclarecimiento y sanción de hechos delictivos, además de fortalecer la confianza en la ciudadanía con un servicio técnico, profesional y transparente, proveyendo una atención integral a todas las personas, en contacto con el proceso penal.

Como institución se reafirma el compromiso de encontrarnos a la altura de una política criminal integral para la entidad federativa, donde la Policía Investigadora, los Servicios Periciales y el Ministerio Público enfrentan con profesionalismo los retos institucionales que conforman el Nuevo Sistema Penal Acusatorio.

Para desarrollar aspiraciones de política pública que tengan incidencia comunitaria, las instituciones deben hablar y comprender el lenguaje de la dinámica social que se vive, así como el modelo de Estado que se pretende construir.

Con la visión de autonomía y las facultades constitucionales que invisten a la procuración de justicia, mantenemos la firmeza de impulsar esfuerzos interinstitucionales con las instancias estatales y federales que correspondan en la medida de nuestras facultades y competencias, a efecto de fortalecer el funcionamiento y ejercicio de una procuración de justicia integral que contribuya a la paz, orden y estabilidad sociales.

Se mantienen firmen los objetivos como Fiscalía para priorizar la Política de Persecución Penal en ejes estratégicos y puntuales de nuestra procuración, enfocados en la persecución de estructuras criminales relacionadas con los mercados ilegales, atención a la violencia contra mujeres, niñas y niños; atención a las violaciones graves de derechos humanos y conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

Nuestras transformaciones se han fortalecido con la gestión de presupuestos de impacto interno en la Fiscalía General del estado de Nayarit, ante el área de servicios periciales con una visión científica y técnica en la ejecución de sus funciones; la creación de mecanismos de atención temprana para las víctimas de hechos delictivos, atención a la agenda de género con la creación de la Fiscalía Especializada en asuntos de la Mujer y en la perspectiva garantista se ha creado una coordinación de derechos humanos.

Generando acciones concretas y firmes, la Fiscalía General del estado de Nayarit se armoniza en sus facultades a fortalecer los lineamientos de la política criminal que habrá de velar por la representación y seguridad de los nayaritas, con la firmeza constitucional de nuestras competencias.

Ser una institución transparente y de puertas abiertas, nos permite dar respuesta de atención temprana ante las actuaciones de las denuncias ciudadanas que son pieza clave en este compromiso de hacer de Nayarit un estado seguro, donde sea posible el ejercicio pleno de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la ciudadanía.

Petronilo Díaz Ponce Medrano
Fiscal General del Estado de Nayarit

1. INTRODUCCIÓN

La Política de persecución penal (PPP) de la Fiscalía General del estado de Nayarit (FGEN) es un esfuerzo contundente, orientado a la **transformación** de la procuración de justicia en la entidad. En sí misma, esta política constituye el punto de partida hacia un nuevo **entendimiento** respecto de la forma en la que puede atenderse el fenómeno de la impunidad; así como del rol de la FGEN en un marco de colaboración con el resto de las instituciones del sistema de justicia para que, en conjunto, puedan lidiar de forma efectiva con la impunidad.

Este instrumento también coincide con las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027, de manera que se establecerán las vías pertinentes con el Poder Ejecutivo para la adecuada ejecución coordinada de sus respectivos objetivos, entre ellos, el combate a la corrupción.

El diseño y posterior implementación de esta PPP, implica una serie de cambios en la forma de organización y de trabajo de la FGEN. Con miras a consolidar una institución que sea capaz de: **clasificar** su carga de trabajo; **diversificar** las respuestas que pueden brindarse ante los casos en función de su clasificación; y generar esquemas para **evaluar** los resultados obtenidos.

Ahora bien, en la actualidad, la FGEN ya cuenta con capacidades que le permiten, en cierto grado, llevar a cabo la clasificación de su carga de trabajo, así como la diversificación de sus respuestas y la evaluación de los resultados que se obtienen. Sin embargo, se pretende que estas capacidades, se capitalicen, desarrollen y pasen a estar sujetas a una lógica de **prioridades** de la persecución penal definidas de forma **pública y colaborativa**. De tal suerte, que el trabajo de la institución responda auténticamente a las necesidades de la ciudadanía.

En ese sentido, este documento aborda en un primer momento el proceso del diagnóstico participativo, por medio del cual se definieron las prioridades de la persecución penal. En segundo lugar, se plantea la Teoría del Cambio de esta política, como propuesta metodológica que resume la visión de la PPP. Después, se establecen y definen los objetivos estratégicos de la institución, y, por último, se define el Sistema para la Persecución Penal Estratégica (SISPPE) que permitirá materializar la PPP.

Finalmente, se anexan, a manera de complemento los criterios que guiarán a esta Fiscalía para hacer realidad la implementación de la Política de Persecución Penal con enfoque de género e inclusión social.

2. DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

Del 9 de julio al 2 de septiembre del 2021 se llevaron a cabo 9 mesas de trabajo de manera virtual a través de la plataforma Zoom con diversas instituciones y organizaciones relacionadas con la investigación de delitos e impartición de justicia en Nayarit.

Las mesas de trabajo que se llevaron a cabo fueron las que a continuación se mencionan:

Concentrado de actividades	
Mesa de trabajo	**Fecha**
1. Entrevista a titular de la FGJEN	05 de julio de 2021
2. Entrevista a personal directivo de fiscalía	09 de julio del 2021
3. Entrevista a coordinaciones de fiscalía	12 de julio del 2021
4. Entrevista al Poder Judicial	13 de julio del 2021
5. Entrevista al Instituto de Defensoría Pública	14 de julio del 2021
6. Entrevista a CEEAV-AJV	16 de julio del 2021
7. Entrevista a OSC´s y sector privado de Tepic	19 de julio del 2021
8. Entrevista a OSC´s y sector privado de Bahía de Banderas	17 de agosto del 2021
9. Entrevista a policías	02 de septiembre del 2021

Una vez concluidas las mesas de consulta, en sesión convocada de manera conjunta con la Secretaría de Gobierno, se llevó a cabo una reunión de retroalimentación con la participación del Tribunal Superior de Justicia, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas, la Secretaría de Economía y representantes ciudadanos de sociedad civil y sector empresarial.

De estas sesiones se obtuvieron los insumos necesarios para la construcción de la presente PPP. Por un lado, se conoció a profundidad los factores relacionados con la

percepción de impunidad en la entidad, así como algunas propuestas de solución para disminuirlas. Por otro lado, se analizaron aquellos delitos y temáticas que para las instituciones y la ciudadanía resultan prioritarios atendiendo al contexto actual de Nayarit, así como las causas de esta priorización.

Respecto del primer punto, es posible resumir que algunos de los factores asociados a la percepción de impunidad son:

- Falta de conocimiento de las diversas soluciones que ofrece el SJPA.
- El incremento a violaciones graves a derechos humanos.
- Ausencia de mecanismos para la identificación de fenómenos criminales que por sus características pueden resultar prioritarios.
- Uso racionalizado de los recursos disponibles.
- Procesos de comunicación incipientes con las personas usuarias y la ciudadanía en general.
- Corrupción por parte de funcionarios públicos.
- Ausencia de abordaje de la persecución penal atendiendo a las diferentes problemáticas regionales.

Estos factores buscarán ser atendidos desde los objetivos estratégicos, mientras que los delitos y temáticas que se consideran prioridad se abordan a través del modelo de priorización. Es así, que el fin de la construcción colectiva de esta PPP se ve reflejada a través de la siguiente teoría del cambio.

3. TEORÍA DEL CAMBIO

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

En el caso de la FGEN, atender el problema de impunidad requiere dejar atrás una visión burocratizada de la procuración de justicia, y sustituirla por investigaciones de calidad que permitan una toma de decisiones orientadas hacia resultados. El primer paso para que esto suceda atender el problema de sobrecarga endémica[1], reconociendo la realidad de que los recursos con los que cuenta siempre estarán sujetos a una lógica de escasez, por lo que debe buscar esquemas de organización y funcionamiento que le permitan tomar control de la carga de trabajo. En este

[1] Binder, A. *Tensiones político-criminales en el proceso penal.* Biblioteca Jurídica de la UNAM, 2007. Disponible en línea en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4714/5.pdf

contexto, la FGEN deberá enfocar sus labores de investigación y persecución del delito hacia la consecución de objetivos estratégicos, de tal forma que los resultados que se obtengan legitimen su actuar ante la ciudadanía.

En ese sentido, para planear una intervención tan ambiciosa como la que se propone con el diseño y futura implementación de esta PPP, se construyó la siguiente teoría del cambio[2] para comprender la relación entre la problemáticas identificadas y asociadas a la impunidad y los alcances de la presente PPP para atender dichas problemáticas.

En ese sentido, la teoría que se expone es:

***Sí** la FGEN, a través de la PPP, aborda la problemática de impunidad desde un enfoque de priorización y define un marco regulatorio para orientar los casos a la obtención de resultados óptimos integrando la perspectiva de género e inclusión social, **entonces** se disminuirán los índices de impunidad y mejorará la percepción de la ciudadanía.*

[2] USAID Learning lab. How-To Note: Developing a Project Logic Model (and its Associated Theory of Change). Julio, 2017. Disponible en: https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/project_logic_model_how_to_note_final_sep1.pdf

FIN	PROPÓSITO	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
Disminuir los índices de impunidad en el estado de Nayarit y mejorar la percepción de la ciudadanía frente a los mismos, a través del diseño e implementación de una Política de Persecución Penal con enfoque de género e inclusión social.	Esclarecer y sancionar los hechos delictivos que perturban la tranquilidad de la ciudadanía de Nayarit, para disminuir las probabilidades de que se vuelvan a cometer en el futuro Contribuir en la construcción de una gestión de la conflictividad participativa y coordinada mediante una persecución penal que trascienda al castigo y se traduzca en beneficios para toda la ciudadanía. Proveer una atención integral a todas las personas en contacto con el proceso penal y procurar que las víctimas reciban una reparación del daño de acuerdo a sus necesidades y las características del caso. Fortalecer la confianza de la ciudadanía en la FGEN ofreciendo un servicio profesional y de calidad, sujeto a criterios de transparencia y rendición de cuentas. Clasificar la carga de trabajo y diversificar las respuestas que puede brindar la fiscalía para alcanzar una procuración de justicia capaz de atender de forma efectiva tanto las formas de criminalidad más comunes hasta aquellas de mayor complejidad.	La FGJEN adopta un modelo de priorización en el cual se definen las temáticas prioritarias y los fenómenos criminales prioritarios para la institución. La FGJEN fortalece su modelo de gestión de casos para orientar los mismos a la obtención de resultados óptimos. La FGJEN establece un sistema de monitoreo y evaluación para garantizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos.	- Modelo de gestión de casos. - Modelo de Priorización de Casos de acuerdo a las temáticas prioritarias. - Proceso de relación entre Modelo de gestión y Modelo de priorización. - Herramientas para la identificación de casos relacionados con los fenómenos criminales prioritarios. - Plan de Monitoreo y Evaluación.	- Definición de los fenómenos criminales prioritarios. - Atención diferenciada a los casos relacionados con fenómenos criminales prioritarios. - Respuesta proactiva para hacer frente a la carga de trabajo. - Eficiencia en la solución de casos. - Uso de los recursos bajo criterios de racionalidad administrativa. - Comunicación eficaz de resultados frentea la ciudadanía.

4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los puntos abordados como propósitos dentro de la teoría del cambio serán los objetivos estratégicos en los cuales quedarán expresados los grandes fines que se pretenden alcanzar a través de la persecución penal en la entidad.

OE1. Esclarecer y sancionar los hechos delictivos que perturban la tranquilidad de la ciudadanía de Nayarit, para disminuir las probabilidades de que se vuelvan a cometer en el futuro

El Ministerio Público tiene la obligación legal de investigar todos los hechos delictivos que le son denunciados. El cumplimiento de esta actividad constituye una garantía para el acceso a la justicia de las víctimas. Sin embargo, se debe reconocer que existen ciertos fenómenos criminales que trascienden a la esfera individual de las víctimas directas y sus efectos se extienden hacia toda la ciudadanía.

Conforme a este objetivo, y de acuerdo a la nueva visión estratégica de la persecución penal, la FGEN diseñará mecanismos para identificar aquellos hechos delictivos que tengan un mayor impacto en la tranquilidad de la sociedad nayarita. De esta forma podrá realizar investigaciones cuya resolución tenga como consecuencia no solamente el esclarecimiento del hecho y la sanción de la conducta delictiva, sino también su prevención en el futuro. Así, la persecución penal abonará a que la ciudadanía pueda desarrollar sus actividades sociales y económicas en paz.

OE2. Contribuir en la construcción de una gestión de la conflictividad participativa y coordinada mediante una persecución penal que trascienda al castigo y se traduzca en beneficios para toda la ciudadanía.

Este objetivo estratégico pretende reconocer que, para alcanzar el ideal de una sociedad pacífica y justa, es fundamental construir puentes entre los diferentes sectores de la sociedad. Las instituciones de procuración de justicia cumplen con la función de investigar y perseguir las conductas delictivas; y solo desde este espacio pueden brindar respuestas ante las diferentes exigencias sociales. Esto, sin lugar a duda, puede limitar las posibilidades de recibir respuestas diversas.

Sin embargo, omitir que estas actividades están conectadas con otras esferas de la vida pública sería ignorar una realidad y negar que, desde la autonomía de la Fiscalía, es posible colaborar y coordinar con otros actores clave que, desde distintas arenas, puedan complementar los esfuerzos de la procuración de justicia.

OE3. Proveer una atención integral a todas las personas en contacto con el proceso penal y procurar que las víctimas reciban una reparación del daño de acuerdo a sus necesidades y las características del caso.

Este objetivo estratégico se plantea en el entendido de que todas las personas que entran en contacto con el proceso penal se encuentran, de principio, en una situación extenuante y compleja. Ante esta interacción con la procuración de justicia, como con cualquier otro servicio público, lo mínimo que debería esperarse, es que el trato recibido sea de calidad.

En ese sentido, es imprescindible que las personas cuenten con información clara y oportuna respecto de sus trámites y procesos. Al mismo tiempo que la institución fomenta que su personal sea capaz de reconocer la diversidad de necesidades que pueden generarse a partir del trato con la ciudadanía y actuar en consecuencia.

Aunado a ello, la reparación integral del daño es un derecho que presenta diversos obstáculos técnicos y jurídicos para garantizar. Lo anterior, genera desde la FGEN un compromiso hacia aquellas víctimas de los delitos que causan mayor afectación a sus personas, de tal forma que la institución tome un rol activo en la planeación y procesamiento de las solicitudes de reparación del daño.

OE4. Fortalecer la confianza de la ciudadanía en la FGEN ofreciendo un servicio profesional y de calidad, sujeto a criterios de transparencia y rendición de cuentas.

Este objetivo estratégico obedece a la vocación democrática que conlleva la procuración de justicia, como cualquier otro servicio público, al rendir cuentas a la ciudadanía respecto de su desempeño. Para ello se contempla realizar ejercicios de comunicación periódica a partir de diversas plataformas, de tal suerte que la FGEN se convierta en una institución cercana a la ciudadanía.

OE5.- Clasificar la carga de trabajo y diversificar las respuestas que puede brindar la fiscalía para alcanzar una procuración de justicia capaz de atender de forma efectiva tanto las formas de criminalidad más comunes hasta aquellas de mayor complejidad.

Este objetivo estratégico implica la propuesta de una nueva forma de organización y trabajo para la institución, en la que se desarrollan capacidades para la identificación y atención de los casos que más daño generan a la ciudadanía; al mismo tiempo que se brindan respuestas eficientes y dirigidas a las causas de los delitos cotidianos.

5. SISTEMA PARA LA PERSECUCIÓN PENAL ESTRATÉGICA

Ya se adelantó en este documento que la adopción de un esquema de persecución penal estratégica supone el desarrollo y capitalización de capacidades para que la FGEN sea capaz de clasificar su carga de trabajo; diversificar las respuestas que reciben los casos que investiga; y que cuente con esquemas para evaluar los resultados obtenidos, todo a la luz de la definición pública y colaborativa de prioridades de la persecución penal.

Ahora bien, la PPP contempla que estas capacidades se materializan a través de un Sistema para la Persecución Penal Estratégica compuesto por dos elementos operativos y uno de carácter técnico. Estos elementos son:

Un Modelo de gestión de casos capaz de atender aquellas investigaciones que no guardan relación con las temáticas prioritarias y sus fenómenos, al mismo tiempo que resultan susceptibles de recibir respuestas procesales de menor complejidad, mayor celeridad y con una relación costo efectiva respecto de la inversión de recursos institucionales necesarios para su tramitación.

Un Modelo de priorización de casos que se haga cargo de atender aquellas investigaciones que exigen un trato diferenciado por parte de la fiscalía, dada su relación con una temática prioritaria y por identificarse que cuentan con características que la asocien a un fenómeno criminal prioritario.

Por último, un Comité de seguimiento y evaluación de la Política, para garantizar que los elementos operativos (ambos modelos) operan de forma correcta. Esta instancia fungirá

como vínculo entre los diversos actores clave relacionados con el éxito de esta política, en los diferentes momentos de su implementación y consolidación. A continuación, se describe a detalle cada uno de los componentes del Sistema para la Persecución Penal Estratégica.

5.1. MODELO DE GESTIÓN DE CASOS

La FGEN adoptó el Modelo de Distribución Estratégica de Casos -Tres Pisos[3][1] (MTP) como su modelo de gestión de casos. Cabe destacar que, actualmente este modelo se encuentra en operaciones solamente en Tepic, por lo que será importante dar seguimiento a su implementación en el resto de las regiones. Ahora bien, la institución ha apostado por la consolidación de este modelo para generar una clasificación eficiente y eficaz de sus investigaciones, al mismo tiempo que se les brinda una solución pronta y adecuada conforme a las opciones previstas por el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El MTP es una forma de gestionar la carga de trabajo, que genera las condiciones necesarias para que la toma de decisiones relacionadas con la recepción y procesamiento de las investigaciones sea lo más eficiente y eficaz posible. Este modelo considera la existencia de tres grandes divisiones al interior de las fiscalías, denominadas pisos (o unidades).

Esta lógica faculta a cada piso para la aplicación de determinadas soluciones procesales de las previstas por el CNPP y toma en consideración la complejidad de cada una de estas, con la finalidad de reservar las más complejas, para los casos que las ameriten. Adicionalmente, cuenta con dos áreas auxiliares: Unidad de Soluciones Alternas Penales (USAP), área encargada de facilitar la gestión de los acuerdos reparatorios en los casos que proceda, acorde a lo establecido en el CNPP; y la Unidad de Imputado Desconocido (UID) que recibe los casos en los que se haya dictado Archivo temporal debido a la falta de líneas de investigación que permitan identificar a la persona responsable de cometer el ilícito.

---

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

En el **primer piso** se encuentra la Unidad de Atención y Determinación Temprana. Esta área es la encargada de recibir todos los asuntos y resolver aquellos en los que proceda un acuerdo reparatorio durante la investigación inicial. Esta área se encarga de dictar los archivos temporales y determinaciones correspondientes a los casos en los que no se cuenta con información suficiente para establecer líneas de investigación o en las que no se actualice un supuesto para el ejercicio de la acción penal. Aquellos casos que no sean susceptibles de resolverse en este piso, serán derivados al correspondiente.

En el **segundo piso** se encuentra la Unidad de Tramitación Masiva de Casos. Los casos que ingresan a este piso buscarán ser resueltos a través de un acuerdo reparatorio dictado con posterioridad a la formulación de imputación o a través de una suspensión condicional del proceso.

En el **tercer piso** se ubican las Unidades de investigación, en él recaen aquellos casos sujetos a resolverse mediante un procedimiento abreviado o sentencia dictada en audiencia de juicio oral. Es decir, debido al filtro realizado en los pisos anteriores, este piso será el de menor carga de trabajo, pero a la vez en el que se tramiten los casos de mayor complejidad.

Si bien, esta es la estructura general del modelo, es dable que existan variaciones siempre y cuando se mantenga la lógica de que la mayor cantidad de los asuntos encuentren una solución en los primeros dos pisos; reservando para el tercero los casos con soluciones más complejas.

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

5.2. MODELO DE PRIORIZACIÓN

El modelo de distribución estratégica de casos (MTP) sería adecuado y suficiente para atender la totalidad de la carga de trabajo de las fiscalías en un escenario en el que los tipos penales respondieran siempre a criterios, circunstancias e impactos idénticos. Sin

embargo, la realidad no es así. En casos investigados por idénticos tipos penales existen circunstancias como las características del sujeto activo, el pasivo, la forma de comisión o las consecuencias de la conducta que pueden volver más compleja una investigación sobre otra.

Es por ello que resulta necesario contar con un mecanismo capaz de identificar, dentro de la totalidad de los casos relacionados con determinados delitos, aquellos cuyas características exigen una respuesta diferenciada por parte de la institución. Esto será tarea del Modelo de Priorización (MOP).

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

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

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

Respecto del primer cuestionamiento, la metodología prevista para el diseño de esta PPP contempla la ejecución de un proceso de diagnóstico participativo, el cual puede ser consultado en el documento *Diagnóstico para el diseño de la Política de Persecución Penal de Nayarit, Hallazgos principales (2021, USAID/CONJUSTICIA)*. En dicho proceso se procuró contar con la mayor diversidad de perspectivas posibles, tanto de las instituciones que forman parte del Sistema de Justicia Penal, como de actores clave de la ciudadanía.

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

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

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

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

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

De acuerdo a las cifras publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en Nayarit el delito de violencia familiar ocupa el primer lugar en incidencia delictiva[4]. Como ya se aclaró, no es viable priorizar por tipo penal, puesto

[4] SESNSP, 2021. *Cifras de incidencia delictiva estatal, 2015-diciembre 2021.* [Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1_JmkHLz_3qn9tWqnlw72umtzPBqj2zOk/view], (Consulta: 20 enero 2022).

que, en este caso, implicaría que la mayor parte de la carga de trabajo de la institución sería prioritaria. Sin embargo, un primer punto de la priorización se relaciona con la temática de la violencia contra mujeres y niñas, pero también con la de violencias altamente lesivas.

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

Así, en el caso de la violencia familiar, será necesario analizar las características de las víctimas, de los agresores, el contexto en el que se desarrollan los casos y las consecuencias de los diversos tipos de violencia con el fin de identificar la violencia de alto riesgo. De esta manera, el acento de la priorización está tanto en atender la violencia sistemática y generalizada que viven mujeres y niñas, como en identificar y evitar violencias altamente lesivas.

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

De esta forma, siguiendo con el ejemplo anterior, la violencia familiar inicialmente seguirá siendo atendida por el MTP, pero a partir de la definición del fenómeno criminal prioritario, el modelo de gestión de casos deberá contemplar mecanismos que permitan identificar y atender los casos en los que se actualice una violencia de alto riesgo en mujeres víctimas de violencia familiar. Asimismo, el MOP deberá plantear las reglas y procesos que deberán seguirse para la investigación, la persecución y la atención de los casos prioritarios.

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

1. Estructuras criminales relacionados con mercados ilegales
2. Violencia contra mujeres, niñas y niños
3. Violaciones graves a derechos humanos
4. Violencias altamente lesivas
5. Conflictos relacionados a la tenencia de la tierra

En seguida se explicará cada una de ellas:

1. Corrupción

En colaboración y coordinación con todas las instancias gubernamentales pertinentes, la FGEN apoyará los esfuerzos estatales de combate a la corrupción a través de esta Política, con perspectiva de derechos humanos. La corrupción que lacera a nuestra sociedad será atendida en el marco de la autonomía de esta Fiscalía para contribuir a la recuperación de la confianza ciudadana en sus instituciones. De esta manera, será priorizada la investigación y persecución de conductas como el ejercicio indebido de funciones, el abuso de autoridad, el cohecho y el peculado.

2. Estructuras criminales relacionados con mercados ilegales

A grandes rasgos, los mercados ilegales se consideran espacios de intercambio voluntario de bienes y servicios cuya producción o consumo está oficialmente prohibida. Los mercados pueden llegar a ser ilegales por porque: 1) está prohibida la producción de determinados bienes o servicios; 2) está prohibido el intercambio de bienes o servicios que son legales; 3) los bienes intercambiados han sido robados o falsificados o; 4) existe una violación de las regulaciones[5].

Varios delitos de mayor incidencia y/o que tienen un fuerte impacto frente a la ciudadanía pueden estar relacionados con el desarrollo de mercados ilegales y la presencia de estructuras criminales. Tal es el caso de los robos en diversas modalidades, homicidios, narcomenudeo y fraude. Por ello, conocer la forma de organización y operación de estas conductas y sus efectos en el mercado es una

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

prioridad para la FGEN, considerando también los delitos cibernéticos que se cometan bajo estas estructuras. Lo que se busca a través de la persecución penal es la desarticulación de estas organizaciones y mercados mediante el debilitamiento de sus finanzas, a través del uso estratégico de las distintas soluciones procesales.

3. Violencia contra mujeres, niñas y niños

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia contra mujeres y niñas se define como "cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público"[6].

Atender esta problemática resulta prioritario ante el contexto de violencia sistemática y generalizada que viven mujeres y niñas en razón del género. Por ello, se abordan delitos de alta incidencia como la violencia familiar y la violación, así como otros cuyas afectaciones resultan en un mayor impacto, como el feminicidio y la trata de personas. Cabe mencionar que el abordar esta temática, no excluye el compromiso de la FGEN de investigar y perseguir diversas conductas delictivas con perspectiva de género. No pasa por alto el hecho de que en Nayarit el delito de violencia familiar ocupa el primer lugar en incidencia delictiva[7]; así como que desde el 2017 cuenta con alerta de género en 7 de sus 20 municipios, entre ellos Tepic y Bahía Balderas[8].

Finalmente, la FGEN es consciente del problema de pornografía infantil que aqueja especialmente las zonas turísticas de la entidad, por lo que será prioritario para esta administración la persecución de dicho delito.

4. Violaciones graves a los derechos humanos.

El contexto de impunidad en México está íntimamente relacionado con aquellos delitos que se consideran bajo el derecho internacional de los derechos humanos como violaciones graves a derechos humanos. Para la presente política, los elementos para

---

6 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Artículo 5, fracción IV.
7 SESNSP, 2021. *Cifras de incidencia delictiva estatal, 2015-diciembre 2021*. [Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1_JmkHLz_3qn9tWqnlw72umtzPBqj2zOk/view]
8 Secretaría de Gobernación, 2017. *Declaratoria de violencia de género contra las mujeres para el estado de Nayarit.* [Disponible en:https://avgm.nayarit.gob.mx/content/Documentos/4%20Declaratoria%20AVGM%20Nayarit.pdf]

considerar un delito como violación grave a derechos humanos, serán los siguientes: (i) que sea cometido por un servidor público o por particular con apoyo, autorización o aquisiencia de un servidor público o con cualquier grado de autoria o participación; (ii) que exista planeación en la perpetración y (iii) la naturaleza del bien jurídico afectado, en este caso la vida y la libertad personal. Tal es el caso de conductas como la tortura (incluyendo tortura sexual), ejecución extrajudicial, desaparición de personas y trata.

5. Violencias altamente lesivas

De conformidad con cifras reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México presentó una tasa de 29 homicidios por cada 100,000 habitantes. En concreto, en el 2021 Nayarit registró en total 375 homicidios, de los cuales 201 fueron clasificados como homicidios dolosos[9]. Por si esta cifra no fuera suficiente para establecer la pertinencia de abordar esta temática prioritaria a partir de la PPP, se tiene que dos de cada tres entidades federativas no cuentan con estadísticas confiables respecto de este delito, por lo que las cifras pueden estar reportando solo una parte de un problema mucho más profundo.

En ese sentido, las violencias altamente lesivas han sido descritas en otras latitudes[10] como aquellos incidentes en los que se presenta el uso de armas de fuego con la intención de causar daño o privar de la vida. Esta definición se considera un punto de partida para esta temática, que si bien, no se limitará a estos incidentes, sí pretenderá identificar fenómenos criminales prioritarios en los que se atente contra la vida o la integridad física a través de una agresión desmedida.

6. Conflictos relacionados por la tenencia de la tierra

En los últimos años, la FGEN ha notado un incremento en los casos relacionados con conflictos por la tenencia de la tierra debido a los régimenes de tenencia que pudieran generar inseguridad en sus propietarios. Esto ha llevado un aumento en delitos como

---

9 SESNSP, 2021. *Incidencia delictiva del fuero común 2021.*

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

las lesiones, despojo y homicidios. La FGEN reconoce que esta problemática va más allá de la investigación y persecución de delitos. Por ello parte de la atención prioritaria a los casos relacionados con esta temática implicará la óptima coordinación con otras instituciones.

Matriz de priorización

Con base en la información recopilada a través de las diversas etapas del diseño de la PPP para Nayarit, se cuentan con elementos suficientes para delimitar las temáticas prioritarias que abordará la PPP para la FGEN, a través de la matriz de priorización que a continuación se presenta:

Delito	Temática prioritaria					
	Corrupción	Estructuras criminales relacionadas con mercados ilícitos	Violencia contra mujeres, niñas y niños	Violaciones graves a derechos humanos	Violencias altamente lesivas	Tenencia de la tierra
Homicidio doloso					■	■
Feminicidio			■		■	
Violencia familiar			■			
Violación			■			
Trata de personas			■	■		
Desaparición de personas				■		
Tortura				■		
Robo a casa habitación		■				
Robo a comercio		■				
Robo con violencia		■				
Narcomenudeo		■				
Fraude		■				■
Fraccionamiento ilegal de inmuebles						■
Despojo						■
Ejercicio indebido de funciones	■					
Abuso de autoridad	■					
Cohecho	■					
Peculado	■					

5.3. COMITÉ DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PPP

Este órgano será el encargado de vigilar la sostenibilidad y vigencia del Modelo de gestión de casos, del Modelo de priorización y el avance del cumplimiento de los objetivos estratégicos de la PPP. Esta instancia, además, fungirá como el vínculo entre los diversos actores clave relacionados con el éxito de esta política, en los diferentes momentos de su implementación y consolidación, por lo que el personal que lo integre deberá cumplir sus tareas con liderazgo para la toma de decisiones oportunas que guíen el curso de la PPP en todo momento.

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

Respecto de las personas integrantes:

- Criterios para asegurar la paridad de género.
- Áreas de la Fiscalía que deberán contar con representación.
- Puestos que deberán conformar el Comité, considerando la presidencia a cargo de la persona titular de la Fiscalía, quien a su vez asignará a una persona en el puesto de Secretaría Técnica.
- Duración de los puestos y su proceso de renovación.
- Invitaciones periódicas y temporales a personas representantes de otras instituciones del SJPA, así como de la sociedad civil.

Respecto de las sesiones que llevará a cabo:

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

Respecto de sus actividades:

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

Atentamente

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE NAYARIT
DESPACHO DEL FISCAL

Lic. Petronilo Díaz Ponce Medrano
Fiscal General del estado de Nayarit